

VIOLAÇÕES de direitos na mídia brasileira

Guia de monitoramento

Um conjunto de reflexões sobre como coibir violações de direitos no campo da comunicação de massa.

VOLUME II

~~VIOLAÇÕES~~ de direitos na mídia brasileira

Guia de monitoramento

Um conjunto de reflexões sobre como coibir violações de direitos no campo da comunicação de massa.

VOLUME II

FICHA TÉCNICA

REALIZAÇÃO

ANDI - Comunicação e Direitos

PARCERIA

Intervozes - Coletivo Brasil de Comunicação Social

Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão (PFDC/MPF)

APOIO TÉCNICO

Artigo 19

REDAÇÃO E EDIÇÃO

Suzana Varjão

SUBEDIÇÃO

Bia Barbosa

CONSULTORIA ESPECIAL

Veet Vivarta

COORDENAÇÃO DE PESQUISA

Diana Barbosa

EQUIPE DO MONITORAMENTO PILOTO

Antônia Conceição

Hermes Pena

Marina Pita

Monalisa Silva

Mayrá Lima

Paulo Victor Melo

Raquel Dantas

Tarcísio Rozendo

PROJETO GRÁFICO E DIAGRAMAÇÃO

Érica Santos

Gisele Rodrigues

COLABORAÇÃO

Adriano Guerra (Oficina de Imagens/Rede ANDI Brasil)

Adriano Sampaio (Universidade Federal da Bahia/Ufba)

Ana Mielke (Intervozes)

Ana Potyara Tavares (ANDI)

Camila Marques (Artigo 19)

Centro de Defesa da Criança e do Adolescente (Cedeca/CE)

Davi Pires (Ministério da Justiça)

Domingos Sávio (Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão - PFDC/MPF)

Douglas Moreira (Intervozes)

Giovandro Marcus (Universidade Federal da Bahia/Ufba)

Jonas Valente (Intervozes)

Helena Martins (Intervozes)

Karina Quintanilha (Artigo 19)

Marcos Urupá (Intervozes)

Marília Mundim (Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão - PFDC/MPF)

Nilton Lopes (Cipó - Comunicação Interativa/Rede ANDI Brasil)

Paula Martins (Artigo 19)

Pedro Caribé (Ufba)

Vinícius Aguiar (Ciranda/Rede ANDI Brasil)

EXPEDIENTE

ANDI - COMUNICAÇÃO E DIREITOS

DIRETOR EXECUTIVO

Antonio Augusto Silva

DIRETORA ADMINISTRATIVO-FINANCEIRA

Miriam Pragita

COORDENADORA GERAL DO PROGRAMA

Suzana Varjão

FICHA CATALOGRÁFICA

V287v Varjão, Suzana.

Violações de direitos na mídia brasileira: um conjunto de reflexões sobre como coibir violações de direitos no campo da comunicação de massa / Suzana Varjão. Brasília, DF: ANDI, 2015. 84 p.; (Guia de monitoramento de violações de direitos; v.2)

ISBN: 978-85-99118-43-6

2. Direitos da infância. 2. Comunicação de massa. 3. Violações de direitos.
I. Agência de Notícias dos Direitos da Infância. II. Série. III. Título.

CDU: 362.7(81)

SUMÁRIO

VOLUME 02

Introdução ao volume II	4
Os programas “policiaescos” no contexto histórico	7
Casos emblemáticos de violações de direitos	13
Lacunas legislativas na regulação da mídia no Brasil	20
Falta de decisão política impede sanção administrativa de emissoras	27
Os limites da ação do sistema judiciário	35
Órgãos reguladores independentes: um caminho para equacionar direitos	42
Políticas públicas de combate a violações na França e no Reino Unido	48
Autorregulação e responsabilidade social: entre promessas e limites	57
Regular a mídia para defender a liberdade de expressão	69
Considerações finais	76

VOLUME 01

Parte 1

Introdução ao volume I

Indicadores de violações: quadro de referência

A legislação, os instrumentos de autorregulação e outros parâmetros orientadores do campo

Outros indicadores de violações

Parte 2

A pesquisa

Breves considerações

Questionário de classificação

Referências bibliográficas

INTRODUÇÃO

O primeiro tomo desta publicação registra a ferramenta de análise construída no âmbito do Programa de monitoramento de violações de direitos na mídia brasileira, desenvolvido pela ANDI – Comunicação e Direitos, em associação com diferentes parceiros, entre os quais, a Fundação Ford, a Petrobras, a Artigo 19 e o Intervozes – Coletivo Brasil de Comunicação Social.

Neste segundo volume do Guia de monitoramento, são reunidos oito artigos de estudiosos, militantes e observadores em geral do campo da comunicação de massa, abarcando, notadamente, as perspectivas daqueles que se dedicam à reflexão sobre a sensível interface entre o direito à comunicação e à liberdade de expressão e os direitos humanos.

ARTIGO 1. No texto que abre a série, os programas “policialescos” são inseridos no contexto histórico brasileiro, expondo o processo de surgimento e consolidação do fenômeno ora sob análise. Entre os principais aspectos levantados está a pretensão original dessas produções, de atuarem como mediadoras entre o Estado e as classes menos favorecidas em termos socioeconômicos.

A tendência de apreço da TV pelo grotesco, em nome do “gosto popular”; o esforço de legitimação do gênero como jornalismo; a reação do movimento social; as dificuldades de enfrentar o fenômeno; o protagonismo do Ministério Público; e a interdição do debate sobre a necessidade de regulação do campo midiático são outras perspectivas abordadas no artigo.

ARTIGO 2. No segundo texto do conjunto de reflexões, são retomados casos de violações de direitos em diferentes programas e emissoras de TV que se tornaram emblemáticos, com a recomposição de ações empreendidas para responsabilização dos infratores, capitaneadas pelo Ministério Público Federal e organizações da sociedade civil – especialmente, o Intervozes.

Além dos casos produzidos pelos programas Se Liga Bocão (Rede Record), Na Mira (SBT), Cidade Alerta (Record), Cidade 190 e Cidade Alerta CE, (Record), o autor evidencia a tendência de adesão ao fenômeno, por determinados setores da imprensa, com a adoção de padrões narrativos característicos dos “policialescos”, citando como exemplo o episódio protagonizado pela âncora do Jornal do SBT, Rachel Sheherazade.

ARTIGO 3. As lacunas na legislação que deveria harmonizar direitos na esfera midiática é a temática geral do artigo, no qual são analisadas, entre outras questões relevantes, a escassez e a defasagem de normas especificamente voltadas para a comunicação de massa; e a falta de regulamentação de artigos constitucionais vinculados ao campo, como o 220 e o 221.

No âmbito da busca de soluções, a articulista comenta a proposta de legislação para o setor da radiodifusão em geral, construída pela sociedade civil. Lançado em 2013, o Projeto de Lei da Comunicação Social Eletrônica é arguido como uma alter-

nativa para fazer frente ao quadro de insuficiência dos mecanismos de regulação do vasto e complexo campo da comunicação midiática.

ARTIGO 4. Nesta dissertação, é analisado em detalhes o funcionamento da esfera político-administrativa responsável pelo acompanhamento e responsabilização do setor da radiodifusão frente às infrações cometidas – as atribuições dos órgãos fiscalizadores, as denúncias, a instauração dos processos, as contestações, o julgamento e a (rara) aplicação das sanções.

Entre outras limitações do sistema de regulação estatal vigente, são apontados o uso restrito dos instrumentos legais, pelas instâncias de fiscalização; a insignificância das multas aplicadas; e a falta de transparência dos processos – o que aponta, em última instância, para a falta de vontade política de enfrentar o quadro de violações de direitos no campo midiático.

ARTIGO 5. No quinto artigo da série, são evidenciados os limites do sistema judiciário brasileiro no enfrentamento do fenômeno. A partir da recomposição de casos emblemáticos, a articulista expõe o modo como os esforços empreendidos por organizações da sociedade civil e pelo Ministério Público Federal para coibir as violações vêm sendo anulados, em função desta fragilidade.

Além das dificuldades da Justiça, são expostos os riscos de retrocesso impostos por esta esfera ao sistema de Classificação Indicativa, que vem protegendo crianças contra excessos do setor do entretenimento. Em sentido inverso, são registrados os esforços do Ministério Público para que os programas “policialescos” sejam enquadrados nos critérios desta política pública – apartando-os, portanto, do campo jornalístico.

ARTIGO 6. Os diferentes sistemas de regulação de mídia em nações democráticas da Europa e das Américas compõem o tema abordado pela autora, que analisa, especificamente, os modelos adotados em cinco países: Argentina, Estados Unidos, Alemanha, França e Reino Unido – seus marcos legais, a estrutura e o modo de funcionamento de suas agências ou órgãos reguladores.

O estudo comparativo dos diferentes sistemas revela características comuns e determinantes – entre as quais, a independência das instâncias reguladoras em relação aos governos. Criadas por decretos ou leis e integradas à administração pública, dispõem de regime jurídico especial e contam, em geral, com orçamento e corpo funcional próprios, como revela a articulista.

ARTIGO 7. Neste artigo, são detalhados e analisados os sistemas de regulação de conteúdo de mídia do Reino Unido e da França: como atuam os entes reguladores; a política empregada para coibir as violações de direitos humanos nas produções do setor; as estratégias que permitem ação imediata frente a violações; e os mecanismos de sanção das empresas violadoras.

Orientados pela legislação em vigor nas respectivas nações, os órgãos reguladores vêm coibindo, segundo a autora, o surgimento de programas de cunho “policialesco” – portanto, as violações de direitos no campo midiático. E a partir dessas

experiências bem sucedidas, a especialista conclui que há “caminhos democráticos que podem servir de bons e inspiradores exemplos para o Brasil”.

ARTIGO 8. O penúltimo texto da série é dedicado à análise dos limites e possibilidades do sistema de autorregulação da mídia. Baseando-se em experiências e estudos de âmbitos nacional e internacional, os autores expõem a insuficiência da estratégia de automonitoramento do campo, pelas empresas de comunicação, evidenciando a importância da ação articulada entre as esferas privada e estatal.

Entre outros aspectos, os articulistas recompõem o contexto do surgimento e da consolidação do conceito da autorregulação; descrevem e avaliam as ferramentas de autorregulação criadas pelos grupos de mídia no Brasil; expõem o abismo entre teoria e prática no setor; e, finalmente, tratam sobre a prática da correção, defendida por especialistas como a saída mais adequada ao equacionamento da questão.

ARTIGO 9. Finalizando o conjunto de reflexões, é demonstrada a estreita conexão entre a garantia de liberdade de expressão e a regulação do campo midiático. Para isso, as analistas deslocam o senso comum sobre o conceito de liberdade de expressão, chamando a atenção sobre sua natureza dual – ou seja, a prerrogativa tanto de emitir quanto de receber informações, ideias, opiniões.

É ainda evidenciado o potencial do setor da radiodifusão, de garantia desse direito, a partir do estabelecimento de princípios básicos para o seu funcionamento, como a diversidade e o pluralismo, contra os quais a concentração de propriedade e os oligopólios conspiram, impactando negativamente a qualidade dos conteúdos veiculados e, em última instância, no desenvolvimento da democracia.

Como se pode inferir pela síntese aqui esboçada, o conjunto de artigos traça um rico panorama sobre o teor dos debates travados pela sociedade brasileira, à luz de experiências internacionais bem sucedidas, na perspectiva de enfrentar um fenômeno que vem violando direitos, notadamente, de populações vulneráveis, e afrontando a legislação do País.

A coordenação

Os programas “policialescos” no contexto histórico

*Iara Gomes de Moura**

A realidade contemporânea é hipermediatizada. Os sujeitos são cotidianamente imersos em uma atmosfera por onde circulam imagens, sons e informações, e da qual não parece ser possível escapar. Esses conteúdos são codificados nas mais diferentes linguagens e chegam aos sentidos humanos por diferentes canais, plataformas e meios de comunicação. Eles incidem na construção identitária de grupos e indivíduos e também na relação que esses estabelecem com os outros e com o mundo.

Entre tais conteúdos, estão os programas conhecidos como “policialescos”, que atualmente dominam as emissoras de rádio e TV do Brasil. Após a popularização de algumas dessas produções, o gênero espalhou-se pelo País, compondo tanto a grade nacional das emissoras localizadas no Rio de Janeiro e em São Paulo quanto a de emissoras afiliadas, mas com produções locais.

Trata-se, portanto, de um fenômeno que pode ser considerado como de âmbito nacional, e que se estabeleceu enquanto gênero discursivo de alcance relevante.

Os “policialescos” que proliferaram no País nos últimos 10 anos não são, no entanto, uma novidade. Seus antecessores remontam a décadas anteriores. Baseado num antecessor homônimo, exibido pela TV Tupi no ano de 1979, o *Aqui e Agora*, lançado, em 1991 pelo SBT, foi um dos pioneiros do gênero. Ao longo dos anos 90, o programa representou uma tentativa da emissora de disputar a audiência do *Jornal Nacional*, da Rede Globo de Televisão.

A exploração de uma linguagem realística e a espetacularização dos fatos narrados eram suas principais características. E sua emergência enquanto produto pretensamente jornalístico tem relação direta com o desenvolvimento histórico dos chamados “programas de realidade”¹. Na época, alguns críticos do campo trataram de enquadrá-lo como “jornal popular”, sendo, inclusive, considerado por alguns autores como o primeiro do gênero na televisão brasileira.

¹ MAYER, 2006.

○ POPULAR E O GROTESCO

Há mais de 30 anos, Sodré (1983) já denunciava a tendência da radiodifusão brasileira, em especial da televisão, de apreço pelo grotesco, como um traço da cultura popular do País. Hoje, a audiência dos programas “policialescos” também se assenta na ideia de que há um suposto gosto popular pelo melodrama e pelo grotesco, comuns à tradição circense, ao teatro medieval e à estética dos programas de TV populares do Brasil reunidos sob a alcunha de “mundo-cão”².

Para além da inclinação ao sensacionalismo, Mayer (2006) acredita que é possível entender a aceitação popular dos “policialescos” por outro viés. Ao buscar compreender como o público recebia os discursos do *Aqui e Agora*, a autora constatou que o programa funcionava como um canal entre os trabalhadores e o aparato estatal.

Em outras palavras, a produção televisiva explorava a necessidade de os espectadores atuarem como cidadãos, inclusive, a partir de questionamentos à atuação do Estado, em um cenário marcado por mazelas sociais estruturais e um contexto de consolidação da incipiente democracia brasileira³.

A partir da participação em tais produções – ora de modo indireto, por meio de telefonemas ou cartas; ora de modo direto, durante a exibição do programa –, os espectadores podiam desenvolver uma atitude mais ativa diante de questões importantes, como acesso à educação, à saúde e, principalmente, à Justiça.

No caso do pioneiro *Aqui e Agora*, essa característica era ainda mais marcante, uma vez que o programa abria espaço para a participação do telespectador, encorajando-o a denunciar e a cobrar do Estado soluções para determinados problemas.

Assim, a produção televisiva funcionava como mediadora entre telespectadores e entes do Estado, principalmente aqueles vinculados ao controle e à garantia da segurança (polícia militar, secretários de segurança, etc.)⁴. Havia nele, portanto, uma tentativa de se estabelecer enquanto serviço de utilidade pública⁵.

Esse tipo de programa buscava mesclar-se a parâmetros jornalísticos, enquadrando suas produções no modelo estadunidense, então em fase de consolidação no Brasil, que atribuía à imprensa o papel de “cão de guarda” do povo, cabendo aos jornalistas fiscalizar e cobrar do poder público o efetivo atendimento aos cidadãos. O *slogan* do *Aqui e Agora* traduzia essa estratégia: “um jornal vibrante, uma arma do povo, que mostra na TV a vida como ela é!”.

² Programas sensacionalistas com apelo à violência, ao escárnio e ao escatológico comumente exibem deformidades, casos extraordinários e mesclam esses “ingredientes” com a exibição de mulheres seminuas e/ou ao apelo ao erotismo. Marcaram os anos 1950 e 1960, momento em que a TV procurava estabelecer-se enquanto veículo popular no Brasil.

³ Este período sucedeu a fase da transição democrática, que começou com a eleição de Tancredo Neves pelo Colégio Eleitoral, em 1985, seguiu com a posse de José Sarney e se consolidou em 1992, com o impeachment do presidente eleito Fernando Collor de Mello (MAYER, 2006).

⁴ Por conta da Ditadura Civil-Militar, ainda muito recente, havia, por parte da população, certo temor em acionar diretamente a polícia. Assim, o programa funcionava como essa ponte.

⁵ LOPEZ PIETRO, 1992.

VIOLAÇÕES DE DIREITOS: MUITO ALÉM DO “GOSTO”

O debate sobre os “gostos” é tão antigo na história da humanidade quanto o esforço de construção de padrões estéticos para diferenciá-los (bom e mal; melhor e pior; popular e elitista) ao longo dos séculos. De Platão a Aristóteles – ou de Kant a Adorno –, não cabe aqui retomar esse debate teórico-filosófico. É preciso, sim, lançar luz sobre o fato de que, independentemente do gosto do telespectador ou ouvinte, os programas “policialescos” têm violado sistematicamente uma série de direitos humanos.

Enquanto apontam supostos culpados pelos crimes que narram, tais programas expõem vítimas e acusados, violam direitos de crianças e adolescentes, promovem o racismo, o machismo e a homofobia, e legitimam e estimulam a violência policial. Apesar de tais violações serem condenadas por inúmeras normativas nacionais e diferentes tratados internacionais ratificados pelo Brasil, elas seguem acontecendo e têm sido cada vez mais recorrentes na televisão brasileira.

Casos como o do programa *Cidade 190*, da TV Cidade, de Fortaleza, que durante 17 minutos veiculou cenas de um estupro cometido contra uma criança de 9 anos de idade; da jornalista Mirella Cunha, do programa *Brasil Urgente*, da TV Bandeirantes (BA), que humilhou um suspeito detido numa delegacia; ou da âncora do *Jornal do SBT*, Rachel Sheherazade, que incitou a violência contra um suspeito amarrado num poste no Rio de Janeiro, traçam um pequeno panorama dessa realidade de violações no País⁶.

Mas o crescimento das violações em tais programas vem acompanhado de maior fiscalização por parte dos movimentos sociais e organizações da sociedade civil. Diante da ausência – ou ineficiência – de mecanismos de regulação do campo midiático pelo Estado brasileiro, tem sido a sociedade civil, por meio de ações articuladas, notadamente, com o Ministério Público Federal (MPF), a principal fonte de denúncia dessas cotidianas ocorrências nos canais de rádio e TV.

No entanto, como evidenciado por outros articulistas, as ações movidas pelo MPF não têm, necessariamente, alcançado resultados positivos. Salvaguardadas raras exceções, o Judiciário, quando responde a tais iniciativas, quase nunca atribui sanções às emissoras, restringindo-se a emitir Termos de Ajustamentos de Conduta (TAC) ou a garantir direitos de resposta coletivos.

Em geral, as reclamações esbarram em um obstáculo: a defesa do direito à liberdade de expressão como justificativa para a manutenção da exibição desses conteúdos. Assim, a liberdade de expressão tem sido utilizada de forma enviesada por advogados de emissoras concessionárias do serviço público de radiodifusão para impedir que uma mínima responsabilização das emissoras pela exibição de tais violações ocorra.

Independentemente do gosto do telespectador ou ouvinte, os programas “policialescos” têm violado sistematicamente uma série de direitos humanos.

⁶ NE: Os três casos estão registrados no Volume I desta publicação, como indicadores de violações.

Em síntese, os esforços que a sociedade brasileira tem empreendido para combater as violações de direitos nos programas “policialescos” têm sido esvaziados diante de pretensas ameaças à liberdade de expressão – dilema que, como evidenciado por outros estudiosos da temática, algumas das democracias mais consolidadas do mundo não parecem viver, ao imporem limites a esse tipo de produção.

O NECESSÁRIO EQUILÍBRIO ENTRE A LIBERDADE DE EXPRESSÃO E OUTROS DIREITOS FUNDAMENTAIS

A liberdade de expressão é um direito humano fundamental, previsto no Artigo 19 da Declaração Universal dos Direitos Humanos. Segundo o texto,

Toda pessoa tem direito à liberdade de opinião e expressão; este direito inclui a liberdade de, sem interferência, ter opiniões e de procurar, receber e transmitir informações e ideias por quaisquer meios e independentemente de fronteiras (ONU, 1948).

A premissa que fundamenta a liberdade de expressão e que está na origem do texto de 1948 é justamente a que visa fornecer o direito de voz ao mais fraco, ou seja, ao que não dispõe de aparato comunicacional, industrial ou estatal para exercer o seu direito à expressão. Vale lembrar que a Organização das Nações Unidas (ONU) e a declaração em foco nascem no período posterior à 2ª Guerra Mundial, quando havia grande preocupação com a proliferação de discursos totalitários, como o da Alemanha nazista.

A liberdade de expressão também está prevista no Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos (PIDCP), que avança na redação da Declaração Universal ao determinar, em seu artigo 19, que:

Toda pessoa terá direito à liberdade de expressão; esse direito incluirá a liberdade de procurar, receber e difundir informações e ideias de qualquer natureza, independentemente de considerações de fronteiras, verbalmente ou por escrito, em forma impressa ou artística, ou qualquer outro meio de sua escolha (ONU, 1966; BRASIL, 1992).

Redação semelhante é registrada na Convenção Americana sobre Direitos Humanos – também conhecida como Pacto de San José da Costa Rica –, ratificada pelo Brasil em setembro de 1992.

Assim, da forma como foi previsto e instituído, o direito à liberdade de expressão pode ser compreendido como um direito a ser garantido a cada cidadão diante de uma possível intervenção do Estado. Em outras palavras, o Estado não pode cercear o cidadão de manifestar suas ideias, ainda que essas sejam politicamente concorrentes com o *establishment*. Em uma sociedade democrática, portanto, a pluralidade e a diversidade de opiniões devem ser garantidas, tendo todos o mesmo direito à livre expressão de opinião e pensamento.

No Brasil, a Constituição Federal de 1988 estabelece o direito à liberdade de expressão, de manifestação do pensamento e de informação, e veda a prática da censura. A Carta Magna brasileira possuiu ainda um capítulo dedicado à Comunicação Social. Seu primeiro artigo (220) determina, de forma explícita, 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, 1988).

No entanto, os mesmos instrumentos que estabelecem a liberdade de expressão como um direito fundamental também explicitam que tal liberdade não pode ser tratada como um direito absoluto, considerado e garantido em detrimento dos demais direitos fundamentais.

A Convenção Americana sobre Direitos Humanos, por exemplo, estabelece que não deve haver censura prévia, mas impõe a responsabilização do autor diante de abusos no exercício da liberdade de expressão. Já o PIDCP, além de firmar a necessidade de se responsabilizar os autores, prevê restrições à liberdade de expressão diante de determinados casos, como a apologia ao ódio nacional, racial ou religioso, desde que haja legislação específica para tal.

A Constituição brasileira, na esteira do que estabelecem os tratados internacionais de direitos humanos, também define, em seu artigo 5º, que:

IV - é livre a manifestação do pensamento, sendo vedado o anonimato; V - é assegurado o direito de resposta, proporcional ao agravo, além da indenização por dano material, moral ou à imagem; [...] X - são invioláveis a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das pessoas, assegurado o direito a indenização pelo dano material ou moral decorrente de sua violação [...] (BRASIL, 1988).

Segundo a Constituição (art. 220, parágrafo 3º, inciso II), compete à lei federal:

estabelecer os meios legais que garantam à pessoa e à família a possibilidade de se defenderem de programas ou programações de rádio e televisão que contrariem o disposto no art. 221, bem como da propaganda de produtos, práticas e serviços que possam ser nocivos à saúde e ao meio ambiente (Idem).

No entanto, no Brasil, a defesa da liberdade de expressão tem sido usada para garantir a opinião justamente dos que possuem o aparato comunicacional, ou seja, os grandes grupos de comunicação. Ao serem questionados sobre o conteúdo que veiculam, tais grupos se utilizam desse direito fundamental para tentar garantir o seu próprio direito de reproduzir, em massa, discursos que ferem a dignidade de diferentes grupamentos e pessoas.

É prática recorrente das emissoras de rádio e TV tacharem de censura qualquer esforço para se estabelecer uma regulação mínima para o campo da comunicação de massa. Assim, além da hegemonia da audiência, garantem a hegemonia do discurso que reproduzem. Segue, portanto, valendo a lei do mais forte, mesmo nos casos em que há sanções previstas em leis infraconstitucionais.

Os esforços que a sociedade brasileira tem empreendido para combater as violações de direitos nos programas “policialescos” têm sido esvaziados diante de pretensas ameaças à liberdade de expressão.

Países como Estados Unidos, França, Reino Unido, Canadá, Argentina e Portugal, entre outros, não apenas possuem regras legislativas e normas específicas para regulação e avaliação do conteúdo da radiodifusão como também dispõem de órgãos específicos – em geral autarquias independentes – para exercerem de fato a regulação e acompanhar o cumprimento às normas estabelecidas.

Nesses países, a avaliação do conteúdo veiculado é efetiva, fazendo parte, inclusive, do processo de avaliação das emissoras no momento de renovação de suas outorgas. O entendimento de que a programação de rádio e TV é parte essencial do serviço público prestado por empresas concessionárias impõe às empresas o dever de prestar esse serviço com qualidade e em consonância com o respeito aos direitos humanos.

Algo, infelizmente, distante do quadro esboçado pelos programas “políciaescos” do Brasil contemporâneo.

* Iara Gomes de Moura é jornalista e mestranda do Programa de Pós Graduação em Comunicação da Universidade Federal Fluminense.

Casos emblemáticos de violações de direitos

Jonas Valente*

Os chamados programas “policialescos” espetacularizam a violência por meio do reforço da cultura do medo e da cultura da repressão. Neles, multiplica-se, por exemplo, uma visão idealizada de agentes policiais e a defesa do uso da violência praticamente como única alternativa no combate ao crime. Se, por um lado, suspeitos e criminosos condenados são tratados da mesma maneira, ignorando-se o processo penal, a presunção de inocência, o direito de defesa e outras garantias do Estado Democrático de Direito, por outro, agressões aos moradores de favelas e mortes em zonas de conflito entre grupos criminosos e agentes da polícia são entendidas como “efeitos colaterais” da “guerra contra o crime”.

Mas o conjunto de violações de direitos humanos encontrado em tais programas vai muito além. O primeiro volume desta publicação traz uma relação das principais violações observadas cotidianamente nos conteúdos “policialescos” veiculados em emissoras de rádio e TV: “Desrespeito à presunção de inocência”; “Incitação ao crime e à violência”; “Incitação à desobediência às leis ou às decisões judiciais”; “Exposição indevida de pessoas”; “Exposição indevida de família(s)”; “Discurso de ódio e Preconceito de raça, cor, etnia, religião, condição socioeconômica, orientação sexual ou procedência nacional”; “Identificação de adolescentes em conflito com a lei”; “Violação do direito ao silêncio”; e “Tortura psicológica e Tratamento Desumano ou Degradante”. Dentro deste quadro, alguns casos ganharam repercussão nacional, em função da gravidade das violações cometidas e do alcance das mensagens transmitidas.

Na Bahia, os programas *Se Liga Bocão*, da TV Itapoan, afiliada da Rede Record, e *Na Mira*, da TV Aratu, afiliada do SBT, vêm sendo acompanhados por autoridades judiciais locais, pelas recorrentes violações de direitos humanos praticadas. Utilizando uma atuação quase teatral, seus apresentadores emitem opiniões sobre os casos investigados pela polícia, julgando e condenando, sem direito à defesa, aqueles que ali são expostos. Ofensivas e chacotas são comuns nessa atuação.

Uziel Bueno, apresentador do *Na Mira*, utiliza bordões como “o sistema é bruto” para justificar suas declarações. Assim o apresentador é descrito num estudo produ-

zido sobre os programas “policialescos” pelo Centro de Comunicação, Democracia e Cidadania (CCDC)¹⁰:

Seu personagem se assemelha ao estereótipo do justiceiro, que de forma violenta e destemida faz justiça com as próprias mãos. “Tem o céu. Tem o inferno. Tem o Na Mira no meio, parceiro”, alertava Uziel durante o programa. Se o crime supostamente cometido pelo cidadão fosse descoberto, o julgamento seria feito pelo programa e a condenação ao céu e ao inferno caberia a ele, o orquestrador do purgatório (CCDC et al, 2011).

Em geral, o relato dos casos ocorre no momento de atuação da polícia – e não após o devido processo penal –, e os suspeitos são classificados como criminosos, mesmo sem qualquer comprovação do suposto ato ilícito, sendo tratados com termos pejorativos, como “marginal” e “vagabundo”. Não por acaso, o perfil dos personagens retratados é coincidente: jovens negros, pobres e de bairros periféricos de Salvador.

Além disso, os discursos dos apresentadores do *Na Mira* e *Se Liga Bocão* trazem claros contornos de incitação à violência. Ao condenar os supostos criminosos, a solução colocada é a repressão violenta. Ao mesmo tempo, as vítimas e suas famílias são exploradas e expostas indevidamente. Imagens de corpos após assassinatos são frequentes, muitas vezes sem a utilização do recurso de “embaçamento” da imagem. Familiares tanto de vítimas quanto de suspeitos são entrevistados e têm seus dramas explorados pelas equipes de “reportagem” e por apresentadores.

O conjunto de violações de direitos humanos praticadas pelo *Na Mira* levou entidades ligadas ao movimento negro a entrarem com uma representação no Ministério Público da Bahia contra a emissora. Em 2009, o órgão ajuizou uma Ação Civil Pública contra o programa, alegando desrespeito aos direitos e garantias fundamentais da pessoa humana. A ação questionava a violação do direito constitucional à presunção de inocência e afirmava que, ao realizar a “execração pública”, a emissora reforçava uma lógica de discriminação contra jovens negros e de periferia.

Como afirmam os autores da ação:

O problema deste programa não é o de eventualmente ter ultrapassado, nesse ou naquele ponto, os limites do direito humano fundamental da liberdade de ‘expressão da atividade intelectual, artística, científica e de comunicação, independente de censura ou licença’. O problema é muito maior, pois o ‘Na Mira’ viola de forma sistemática, reiterada e ostensiva uma série de outros direitos fundamentais igualmente importantes (MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL NA BAHIA, 2009).

Uma semana depois do ajuizamento da ação, a Justiça determinou a retirada temporária do programa *Na Mira* do ar. Frente a esse quadro, os diretores da TV Aratu assinaram um Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) com o Ministério Público da Bahia. Ele previa adequação do horário de veiculação e respeito à legislação e aos direitos das pessoas.

¹⁰ CCDC é um núcleo de pesquisa da Faculdade de Comunicação (Facom) da Universidade Federal da Bahia (Ufba) que tem por objetivo divulgar e efetivar o direito à comunicação. Sua proposta é intermediar a academia e as organizações sociais em ações de extensão, ensino e pesquisa na área de comunicação e democracia.

Vale lembrar que o fato de tais programas serem compreendidos como jornalísticos dificulta o combate às violações de direitos humanos nessas produções. Pela regulação brasileira, conteúdos jornalísticos não podem, por exemplo, ser submetidos ao sistema de Classificação Indicativa, não tendo, assim, faixas horárias específicas para serem veiculados em função da idade do público telespectador, como ocorre com filmes, shows e novelas. Desta forma, acabam sendo transmitidos a qualquer hora do dia e da noite, para qualquer público, incluindo aí crianças e adolescentes.

Após a assinatura do Termo de Ajustamento de Conduta, o Ministério Público da Bahia chegou a declarar que a emissora TV Aratu estaria respeitando os termos do acordo. No entanto, levantamento produzido pelo CCDC, em parceria com o Intervezes - Coletivo Brasil de Comunicação Social e a Cipó - Comunicação Interativa, mostrou que as violações de direitos humanos continuam ocorrendo nos programas “policialescos” da Bahia.

UM ESTUPRO DE CRIANÇA COMO DESTAQUE DE PROGRAMAÇÃO

Outro caso que merece destaque aconteceu em janeiro de 2014, quando a emissora cearense TV Cidade, afiliada da Rede Record, veiculou em seus programas *Cidade 190* e *Cidade Alerta CE* uma reportagem de 17 minutos expondo o estupro de uma menina de 9 anos. A cena foi repetida diversas vezes e o único recurso utilizado para preservar a vítima foi o embaçamento de suas genitais e, em apenas alguns trechos, de seu rosto.

Segundo parentes da menina, as imagens foram gravadas por uma câmera da família que havia sido colocada na sala da casa e que, mesmo sem ter sido instalada com esse propósito, capturou as imagens do estupro cometido por um vizinho, que trabalhava como pedreiro na reforma no imóvel.

Além de expor a menina, as narrativas mostraram o local de residência da vítima e do agressor e os repórteres entrevistaram familiares e vizinhos, acumulando diversas violações de direitos previstas na Constituição Federal e no Estatuto da Criança e do Adolescente/ECA (Lei Nº 8.069 de 1990), entre outras legislações infringidas.

Entidades da sociedade civil cearense protestaram contra o ocorrido e organizaram uma série de reuniões e atividades para reivindicar a responsabilização da emissora. Um ato foi realizado em frente à sede da TV Cidade no dia 17 de janeiro de 2014, com o mote “Nossa dor não é espetáculo”. Na nota conjunta elaborada pelas organizações, as entidades afirmam que:

Não se trata, contudo, de um caso isolado. Desde 1990, quando o primeiro programa policial produzido no Ceará foi ao ar, assistimos, diariamente, violações de direitos de toda ordem: apelo à violência, criminalização da pobreza, exposição e ridicularização de vítimas e agressores. Até onde pode chegar o abuso e a irresponsabilidade ‘jornalística’ de um canal de TV através de seus programas policiais? (CEDECA et al, 2014).

O fato de tais programas serem compreendidos como jornalísticos dificulta o combate às violações de direitos humanos nessas produções.

As entidades também reivindicaram a atuação do Ministério Público no sentido de garantir, não apenas no caso do *Cidade 190* e do *Cidade Alerta CE*, como em outros programas “policiaescos”, o respeito à legislação de proteção de crianças e adolescentes e a punição das emissoras em casos de violações de direitos humanos. Na nota, pediram, ainda, que o Ministério da Justiça incluía programas de cunho policial no sistema de Classificação Indicativa.

Após a reação pública, o vídeo com a “reportagem”, que seguia disponível no site da empresa, foi retirado do ar. A TV Cidade divulgou nota na qual afirmava que a veiculação das imagens ocorrera “a pedido expresso de seu pai [da criança], que, em desespero, solicitou essa providência por entender que tal procedimento ajudaria a punir o criminoso”, e que isso fora feito sem dados que identificassem a vítima, o que teria garantido a proteção da criança. No entanto, mesmo depois de ter sido avisada de que a veiculação das imagens configurava crime, a TV Cidade voltou a exibí-las em sua programação, o que também foi feito por outras emissoras do estado, como a TV Diário.

Além de sofrer violência sexual, a menina teve o local da sua residência identificado, o que expôs a vítima a outras formas de violência, como a violação de sua privacidade. E a exposição de uma criança de 9 anos em um ato de violência extrema, como o estupro, violou não apenas os direitos da menina como expôs indevidamente toda a sua família. Assim, a repercussão do caso e as novas “reportagens” a respeito acabaram por reforçar a violação inicial, sem que houvesse qualquer reflexão por parte dos veículos de mídia sobre tal prática.

DISCURSO CONTRA OS DIREITOS HUMANOS

Provocado pela sociedade civil, o Ministério das Comunicações multou a TV Cidade em R\$23.029,34, justificando que o vídeo transmitido viola o regulamento dos serviços de radiodifusão, que proíbe as concessionárias de transmitir programas que atentem contra o sentimento público, expondo pessoas a situações que, de alguma forma, redundem em constrangimento.

Para além das violações de direitos humanos praticadas, muitos dos programas “policiaescos” se utilizam de um discurso populista e autoritário contra os direitos humanos. Reproduzem a perspectiva de que a defesa dos direitos à dignidade humana, em especial das pessoas suspeitas ou acusadas de cometerem crimes, seria algo danoso à necessária ação de combate ao crime.

Em junho de 2013, por exemplo, o programa *Cidade Alerta*, da TV Record, fez a cobertura ao vivo de uma operação do Bope (Batalhão de Operações Especiais da Polícia Militar do Rio de Janeiro) na Favela da Maré, uma das comunidades que compõem o chamado Complexo do Alemão. O episódio, que ficou conhecido como Chacina da Maré, culminou na morte de nove moradores e um policial militar. Em imagens aéreas, o programa mostrou a troca de tiros e o desespero de moradores na linha de fogo.

Enquanto as imagens se sucediam, o apresentador do programa, Marcelo Resende, chamava a atenção dos telespectadores para o armamento pesado nas mãos daqueles que eram apontados como traficantes. Na volta para o estúdio, o apresen-

tador gesticulou, indignado, e comentou com um colega no estúdio: “Aí a polícia taca metralhadora nesse pessoal e vem sempre alguém dos direitos humanos falar”. O outro apresentador completou: “E fica esse pessoal [dos direitos humanos] querendo comprometer os policiais que estavam lá arriscando a vida”.

Na mesma linha, outro episódio ganhou repercussão nacional e vale ser lembrado, ainda que não se refira a um programa “policialesco”. No dia 4 de fevereiro de 2014, Rachel Sheherazade, âncora do *Jornal do SBT*, durante o editorial do telejornal, abordou o caso de um jovem negro que havia sido amarrado em um poste no bairro do Flamengo, zona sul do Rio de Janeiro. O jovem, que na ocasião ainda não havia completado a maioridade, teve suas roupas arrancadas e sofreu inúmeros pontapés, que deixaram seu corpo coberto de sangue e cheio de hematomas.

Disse a jornalista durante o editorial do telejornal:

O marginalzinho amarrado ao poste era tão inocente que em vez de prestar queixa contra seus agressores, ele preferiu fugir antes que ele mesmo acabasse preso. É que a ficha do sujeito está mais suja do que pau de galinheiro. No país que ostenta incríveis 26 assassinatos a cada 100 mil habitantes, que arquiva mais de 80% dos inquéritos de homicídio e sofre de violência endêmica, a atitude dos vingadores é até compreensível. O Estado é omissivo, a polícia desmoralizada, a justiça é falha. O que resta ao cidadão de bem que ainda por cima foi desarmado? Se defender, é claro. O ataque aos bandidos é o que eu chamo de legítima defesa coletiva de uma sociedade sem Estado contra um estado de violência sem limite. E aos defensores dos direitos humanos que se apiedaram do marginalzinho preso ao poste, eu lanço uma campanha, faça um favor ao Brasil, adote um bandido! (EDITORIAL, 2014).

Uma análise do comentário institucionalizado permite identificar uma série de graves violações cometidas contra os direitos humanos. Como registrado no Volume I da presente publicação, a âncora atacou fortemente a presunção de inocência do adolescente, discriminou-o ao tratá-lo como “marginalzinho” e incitou ao crime, à violência e ao desrespeito às leis do País ao defender a ação dos agressores que castigaram o rapaz sem qualquer comprovação de que ele cometera, efetivamente, delitos. Ao fazer isso, Sheherazade utilizou uma concessão pública de televisão para reforçar um discurso de ódio e apoiar iniciativas como essas, em uma postura de claro endosso e estímulo a novos atos de violência.

Os episódios citados expõem a estreita relação entre os meios de comunicação e a difusão de conteúdos que reforçam o estabelecimento de uma cultura de violação de direitos humanos, violência e barbárie.

É importante destacar ainda que a agressão contra o jovem negro foi cometida por um grupo de jovens brancos moradores da zona sul, que foram classificados por alguns veículos da imprensa como “justiceiros”, ou seja, aqueles que fazem justiça.

Embora, como dito, o episódio não tenha ocorrido em um programa “policialesco”, o editorial da âncora do SBT segue a lógica desses programas e revela um novo

fenômeno – certa contaminação dos programas jornalísticos, pelo mesmo tipo de linguagem: discurso autoritário e reprodução de imagens e conteúdos degradantes, característicos dos “policialescos”².

Diversas entidades lançaram notas de repúdio ao comentário/editorial da jornalista. “[...] Sheherazade violou os direitos humanos, o Estatuto da Criança e do Adolescente e fez apologia à violência”, dizia nota do Sindicato dos Jornalistas Profissionais do Município do Rio de Janeiro e de sua Comissão de Ética (2014).

O Sindicato dos Jornalistas Profissionais do Distrito Federal também divulgou nota condenando as declarações, lembrando que emissoras de rádio e TV são concessões públicas e devem ter compromisso com os direitos humanos e com a cidadania. E defendeu que:

[...] o profissional jornalista tem que ter uma postura ética perante episódios como esse, compreendendo seu importante papel na construção da cidadania e de uma sociedade efetivamente democrática. Não podem incitar a violência e qualquer tipo de preconceito, seja de cor, classe social, gênero, religião e orientação sexual (SINDICATO DOS JORNALISTAS PROFISSIONAIS DO DISTRITO FEDERAL, 2014).

O Código de Ética dos Jornalistas Brasileiros estabelece, em seu artigo 6º, como dever do jornalista “combater a prática de perseguição ou discriminação por motivos sociais, econômicos, políticos, religiosos, de gênero, raciais, de orientação sexual, condição física ou mental, ou de qualquer outra natureza”³. E estabelece ainda que o jornalista não pode “usar o jornalismo para incitar a violência, a intolerância, o arbítrio e o crime” (Ibidem, art. 7º). A Comissão Nacional de Ética da Federação Nacional dos Jornalistas analisou o caso e concluiu que Sheherazade desrespeitou o Código de Ética em diversos aspectos⁴.

A presidenta da Comissão de Direitos Humanos do Senado Federal, deputada federal Ana Rita (PT-ES), oficiou o Ministério Público do Estado de São Paulo para investigar o caso. Em conjunto com organizações da sociedade civil, entre elas o Intervezes, a Comissão de Direitos Humanos e Minorias da Câmara dos Deputados e diversos deputados federais, como Chico Alencar (PSOL/RJ), Ivan Valente (PSOL/SP) e Érika Kokay (PT/DF), entraram com uma representação na Procuradoria-Geral da República contra a jornalista e a emissora, por apologia ao crime.

A Procuradoria Regional dos Direitos do Cidadão em São Paulo, órgão do Ministério Público Federal, acatou a representação e moveu, em setembro de 2014, Ação Civil Pública contra o SBT.

Dias depois do editorial, a jornalista emitiu novo comentário, afirmando ser contra a “violência pela violência”, mas reforçando a tese do “direito da população se de-

² Em abril de 2014, a TV Globo exibiu a foto do corpo do dançarino do *Programa Esquenta*, Douglas Rafael da Silva Pereira, assassinado dentro de uma creche do Rio de Janeiro, nos dois principais jornais da emissora: Jornal Hoje, às 13h20, e Jornal Nacional, às 20h30. Em ocasiões anteriores, os editores de ambos os jornais haviam optado por veicular uma simulação da cena e não a cena em si.

³ FENAJ, 2007.

⁴ FENAJ, 2010.

fender”. Em entrevistas, afirmou que fora contratada para “falar o que pensa”. Após a pressão, o SBT decidiu tirar a jornalista do ar. Ela retomou a função na bancada do telejornal, mas seus comentários foram suspensos, ficando os editoriais da emissora a cabo apenas da direção de jornalismo.

Os episódios citados se tornam emblemáticos, na medida em que expõem a estreita relação entre os meios de comunicação e a difusão de conteúdos que reforçam o estabelecimento de uma cultura de violação de direitos humanos, violência e barbárie. Há muito os programas “políciaescos” exibidos diariamente em diversos canais de televisão alimentam as audiências com coberturas sensacionalistas que exploram a dor e a miséria e atentam contra a dignidade humana, num quadro em que faltam ao Estado brasileiro vontade política, leis e mecanismos de regulação mais efetivos para combater tais violações.

* Jonas Valente é jornalista e mestre em Comunicação pela Universidade de Brasília.

Lacunas legislativas na regulação da mídia no Brasil

Ana Claudia Mielke*

○ Brasil possui leis que podem ser usadas para estabelecer a responsabilização daqueles que desrespeitam a dignidade humana nos meios de comunicação de massa. Boa parte dessa normativa está prevista na Constituição Federal e em leis infraconstitucionais, como o Estatuto da Criança e do Adolescente (lei nº 8069, de 1990), os Códigos Civil e Penal (leis nº 10.406/2002 e 2848/1940), o Estatuto do Idoso (lei nº 10.741, de 2003) e o Estatuto da Igualdade Racial (lei nº 12.288, de 2010).

O País também é signatário de diversas convenções internacionais que condenam violações de direitos humanos e que foram incorporadas ao direito interno, seguindo o que determina nossa Constituição, nos parágrafos 2º e 3º do artigo 5º. O Estado brasileiro assume, dessa forma, obrigações de ação ou omissão relativas aos direitos humanos previstas em textos internacionais.

No que se refere à legislação específica do setor midiático, o Código Brasileiro de Telecomunicações/CBT (decreto-lei nº 4.117, de 1962) e o Regulamento dos Serviços de Radiodifusão (decreto-lei nº 52.795, de 1963) tratam de dois aspectos centrais relacionados aos direitos humanos na mídia. O CBT determina que, na exploração do serviço de radiodifusão, “os serviços de informação, divertimento, propaganda e publicidade das empresas de radiodifusão estão subordinados às finalidades educativas e culturais inerentes à radiodifusão, visando aos superiores interesses do País” (art. 38, “d”), e que “a liberdade de radiodifusão não exclui a punição dos que praticarem abusos no seu exercício” (art. 52).

De acordo com o texto, constitui abuso neste exercício o emprego desse meio de comunicação para, entre outras ilicitudes, a prática de crime ou contravenção, incluindo a propaganda de guerra; a ofensa à moral familiar, pública, ou aos bons costumes; e a promoção de campanha discriminatória de classe, cor, raça ou religião. O direito à renovação da concessão decorre do cumprimento, pela empresa, de exigências legais ou regulamentares como esta (art. 67, parágrafo único).

Já o decreto presidencial 52.795/63, que regulamenta os serviços de radiodifusão, proíbe as concessionárias de “transmitir programas que atentem contra o sentimento

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

No entanto, à exceção do que está previsto no CBT e no Regulamento de 1963, as demais leis em vigor no Brasil são genéricas e pouco voltadas para a questão de conteúdos veiculados no campo da comunicação de massa e, especificamente, no setor da radiodifusão. Ao mesmo tempo, os artigos constitucionais relacionados ao tema ainda não foram regulamentados. É o caso, por exemplo, do artigo 220, que determina como sendo competência da União estabelecer os meios legais que garantam à pessoa e à família a possibilidade de se defenderem de programações de rádio e televisão que contrariem o disposto no artigo 221 – que determina as finalidades educativas, culturais e artísticas da radiodifusão.

São raríssimas as normas específicas, como o Estatuto da Igualdade Racial, que prevê, por exemplo, em seu artigo 26, que o poder público deve garantir medidas para “coibir a utilização dos meios de comunicação social para a difusão de proposições, imagens ou abordagens que exponham pessoa ou grupo ao ódio ou ao desprezo, por motivos fundados na religiosidade de matrizes africanas”¹.

O fato de existirem poucas leis diretamente voltadas ao campo da comunicação de massa acaba por dificultar a responsabilização objetiva das empresas em casos de violações. Isso porque, na ausência de regulamentação específica, cabe ao Poder Judiciário interpretar as normativas à luz do debate vigente – o que, nem sempre, favorece a defesa dos direitos humanos no setor. Atualmente, na análise de casos relacionados ao conteúdo veiculado pelas emissoras, há uma tendência da Justiça em priorizar o direito à liberdade de expressão dessas empresas, em detrimento da garantia do respeito à dignidade humana.

OS LIMITES DO CÓDIGO BRASILEIRO DE TELECOMUNICAÇÕES E DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL

O Código Brasileiro de Telecomunicações (CBT) é uma lei federal promulgada em 1962, ou seja, há mais de 50 anos. Ao lado do Regulamento dos Serviços de Radiodifusão, aprovado no ano seguinte, trata-se do principal instrumento usado para a regulação da radiodifusão hoje no País. No entanto, apesar de ser uma legislação robusta, não acompanhou a evolução tecnológica do setor, tampouco o debate político ocorrido no Brasil nas últimas cinco décadas.

Cabe ao CBT² regular todo o processo administrativo-legal e técnico da radiodifusão brasileira. É nele que está previsto, por exemplo, que uma concessão tem duração de 15 anos no caso das TVs e de 10 anos no caso das rádios. Também é dele a previ-

¹ BRASIL, 2010.

² Para facilitar a compreensão do leitor, as referências feitas ao CBT daqui em diante consideram tanto o Decreto-lei de 1962 quanto seu regulamento de 1963.

são de que uma outorga pode ser renovada automaticamente, desde que não sejam comprovadas irregularidades durante o período de exploração do serviço.

Do ponto de vista da programação dos canais, no entanto, o CBT traz dispositivos bastante tímidos. Como citado, há basicamente dois itens nos quais é possível enquadrar com precisão eventuais violações de direitos humanos praticadas pela mídia: “atentado contra o sentimento público, expondo pessoas a situações que, de alguma forma, redundem em constrangimento, ainda que seu objetivo seja jornalístico”, e “promoção de campanha discriminatória de classe, cor, raça ou religião”.

Um caso recente envolvendo o Ministério Público Federal (MPF) mostrou como os dois dispositivos são limitados, quando o assunto é proteção aos direitos humanos.

À exceção do Código Brasileiro de Telecomunicações e do Regulamento de 1963, as leis em vigor no Brasil são genéricas e pouco voltadas para os conteúdos veiculados no campo da comunicação de massa.

Em 2005, o MPF em São Paulo entrou com uma Ação Civil Pública contra a Rede Record, a TV Gazeta e a Rede Mulher de Televisão em função da reiterada veiculação de programas religiosos com enfoques negativos, de cunho discriminatório contra religiões de matriz africana.

Palavras e expressões como “encosto”, “demônios”, “espíritos imundos”, “bruxaria”, “feitiçaria” e “sessão de descarrego” eram usadas com frequência na programação desses canais. No texto da ação, o MPF lembra que a liberdade de manifestação do pensamento deve ser entendida em seus corretos termos e amplitudes, e

que há limites a serem observados, como o respeito ao outro – o que não estaria ocorrendo nos programas religiosos veiculados por aquelas emissoras.

A ação levou o Ministério das Comunicações a analisar o conteúdo dos programas. Porém, a Consultoria Jurídica do órgão considerou que qualquer punição às emissoras deveria se basear em condutas exatamente condizentes com a infração prevista em lei; do contrário, não poderiam caracterizar tal infração. E que, naquele caso, não era possível caracterizar a ocorrência de uma “campanha discriminatória” – ou seja, uma ação voluntária, reiterada e recorrente – por parte das emissoras. No parecer, está registrado que, para o Estado exercer seu dever de punir em face de uma conduta socialmente reprovada, tal conduta deve estar descrita prévia, objetiva e precisamente em lei³.

O mesmo tipo de problema (conduta violadora, sem legislação proibitiva correspondente) ocorre com os programas “policialescos”, que carregam ainda a seu favor o fato de serem considerados jornalísticos. A Carta Magna brasileira, a exemplo do que se desenhou nas constituições democráticas modernas, diferencia o conteúdo jornalístico dos demais, dando-lhe um caráter de produto informativo praticamente

³ BARBOSA, 2013.

imune à regulação. Destaca, assim, no artigo 220, parágrafo 1º, que “[...] nenhuma lei conterá dispositivo que possa constituir embaraço à plena liberdade de informação jornalística em qualquer veículo de comunicação social”⁴.

Porém, o mesmo artigo constitucional prevê, no artigo 5º, inciso X, que sejam considerados, para a garantia dessa condição, outros direitos fundamentais: a inviolabilidade da “intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das pessoas, assegurado o direito a indenização pelo dano material ou moral decorrente de sua violação” (BRASIL, 1988). Mas não há leis que relacionem tal artigo à radiodifusão. Em outras palavras, a Constituição traz a premissa, mas não há leis infraconstitucionais voltadas especificamente aos meios de comunicação de massa capazes de regular tal dimensão das violações de direitos.

Da mesma forma, a ausência de regulamentação de artigos como o 221, que determina que a programação das emissoras deve dar preferência às finalidades educativas, artísticas, culturais e informativas, e promover a cultura regional e estimular as produções independentes, amplia os obstáculos enfrentados no combate às violações de direitos nas produções de rádio e TV enfocadas na presente publicação⁵.

Tais limites demonstram o quão difícil é responsabilizar os canais pelas cotidianas violações de direitos humanos difundidas nos programas “policialescos”. Em outras palavras, impedir a ocorrência de abusos e aplicar sanções quando esses forem comprovados continua sendo uma questão fundamental do ponto de vista da regulação da comunicação social no Brasil.

OUTROS VAZIOS LEGISLATIVOS RELEVANTES

Além das limitações gerais já citadas, no Brasil há a ausência de leis e outras normas voltadas a aspectos específicos da prestação do serviço de radiodifusão, do ponto de vista de sua programação.

EXIBIÇÃO DE IMAGENS. Uma lacuna importante, e que precisa ser urgentemente sanada, diz respeito à exibição de imagens de pessoas sem autorização prévia. Trata-se de uma violação muito comum nos programas “policialescos”. Ela ocorre quando o apresentador, o repórter fotográfico ou cinematográfico veicula imagens de uma pessoa em circunstâncias que violam sua honra e intimidade, à sua total revelia⁶.

Conforme já visto, a Constituição diz que são invioláveis a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem⁷ das pessoas, assegurado o direito a indenização por dano material ou moral⁸. Mas o Brasil não prevê sanção para a exibição dessas imagens, o que acaba dificultando a caracterização de uma infração, do ponto de vista legal, por

⁴ BRASIL, 1988.

⁵ A maioria dos artigos do Capítulo V da Constituição Federal (da Comunicação Social) carece da devida regulamentação.

⁶ A difusão de imagens sem autorização prévia também é bastante comum em veículos impressos, como jornais e revistas. O foco da presente publicação, porém, são os programas “policialescos” de rádio e TV.

⁷ Importante registrar que a proteção à imagem prevista na Constituição não se refere apenas ao aspecto pictórico (fotografias, filmagens etc.). O conceito pode ser estendido ao conjunto de características que produzem a representação identitária de um indivíduo ou grupos de indivíduos. O aspecto aqui problematizado, porém, é o pictórico.

⁸ BRASIL, 1988.

parte dos programas em foco. A única lei que trata da difusão de imagens de acusados é o Código Civil (lei nº 10.406, de 2002), que diz, em seu artigo 20:

Salvo se autorizadas, ou se necessárias à administração da justiça ou à manutenção da ordem pública, a divulgação de escritos, a transmissão da palavra, ou a publicação, a exposição ou a utilização da imagem de uma pessoa poderão ser proibidas, a seu requerimento e sem prejuízo da indenização que couber, se lhe atingirem a honra, a boa fama ou a respeitabilidade, ou se se [sic] destinarem a fins comerciais (BRASIL, 2002).

O texto, assim, em vez de exigir autorização prévia para veiculação, diz que a exibição dessas imagens “pode vir a ser proibida”, deixando, portanto, uma brecha para a exploração da imagem e a violação da privacidade de suspeitos ou acusados. Desta forma, ações que buscam responsabilizar os meios de comunicação pela exibição de imagens de suspeitos e pessoas sob a tutela do Estado – como detidos em delegacias – acabam sendo enquadradas na tipificação de outros crimes, como o de calúnia, previsto no Código Penal Brasileiro (Lei nº 2.848 de 1940).

DISCURSO DE ÓDIO. Em diversos países europeus o discurso de ódio é definido juridicamente como:

[...] qualquer expressão que espalha, incita, promove ou justifica ódio racial, xenofobia, antissemitismo ou qualquer outra forma de intolerância. Incluindo: intolerância causada por nacionalismo agressivo e etnocentrismo, discriminação e hostilidade contra minorias, migrantes e pessoas de origem estrangeira (CONSELHO DA EUROPA, 1950).

No Brasil, apesar da ocorrência de discursos de ódio proferidos por apresentadores de programas “policialescos”, que induzem ou incitam a prática discriminatória contra grupos sociais como homossexuais, nordestinos etc., tal prática não é tipificada objetivamente como crime pela legislação nacional – como acontece com o preconceito de raça, cor, etnia, religião ou procedência nacional⁹.

Para alguns juristas, em casos da incitação ao ódio por cor ou raça, etnia ou religião, é possível enquadrar discursos de rádio e TV nas condutas previstas na Lei de Combate ao Racismo (lei nº 7.716, de 1989) e na Lei do Genocídio (lei nº 2.889, de 1956). A primeira estabelece, inclusive, que se qualquer dos crimes previstos no artigo 20 da lei for cometido por intermédio dos meios de comunicação social ou publicação de qualquer natureza, o juiz poderá determinar, ouvido o Ministério Público ou a pedido deste, a “cessação das respectivas transmissões radiofônicas ou televisivas”¹⁰.

Há também a possibilidade de se recorrer à Convenção Internacional sobre Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial (1968), da qual o Brasil é signatário. No entanto, uma lei nacional tratando diretamente do discurso de ódio

⁹ As discriminações por religião ou procedência nacional foram acrescentadas ao marco legal brasileiro pelo decreto-lei nº 9.459, de 1997. No Brasil não existe, no entanto, legislação que condene ação discriminatória contra classe social, como previsto, por exemplo, na Convenção Europeia dos Direitos Humanos, cujo artigo 14 proíbe quaisquer discriminações “fundadas no sexo, raça, cor, língua, religião, opiniões políticas ou outras, a origem nacional ou social, a pertença a uma minoria nacional, a riqueza, o nascimento ou qualquer outra situação”.

¹⁰ *Ibidem*, parágrafo 3º.

no rádio e na TV poderia garantir a punição dos programas “policialescos” que incorressem nesta prática.

DIREITO DE RESPOSTA. A Constituição Federal assegura, em seu art. 5º, inciso V, o direito de resposta proporcional ao agravo, além da indenização por dano material, moral ou à imagem (BRASIL, 1988). O problema é que, atualmente, o direito de resposta só pode vir a ser garantido em caso de decisão favorável em processos penais ou civis movidos contra o autor do agravo. Desde 2009, quando a Lei de Imprensa (Lei Nº 5.250 de 1967), que também regulava o direito de resposta, foi considerada inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal (STF), não há em vigor no País uma lei específica, normatizando tal direito na radiodifusão.

Depender de uma decisão judicial para ter um direito constitucional garantido, além do prejuízo trazido pela demora do processo legal, pode provocar outros danos a quem já teve sua imagem ou moral afetada. Um deles pode vir da negação de um direito de resposta coletivo, em casos em que todo um grupo social for ofendido por manifestações preconceituosas ou violadoras de direitos. São raros os exemplos de entendimento mais amplo do Poder Judiciário acerca de danos coletivos que se desdobraram na garantia de direito de resposta para todo o grupo afetado.

Uma lei específica tratando dos diferentes aspectos do direito de resposta, que o garantisse, independentemente de processo judicial, seria fundamental para coibir uma série de violações de direitos praticadas nas produções aqui analisadas.

Criar critérios bem definidos sobre o que deve ser considerado conteúdo jornalístico também pode ser uma forma de minimizar os efeitos dos programas “policialescos”, que hoje atuam na junção da pseudoinformação com a espetacularização da violência e o populismo.

ENFRENTANDO AS LACUNAS. Diante de tais dificuldades, uma proposta de uma nova legislação geral para a radiodifusão foi lançada publicamente pela sociedade civil em 2013. O Projeto de Lei de Iniciativa Popular da Comunicação Social Eletrônica¹¹ busca justamente, entre diferentes aspectos, construir uma normativa capaz de, independentemente de análises casuístas e circunstanciais, estabelecer diretrizes específicas para a regulação do setor da radiodifusão. E avança nesse sentido ao estabelecer como princípio, em seu artigo 4º, entre outros:

[...] a promoção da diversidade regional, étnico-racial, de gênero, orientação sexual, classe social, etária, religiosa e de crença na comunicação social eletrônica, e o enfrentamento a abordagens discriminatórias e preconceituosas em relação a quaisquer

¹¹ Projeto de Lei de Iniciativa Popular, elaborado por diferentes entidades e movimentos sociais de todo o País visando a regulação da comunicação eletrônica de massa (radiodifusão) é uma iniciativa da campanha “Para Expressar a Liberdade - Uma nova lei para um novo tempo”, coordenada pelo Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação (FNDC). Mais informações: www.paraexpressaraliberdade.org.br.

Criar critérios bem definidos sobre o que deve ser considerado conteúdo jornalístico também pode ser uma forma de minimizar os efeitos dos programas “policialescos”.

desses atributos, em especial o racismo, o machismo e a homofobia [...] (PROJETO DE LEI DE INICIATIVA POPULAR DA COMUNICAÇÃO SOCIAL ELETRÔNICA, 2013).

O projeto propõe ainda a aplicação, à comunicação social nos meios eletrônicos, das determinações do Estatuto da Igualdade Racial e demais leis federais que abordem a matéria; do Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos, da Convenção Americana sobre Direitos Humanos, da Convenção de Diversidade Cultural da UNESCO¹² e dos demais acordos, convenções e tratados internacionais dos quais o Brasil for signatário.

O texto veda, por exemplo, no artigo 24, parágrafo 2º, a veiculação de:

[...] apologia ao ódio nacional, racial ou religioso que constitua incitamento à discriminação, à hostilidade, ao crime ou à violência ou qualquer outra ação ilegal similar contra qualquer pessoa ou grupo de pessoas, por nenhum motivo, inclusive os de raça, cor, etnia, gênero, orientação sexual, religião, linguagem ou origem nacional (PROJETO DE LEI DE INICIATIVA POPULAR DA COMUNICAÇÃO SOCIAL ELETRÔNICA, 2013).

A proposta da sociedade civil para a regulação da radiodifusão também estabelece que o processo de renovação das outorgas deve observar o respeito aos princípios e objetivos estabelecidos no artigo 4º da lei, bem como estar em acordo com as previsões da mesma no que se refere a regulação do conteúdo reproduzido.

São apenas algumas sugestões de caminhos para enfrentar as lacunas legislativas encontradas hoje no País, que contribuem para a perpetuação das violações à dignidade humana nos programas “policialescos”. E que têm deixado nas mãos de juízes das varas penal e cível a decisão sobre as violações praticadas, sempre analisadas à luz do suposto conflito entre a liberdade de expressão e os demais direitos humanos.

* Ana Claudia Mielke é jornalista, especialista em História, Sociedade e Cultura pela PUC-SP e mestre em Ciências da Comunicação pela Escola de Comunicações e Artes da USP.

¹² Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura.

Falta de decisão política impede sanção administrativa de emissoras

Bia Barbosa*

A prerrogativa de fiscalizar o conteúdo veiculado pelas emissoras de rádio e TV brasileiras cabe ao Departamento de Acompanhamento e Avaliação (DEAA), da Secretaria de Serviços de Comunicação Eletrônica (SCE) do Ministério das Comunicações. Desde 2011, por meio de convênio, essa responsabilidade é compartilhada com a Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel), que pode instaurar e instruir processos de fiscalização e sugerir a aplicação de sanções ao Ministério, que toma, então, a decisão final sobre o processo. Dentro da fiscalização de conteúdo, o objetivo é:

[...] verificar o cumprimento das obrigações legais e contratuais referentes ao conteúdo e à organização da programação veiculada de modo a assegurar sua adequação às finalidades sociais, educativas e culturais inerentes à radiodifusão (MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕES, 2014).

Segundo o órgão, o objetivo do convênio foi ganhar eficiência na gestão e dar respostas mais rápidas à apuração das infrações, em razão de a Anatel dispor de mais recursos de estrutura logística e de pessoal¹.

No entanto, especialistas na temática e análises feitas sobre os processos instaurados em período recente apontam que o aumento da estrutura não tem sido suficiente para enfrentar as recorrentes violações de direitos humanos praticadas nos programas “policialescos” das emissoras de rádio e TV.

A principal razão desta ineficiência seria que, no processo de fiscalização das obrigações de conteúdo, por opção administrativa, o Ministério das Comunicações orienta a Anatel a considerar apenas as normas dispostas no Código Brasileiro de Telecomunicações (CBT) e nos decretos que o modificam e regulamentam os serviços de radiodifusão. As duas principais: “atentado contra o sentimento público, expondo pessoas a situações que, de alguma forma, redundem em constrangimento, ainda que seu objetivo seja jornalístico” e “promoção de campanha discriminatória de classe, cor, raça ou religião”.

¹ MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕES, 2011.

Não são consideradas, assim, as demais leis nacionais e tratados internacionais ratificados pelo Brasil que abordam o tema, tampouco a Constituição Federal, que não seria objetiva o suficiente em apontar infrações cometidas. E enquadrar eventuais violações de direitos humanos cometidas pelos meios de comunicação em um destes dois itens não é tarefa das mais fáceis.

Mais limitada ainda é ação do Ministério das Comunicações, pelo fato de não realizar um acompanhamento sistemático do conteúdo veiculado pelo conjunto das emissoras. O órgão trabalha apenas com denúncias recebidas e casos que ganham repercussão nacional.

Os obstáculos, no entanto, não param por aí. Após o recebimento de uma reclamação, o Ministério abre um Processo de Apuração de Infração (PAI) e solicita à emissora o conteúdo do programa denunciado. Como, por lei, os canais só são obrigados a manter o arquivo do conteúdo veiculado por um dia, muitas vezes o órgão precisa recorrer a meios como a internet para recuperar as cenas em questão.

Uma equipe faz então a degravação do programa, já apontando eventuais problemas no conteúdo, com base nos dois itens citados. O resultado dessa degravação é então analisado juridicamente, para verificar se o caso se enquadra em alguma das infrações previstas no CBT.

A nota técnica resultante desta análise embasa um ofício de notificação da emissora, que tem até cinco dias para apresentar sua defesa. A resposta é analisada pelo Ministério das Comunicações, que decide então se arquiva o PAI, caso a infração não seja configurada, ou se responsabiliza a emissora com base no Regulamento de Sanções Administrativas (RSA). Da decisão cabe recurso interno e, em última instância, à Justiça comum.

MULTAS IRRISÓRIAS E FALTA DE TRANSPARÊNCIA

As sanções previstas no RSA podem ir de multa e suspensão temporária do serviço à cassação da outorga ou revogação de autorização. Mas, para os casos em que as violações de direitos se enquadrem nas normas consideradas administrativamente, as previsões são de multa ou suspensão. A fixação de valores das multas considera a gravidade da falta, a existência de advertências e processos de apuração de infração instaurados contra a emissora, a reincidência e os antecedentes do canal.

Expor pessoas a situações que redundem em constrangimento, por exemplo, é considerada uma infração grave (8 pontos), enquanto transmitir programas que exponham indivíduos ou grupos à discriminação baseada em preconceitos de origem, raça, sexo, cor e religião é uma infração gravíssima (16 pontos)².

Em 2013, as multas aplicadas pelo Ministério das Comunicações tinham como teto o valor de R\$ 76.155,21 (setenta e seis mil cento e cinquenta e cinco reais e vinte e um centavos). A quantia, no entanto, está longe de ser dissuasiva da prática das violações de direitos humanos, uma vez que, por apenas 30 segundos de inserção publicitária, as emissoras cobram o valor médio de R\$ 15 mil.

² O preconceito baseado em sexo, não previsto originalmente no CBT, foi incluído no rol de discriminações passíveis de sanção.

Outro complicador é que, apesar de as sanções serem gradativas, elas não podem ser consideradas cumulativas em casos de reincidência. Assim, mesmo que uma emissora tenha como prática sistemática a difusão de conteúdos atentatórios contra os direitos humanos, ela nunca chegará, por exemplo, a perder sua licença por este motivo.

Poder-se-ia argumentar que, apesar do baixo valor aplicado em multas pelo Ministério das Comunicações, o preço efetivamente pago por uma emissora condenada seria o dano à sua imagem. Mas isso também não ocorre, visto que o Ministério das Comunicações não dá publicidade aos casos de infração constatados e tampouco disponibiliza dados sistematizados sobre o total de ocorrências analisadas no campo do conteúdo.

O órgão alega que não dá ampla divulgação aos casos de punição de emissoras por violações de direitos humanos porque em situação de judicialização, qualquer manifestação pública do governo poderia ser usada para invalidar uma etapa do processo. Diz ainda que para garantir a isonomia, caso optasse por disponibilizar trechos dos processos ou fazer sínteses para publicar, seria necessário fazê-lo com todos os casos, e que não haveria estrutura para tal.

O fato de órgãos diferentes serem responsáveis por diferentes aspectos da regulação de conteúdos dificulta a análise desse tipo de produção.

A página do Ministério na internet apresenta apenas uma tabela com a relação das emissoras de rádio e TV responsabilizadas no ano corrente. Em 2013, somente uma televisão foi punida por veicular conteúdo que atentava contra os direitos humanos. Trata-se da empresa Rádio e Televisão Bandeirantes da Bahia, multada em R\$ 12.794,08 (doze mil setecentos e noventa e quatro e reais e oito centavos) por exibir na emissora local e também em cadeia nacional uma “entrevista” (mais interrogatório que entrevista) com um jovem suspeito de estupro.

O caso, que ganhou repercussão nacional, consistiu na humilhação do suspeito, pela repórter Mirella Cunha, durante oito longos minutos. Durante a “entrevista”, realizada no programa *Brasil Urgente*, o rapaz, detido em uma delegacia, negou a acusação e argumentou que um exame pericial poderia inocentá-lo. Não soube, porém, precisar o nome do procedimento, o que bastou para que a repórter zombasse do detido, condenando-o e ridicularizando-o, num claro exemplo de linchamento público via TV³.

A ampla repercussão do episódio levou o Ministério das Comunicações a multar a TV Bandeirantes, que recorreu da sanção aplicada. Por conta dessa estratégia da empresa, o processo administrativo até hoje não é público. Foi aberta uma representação do Ministério Público Federal (MPF) contra a emissora, os responsáveis pelo programa e a repórter, que devem responder por abuso de autoridade e ofensa.

³ Ver trecho completo da narrativa no volume I desta publicação.

A POLÍTICA NA PRÁTICA: O ARQUIVAMENTO DO PROCESSO DA TV BRASÍLIA

Em março de 2006, a Procuradoria da República no Distrito Federal moveu Ação Civil Pública interpelando os responsáveis pelo programa *Barra Pesada*, exibido de segunda a sexta-feira à tarde, na TV Brasília, emissora local. O objetivo era proteger os direitos dos telespectadores de cenas “explícitas e detalhadas” de violência, entre as quais, a exposição de cadáveres.

O programa era baseado na apresentação de ocorrências policiais da região do Distrito Federal e entorno, exibindo a prisão de suspeitos em flagrante e mostrando cenas de crimes cruéis. Segundo o MPF, o programa também fazia uso de linguagem depreciativa e ofensiva e de exposição de pessoas em situações degradantes, que afrontavam direitos fundamentais e violavam a dignidade humana, ora dos suspeitos, indiciados ou detidos, ora dos telespectadores em geral, submetidos a tais imagens.

Para dar materialidade à Ação Civil Pública, foram analisados os conteúdos exibidos pelo programa entre outubro de 2004 e fevereiro de 2006. Entre os episódios analisados, um chamou especialmente a atenção dos procuradores. Em 16 de dezembro de 2005, após narrar a prisão de um assaltante em Taguatinga, na qual o acusado foi inquerido de costas, o apresentador do *Barra Pesada*, Geraldo Naves, teceu os seguintes comentários:

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

Por ser transmitido ao vivo e por ser considerado como jornalístico, o programa não se enquadrava no sistema de Classificação Indicativa. Mas o MPF foi contundente ao afirmar, no texto da ação, que, por apresentar cenas explícitas de violência, inadequadas às crianças, o *Barra Pesada* deveria ser transmitido somente após as 21h, defendendo, portanto, a adoção do critério usado em programas de entretenimento para a regulação desse tipo de produção.

Além disso, o órgão ponderou que determinadas imagens não poderiam sequer ser (ou terem sido) veiculadas, apontando para a necessidade de outro tipo de fiscalização - ou restrição - de conteúdo midiático. E a União também foi citada por sua omissão na fiscalização da execução do serviço de radiodifusão, permitindo que a emissora violasse, de forma permanente, direitos previstos na Constituição, no Código de Defesa do Consumidor e no Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA).

O MPF destacou que, mesmo que a legislação brasileira, baseada na premissa da liberdade de informação jornalística, autorize a divulgação de notícias sobre ocorrências criminosas, com a emissão de opiniões a respeito dos fatos, jamais a manifestação do pensamento poderia ser incondicional, a ponto de violar a dignidade humana, a honra e a imagem das pessoas, sobretudo, com intuito puramente sensacionalista.

Dessa forma, a ação, além de buscar garantir o direito do telespectador, objetiva também manter a integridade dos acusados, garantindo o direito dos presos e detidos de:

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

[...]

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

O Departamento de Justiça, Classificação, Títulos e Qualificação (Dejus) do Ministério da Justiça também realizou, entre 30 de junho e 27 de julho de 2006, um monitoramento do programa *Barra Pesada* e detectou inadequações reiteradas. Entre elas, a exibição de cadáveres de adultos vítimas de crimes; de três meninas supostamente assassinadas por ex-namorados; e de uma criança abandonada numa lixeira, cujo corpo teria sido deformado por um caminhão de lixo.

Em agosto de 2006, provocado pelo Dejus, o Ministério das Comunicações finalmente instaurou processo administrativo para apurar as recorrentes infrações cometidas pelo programa⁴. Em 8 de setembro do mesmo ano, a TV Brasília foi notificada e instada pela Secretaria de Serviços de Comunicação Eletrônica (SCE) a apresentar sua defesa.

Segundo a TV Brasília, o *Barra Pesada* era produzido “sem qualquer interferência” do canal, e que por isso a empresa não era responsável pelo conteúdo veiculado. A emissora apoiou-se em alegações procedimentais para se defender. Em primeiro lugar, contestou que seu direito de defesa fora garantido, visto que o ofício recebido da SCE não trazia, segundo seus advogados, a descrição detalhada dos fatos considerados irregulares. Em segundo, alegou que a medida cabível neste caso seria a ação judicial com pedido de indenização pelo dano decorrente.

No mérito, argumentou que a Constituição Federal protegia o direito à livre manifestação do pensamento e o direito de acesso à informação. Apesar de admitirem que tais princípios não autorizam o uso indevido dos meios de comunicação para violar a intimidade, a honra e a imagem das pessoas, os advogados da TV Brasília citaram decisões judiciais que privilegiaram a liberdade de imprensa diante do direito à privacidade de figuras públicas – o que não se aplicava ao caso do programa *Barra Pesada*. Por fim, a defesa da TV Brasília argumentou que o interesse público no acesso às informações difundidas pelo programa deveria prevalecer e que, tão logo a emissora tomara ciência do PAI, retirara a narrativa do ar.

Oito meses se passaram até o Ministério das Comunicações publicar, em maio de 2007, sua decisão sobre o caso, contestando os argumentos da defesa. Os representantes do órgão explicaram que o fato de a empresa de comunicação arrendar ou

⁴ PAI 53000.071692/2006

terceirizar sua grade não servia de desculpa para a não observância dos regulamentos da execução dos serviços de radiodifusão. E que o fato de ter deixado de exibir o programa não afastava a obrigação do Ministério em apurar eventuais infrações.

A decisão administrativa foi pela aplicação de multa contra a TV Brasília pela veiculação de conteúdo ofensivo à moral familiar, pública, ou aos bons costumes. Mas o Ministério das Comunicações propôs o “sobrestamento do feito” (não prosseguimento da medida de sanção), em razão de os responsáveis pelo programa estarem aguardando o resultado definitivo da ação, em andamento no Poder Judiciário.

Para alguns especialistas, tem vigorado no Brasil a ideia de que o Estado precisa das emissoras e as emissoras precisam do Estado, num cenário em que os radiodifusores ajudam o governo de um lado e o governo não os regula de outro.

Em 23 de junho de 2008, em função de ter recebido um memorando interno do Ministério das Comunicações solicitando informações sobre a emissora, para fins de consignação do canal de TV digital para a TV Brasília, o Departamento de Acompanhamento e Avaliação teve que retomar o processo.

Nessa ocasião, o órgão mudou de opinião e concluiu que o *Barra Pesada* não apresentava os problemas outrora detectados. A questão se limitaria à veiculação de conteúdo impróprio em horário livre, algo que competiria à ação do Dejus, defendendo, mais uma vez, a aplicação

das regras da Classificação Indicativa a esse tipo de produção. Assim, em 17 de julho de 2008, o Ministério arquivou o processo contra a TV Brasília, que jamais foi sancionada pelas violações cometidas.

UMA POLÍTICA INEFICAZ EM UMA RELAÇÃO CÔMODA

O caso do programa *Barra Pesada* exemplifica uma série de deficiências na política de fiscalização deste tipo de conteúdo por parte do poder público federal. Em primeiro lugar, o tempo levado para a responsabilização da emissora – que, ao final, não foi punida – por si só já favorece a sensação de impunidade. O fato de o Ministério das Comunicações, por exemplo, congelar em alguns momentos o curso da ação administrativa em função da espera de eventuais resultados no Poder Judiciário compromete a política pública, chegando a situações caracterizadas pelo próprio Ministério Público Federal como sendo de omissão por parte da União.

Em segundo lugar, o fato de órgãos diferentes serem responsáveis por diferentes aspectos da regulação de conteúdos dificulta a análise desse tipo de produção – de um lado, os programas de entretenimento sujeitados ao sistema da Classificação Indicativa, pelo Ministério da Justiça; de outro, conteúdos midiáticos em geral que atentam contra a dignidade humana, avaliados pelo Ministério das Comunicações.

Em 2011, a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco) publicou um estudo sobre o marco regulatório das comunicações brasilei-

ras, fazendo uma série de recomendações ao País⁵. Em uma delas, o organismo recomenda a transferência da execução da política de regulação dos meios de comunicação de massa para uma autoridade independente, que seria mais bem posicionada para centralizar processos, agir com imparcialidade em questões de interesse público e evitar a influência indevida de interesses políticos ou da indústria. Em outras palavras, a capacidade de essa autoridade independente operar de forma imparcial seria fundamental para proteger a liberdade de expressão no Brasil.

Em outra recomendação, a Unesco sinaliza para a necessidade de detalhamento das infrações produzidas pelos conteúdos de mídia via mecanismos infralegais – como um código ou um conjunto de orientações –, que expliquem como as regras gerais, previstas na Constituição e em outras leis, devem ser interpretadas.

Apesar de seu poder normativo, o Ministério das Comunicações restringe a ação fiscalizatória à aplicação de dois dispositivos legais, o que, além de não permitir a responsabilização das emissoras pelas violações de direitos garantidos em lei, também abre espaço para contradições significativas entre os próprios técnicos do órgão, que fazem interpretações diferentes dos dispositivos.

Uma análise realizada sobre PAIs⁶ já concluídos revelou que, em alguns casos, os técnicos do Ministério arguíram a supremacia da “liberdade de imprensa” – numa confusão com o conceito de liberdade de expressão – para silenciarem diante de violações de direitos humanos pela mídia. Em outros casos, reconheceram que a liberdade de expressão na radiodifusão deve respeitar limites impostos por outros direitos fundamentais.

A atual gestão do Ministério, apesar de reconhecer suas limitações, defende a política em curso e afirma que, antes de 2010, sequer havia a decisão política de garantir o respeito ao menos às duas normas em questão. Na ocasião, marcada pela troca de partido político na direção da pasta, depois de seguidas gestões do PMDB, teria havido uma mudança na mentalidade sobre como realizar o tratamento dessa questão, passando o órgão, desde então, a responsabilizar cada vez mais as emissoras por práticas claramente passíveis de sanção.

No entanto, nem mesmo esta decisão política é explícita. Não há sequer uma norma interna do órgão que defina o conjunto das ações realizadas nesses casos, o que revela a fragilidade do que seria esta “nova orientação”, adotada a partir de 2010. Além disso, na ausência de uma normativa efetiva, basta a troca de direção no Ministério das Comunicações para que tal orientação corra o risco de ser descontinuada.

Para alguns especialistas do campo, tem vigorado no Brasil a ideia de que o Estado precisa das emissoras e as emissoras precisam do Estado, num cenário em que os radiodifusores ajudam o governo de um lado e o governo não os regula de outro.

Assim, a herança da ditadura civil-militar em enxergar a regulação de conteúdo de mídia como algo ligado à censura política e ideológica acabou sendo cômoda

⁵ MENDEL; SALOMON, 2011.

⁶ BARBOSA, 2013.

para o Estado atual, numa política pública em que os direitos humanos são os mais afetados.

A relação de troca de favores entre mídia e governos, priorizando interesses particulares em detrimento do interesse público, revela que os desafios para enfrentar as atuais deficiências da política pública brasileira de regulação do campo da comunicação de massa e, por conseguinte, do conteúdo dos programas “policialescos” podem ser bem maiores do que os aqui listados. ■

* Bia Barbosa é jornalista, especialista em Direitos Humanos pela USP e mestre em Gestão e Políticas Públicas pela Fundação Getúlio Vargas.

Os limites da ação do sistema judiciário

*Janaine Aires**

A pesar das recorrentes violações de direitos humanos nos programas “policialescos” de rádio e TV no Brasil, o sistema de responsabilização das emissoras que os veiculam ainda é extremamente frágil. E essa fragilidade não está relacionada apenas às esferas legislativa e administrativa. À judiciária também.

Como analisado em outros artigos, são notórias as limitações impostas pela ausência de instrumentos normativos (leis, decretos etc.) bem definidos para a regulação do campo da comunicação de massa e a pouca efetividade da instância administrativa que deveria regular esse campo.

E essas deficiências refletem-se no sistema judiciário, que, cada vez mais acionado, não tem conseguido impor sanções condizentes com as infrações cometidas às empresas de comunicação, divergindo nas interpretações das leis em vigor e arguindo limites para a ação administrativa e o pagamento de indenizações.

São obstáculos que vêm anulando os esforços empreendidos no enfrentamento ao quadro de violações – dentre os quais, os do Ministério Público Federal (MPF), que sequer vem conseguindo garantir o cumprimento de acordos firmados entre o órgão e os canais de rádio e TV.

Caso ocorrido com a TV Correio, afiliada da Rede Record na Paraíba, ilustra a dificuldade de se coibir as violações de direitos nos programas “policialescos” na esfera judiciária.

Em 30 de setembro de 2011, o programa *Correio Verdade*, da referida emissora, exibiu um vídeo expondo um ato de violência sexual contra uma adolescente de 13 anos na cidade de Bayeux, no interior do estado. A estudante havia sido violentada pelo inspetor da escola onde estudava e por um colega de classe, que filmou o crime e distribuiu o vídeo entre vizinhos e colegas da vítima.

Na semana seguinte à veiculação das imagens, o Ministério Público Federal na Paraíba (MPF/PB) moveu a Ação Civil Pública nº 0007809-20.2011.4.05.8200 contra o Sistema Correio de Comunicação. O MPF/PB classificou o episódio como ofensa à dignidade da vítima e dos telespectadores, enfatizando que uma concessão pública havia

sido utilizada como ferramenta para violação de direitos fundamentais. A ação foi fundamentada na violação do direito à imagem, à intimidade e à honra da vítima, que teve a escola onde estudava, a rua e a cidade onde morava identificadas pelo programa.

[...] uma concessão pública foi utilizada como instrumento da violação de direitos fundamentais da pessoa humana, e exatamente do segmento mais fragilizado da sociedade – as crianças e os adolescentes. Nenhuma justificativa de informação pública pode socorrer os autores de tamanha afronta, absolutamente desnecessária, que ofendeu a dignidade da pobre vítima, ampliando seus ultrajes e vergonha, e a dignidade dos telespectadores, transformados, em pleno horário do meio dia, em espectadores de um ‘snuff movie’ que seria proibido até mesmo no horário da madrugada ou no mais recôndito dos cinemas pornôs (MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL NA PARAÍBA, 2011a).

Vale destacar que, um mês antes, o MPF/PB havia instaurado Inquérito Civil Público¹ para acompanhar o problema da inadequação do conteúdo dos programas “políciaescos” exibidos na faixa de horário do meio-dia no estado da Paraíba. Na ocasião, a TV Correio chegou a assinar um Termo de Ajustamento de Conduta (TAC), comprometendo-se a adequar sua programação – incluindo as produções “políciaescas” – aos critérios estabelecidos pelo sistema de Classificação Indicativa do Ministério da Justiça, destinado à regulação de conteúdo de entretenimento².

Mas o TAC claramente foi ignorado neste caso.

Na Ação Civil Pública, o Ministério Público Federal solicitou ao Poder Judiciário que aplicasse um conjunto de sanções à TV Correio, entre elas, a suspensão do programa por 15 dias, durante os quais seria exibida, no mesmo horário, programação que promovesse os direitos de crianças e adolescentes; o pagamento de uma indenização à vítima, no valor de R\$ 500.000,00; e multa por danos morais coletivos, no valor de R\$ 5.000.000,00, a serem depositados nos fundos municipais da criança e do adolescente das cidades de João Pessoa e Bayeux.

Além desse conjunto de responsabilizações, a TV Correio deveria se comprometer a não mais exibir qualquer imagem de crianças e/ou adolescentes vítimas de violência, ou de adolescentes em conflito com a lei, e teria sua programação monitorada.

A ação ainda buscava responsabilizar a União pela omissão diante do ocorrido, solicitando a cassação da outorga da emissora e destacando que, como titular da concessão, o Estado deveria responder subsidiariamente pelas indenizações, em caso de falência da empresa.

Os pedidos do MPF/PB foram, no entanto, indeferidos pela juíza Cristina Garcez, titular da 3ª Vara da Justiça Federal na Paraíba, que julgou a ação. Embora tenha reconhecido a gravidade da conduta dos réus e a grande repercussão do fato, a magistrada negou o pedido de liminar da ação, prorrogando assim o julgamento do mérito.

¹ MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL NA PARAÍBA, 2011b.

² Pelo TAC, as emissoras locais notificadas, dentre elas a TV Correio, tinham 30 dias, contados a partir de 11 de agosto de 2011, para apresentarem proposta coletiva de reformulação das respectivas grades de programação, para respeitar a Classificação Indicativa. E os programas “políciaescos” também deveriam adequar seu conteúdo ao horário de exibição, ajustando-se, assim, à metodologia empregada para a regulação de conteúdo de entretenimento.

A juíza considerou que o caso envolvia interpretação constitucional e colisão de direitos – de um lado estaria a liberdade de imprensa e, de outro, os direitos da criança e do adolescente; entendeu que os profissionais da TV Correio não haviam incidido em prática abusiva; e argumentou que outros veículos de comunicação de mesma abrangência também veiculavam programas de cunho policial.

A juíza negou, ainda, o pedido de que fosse exibido no horário do folhetim em questão, a título de contrapropaganda, um programa promovendo os direitos de crianças e adolescentes. O argumento foi de que seria do Ministério das Comunicações a competência para a aplicação de sanções administrativas às entidades prestadoras dos serviços de radiodifusão, como multa, suspensão e cassação da licença.

Quanto ao pedido de monitoramento da programação, o indeferimento baseou-se no argumento de que somente o Departamento de Justiça, Classificação, Títulos e Qualificação (Dejus) do Ministério da Justiça, responsável pela implementação da política de Classificação Indicativa, tinha competência para efetivar esse tipo de fiscalização, e que esta não se aplicava aos programas jornalísticos.

Inicialmente, a juíza também não acatou o pedido de aplicação de sanção financeira da emissora. Segundo a Justiça, a TV Correio já havia sido alvo de multa administrativa, aplicada pelo Ministério das Comunicações, no valor de R\$ 4.657,25; que tal sanção já teria cumprido um efeito didático importante, e que a administração federal estaria acompanhando atentamente as outorgas conferidas.

O MPF/PB, no entanto, considerou o valor da multa administrativa anteriormente aplicada irrisório, uma vez que o preço de um minuto de publicidade no programa *Correio Verdade*, exibido pela emissora, corresponderia, à época, ao valor de R\$ 4.636,00.

O processo arrastou-se até 2013, quando o MPF/PB recorreu da sentença através de embargos declaratórios com efeitos infringentes³. Em junho do mesmo ano, finalmente, foi proferida a sentença do mérito, e a TV Correio foi condenada a pagar R\$ 200.000,00 por danos morais coletivos. Os demais pedidos seguiram negados.

O procurador federal Duciran Farena, que atuou no caso, destacou, no processo, que episódio algum, no País, seria capaz de traduzir, como o acima descrito, a exploração da miséria humana, da sexualidade pervertida e do desrespeito aos valores da sociedade, da família e do atropelo da dignidade da criança exposta. Segundo ele,

Cada vez mais acionado, o Judiciário não tem conseguido impor sanções condizentes com as infrações cometidas às empresas de comunicação, divergindo nas interpretações das leis e arguindo limites para o pagamento de indenizações.

³ Embargos declaratórios com efeitos infringentes podem ser solicitados por uma das partes da ação. Eles têm o objetivo de solicitar ao juiz a reconsideração de um julgamento realizado, arguindo a omissão do magistrado em relação à análise de alguma das provas ou argumentos apresentados pela parte em questão.

a “infelicidade de um crime não torna o corpo da vítima objeto do domínio público, para que os réus dele possam servir-se, com fins lucrativos”⁴.

Infelizmente, caso similar ocorreria no Ceará, três anos depois.

TERMOS DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA IGNORADOS

O caso da veiculação do estupro de uma menina de 9 anos de idade nos programas *Cidade 190* e *Cidade Alerta CE*, ambos da TV Cidade de Fortaleza, se assemelha em gravidade ao caso paraibano. Em janeiro de 2014, além de exibir os 17 minutos da violência na TV, a emissora disponibilizou o vídeo na íntegra na internet⁵. A vítima também teve seu endereço divulgado e seus familiares deram declarações à emissora, sem qualquer preservação de imagem.

A prática sistemática de violações de direitos nos programas “policialescos” do Ceará já havia resultado em uma série de ações por parte do Ministério Público Federal no estado.

Em 2004, ao lado de outras emissoras de Fortaleza, a TV Cidade havia firmado Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) junto ao MPF/CE se comprometendo em não exibir cenas com cadáveres, mutilações ou com forte apelo de violência durante a programação diária dos canais. Pelo acordo, tais imagens só poderiam ser exibidas após as 22 horas (a mesma TV Cidade já havia sido denunciada pela exibição de cenas de zoofilia).

O MPF/CE também solicitou na Justiça medidas para inibir outras violações nos programas “policialescos”, como o respeito aos direitos inerentes às pessoas entrevistadas e às vítimas de violências. À época, o órgão destacou:

[...] as entrevistas não são meramente concedidas, de forma espontânea, pois os repórteres pressionam as pessoas sob tutela policial a falar em frente às câmeras e, aliás, a filmagem também é imposta às pessoas, que, geralmente ladeadas de policiais e carcereiros, ficam intimidadas e por mais que tentem se proteger das câmeras, querendo velar pela não divulgação da sua imagem, são perseguidas pelas câmeras e só conseguem escapar à filmagem cobrindo a cabeça com camisetas. E, não obstante digam que não querem dar entrevistas, os repórteres pressionam, insistem, ofendem, até e por fim as pessoas, acuadas, cedem e falam, sob a mira de câmeras e das mais inusitadas ‘gozações’ (MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, 2002).

A entidade ressaltou que essa realidade só atingia pessoas de baixa condição financeira, desamparadas e sem defensores, e que os enquadramentos de câmera empregados colaboravam para ressaltar as pessoas de modo grotesco e desajeitado. O MPF/CE chegou a solicitar ao Estado do Ceará e à União que determinassem às autoridades policiais (militares e civis) a proibição de quaisquer ofensas contra detidos por parte de repórteres.

A partir de então, o Ministério Público Federal passou a monitorar esses programas, recebendo denúncias de telespectadores e acionando o Ministério das Comunicações, por meio de ofícios e comunicados.

⁴ MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL na Paraíba, 2011a.

⁵ Provocada pelo MPF, a emissora posteriormente retirou o vídeo da internet.

No entanto, tais iniciativas não foram capazes de coibir as violações de direitos nesses programas, resultando no episódio de maior repercussão em todo o estado, em janeiro de 2014. Após a veiculação do estupro da menina de 9 anos, o Ministério das Comunicações multou a emissora em R\$23.029,34 e o MPF/CE firmou novo TAC com a TV Cidade⁶.

O termo prevê, entre outras coisas, a proibição da exposição de pessoas sob tutela do Estado, sem a devida proteção da imagem; a proibição de exibição de imagens de crianças e adolescentes vítimas de violências, ou de adolescentes em conflito com a lei; proibição da veiculação de imagens em *close* de cadáveres; e previsão de multa de R\$ 70.000,00 por programa que descumprir o estabelecido no TAC.

O acordo estabelecido é importante, mas, como visto desde 2004, quando o Ministério Público passou a acompanhar de perto os programas “policialescos”, tal acompanhamento não evitou que, dez anos após o primeiro acordo firmado, um caso de absoluta violação da dignidade humana se repetisse.

Em outras palavras, ainda que em alguns estados o MPF venha cumprindo um papel essencial de acionar a Justiça nos casos de violação, os resultados em termos de mudanças concretas na linha editorial de tais programas têm sido inexpressivos.

Em 2014, em decorrência do não cumprimento do acordo firmado em 2004, o MPF também ajuizou ações civis públicas contra a TV Jangadeiro e a TV Diário. Nas ações, o MPF pede, dentre outras sanções, o cancelamento das outorgas das emissoras, além da condenação da TV Diário ao pagamento de indenização por dano moral coletivo no valor de R\$ 1 milhão, e do pagamento de R\$ 500 mil pela TV Jangadeiro, valores que deverão ser revertidos para o Fundo Municipal de Defesa da Criança e do Adolescente. As ações aguardam julgamento pelo Poder Judiciário.

A defesa da liberdade de expressão – e de imprensa – tem sido o argumento recorrente das empresas de comunicação frente aos programas “policialescos” que violam direitos.

QUANDO O PODER MIDIÁTICO FALA MAIS ALTO

A defesa da liberdade de expressão – e de imprensa – tem sido o argumento recorrente das empresas de comunicação frente aos programas “policialescos” que violam direitos e suas entidades representativas, influenciando também, Brasil afora, decisões do Poder Judiciário. Nos tribunais, tal liberdade surge como direito absoluto, em nome do qual nenhum tipo de regulação ou sanção aos meios de comunicação de massa é possível.

O exemplo mais preocupante desta tendência vem do Supremo Tribunal Federal (STF), que em suas últimas decisões sobre o setor fez prevalecer a garantia da liberdade de expressão das empresas de comunicação,⁷ em detrimento de outros direitos fundamentais.

⁶ Portaria nº 39 de 18 de março de 2014.

⁷ Diferentes teorias dos direitos humanos afirmam a liberdade de expressão como um direito humano individual e coletivo. A disputa simbólica em torno deste direito tem feito, no entanto, com que empresas de comunicação também se afirmem como detentoras do direito à liberdade de expressão, confundido propositadamente com a liberdade de imprensa – esta, sim, garantida àqueles que exercem funções jornalísticas.

O caso da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI 2404) ajuizada pelo Partido Trabalhista Brasileiro contra dispositivo do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), que classifica como infração administrativa a transmissão de programa de rádio ou televisão em horário diverso do autorizado pelo poder público, é sintomático desta tendência.

Fruto de extensa negociação entre governo, empresas de comunicação e sociedade civil, o atual sistema de Classificação Indicativa implementado pelo Ministério da Justiça funciona da seguinte maneira: as emissoras ou produtoras fazem a autoclassificação das obras de entretenimento e a enviam para o Ministério da Justiça, que analisa se o conteúdo (cenas de sexo, drogas e violência) condiz com a autoclassificação proposta.

O ministério pode, então, referendar a autoclassificação ou determinar que o programa seja reclassificado. Os níveis de classificação incluem desde programas livres, para exibição em qualquer horário, até programas recomendados para diferentes faixas etárias, a serem exibidos em diferentes faixas horárias, a partir das 20h. Assim, o sistema cria um “período protegido” para as crianças e os adolescentes, como ocorre em vários outros países.

O texto da ADI movida pelo PTB, a pedido das emissoras de radiodifusão, afirma que a vinculação horária às faixas etárias indicativas viola a liberdade de expressão das empresas. E caso seja aprovada, as emissoras poderão, por exemplo, exibir programas classificados como recomendados para maiores de 12 ou 18 anos em qualquer horário, sem a aplicação de sanções.

Mesmo que os programas “policialescos” não sejam classificáveis, por serem considerados jornalísticos, o caso vale ser destacado, por dois motivos. O primeiro é que, em muitos estados, como visto, o Ministério Público Federal tem se valido da Classificação Indicativa para tentar coibir os abusos praticados em tais programas. O segundo é que uma decisão como esta, pela corte suprema brasileira, pode impactar significativamente futuros julgamentos envolvendo a colisão da liberdade de expressão com os demais direitos fundamentais no conteúdo da programação televisiva e radiofônica no País.

Até o momento, a ADI já recebeu quatro votos favoráveis à inconstitucionalidade do dispositivo do ECA que responsabiliza as emissoras. A votação foi interrompida, em novembro de 2011, por um pedido de vista do ministro Joaquim Barbosa, agora aposentado.

Segundo o ministro relator da ação, Dias Toffoli, a classificação “obrigatoriamente deverá ser informada aos telespectadores pelas emissoras de rádio e televisão. Entretanto, essa atividade não pode ser confundida com ato de licença, nem confere poder à União para determinar que a exibição de programação somente se dê nos horários determinados pelo Ministério da Justiça, de forma a caracterizar uma imposição, e não uma recomendação”⁸.

⁸ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2011.

Para o ministro, o modelo atual, pelo receio de abusos, restringiria a garantia de liberdade de conformação da programação por parte das emissoras. Para ele, a indicação da faixa etária recomendada, mesmo sem uma vinculação horária para sua exibição, permite velar “pela integridade das crianças e dos adolescentes, sem deixar de lado a preocupação com a garantia da liberdade de expressão”⁹.

Já o ministro Luiz Fux compreende que o sistema de Classificação Indicativa significa um risco para o estabelecimento de um controle prévio dos programas de rádio e TV. A ministra Carmen Lúcia e o então ministro Ayres Britto (também aposentado) afirmaram que a Constituição Federal previu para o Estado apenas o papel de indicar a conveniência ou não de determinados programas em certos horários, mas jamais o poder de exercer censura prévia, numa clara confusão entre regulação e censura, tão comum no Brasil. Para os quatro ministros, caberia apenas aos pais decidir o que os filhos podem assistir, e, em casos extremos, bastaria “desligar o televisor”.

Luiz Fux concluiu seu voto observando que “a autorregulação é o meio mais apropriado para detalhar a matéria”, e que ela “tem dado certo”. “Além disso, há meios legais para controlar excessos”, acredita. ■

* Janaine Aires é doutoranda do Programa de Pós-graduação em Comunicação e Cultura pela Universidade Federal do Rio de Janeiro. Integra o Grupo de Pesquisa em Economia e Políticas da Informação e da Comunicação (PEIC).

⁹ Idem.

Órgãos reguladores independentes: um caminho para equacionar direitos

Ana Claudia Mielke*

As possibilidades de regulação dos meios de comunicação de massa são muitas e dependem, em grande medida, da forma como historicamente se constituiu o sistema de comunicação em cada país. Estudos recentes que mapearam diferentes formas de regulação em países da Europa e das Américas mostraram, no entanto, que apesar de ser questionada no Brasil, a regulação de conteúdo no rádio e na televisão é prática consolidada em diversos países democráticos¹.

Na maior parte deles, a tarefa cabe a um órgão regulador independente do serviço de radiodifusão – ou seja, uma autoridade administrativa que, apartada da função política dos governos, é responsável pela gestão do espectro radioelétrico e pela normatização da atividade de radiodifusão como um todo². Nesses países, vale lembrar, o espectro é entendido como um bem público, cabendo ao Estado estabelecer normas jurídicas, técnicas e de qualidade do conteúdo para o funcionamento das emissoras.

Criados a partir de decretos ou leis, com regime jurídico especial e integrados à administração pública, os órgãos reguladores independentes contam com orçamento e corpo funcional próprios e, por todos esses fatores, são menos suscetíveis às intempéries políticas da administração direta do Estado. Num setor delicado como o da radiodifusão, tal independência se mostra fundamental para a eficiência da regulação a ser aplicada.

Apesar de o Brasil não contar com um órgão independente exclusivo para a regulação da radiodifusão, a figura das agências reguladoras já é comum na administração pública. Geralmente constituídas sob a forma de autarquia especial ou outro ente da administração indireta, as agências são pessoas jurídicas de direito público interno, cuja finalidade é regular e fiscalizar a atividade de determinados setores da economia, tais como a energia elétrica e os transportes.

¹ INTERVOZES, 2010.

² Em alguns países, os diferentes aspectos da regulação da radiodifusão são operacionalizados por órgãos reguladores diferentes.

No campo das telecomunicações, existe a Anatel, que além de regular os serviços de telefonia fixa e móvel, também é responsável pela gestão do espectro radiofônico do ponto de vista técnico-estrutural. É a agência que define, por exemplo, onde deve ser instalada a antena de uma emissora de rádio ou qual canal no *dial* será destinado para uma nova emissora de TV.

O País carece, no entanto, de um órgão independente, que seja responsável pela fiscalização da qualidade do produto oferecido pelas concessionárias do setor - no caso, a programação veiculada pelas emissoras de rádio e TV -, atualmente a cargo do Ministério das Comunicações.

Para uma melhor compreensão de como um órgão regulador para a radiodifusão poderia funcionar no Brasil, serão destacados a seguir como operam os entes reguladores em cinco países: Argentina, Estados Unidos, Alemanha, França e Reino Unido. Em cada um, a maneira de organizar, distribuir e gerir o espectro depende da forma de organização política e das estratégias para o setor de comunicação adotada pelo país em questão.

Em nenhum deles a regulação é entendida como censura ou como limitadora à liberdade de expressão. Ao contrário, nestas nações, de democracias consolidadas, a regulação é entendida como um direito dos telespectadores: o de receber um produto de boa qualidade. E também como uma forma de proteger o cidadão contra os abusos de poder da mídia, que pode ocorrer quando uma empresa detém uma fatia significativa do mercado e da audiência.

QUADRO-RESUMO DO SISTEMA REGULATÓRIO DE CINCO PAÍSES

PAÍSES	ÓRGÃOS REGULADORES	
Argentina	Autoridade Federal de Serviços de Comunicação Audiovisual (Afsca)	
	Característica	Órgão Independente
	Marco legal	Lei dos Serviços de Comunicação Audiovisual
Estados Unidos	Comissão Federal de Comunicação (FCC)	
	Característica	Órgão Independente
	Marco legal	Communications Act de 1934 e Telecommunications Act de 1996
Alemanha	Associação das Autoridades Estaduais de Mídia da República Federal da Alemanha (ALM)	
	Característica	Agências descentralizadas
	Marco legal	Tratado Interestadual de Radiodifusão e Telemídia
França	Conselho Superior de Audiovisual	
	Característica	Órgão independente
	Marco legal	Lei nº 89-25 de 17 de janeiro de 1989
Reino Unido	Office of Communications (Ofcom)	
	Característica	Órgão independente
	Marco legal	Communications Act de 2003

DIFERENTES EXPERIÊNCIAS DE REGULAÇÃO DO SETOR

ARGENTINA. A vizinha Argentina reformulou recentemente todo o seu sistema de comunicação, a partir da Lei de Serviços de Comunicação Audiovisual (N.º 26.522 de 2009), conhecida como Ley de Medios. A nova lei foi regulamentada em 2010 e teve sua constitucionalidade garantida em dezembro de 2013 pelo Superior Tribunal de Justiça daquele país.

Com a reformulação do sistema, foi criada a Autoridade Federal de Serviços de Comunicação Audiovisual (AFSCA), uma autarquia descentralizada cuja função principal é a aplicação, a interpretação e a garantia do cumprimento da nova legislação do setor. A AFSCA é, assim, o principal órgão responsável pelas autorizações e concessões de outorgas para o uso do espectro radioelétrico na Argentina, bem como por analisar os processos de renovação dessas concessões, baseados em parâmetros técnicos e de qualidade previstos na Norma Nacional de Serviço³.

Um aspecto importante sobre os poderes do novo órgão regulador do país vizinho é que, visando a qualidade da prestação do serviço público e o direito à comunicação da população, a AFSCA tem prerrogativas para alterar a base legal de contratos assinados anteriormente. Cabe às emissoras, por sua vez, realizarem o monitoramento técnico de suas emissões, verificando a qualidade técnica do sinal e a continuidade da transmissão⁴.

Casos que resultem em infrações às normas em vigor podem gerar desde advertências aos concessionários até sanções de caráter pecuniário. A multa deve ser de até 10% da receita publicitária arrecadada no mês anterior à ocorrência da irregularidade. Em se tratando de violações cometidas por empresas públicas ou estatais de comunicação, a lei determina que a punição financeira recaia sobre o funcionário infrator, não havendo um percentual definido *a priori*.

ESTADOS UNIDOS. Nos EUA, a regulação dos meios de comunicação está a cargo da Federal Communication Commission/FCC (Comissão Federal da Comunicação), uma autarquia independente constituída em 1934, dentro da política do *New Deal*, pelo Communications Act, reafirmado em 1996. O órgão é responsável principalmente pela gestão do espectro, o que inclui a normatização das concessões e autorizações, a avaliação dos processos de renovação das licenças e a definição de padrões técnicos para o sistema de comunicação do país.

A característica principal da regulação no país é seu foco no aspecto econômico do setor, com a existência de diferentes mecanismos para impedir a formação de trustes ou monopólios. Um deles busca, por exemplo, impedir a concentração da propriedade dos meios a partir da limitação da propriedade cruzada, regulada pela norma *Newspaper Broadcast Cross Ownership*. A regra foi alvo de inúmeras ofensivas dos setores midiáticos na última década, o que resultou em sua flexibilização em 2006. Agora, cada caso de propriedade cruzada é avaliado individualmente pelo órgão de regulação, sem uma definição prévia que proíba a concentração *a priori*.

³ AFSCA, 2009.

⁴ Silva; Peron, 2011.

Vigora ali o princípio de que o setor privado é proprietário e gestor dos meios, cabendo ao Estado, por conta da escassez do espectro, a concessão de licenças, a definição de certos aspectos do sistema e a garantia do interesse público dos serviços prestados.

O Estado, assim, não regula diretamente o conteúdo veiculado⁵ e não dispõe de um sistema formal de recebimento de denúncias. A FCC costuma orientar os telespectadores a encaminharem suas críticas diretamente às emissoras. Há, no entanto, regras que devem ser respeitadas pelos canais, cuja violação é passível de sanções administrativas e pecuniárias por parte do órgão regulador. Entre elas, o dever de transmitir conteúdo regional, o que acaba contribuindo para a diversificação e a pluralidade da programação no território. Outra normativa importante diz respeito à limitação da audiência, o que impede que poucas empresas dominem o conteúdo veiculado no país.

ALEMANHA. Na Alemanha, o principal órgão regulador é, na verdade, uma associação de entes reguladores: a Associação das Autoridades Estaduais de Mídia da República Federal da Alemanha (ALM), que reúne 14 autoridades, as quais, por sua vez, se ocupam do licenciamento e da fiscalização da radiodifusão nos 16 estados da federação alemã⁶. Ambos são realizados de forma descentralizada, cabendo à autoridade regional exercer a competência em sua jurisdição. O órgão central executivo da ALM é a Conferência dos Diretores das Autoridades Estaduais de Mídia (DLM). A organização descentralizada é normatizada pelo *Staatsvertrag für Rundfunk und Telemedien* (Tratado Interestadual de Radiodifusão e Telemídia).

Ao contrário do que ocorre em alguns países europeus, na Alemanha a ALM não é responsável pela regulação das emissoras públicas, cabendo a ela apenas o licenciamento e a fiscalização das empresas privadas de rádio e televisão. Do ponto de vista da programação, existe no país uma grande preocupação administrativa em garantir diversidade de *players* e pluralidade de opinião. A cada três anos ou a pedido do Estado, as autoridades regionais devem divulgar um balanço conjunto sobre o desenvolvimento dos meios de comunicação e a concentração empresarial do setor.

O documento deve conter, ainda,

[...] as medidas para garantir a pluralidade de opinião tendo em conta as interdependências entre a televisão e os mercados de mídia relevantes relacionados; interdependências entre as várias emissoras em diferentes áreas de transmissão e as interdependências internacionais no setor de mídia (SILVA; PERON, 2011).

⁵ De acordo com decisão tomada pela Suprema Corte daquele país, o FCC também não pode aplicar ou decidir sobre questões de propaganda veiculada na mídia; essas são da alçada da Federal Trade Commission (FTC).

⁶ CUNHA, 2010.

França e Reino Unido talvez sejam, dentre os países de tradição democrática, os que possuem os sistemas mais consolidados de garantia de respeito à dignidade humana nos meios de comunicação.

Vale destacar que, além da ALM, existe ainda no país o Fernsehen Selbstkontrolle Freiwillige (FSF), uma organização para a autorregulação da televisão, integrada pela maioria dos canais de televisão comercial da Alemanha⁷.

Na perspectiva da regulação do conteúdo transmitido pelos meios, a Alemanha dispõe de mecanismos voltados a produtos específicos ou à proteção de públicos que sejam alvos diretos desses produtos⁸. No caso de conteúdos destinados às crianças, por exemplo, há um sistema de correção entre o FSF e a autoridade do Estado.

Este sistema foi estabelecido em 2003, com a introdução da autorregulação pelo Tratado Interestadual Sobre a Proteção da Dignidade Humana e a Proteção de Menores na Radiodifusão e na Telemídia. Nos casos em que a Comissão de Proteção a Menores de Conteúdo Nocivo de Mídia (KJM) identifica violação aos dispositivos legais de proteção à infância e à juventude, ela decide sobre as medidas a serem tomadas em relação ao prestador do serviço de comunicação (SILVA; PERON, 2011).

Há ainda a observação e a análise do desenvolvimento da programação, pelas autoridades estaduais, bem como a elaboração de pareceres e relatórios em relação ao assunto, com a realização de pesquisas na área da supervisão de programação de mídia⁹.

FRANÇA. A vizinha França possui um sistema de regulação bastante robusto, com diferentes órgãos reguladores. O principal é o Conselho Superior de Audiovisual (CSA), criado em 1989, na esteira do processo de privatização dos canais de radiodifusão, anteriormente controlados em sua totalidade pelo Estado francês. O CSA substituiu a Alta Autoridade de Comunicação Audiovisual, criada em 1982, e transformada depois em Comissão Nacional da Comunicação e das Liberdades (CNCL), em 1986¹⁰.

Cabe ao órgão planejar e distribuir as faixas de rádio e televisão e também efetivar acordos e normas em relação à radiodifusão do país. Suas quatro principais responsabilidades são: expedir licenças para emissoras privadas de rádio e televisão; nomear os dirigentes das emissoras públicas de rádio e televisão; emitir opiniões sobre os atos legais do governo relativos à área; e monitorar a programação da radiodifusão¹¹. A parte técnica do gerenciamento do serviço é de responsabilidade da Agência Nacional de Frequências.

REINO UNIDO. Por fim, no Reino Unido, o órgão regulador, chamado Office of Communications, ou simplesmente Ofcom, entrou em funcionamento após a fusão de cinco entes reguladores existentes até então, em resposta ao processo de convergência tecnológica crescente em todo o mundo.

⁷ Idem.

⁸ ALM ASSOCIATION OF STATE MEDIA AUTHORITIES FOR BROADCASTING IN GERMANY, 2009.

⁹ CUNHA, 2010.

¹⁰ A criação da CNCL ocorre simultaneamente ao estabelecimento de um novo marco regulatório para as comunicações do país, com a adoção da lei nº 86-1067, de 1986, conhecida como Lei da Liberdade de Comunicação. Ela orientaria, a partir de então, a operação de um sistema dual, com emissoras públicas e privadas (BARBOSA, 2013).

¹¹ BARBOSA, 2013.

As prerrogativas do Ofcom estão definidas na Lei de Comunicações de 2003, que normatiza o setor, ao lado dos *Broadcasting Acts* (Leis de Radiodifusão) de 1990 e 1996. Elas trazem as principais definições acerca da regulação de conteúdo no setor audiovisual e dos limites para o exercício da liberdade de expressão no país. A Lei de Comunicações de 2003 também concedeu ao Ofcom a responsabilidade de elaborar e fazer aplicar os dispositivos necessários à proteção da população em termos do conteúdo veiculado nos meios de comunicação de massa.

França e Reino Unido talvez sejam, dentre os países de tradição democrática, os que possuem os sistemas mais consolidados de garantia de respeito à dignidade humana nos meios de comunicação. Em seu conjunto, tais reflexões deixam clara a necessidade de se constituir uma autoridade administrativa independente no Brasil para enfrentar os desafios da regulação de conteúdo da programação da radiodifusão no País – principalmente, as violações de direitos humanos que se multiplicam nas emissoras de rádio e TV, diante da omissão do Ministério das Comunicações. ■

* Ana Claudia Mielke é jornalista, especialista em História, Sociedade e Cultura pela PUC-SP e mestre em Ciências de Comunicação pela Escola de Comunicações e Artes da USP.

Políticas públicas de combate a violações na França e no Reino Unido

Bia Barbosa*

França e Reino Unido são países reconhecidos internacionalmente por suas tradições democráticas. Nas duas nações, pelo menos desde os anos 1980, está em vigor uma política de regulação de conteúdo da televisão aberta que, ao longo das últimas décadas, coibiu o surgimento de programas “policialescos” como os que proliferam no Brasil.

Como visto em artigo anterior, esses países dispõem de órgãos reguladores responsáveis pela avaliação do conteúdo veiculado pelas emissoras. São esses órgãos que, orientados e respeitando a legislação em vigor em cada país, executam a política pública de regulação do setor audiovisual e responsabilizam os canais de rádio e TV diante de violações de direitos humanos praticadas em suas programações.

A POLÍTICA DE REGULAÇÃO DE CONTEÚDO NA FRANÇA

Na França, cabe ao Departamento de Programas do Conselho Superior de Audiovisual (CSA) – o órgão regulador francês – desenvolver a política de acompanhamento do conteúdo veiculado nas emissoras de televisão. O departamento fiscaliza, por exemplo:

1. o respeito à dignidade humana (difusão de cenas com pessoas em situações humilhantes e degradantes, evocação do sofrimento humano, não respeito aos mortos e instrumentalização do corpo humano);
2. a luta contra as discriminações (incitação ao ódio e à violência por razões de raça, sexo, costumes, religião ou nacionalidade)¹;
3. o tratamento de questões jurídicas (presunção de inocência, preservação do anonimato de meninos e meninas em conflito com a lei e pluralidade de visões);

¹ Em 2009, o CSA lançou um balanço de suas ações na luta contra o racismo e o antissemitismo nas mídias audiovisuais, fazendo uma série de recomendações às emissoras de TV.

4. a proteção da ordem pública (incitação a comportamentos perigosos e criminosos e respeito ao Código de Saúde Pública);
5. o respeito à vida privada (interdição à injúria e à difamação e proteção dos direitos fundamentais das pessoas presas); e
6. a veracidade e independência da informação².

Todas as obrigações em relação a esses temas estão previstas em lei e também em convenções assinadas pelas emissoras anualmente. O canal, no entanto, é o único responsável pelo que veicula. Na França, assim como no Brasil, não há controle prévio de conteúdo, uma vez que isso caracterizaria a prática de censura, proibida pela legislação daquele país.

No caso de programas ao vivo, se um convidado violar a deontologia³ prevista, o apresentador deve intervir rapidamente e condenar sua posição. Esta prática é chamada pelos franceses de *maîtrise de l'antenne*, algo como “gestão da transmissão”.

Caso considere necessário, o CSA pode adotar normas mais específicas para o funcionamento dos canais. Em abril de 2007, por exemplo, o Conselho emitiu uma deliberação específica sobre a participação de crianças e adolescentes em programas de TV. A deliberação, construída com a participação de psicólogos infantis, educadores, advogados, promotores da infância e adolescência e associações da sociedade civil, lembrou que o consentimento dos pais não exime as emissoras de sua responsabilidade no tratamento das imagens das crianças.

Entre os novos deveres estabelecidos aos canais, estão, por exemplo, o de evitar a dramatização e o escárnio em depoimentos dados por crianças e jovens, e não solicitar o depoimento de uma criança em situação de risco ou em condições de fragilidade na sua vida pessoal, em função do risco de estigmatização após a veiculação do programa. A partir desta deliberação do órgão, cada emissora precisou assinar um documento estabelecendo suas normas internas de tratamento de crianças e adolescentes em sua programação.

Em 2011, o CSA desenvolveu ações no sentido da garantia do respeito à presunção de inocência, cobrando das emissoras respeito à dignidade e o máximo cuidado na difusão de imagens de pessoas processadas penalmente. Para preservar a dignidade de pessoas que aparecem em programas que tratam de investigações policiais ou judiciais, o órgão regulador francês considera que nenhum elemento relativo à vida privada do condenado deve ser veiculado na televisão.

O CSA entende que a pessoa em tal condição deve ter sua proteção plenamente garantida. Caso alguém decida conceder uma entrevista a um programa de TV, a solicitação de proteção da sua imagem, com o uso de recursos para que a mesma não seja reconhecida, deve ser atendida e respeitada.

O órgão também pede que os produtores dos programas ajam de forma a não prejudicar a segurança de envolvidos e familiares, e que contribuam para preservar

² Conselho Superior de Audiovisual, 2011a.

³ NE: O conceito pode ser traduzido, de modo simplificado, como “tratado dos deveres e da moral”.

as possibilidades de reinserção social de pessoas condenadas. A emissora deve ainda evitar a complacência com a evocação do sofrimento, assim como todo tratamento aviltante ou que rebaixe o indivíduo à condição de objeto. Tratam-se, portanto, de normas claras e detalhadas sobre os limites da atuação dos meios de comunicação de massa, num quadro muito diferente do encontrado no Brasil.

Outro diferencial da regulação na França é que, naquele país, o CSA dispõe de um *software*, desenvolvido em conjunto com o Instituto Nacional do Audiovisual (INA) francês, que permite acessar todo o conteúdo veiculado pelas emissoras nacionais nos três últimos meses. Assim, se encontrar violações às normas estabelecidas, o Departamento de Programas pode agir imediatamente. O órgão também recebe queixas dos telespectadores via correio, e-mail ou telefone, dispondo, em sua página na internet, de um formulário para o recebimento de reclamações da população⁴. Todas as queixas são analisadas, sendo necessários apenas a identificação da emissora e o registro do dia e do horário aproximado da exibição do conteúdo.

Cada queixa gera um procedimento de instrução da possível infração, a ser conduzido pelo departamento responsável por aquele tipo de conteúdo. Os técnicos do Conselho analisam em primeiro lugar o gênero do programa em questão. A gravidade da infração varia, por exemplo, se o programa é informativo, humorístico, se foi gravado ou veiculado ao vivo. Havendo necessidade de mais informações, a emissora responsável pelo conteúdo pode ser ouvida (presencialmente ou não), para explicar as condições da veiculação de determinada cena. O canal tem de uma semana a um mês para apresentar suas explicações.

O caso, então, dentro de uma proposição de intervenção com base na cena específica e no histórico da emissora, é apresentado ao grupo de trabalho sobre deontologia, que pode validar ou não a avaliação inicial. Se for constatada uma violação grave, passível de sanção, um dossiê sobre o caso é enviado ao Colégio do CSA, que se reúne semanalmente. A partir daí, o Conselho tem até dois meses, prorrogáveis por mais dois, para se pronunciar. Neste caso, necessariamente, as emissoras são ouvidas.

A partir do momento que um procedimento de instrução é aberto, o CSA pode se pronunciar de diferentes maneiras, proporcionais à gravidade da infração. Geralmente, há um processo gradativo de ação do CSA junto a cada emissora, criado com base em mecanismos de *soft law* (lei branda, em tradução literal), começando pelo envio de uma carta simples ao canal, evoluindo para uma advertência ou notificação. A partir daí, a emissora já pode ser formalmente sancionada, sendo que a gama de sanções varia de uma multa a ser paga pelo canal até a suspensão unilateral da outorga, passando pela determinação da difusão (ao longo da programação da emissora) de um comunicado do CSA; pela suspensão de publicidade ou de uma parte do programa por até um mês; e pela redução da duração da outorga. A decisão é comunicada à emissora e aos denunciantes. Delas, cabe recurso ao Conselho de Estado.

Outro diferencial francês em relação ao Brasil é que as multas podem chegar a 3% da renda de uma operadora, subindo para 5% em casos de reincidência. Em 1992, o

⁴ CONSELHO SUPERIOR DE AUDIOVISUAL, 2014a.

CSA chegou a multar o TF1, principal canal privado francês, em cerca de 4,5 milhões de euros, por este não respeitar as cotas de conteúdo nacional previstas para serem veiculadas pelas emissoras. O CSA também pode provocar o Procurador da República em casos de infrações que sejam passíveis de processo penal.

Este, no entanto, não é o padrão de comportamento do órgão, que pode ser caracterizado por um estilo regulatório que prioriza a sensibilização dos atores, em vez de restrições e sanções, ou até proibições. Em 2011, por exemplo, houve 112 casos tratados, dos quais 50% geraram uma intervenção do órgão. Sete casos geraram notificação formal e nenhuma emissora foi punida naquele ano. É importante destacar, no entanto, que a sanção do CSA sobre um canal é rara porque o simples fato de receber uma advertência faz com que os meios modifiquem sua conduta.

É possível afirmar, assim, que a política francesa de regulação de conteúdo está baseada em três ideias centrais: evolução incremental, que envolve transformações progressivas nas normas, inclusive no âmbito legislativo, de acordo com a própria evolução social dos temas tratados; conciliação⁵ e equilíbrio, em função do diálogo permanente do órgão regulador com os entes regulados; e gradação na ação, refletida por uma prática de persuasão, mais do que de ação autoritária unilateral por parte do CSA⁶.

Outro diferencial francês em relação ao Brasil é que as multas podem chegar a 3% da renda de uma operadora, subindo para 5% em casos de reincidência.

A política de transparência da autoridade reguladora também é bastante ampla. Por lei, ela é obrigada a apresentar um relatório anual ao Presidente da República, ao Primeiro Ministro e ao Parlamento, que pode conter recomendações em termos de modificações legais ou de natureza regulatória. Num esforço para aprimorar seus instrumentos de trabalho, o CSA mantém um diálogo constante com o Executivo e o Legislativo em torno da proposição de melhoria de leis que orientam a política de regulação.

Anualmente, também, são publicados balanços de todas as emissoras públicas e privadas. Há no CSA funcionários designados para o acompanhamento individual de cada canal e os balanços registram a análise dos programas veiculados diante das obrigações previstas. Pesquisas temáticas e relatórios por departamentos também estão disponíveis, assim como a informação de cada intervenção feita nas emissoras de rádio e TV.

Uma seção com materiais didáticos explica para a população seus direitos enquanto telespectadores e os deveres das emissoras, e a página do órgão na internet é atualizada cotidianamente com notícias do setor e da ação do CSA. O órgão também realiza campanhas de esclarecimento sobre sua ação junto ao grande público.

⁵ Ou concertação, conforme definição do campo da Ciência Política.

⁶ AUTIN, 2005.

A POLÍTICA DE REGULAÇÃO DE CONTEÚDO NO REINO UNIDO

No Reino Unido, a política de regulação de conteúdo está baseada no *Broadcasting Code* (Código de Radiodifusão), publicado pelo Office of Communications (Ofcom), o órgão regulador britânico. O Código determina, entre outros aspectos, que as emissoras não podem veicular conteúdo que *glamorize* a violência ou qualquer comportamento antissocial, ou que encoraje a prática criminosa. Veda, ainda, a exibição de imagens de vítimas de acidentes ou em situação de emergência ou sofrimento pessoal, mesmo em local público, que resulte na violação de sua privacidade.

De acordo com a norma, cabe aos radiodifusores o esforço para reduzir a angústia potencial de vítimas ou parentes em programas que pretendam abordar eventos passados que tenham traumatizado indivíduos. Pessoas em estado de aflição ou vulnerabilidade não devem ser pressionadas a participar de programas ou a conceder entrevistas.

Conteúdos que gerem dano ou ofensa – como programação com linguagem ofensiva, violência, sexo, violência sexual, humilhação, aflição, violação da dignidade humana, linguagem ou tratamento discriminatório por motivos de idade, deficiência, gênero, raça, religião, crença e orientação sexual – não devem ser veiculados pelas emissoras. Caso isso ocorra, elas estão passíveis de serem punidas pelo órgão. Neste momento, o Ofcom analisa se a veiculação é justificável e se, junto com ela, foi prestada informação apropriada para evitar ou minimizar a ofensa aos telespectadores.

Ou seja, o Código não proíbe que um material considerado ofensivo seja veiculado, mas tal difusão deve ser justificada pelo contexto da programação. Assim, antes de aplicar uma sanção a uma emissora, o regulador deverá considerar o contexto da veiculação do programa, observando diversos aspectos: o grau de dano ou ofensa que possa ser causado por sua veiculação; a composição da audiência potencial de cada programa; a expectativa do público diante da natureza do conteúdo de um programa; e a probabilidade de pessoas desavisadas da natureza de um programa serem expostas a tal conteúdo, ainda que de forma não intencional.

O dever do regulador, neste caso, é garantir que, ao mesmo tempo em que disponham de um apropriado nível de liberdade de expressão, os radiodifusores adotem o que a lei britânica chama de “padrões geralmente aceitos” de conteúdo. A expressão “padrões geralmente aceitos” de conteúdo, considerada vaga e subjetiva para diversos autores, está prevista na mesma lei que determina que o Ofcom, de tempos em tempos, realize pesquisas para evidenciar atitudes, expectativas e reações do público. São essas pesquisas de opinião que, ao final, orientam o órgão acerca do que seriam padrões aceitos pela população no momento de avaliar uma denúncia sobre conteúdo prejudicial ou ofensivo.

Tal tarefa de avaliação cabe ao Conselho de Conteúdo, o braço do Conselho principal do Ofcom responsável pela garantia da aplicação do Código de Radiodifusão. Formado por pessoas com larga experiência em radiodifusão, ele é encarregado de regular os padrões de conteúdo das emissoras de rádio e TV públicas e privadas e de representar os interesses da população em aspectos que não podem ser garantidos simplesmente pela competição e pelas forças de mercado.

Além das regras detalhadas no Código de Radiodifusão, os radiodifusores contam com o auxílio de um documento elaborado pelo Ofcom, intitulado *Guidance Notes* (Notas de Orientação), para adequar sua programação às normas vigentes. Confira um exemplo de orientação dada pelo regulador às emissoras de TV em relação a conteúdo prejudicial ou ofensivo:

Os radiodifusores devem estar cientes de que existem áreas de linguagem e material ofensivo que são particularmente sensíveis. Termos e material racistas devem ser evitados, a não ser que sua inclusão possa ser justificada pela linha editorial do programa. Os radiodifusores devem ter um cuidado particular na forma como retratam diferentes questões culturais e devem evitar a estereotipagem, a não ser que ela seja editorialmente justificada. Quando tratar de assuntos como estes, os radiodifusores devem considerar os possíveis efeitos que os programas podem ter em parcelas específicas da comunidade (OFFICE OF COMMUNICATIONS, 2012)⁷.

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

O Ofcom analisa eventuais infrações ao Código de Radiodifusão somente a partir de denúncias recebidas da população acerca do conteúdo veiculado. Em 2012, o órgão recebeu mais de 16 mil reclamações sobre programas de rádio e televisão.⁸

Os indicadores de independência e eficiência de autoridades reguladoras de mídia apontam como mais positivo o monitoramento do conjunto do conteúdo veiculado do que a análise feita após denúncias. Mas o fato de o Ofcom regular centenas de canais de rádio e TV leva os especialistas a considerarem pouco eficiente o uso dos escassos recursos disponíveis para a realização de monitoramentos gerais. Para eles, focar a ação regulatória em queixas ou áreas reconhecidamente com maiores problemas parece mais eficaz. A ausência de monitoramento amplo não parece, assim, limitar o trabalho do Ofcom no trato de assuntos potencialmente preocupantes para os telespectadores⁹.

Vale lembrar que, no Reino Unido, a população conhece seus direitos como telespectadora. A pesquisa *Media Tracker*, realizada pelo órgão em 2010, mostrou, por exemplo, que 85% dos ingleses sabem que os programas de televisão são regulados. Desses, 31% sabem que a regulação é feita pelo Ofcom. Do total de entrevistados, 72% acreditam que a regulação atual é adequada.

Além disso, um guia na página do regulador na internet explica como reclamar de programas de TV, rádio ou de serviços de vídeo sob demanda. O guia traz os principais tipos de reclamações, explica os limites da atuação do órgão e informa como fazer uma queixa (por telefone, e-mail ou formulário *online*)¹⁰. Cidadãos que não te-

⁷ Tradução livre.

⁸ De acordo com a página do Ofcom na internet, o número de queixas anuais relacionadas à área de telecomunicações é ainda maior (OFFICE OF COMMUNICATIONS, 2014a).

⁹ HANS BREDOW INSTITUTE et al, 2011.

¹⁰ OFFICE OF COMMUNICATIONS, 2014b.

tenham acesso à internet podem solicitar ao Ofcom o envio, pelos correios, de uma versão impressa dos procedimentos.

Toda semana, uma lista com os programas que receberam mais de dez reclamações no período é publicada na página do Ofcom¹¹. A não inclusão de um programa nessa lista não significa que o órgão não esteja analisando a queixa, já que todas as denúncias são verificadas.

A orientação do órgão quanto às denúncias é para que elas sejam primeiramente encaminhadas às próprias emissoras responsáveis pelo conteúdo, visto que a Lei de Comunicação de 2003 também determina que os radiodifusores implementem procedimentos próprios para lidar com essas denúncias e para resolver reclamações do público. Para ajudar o cidadão, o Ofcom disponibiliza em sua página o contato de todas as emissoras outorgadas pelo órgão. As denúncias devem ser feitas em até vinte dias após a veiculação da suposta infração.

Tendo recebido uma queixa, o Ofcom segue, a partir daí, uma norma interna de análise de infrações aos padrões de conteúdo, que detalha o procedimento da investigação¹². O primeiro passo é averiguar se a queixa levanta uma questão substantiva em torno do Código de Radiodifusão que justifique uma apuração pelo órgão regulador. Se a avaliação preliminar considerar que sim, o órgão pode solicitar à emissora a íntegra do programa veiculado, que deve ser entregue dentro de cinco dias úteis, contados a partir da data da solicitação. Em um prazo de quinze dias, um parecer inicial é elaborado e expedido.

Se os avaliadores considerarem que não houve infração, o caso é arquivado e a decisão é publicada no Boletim da Radiodifusão, editado pelo Ofcom duas vezes por mês, com todas as decisões geradas a partir das reclamações da população. Na possibilidade de ocorrência de infração, o Ofcom contata o radiodifusor, enviando-lhe um sumário da reclamação recebida, apontando a norma do Código de Radiodifusão que teria sido desrespeitada, e o convida a apresentar sua justificativa, dentro de dez dias úteis.

Após o recebimento da justificativa – que deve conter informações detalhadas e abrangentes, como o contexto do programa e a razão editorial para o conteúdo veiculado em questão –, a equipe do Ofcom prepara seu posicionamento preliminar, o qual o radiodifusor tem direito de contrapor novamente, num prazo de dez dias. Somente após essas etapas é que o Conselho de Conteúdo toma sua decisão final.

O resultado é publicado no boletim do órgão, que registra ainda os demais processos em curso. A decisão apresenta os detalhes da investigação, a posição da emissora, e explica por que o programa teria infringido o Código. Dependendo da gravidade da violação, da reincidência e do posicionamento da emissora em casos semelhantes, o Ofcom pode decidir por aplicar uma sanção ao canal.

A norma prevê sanções em caso de infrações graves, deliberadas e reiteradas. Do contrário, apenas é publicizada a informação de que a emissora desrespeitou normas.

¹¹ OFFICE OF COMMUNICATIONS, 2014c.

¹² OFFICE OF COMMUNICATIONS, 2011.

Esse processo de “*naming and shaming*” (“identificação e vergonha”, em tradução literal), no entanto, tem se mostrado eficiente para coibir novas infrações, visto que nenhuma concessionária quer dar munição a seus concorrentes, nem perder a credibilidade e o respeito do público, por ser sancionada pelo Ofcom.

Entre as sanções possíveis, estão a emissão de determinações para a não repetição do programa veiculado, ou para a veiculação de pronunciamento do Ofcom na grade da emissora; a imposição de multa; a redução ou suspensão da outorga; e a revogação definitiva da licença. Conteúdos incitando ao crime, por exemplo, são passíveis de resultarem em revogação da outorga. No caso da determinação, se não for respeitada, o canal pode receber sanções mais duras.

As multas, que têm objetivo dissuasivo, têm teto de 250 mil libras, ou 5% da receita do canal (a opção é pelo maior valor). Há um documento com diretrizes para o estabelecimento dos montantes, publicado na página do Ofcom¹³. A diretriz geral é a de que, considerada a seriedade da infração, o valor de qualquer multa deve ser proporcional e suficiente para garantir que a mesma funcionará como um incentivo eficiente ao cumprimento das regras.

As emissoras podem recorrer de uma decisão do Ofcom à Corte Suprema de Justiça britânica. Se um denunciante não se sentir satisfeito com a decisão do órgão, há uma instância de reclamações para atender ao público. Em 2011, o órgão publicou mais de 9 mil decisões sobre padrões de radiodifusão e condições das outorgas.

Casos diretamente relacionados a violações de direitos humanos não são, no entanto, frequentes. Segundo o órgão, este quadro pode ser consequência da observância do Código, pelos radiodifusores, e também do fato de que infrações de tamanha gravidade terminariam sendo investigadas pela polícia britânica – o que, por si só, dissuade as emissoras de praticá-las.

Em suma, o quadro é de uma política de regulação de conteúdo em permanente atualização no âmbito administrativo da autoridade reguladora e de preferência pela prática dissuasiva, diante da opção de punições mais severas. Aos entes regulados – e à população em geral – também cabe o direito de serem consultados previamente ante a possibilidade de qualquer modificação da política.

O Fórum de Consumidores para as Comunicações (CFC)¹⁴, por exemplo, é um espaço informal, hospedado pelo Ofcom, com representantes de organizações da sociedade civil, para a troca de informações e opiniões com pessoas que formulam e

Havendo decisão política em proteger os direitos humanos de práticas abusivas dos meios de comunicação, há caminhos democráticos que podem servir de bons e inspiradores exemplos para o Brasil.

¹³ OFFICE OF COMMUNICATIONS, 2011b.

¹⁴ OFFICE OF COMMUNICATIONS, 2014d.

implementam políticas de comunicação. O objetivo é contribuir com a visão da população usuária do serviço nas tomadas de decisão do setor. No mesmo sentido, o Ofcom desenvolve ações de promoção de alfabetização para a mídia. A Lei de 2003 estabelece como um de seus deveres encorajar uma melhor compreensão pública sobre a natureza, as características e o funcionamento da mídia eletrônica e de sua regulação.

Como visto, garantir o respeito aos direitos humanos na programação das concessionárias de televisão não é uma tarefa simples. A análise da regulação do setor na França e no Reino Unido mostra a complexidade da arquitetura institucional construída e os desafios cotidianos na implementação da política pública.

Mas mostra também que, havendo decisão política em enfrentar tamanhos desafios com vistas a proteger os direitos humanos de práticas abusivas dos meios de comunicação de massa, em nome da liberdade de expressão, há caminhos democráticos que podem servir de bons e inspiradores exemplos para o Brasil. ■

* Bia Barbosa é jornalista, especialista em Direitos Humanos pela USP e mestre em Gestão e Políticas Públicas pela Fundação Getúlio Vargas.

Autorregulação e responsabilidade social: entre promessas e limites

*Jonas Valente e Veet Vivarta**

A ideia de autorregulação está ligada a um entendimento mais amplo sobre a responsabilidade social dos meios de comunicação. A diferença entre os conceitos deriva essencialmente da perspectiva adotada para tratar da temática: se é a de evidenciar quem opera o processo regulatório (como no uso do termo autorregulação) ou se é a de destacar o objetivo da ação (como no emprego da expressão responsabilidade social da mídia).

O debate sobre essas questões tem entre suas principais referências o relatório *Uma imprensa livre e responsável*. Publicado em 1947, nos Estados Unidos, o documento ficou conhecido como “Relatório da Comissão Hutchins”, uma vez que foi redigido sob o comando do então reitor da Universidade de Chicago, Robert M. Hutchins. E entre os seus enunciados centrais está a teoria da responsabilidade social da imprensa, baseada no pluralismo de ideias e no profissionalismo da atuação dos jornalistas.

As empresas de comunicação deveriam, segundo o documento, propiciar relatos precisos, separando notícias de opiniões; servir como espaço para a troca de comentários; retratar as visões e demandas dos vários grupos com exatidão; assumir um papel educativo; e distribuir amplamente o maior número de informações possível. O objetivo, como destaca Venício Lima, no livro *Liberdade de expressão x liberdade de imprensa*¹, era “legitimar o sistema de mercado e sustentar o argumento de que a liberdade de imprensa das empresas de mídia é uma extensão natural da liberdade de expressão individual”.

Nas últimas décadas do século passado, o pesquisador francês Claude-Jean Bertrand avançou nesse olhar voltado à produção editorial dos meios de comunicação, retomando a tradição inaugurada pelo relatório da Comissão Hutchins. No livro *O arsenal da democracia*², Bertrand apresenta o conceito de “meios para assegurar a

¹ LIMA, 2010.

² BERTRAND, 2002.

responsabilidade social da mídia” (no original, “*moyens d’assurer la responsabilité sociale des médias*”). O texto adota a sigla MARS, que passa a ser utilizada com frequência pelo autor e outros especialistas simpáticos ao conceito.

Segundo Bertrand, o objetivo desses recursos seria preservar a deontologia³, manter a confiança do público e estabelecer uma defesa da liberdade dos veículos de mídia contra governos e autoridades públicas, de um lado, e o mercado, de outro. Os MARS estariam baseados na combinação entre a ação do mercado, as leis vigentes e a promoção e proteção dos parâmetros éticos, por meio, dentre outros, de instrumentos como colunas de correção de erros; seções de cartas de leitores; colunas de ouvidores; observatórios de imprensa; e códigos de ética dos veículos.

O reconhecimento do papel que os veículos de comunicação podem desempenhar, de forma voluntária, para assegurar que seus conteúdos respondam a padrões éticos e de qualidade, permite que se estabeleça uma abordagem pautada pela perspectiva da regulação. É em oposição à tradição que credita ao Estado essa responsabilidade – e em uma crítica à atuação deste – que surge a defesa de que seria mais adequado e eficiente trabalhar em sistemas nos quais a observância da qualidade e do respeito aos direitos se desse por meio de mecanismos do próprio mercado, dando origem ao conceito que recebeu o nome de “autorregulação”.

Andrew Puddephatt, autor da pesquisa *A importância da autorregulação da mídia para a defesa da liberdade de expressão*, publicada pela Unesco (PUDDEPHATT, 2011), define essa abordagem como “uma combinação de padrões e códigos de práticas adequadas, que são necessários para apoiar a liberdade de expressão e balizam o monitoramento, a análise criteriosa e a responsabilização dos veículos de comunicação”. Puddephatt destaca que historicamente a autorregulação se desenvolveu a partir da elaboração de códigos para o desempenho dos jornalistas, pelas organizações da categoria (como códigos de ética), pelas empresas e órgãos de imprensa, ou ainda voltados a determinadas temáticas ou eventos.

O estudo *Regulation, awareness and empowerment* (CARLSSON, 2006), publicado em 2006 pela organização The International Clearinghouse on Children, Youth and Media, aponta que a ideia de autorregulação da mídia – no que se refere aos mais diversos tipos de conteúdo, e não somente ao jornalismo – consolidou-se nos anos 1990, como uma alternativa para reduzir a dependência de normatizações baseadas em leis e outros instrumentos infralegais.

Uma das justificativas era que esse arcabouço normativo teria deixado de acompanhar as transformações de uma sociedade mais dinâmica. Outro argumento era que a regulação estatal ignoraria o interesse dos agentes do setor, o que criaria resistências e os faria buscar formas de burlar os limites estabelecidos pela legislação, em vez de construir uma lógica de cooperação. Alegavam (e alegam) ainda os defensores desta perspectiva que a regulação represa a inovação, a criatividade e a busca por novos modelos de comunicação.

³ NE: De modo simplificado, o conceito pode ser compreendido como “tratado dos deveres e da moral”.

De acordo com Fernando Oliveira Paulino, professor da Universidade de Brasília e autor de livros sobre o assunto, a autorregulação pode ser definida como “um conjunto de ações que fiscalizam a prática de normas estabelecidas voluntariamente, na qual todos se submetem quando são implantadas e cujos resultados são apresentados ao público” (PAULINO, 2008). Ele atribui muitas iniciativas de autorregulação a uma tentativa de conter o estabelecimento de regras na legislação ou em normas infralegais, e a concessão a órgãos estatais do monitoramento sobre o cumprimento dos parâmetros estabelecidos.

Essa bandeira, segundo o professor, expressa um movimento das empresas de comunicação, de fugirem de regras e obrigações relativas à prestação de serviços. “As instituições de comunicação, que tendem a ver como cotidiana a regulação de outras atividades econômicas, costumam manifestar resistência a atividades reguladoras em seu próprio setor, utilizando-se de discurso receoso à censura estatal de outrora”, afirma Paulino (2008), sobre o contexto brasileiro.

MECANISMOS DE AUTORREGULAÇÃO DA IMPRENSA NO BRASIL

Ao longo das últimas décadas, observou-se no País o desenvolvimento de mecanismos de autorregulamentação da imprensa (nos moldes defendidos pela Comissão Hutchins e por Claude-Jean Bertrand) centrados na elaboração de códigos de ética, por associações de trabalhadores ou de empresários do setor.

A seguir, são apresentados, de forma resumida, os principais aspectos de três desses documentos, dedicando-se maior atenção a questões relevantes para uma leitura crítica da abordagem adotada pelos programas “policialescos” - objeto da atenção desse conjunto de reflexões.

As ferramentas de autorregulação analisadas são o Código de Ética dos Jornalistas Brasileiros, da Federação Nacional dos Jornalistas (Fenaj); o Código de Ética e Autorregulamentação e o Programa Permanente de Autorregulamentação, ambos da Associação Nacional de Jornais (ANJ); e o Código de Ética da Radiodifusão Brasileira, da Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e Televisão (ABERT).

CÓDIGO DE ÉTICA DOS JORNALISTAS BRASILEIROS. Os jornalistas possuem um código de ética, elaborado pela Federação Nacional dos Jornalistas (Fenaj), cujo texto inicial data de 1949. O documento passou por sucessivas atualizações e a versão em vigor foi aprovada em congresso da entidade, em 2007. O código estabelece princípios éticos e elenca uma série de orientações para o profissional da categoria. A busca da verdade é entendida como um parâmetro estruturante da atividade jornalística, independentemente da linha editorial adotada pelo veículo de comunicação.

Questões relevantes para uma leitura crítica da abordagem adotada pelos programas “policialescos”, que se abrigam sob o guarda-chuva da imprensa, podem ser encontradas no artigo 6º do código, que lista os deveres do jornalista. Alguns exemplos:

- I - opor-se ao arbítrio, ao autoritarismo e à opressão, bem como defender os princípios expressos na Declaração Universal dos Direitos Humanos;

VIII - respeitar o direito à intimidade, à privacidade, à honra e à imagem do cidadão;

X - defender os princípios constitucionais e legais, base do estado democrático de direito;

XI - defender os direitos do cidadão, contribuindo para a promoção das garantias individuais e coletivas, em especial as das crianças, adolescentes, mulheres, idosos, negros e minorias;

XIV - combater a prática de perseguição ou discriminação por motivos sociais, econômicos, políticos, religiosos, de gênero, raciais, de orientação sexual, condição física ou mental, ou de qualquer outra natureza.

Além disso, em seu artigo 12, o texto aponta que cabe ao jornalista:

I - ressalvadas as especificidades da assessoria de imprensa, ouvir sempre, antes da divulgação dos fatos, o maior número de pessoas e instituições envolvidas em uma cobertura jornalística, principalmente aquelas que são objeto de acusações não suficientemente demonstradas ou verificadas;

II - buscar provas que fundamentem as informações de interesse público;

III - tratar com respeito todas as pessoas mencionadas nas informações que divulgar;

VI - promover a retificação das informações que se revelem falsas ou inexatas e defender o direito de resposta às pessoas ou organizações envolvidas ou mencionadas em matérias de sua autoria ou por cuja publicação foi o responsável.

O Código de Ética dos Jornalistas Brasileiros também fixa limites à prática. Em seu artigo 7º, deixa claro que o profissional de jornalismo não pode “expor pessoas ameaçadas, exploradas ou sob risco de vida, sendo vedada a sua identificação”, e “usar o jornalismo para incitar a violência, a intolerância, o arbítrio e o crime”. No artigo 9º, estabelece que “A presunção de inocência é um dos fundamentos da atividade jornalística”. E a redação do artigo 11, por sua vez, destaca que o profissional não pode divulgar informações “de caráter mórbido, sensacionalista ou contrário aos valores humanos, especialmente em cobertura de crimes e acidentes”.

Vale ainda registrar que o documento possui uma garantia contra imposições das chefias, a chamada cláusula de consciência (artigo 13), segundo a qual o profissional pode “se recusar a executar quaisquer tarefas em desacordo com os princípios deste Código de Ética ou que agridam as suas convicções”. Por fim, o texto prevê a formação de comissões de ética para monitorar o cumprimento do código.

CÓDIGO DE ÉTICA E AUTORREGULAMENTAÇÃO DA ANJ⁴. O dispositivo da Associação Nacional de Jornais (ANJ) foi desenvolvido no início dos anos 1990 e atualizado em 2010, quando passou a responder pelo nome de Código de Ética e Autorregu-

⁴ NE: O Código de Ética e Autorregulamentação da ANJ não foi incluído no conjunto de leis registrado no primeiro volume desta publicação por tratar-se de dispositivo relacionado a veículos impressos, que não compõem o universo sob investigação.

lamentação. Entre os enunciados, estão princípios básicos associados à prática jornalística, como o de “apurar e publicar a verdade dos fatos de interesse público, não admitindo que sobre eles prevaleçam quaisquer interesses”. A atividade jornalística é também caracterizada como de defesa de valores “do ser humano” e relacionados à democracia.

Sobre a presunção de inocência, o código da ANJ demanda às associadas “garantir a publicação de contestações objetivas das pessoas ou organizações acusadas, em suas páginas, de atos ilícitos ou comportamentos condenáveis”. Outro princípio nesta linha é a obrigação de corrigir erros que tenham sido cometidos nas edições.

Em seu Programa Permanente de Autorregulamentação, lançado em 2010, a ANJ inclusive aponta onde e de que forma os jornais devem publicar as correções. O código da associação também enfoca a privacidade de pessoas retratadas nas matérias, estabelecendo a necessidade de se respeitar esse direito. Mas relativiza tal princípio, ao fixar como exceção casos em que a privacidade se constituir como obstáculo à informação de interesse público.

CÓDIGO DE ÉTICA DA RADIODIFUSÃO BRASILEIRA. Aprovado em 1964, o Código de Ética da Radiodifusão Brasileira da Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e Televisão (ABERT) foi sendo aperfeiçoado ao longo do tempo, sendo o texto mais recente datado de 1993. Lamentavelmente, o instrumento de autorregulação foi abandonado pela organização poucos anos depois, tendo sido, inclusive, retirado de seu *site* (uma busca na internet ainda permite, entretanto, acesso ao conteúdo, hospedado em páginas de organizações interessadas no tema, como a Fenaj).

O texto do código seguia o modelo predominante nos instrumentos de autorregulamentação, ao elencar princípios, responsabilidades e deveres para as emissoras afiliadas. Mas sua última versão avançava consideravelmente nesse campo, ao criar organismos para processar as denúncias de violações e estabelecer sanções às empresas infratoras, tratando de questões relacionadas não apenas à prática jornalística, mas também a conteúdos de entretenimento e de publicidade.

No Capítulo IV, intitulado “Dos Noticiários”, eram elencados alguns princípios muito gerais, relacionados ao jornalismo. O exemplo mais claro desta abordagem está no artigo 18, a estabelecer que “Os programas jornalísticos, gravados ou diretos, estão livres de qualquer restrição, ficando a critério da emissora a exibição, ou não, de imagens ou sons que possam ferir a sensibilidade do público”. No artigo 19, entre outros princípios a serem adotados, destacava-se o terceiro: “As emissoras deverão exercer o seu próprio critério para não apresentar imagens que, ainda que reais, possam traumatizar a sensibilidade do público do horário”.

ENTRE A TEORIA E A PRÁTICA

Em função da complexidade inerente ao negócio da radiodifusão, o código de ética da ABERT se presta a uma análise instrutiva das boas intenções, descaminhos, contradições e fracassos que cercam as propostas de autorregulação e responsabilidade social desenvolvidas pelos grupos de mídia no Brasil.

Se à atividade jornalística, como acima exposto, o texto dedicava tratamento pouco consistente, os preceitos voltados à programação de entretenimento, contidos no Capítulo II do documento, destacavam-se pelo detalhamento e precisão. Já em seu artigo 5º, era determinado que “As emissoras transmitirão entretenimento do melhor nível artístico e moral, seja de sua produção, seja adquirido de terceiros, considerando que a radiodifusão é um meio popular e acessível à quase totalidade dos lares”.

Nesta mesma linha, o artigo 7º definia que “Os programas transmitidos não advogarão discriminação de raças, credos e religiões”. Em relação, especificamente, a conteúdos violentos, encontravam-se estabelecidos parâmetros como “A violência física ou psicológica só será apresentada dentro do contexto necessário ao desenvolvimento racional de uma trama consistente e de relevância artística e social...” (artigo 10), ou “A violência e o crime jamais serão apresentados inconsequentemente” (artigo 11).

No contexto dos programas infantis, o código avançava de forma ainda mais explícita, ao estabelecer um detalhado sistema de classificação autorregulada de conteúdos audiovisuais, ao longo de seu artigo 15. Desde o início desta seção do texto ficavam evidentes os princípios norteadores da abordagem da ABERT: programas considerados livres para exibição em qualquer faixa horária não poderiam conter “cenas realistas de violência, agressões que resultem em dilaceração ou mutilação de partes do corpo humano, tiros a queima roupa, facadas, pauladas ou outras formas e meios de agressão violenta com objetos contundentes, assim como cenas sanguinolentas resultantes de crime ou acidente; não tratem de forma explícita temas sobre estupro, sedução, sequestro, prostituição e rufianismo”.

O documento, a partir daí, definia que tipo de conteúdo poderia ser divulgado a partir de 20, 21 e 23 horas, por exemplo, flexibilizando as restrições quanto à exposição de mensagens com conotação sexual (mas evitando o “erotismo vulgar”), com conteúdo violento (porém sem fazer apologia e sem “perversidade”) e com linguagem chula (desde que no contexto da trama).

Este sofisticado modelo, contudo, nunca chegou a ser efetivamente implementado pela ABERT, da mesma forma que ficou no papel a Comissão de Ética prevista no documento com a finalidade de aplicar sanções às emissoras que cometessem infrações às regras. Assim, o Código de Ética da Radiodifusão Brasileira veio a tornar-se o exemplo mais completo e acabado de como o abandono de propostas sérias de autorregulamentação por parte das emissoras de radiodifusão acaba forçando o Estado a atuar, de maneira a contrapor-se ao vácuo gerado – nesse caso específico, reconhecidamente violador dos direitos de crianças e adolescentes brasileiros.

SISTEMA DE CLASSIFICAÇÃO INDICATIVA. É com a intenção de preencher esse vazio que, no segundo mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso, nasce o primeiro sistema consistente de Classificação Indicativa do País – rapidamente derrubado pela acirrada oposição das emissoras de televisão, que acusavam a iniciativa de representar o retorno da censura dominante ao longo do regime militar e, ironicamente, defendiam como alternativa a adoção de ferramentas autorregulatórias.

É apenas durante o governo de Luiz Inácio Lula da Silva que o Ministério da Justiça consegue fazer valer o sistema, amplamente aprimorado por uma série de debates públicos e estudos comparativos sobre o cenário de outras nações democráticas – o que não significa dizer que esse importante instrumento de defesa dos direitos do público infantojuvenil esteja garantido: a própria ABERT move hoje ação de inconstitucionalidade contra a Classificação Indicativa, no âmbito do Supremo Tribunal Federal. Prova de que, no contexto brasileiro, para as emissoras nem o modelo de regulação estatal nem o de autorregulação fazem sentido. O corolário, incontornável, é de que almejam operar na ausência de qualquer parâmetro regulatório, independentemente do impacto que tal cenário possa provocar sobre os interesses da sociedade em geral.

OS LIMITES DA AUTORREGULAÇÃO DA MÍDIA NO MUNDO

Mesmo que não se manifestem de forma tão gritante como ocorre no contexto brasileiro, falhas com características similares foram diagnosticadas em outras nações que aderiram com grande entusiasmo ao discurso da autorregulação da mídia.

Tanto assim que, ao longo dos últimos anos, estudiosos do tema, órgãos reguladores e autoridades governamentais vêm identificando os limites de um modelo que entrega a responsabilidade pela regulação apenas aos agentes de mercado. Tais insuficiências têm sido localizadas não apenas no âmbito do jornalismo, mas também nas esferas responsáveis pela produção e disseminação de conteúdos publicitário e de entretenimento.

Uma conexão clara com a situação vivida no Brasil com o sistema de classificação pode ser encontrada no livro *Regulation, awareness and empowerment*, publicado em 2006 por The International Clearinghouse on Children, Youth and Media. Vários de seus artigos atestam o fracasso das iniciativas de autorregulação, no que se refere aos conteúdos voltados a crianças e adolescentes. “É fato que, deixadas à própria sorte, as empresas de mídia não vão mudar suas práticas, a não ser que isso gere lucro”, crava o relatório.

Ao analisar os anúncios de bebidas alcoólicas e cigarro, ou os mecanismos de classificação indicativa de filmes e outras obras de entretenimento, sob a perspectiva da proteção dos direitos das novas gerações, o documento conclui que os mecanismos regulatórios desenvolvidos e implementados apenas pelas empresas de comunicação não desempenham a contento o papel necessário à garantia de direitos no campo midiático.

Avançando nesse tipo de análise, o documento *Study on co-regulation measures in the media sector*, produzido para a Comissão Europeia em 2006, pelo Hans-Bredow Institut, da Universidade de Hamburgo, aponta que a prática da correção é a saída mais adequada para esse impasse. A ação articulada do Estado, destacam os autores, acaba fortalecendo os organismos de autorregulação, para que possam desempenhar seu papel de forma eficaz.

Artigo dos pesquisadores Eva Lievens, Jos Dumortier e Patrick Ryan, intitulado *The co-protection of minors in new media: A European approach to co-regulation* e publicado também em 2006, reforça esse entendimento:

Na última década, pesquisadores e autoridades reguladoras fizeram diversas tentativas de identificar e comparar os diferentes conceitos regulatórios que

podem ser categorizados como exemplos de autorregulação e correção. Alguns anos atrás, a autorregulação foi saudada como o meio mais eficiente de regular redes de informação e comunicação, mas pouco a pouco maior atenção passou a ser dada a formas de correção. A forte fé na autorregulação está notável e rapidamente declinando, e os governos estão apertando as rédeas no sentido de restabelecer algum controle sobre o processo regulatório nos setores onde a autorregulação não tem sido muito eficiente (LIEVENS, DUMORTIER & RYAN, 2006).

Pesquisa sobre estratégias de auto e correção em diversos países, desenvolvida em 2007 pelo Institute of Technology Assessment, da Academia Austríaca de Ciências, a partir de demanda do Office of Communications (Ofcom), órgão regulador das comunicações do Reino Unido, também reforçou a compreensão de que os mecanismos operados apenas pelos agentes de mercado são insuficientes para fazer frente à demanda do campo da comunicação midiática.

Segundo o documento, no que se refere aos sistemas de classificação dos conteúdos, a análise de fatores contextuais sugere um arranjo regulatório com significativo envolvimento da indústria na prática classificatória, combinada com algum grau de supervisão de entes estatais. “Conflitos acirrados entre os interesses públicos e privados, fortes incentivos aos *free-riders*⁵ e os impactos econômicos potencialmente fortes da classificação não se ajustam à autorregulação pura e irrestrita”⁶, realça o texto.

Em documento publicado em 2008, sob o título *Identifying appropriate regulatory solutions: principles for analysing self-and co-regulation*, o Ofcom avaliou diversas formas de garantir medidas de correção e autorregulação. O órgão investigou quatro abordagens diferentes para disciplinar as atividades de mídia, procurando entender como funcionariam, dentro de um contexto ideal.

ABORDAGEM	DESCRIÇÃO
Sem regulação	Os mercados podem distribuir livremente seus produtos. Os consumidores e cidadãos estão empoderados e podem aproveitar ao máximo tais produtos e serviços, evitando riscos e efeitos prejudiciais.
Autorregulação	A indústria administra coletivamente uma solução para lidar com os interesses dos consumidores ou outros objetivos regulatórios, sem uma supervisão formal do governo ou de uma autoridade regulatória. Embora haja obrigações legais genéricas, não há exigências no arcabouço normativo, a priori, sobre atividades mais detalhadas dos agentes do mercado.
Correção	Envolve elementos de autorregulação e regulação estatal, com autoridades públicas e a indústria administrando coletivamente soluções para uma determinada questão. A divisão de responsabilidades deve variar, mas o governo ou autoridades regulatórias estabelecem exigências para assegurar o cumprimento de objetivos.
Regulação estatal	Os objetivos e as regras são definidos na legislação, pelo governo ou por uma autoridade regulatória, incluindo exigências específicas para os agentes de mercado, com o cumprimento dessas obrigações sendo promovido por entes públicos.

⁵ Free-riders, nesse contexto, são agentes econômicos que usufruem de determinado benefício proveniente de um bem, sem que tenham contribuído para tal.

⁶ LATZER, 2007.

Após analisar aspectos positivos e negativos dessas quatro possibilidades, o Ofcom defende uma abordagem mista, de correção, na qual seriam necessárias definições legais e normativas, porém com o Estado atuando em parceria com os agentes do mercado. O órgão elaborou alguns critérios para que os mecanismos de autorregulação e correção sejam eficazes. Entre eles estão:

- **Divulgação.** Os usuários dos produtos e serviços precisam conhecer os mecanismos de autorregulação, seus direitos em relação ao consumo e as obrigações do agente de mercado;
- **Transparência.** Os agentes devem manter transparência na implementação dos mecanismos de autorregulação. Isso inclui a produção de relatórios anuais e outros documentos, que não devem apenas apresentar as iniciativas do agente, mas também mensurar de que maneira a empresa ou instituição cumpriu obrigações, objetivos e compromissos assumidos previamente e como avançou em relação a estes indicadores no último período abarcado pelo relatório;
- **Participação** de uma parcela representativa dos agentes: a eficácia dos mecanismos de autorregulação passa diretamente pela ampla adesão das empresas;
- **Garantia de recursos:** os agentes submetidos aos mecanismos de autorregulação devem assegurar a estrutura para que esses procedimentos sejam implantados. Isso inclui uma equipe e recursos suficientes para que a quantidade de trabalho de análise e resposta seja processada adequadamente;
- **Avaliação** regular dos objetivos e compromissos: os agentes de mercado devem analisar periodicamente de que maneira os mecanismos de autorregulação estão sendo implantados e se há necessidade de ajustes nos objetivos inicialmente estabelecidos;
- **Mecanismos de responsabilização:** os agentes de mercado devem estar sujeitos a mecanismos de responsabilização, caso não cumpram com as obrigações e compromissos assumidos. Se não houver consequências negativas para quem burla a autorregulação, esta se torna ineficiente.

No contexto brasileiro, para as emissoras nem o modelo de regulação estatal nem o de autorregulação fazem sentido.

Nesse sentido, há clara convergência do estudo da Ofcom com a investigação da Universidade de Hamburgo, há pouco mencionada. Mecanismos de correção devem incluir a capacidade de entes estatais imporem sanções em caso de eventuais falhas do sistema, como registrado no texto: “De acordo tanto com descobertas teóricas quanto com avaliações de impacto empíricas, de maneira geral um incentivo efetivo é a potencial intervenção regulatória do próprio Estado no respectivo setor”⁷.

⁷ HANS-BEDROW INSTITUTE FOR MEDIA RESEARCH, 2006.

O também citado artigo dos pesquisadores Lievens, Dumortier e Ryan segue na mesma direção:

Além do mais, a correção tem sido percebida como uma forma útil de regular áreas sensíveis à regulação estatal, como é o caso da regulação de conteúdo, já que pode afastar preocupações quanto à censura estatal, pois de um lado os corpos corretores são autônomos em certo grau e, por outro lado, a correção oferece garantias mais democráticas que uma abordagem puramente autorregulatória. No mesmo contexto, quanto maior o nível de envolvimento do governo em uma abordagem corretiva, maior o grau de segurança de que as regulações irão consistentemente cumprir com os objetivos do interesse público e não com os do setor privado (LIEVENS, DUMORTIER & RYAN, 2006).

LIMITES DA AUTORREGULAÇÃO NO JORNALISMO

No campo do jornalismo, especificamente, as insuficiências da autorregulação apareceram com maior impacto, no cenário internacional, durante o escândalo das informações obtidas por meio de escutas ilegais pelo jornal britânico News of the World, do conglomerado mundial de comunicação News Corporation. A violação da privacidade de autoridades e artistas foi descoberta pela polícia e ensejou uma investigação sobre o contexto regulatório da mídia do país, conduzida pelo juiz Brian Leveson. O documento final, conhecido como *Relatório Leveson*, foi publicado em 2012 e apontou os limites do modelo vigente, calcado na Comissão de Queixas contra a Imprensa (PCC, na sigla em inglês).

Em substituição a esse modelo, foi recomendada, no texto, a criação de um sistema organizado em torno de um órgão independente, comandado por um conselho, composto de modo transparente, sem qualquer vinculação com a indústria ou com o governo. A adesão das empresas seria voluntária, mas mesmo aquelas que não integrassem a iniciativa poderiam sofrer sanções (multas, por exemplo), caso desrespeitassem parâmetros estabelecidos para a atividade jornalística.

Apesar de não aderir à regulação puramente estatal, o magistrado pontua claramente, nas conclusões de seu relatório, que a vigilância exercida apenas pelo mercado é insuficiente. “Esse alto grau de independência de interesses comerciais e políticos é crucial para um sistema de autorregulação que atinja a confiança pública necessária”, enfatiza Leveson.

A Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco), em relatório sobre as tendências mundiais para a liberdade de expressão e o desenvolvimento da mídia, publicado em 2014, também identificou dificuldades no processo de fortalecimento dos sistemas autorregulatórios, especialmente em um contexto de crise econômica vivida pelas empresas de comunicação. Destaca o texto:

Enquanto os sistemas coletivos de autorregulação, como conselhos de imprensa, continuaram a crescer em algumas regiões, a sua eficácia continua discutível. Formas individuais de autorregulação em empresas, como a existência de *ombudsman*, viveram um declínio na Europa Ocidental, principalmente devido aos cortes de recursos (UNESCO, 2014).

Ao analisarem a situação dessa prática em todo o mundo, os relatores concluem: “como um todo, a implementação eficiente da autorregulação permanece um desafio”.

Documento publicado em 2013 pelo Grupo de Alto Nível sobre Liberdade e Pluralismo na Mídia (HLG, na sigla em inglês), estabelecido no âmbito da Comissão Europeia, reforça este entendimento. O estudo, intitulado *A free and pluralistic media to sustain European democracy*, destaca que o *Relatório Leveson* trouxe evidências de que a autorregulação “não só vem sendo interpretada como ‘não regulação’ como tem levado a graves abusos dos privilégios do jornalismo, à quebra de parâmetros éticos básicos e até mesmo a atividades criminosas”.⁸

As recomendações do juiz Leveson – acrescenta a UE, no documento – revelam a urgência de criar-se órgãos supervisores efetivamente capazes de agir. Para superar a crise no modelo da autorregulação, é recomendado, no texto, que os grupos de mídia sejam proativos na adoção de diversas medidas, como o estabelecimento e o respeito a códigos de conduta; a divulgação transparente das informações sobre seus controladores; a afirmação de seus princípios éticos e de independência editorial; e a exposição ao público da situação das contratações de seus profissionais.

Os problemas do contexto internacional vêm também gerando reflexões associadas à situação brasileira. Um exemplo está em artigo do estudioso da comunicação Laurindo Leal Filho, publicado no *site* Carta Maior, quando o pesquisador argumenta que a autorregulação vem dando mostras de falência (FILHO, 2013). Ele afirma que o escândalo das escutas ilegais do jornal News of the World evidenciou os limites dessa forma de acompanhamento do trabalho da imprensa.

No Brasil, acrescenta, os sistemas de autorregulação calcados nos códigos de ética de órgãos como o Conselho Nacional de Autorregulamentação Publicitária (Conar), a Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e TV (ABERT) e a Associação Nacional de Jornais (ANJ) também não obtiveram êxito.

Leal Filho compara o movimento de substituição da antiga PCC por um novo órgão regulador, no Reino Unido, com a realidade brasileira: “São exemplos britânicos e brasileiros que mostram a falácia da autorregulamentação e a necessidade de agências externas, com força para defender o público do poder da mídia. Lá, o caminho pode ser promissor; aqui, seguimos acreditando que o cabrito pode tomar conta da horta. Até quando?”, indaga (FILHO, 2013).

O Relatório Leveson trouxe evidências de que a autorregulação “não só vem sendo interpretada como ‘não regulação’, como tem levado a graves abusos dos privilégios do jornalismo, à quebra de parâmetros éticos básicos e até mesmo a atividades criminosas”.

⁸ VIKE-FREIBERGA, DAUBLER-GMELIN, HAMMERSLEY & MADURO, 2013.

A pesquisadora Joana Zylberstajn, autora de tese sobre regulação e direitos fundamentais, defendida na Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, endossa a crítica. Para ela, os códigos de associações empresariais, como o da ABERT, não são colocados em prática. Frente a este quadro, defende um modelo que também envolva a atuação do Estado para garantir os direitos fundamentais dos cidadãos em relação às atividades de comunicação.

SETORES PRIVADO E ESTATAL – ARTICULAÇÃO NECESSÁRIA

Em síntese, como visto no decorrer deste texto, estudos realizados no Brasil e em países com democracia consolidada evidenciam a insuficiência dos mecanismos de autorregulação do campo da comunicação midiática – sejam eles voltados a orientar o funcionamento dos subcampos do jornalismo, da publicidade ou da indústria do entretenimento.

As reflexões aqui sistematizadas vão ao encontro dos resultados preliminares do monitoramento de violações de direitos praticadas nos programas de rádio e TV denominados “polícialescos”. Registrados no primeiro volume desta publicação, os dados expõem um quadro grave de violações de direitos e infrações à legislação vigente no País.

Assim, apesar dos dispositivos construídos pelo setor midiático no intuito de garantir o respeito a direitos nessa complexa arena, as experiências nacionais e internacionais apontam para a necessidade de se associar o protagonismo dos entes privados à regulação estatal – essa, traduzida, notadamente, pelo estabelecimento de um marco legal consistente e articulado a políticas públicas que garantam sua efetividade.

* Jonas Valente é jornalista e mestre em Comunicação pela Universidade de Brasília; Veet Vivarta é consultor da ANDI – Comunicação e Direitos.

Regular a mídia para defender a liberdade de expressão

*Camila Marques, Mateus Basso e Paula Martins**

A liberdade de expressão desempenha papel vital no processo democrático. Sem um livre fluxo de informações e ideias, o público não pode formular opiniões sobre seu governo, representantes eleitos, políticas públicas e outros temas de interesse social. E quando o ambiente de mídia não permite a livre circulação de opiniões e ideias, o Estado pode agir proativamente, para tentar balanceá-lo.

A regulação, neste caso, não constitui ilegítima restrição à liberdade de expressão e sim medida necessária para garanti-la como direito humano, como será aqui exposto, a partir de argumentos baseados em princípios e padrões internacionais que visam promover e proteger uma radiodifusão independente e, ainda, garantir que esta sirva ao interesse público, a partir de um ambiente de mídia plural e diverso.

Mas para melhor evidenciar a conexão entre a efetiva liberdade de expressão e a regulação do campo midiático, é importante rever alguns conceitos – como o da própria liberdade de expressão, consagrado como direito humano universal pela Declaração Universal dos Direitos Humanos, que, em seu artigo 19, prevê que qualquer pessoa tem a prerrogativa de, sem interferências, procurar, receber e transmitir informações e ideias por quaisquer meios e independentemente de fronteiras.

O Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos (PIDCP), em seu artigo 19, e a Convenção Americana sobre Direitos Humanos, em seu artigo 13, são outros dispositivos do ordenamento jurídico internacional que estabelecem a liberdade de expressão como um direito humano, essencial à garantia do livre fluxo de ideias e informações.

A NATUREZA DUALISTA DO DIREITO À LIBERDADE DE EXPRESSÃO

Pela definição que os diversos instrumentos do direito internacional conferem à liberdade de expressão, pode-se inferir que este direito não trafega em via de sentido único. Na rota da comunicação circula o direito de emitir/difundir, mas também o de absorver/receber informações. É tanto o direito de falar, escrever e disseminar ideias, quanto o livre direito de escutar, ler e receber informações de toda a coletividade.

No trilho do que já definiu a Corte Interamericana de Direitos Humanos, chega-se, então, a um conceito de natureza dualista da liberdade de expressão, que reconhece:

[...]por um lado, que ninguém pode ser arbitrariamente limitado ou impedido de expressar seus próprios pensamentos. Nesse sentido, é um direito que pertence a cada indivíduo. Seu segundo aspecto, por outro lado, implica em um direito coletivo de receber qualquer informação e de ter acesso aos pensamentos expressados por outros (CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 1985).

Evidenciada a bilateralidade fundamental à plena liberdade de expressão, importa compreender que os indivíduos necessitam, desejam e têm o direito de se manifestar através dos diversos meios e veículos de comunicação existentes – como têm reconhecido diversos organismos internacionais. Nesse contexto, a radiodifusão configura-se como um importante instrumento para garantir esse direito.

A RADIODIFUSÃO E O DIREITO A EMITIR E RECEBER INFORMAÇÕES

O Código Brasileiro de Telecomunicações define a radiodifusão como “os serviços destinados a serem recebidos direta e livremente pelo público em geral”, sendo “dividida em radiodifusão sonora (rádio) e radiodifusão de sons e imagens (televisão)”.

De fato, por meio da televisão e do rádio, inúmeros indivíduos recebem informações de toda natureza, cotidiana e massivamente. Como demonstra pesquisa² recentemente divulgada, a TV aberta ainda é o meio de maior penetração nos lares brasileiros, alcançando 19 em cada grupo de 20 brasileiros/as (94%) e sendo assistida diariamente por 4 em cada grupo de 5 pessoas (82%).

O rádio é o segundo meio mais acessado (79%), sendo ouvido diariamente por pouco mais da metade da população (55%). E no Brasil, como em outros países, esses dois meios de comunicação ainda se constituem, muitas vezes, na única fonte de contato de grande parte da população com outras realidades, motivo pelo qual permanecem sendo poderosos agentes de convencimento e de formação do senso comum.

O aspecto que se quer problematizar adquire maior complexidade quando se sabe que o espectro eletromagnético, onde se concretizam as transmissões das informações desses meios, é um recurso limitado, sendo considerado como patrimônio da humanidade pela União Internacional de Telecomunicações e outros órgãos vinculados às Nações Unidas, e encaixado no rol de bens naturais com aptidão pública.

Por se tratar de um bem escasso, os Estados, em sua função de administradores do espectro, devem lançar mão de critérios democráticos, que garantam igualdade de oportunidades no acesso ao mesmo, como recomenda a Relatoria de Liberdade de Expressão da Organização dos Estados Americanos (OEA). É, precisamente, o que estabelece a Declaração de Princípios de Liberdade de Expressão:

Os monopólios ou oligopólios na propriedade e controle dos meios de comunicação devem estar sujeitos a leis anti-monopólio, uma vez que conspiram contra

¹ ANATEL, 2014.

² FUNDAÇÃO PERSEU ABRAMO, 2013.

a democracia, ao restringirem o pluralismo e a diversidade que asseguram o pleno exercício do direito dos cidadãos à informação. Em nenhum caso essas leis devem ser exclusivas para os meios de comunicação. As concessões de rádio e televisão devem considerar critérios democráticos que garantam uma igualdade de oportunidades de acesso a todos os indivíduos (COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2000).

Os diferentes tipos de prestadores de serviços de radiodifusão – estatais, comerciais e públicos – deveriam, portanto, dispor de critérios justos e equitativos no acesso ao espectro. Para tal, a Declaração Conjunta de Amsterdã de 2007, entre outros documentos emitidos pelos Relatores de Liberdade de Expressão, sugere que “as medidas específicas para promover a diversidade podem incluir a reserva de frequências adequadas para diferentes tipos de meios”³.

O acesso ao sistema de radiodifusão, portanto, deve ser desenhado de modo a preservar essa diversidade – elemento fundamental à garantia da liberdade de expressão na radiodifusão, que propicia ao indivíduo a expressão de ideias para um grande número de pessoas, por um lado; e, por outro, permite que um expressivo número de indivíduos tenha acesso a variadas informações.

O outro citado e importante elemento é o pluralismo, que pode ser compreendido como um derivado direto da natureza dualista do direito à liberdade de expressão, que se destina a proteger não somente o direito de quem emite (de difundir informações e ideias), como também o direito de quem recebe (de procurar e ter acesso a diferentes informações e ideias).

A Relatoria Especial para Liberdade de Expressão já manifestou sua preocupação a este respeito e enfatizou a necessidade de que sejam adotadas medidas para a garantia do pluralismo nos meios de comunicação como expressão da democracia. Segundo o relator especial Ignacio J. Alvarez:

O pluralismo requer poder expressar distintas opiniões através de diferentes meios de comunicação, de modo que se consiga alcançar o maior número possível de destinatários. A democracia exige a discussão aberta de ideias e opiniões, mesmo quando não sejam bem-vindas ou sejam ingratas ao governo (COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2007).

Ainda em relação ao requisito da diversidade no campo da comunicação, é importante ressaltar que ele implica também a multiplicidade de organizações de radiodifusão, de propriedade dessas organizações, de vozes, de pontos de vista e sotaques na grade de programação, na perspectiva de contemplar a representação da variada escala cultural do País.

Quando o ambiente de mídia não permite a livre circulação de opiniões e ideias, o Estado pode agir proativamente, para tentar balanceá-lo.

³ COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2007.

Amplamente, o conceito da diversidade deve ser traduzido, ainda, pela existência de uma vasta gama de radiodifusores independentes e programas/narrativas que representem e reflitam os valores e identidades dos diferentes setores e grupos sociais, em contraposição a uma hegemonia infértil de um segmento culturalmente dominante.

○ IMPACTO DOS OLIGOPÓLIOS E DA CONCENTRAÇÃO DE PROPRIEDADE

Em muitos países, como o Brasil, o setor de radiodifusão ainda é dominado por oligopólios. E esta prática, associada à concentração da propriedade dos meios, pode ameaçar o pluralismo e a diversidade na mídia – daí a necessidade de estabelecimento de um marco legal para o campo, na perspectiva de garantir a representação, nele e por ele, dos diversos setores da sociedade, de forma equânime.

Um ponto a ser problematizado é que a concentração de propriedade tende a direcionar o receptor para uma mesma visão de mundo, formando um senso comum favorável aos interesses dos grupos que detêm o domínio desses meios, o que inibe a diversidade e o pluralismo de ideias, que poderiam fluir em ambientes diversificados e que refletissem diferentes interesses políticos, sociais, culturais e econômicos.

Observa-se que esse e outros desequilíbrios do campo se devem, em boa medida, à caducidade e inadequação dos marcos legais que regem a comunicação de massa no Brasil, o que favorece a histórica apropriação do público pelo privado, em que legisladores e governantes abusam do poder de conceder licenças e/ou mantêm frouxas as leis, de modo a manterem interesses próprios e de seus aliados.

A realidade brasileira contraia o que dispõe o já citado princípio 12 da Declaração de Princípios sobre Liberdade de Expressão da Comissão Interamericana de Direitos Humanos – o que impõe aos Estados uma obrigação afirmativa no combate à formação de monopólios, oligopólios e concentração de propriedade no campo da comunicação midiática.

Ante tal panorama, torna-se indispensável a elaboração de regras claras para o campo midiático, que evitem o uso de estratégias espúrias e a manipulação das concessões públicas, privilegiando uma metodologia mais igualitária para o setor da radiodifusão que contemple os modelos comerciais, públicos e comunitários de maneira proporcional, equânime, democrática.

Em outras palavras, o sistema democrático de governança pressupõe que o Estado, naquilo que concerne à radiodifusão, deva criar um ambiente em que diferentes tipos de emissoras – públicas, comerciais e comunitárias – favoreçam a difusão de pontos de vista de diversos, permitindo, ainda, a coexistência de variados perfis de radiodifusores.

Com a concentração, os meios de comunicação acabam por produzir informações com grau elevado de homogeneidade, utilizando as mesmas fontes de informação, o que propicia a ação articulada de grupos, para beneficiar determinados interesses políticos, sociais, econômicos ou culturais, facilitando a aceitação de discursos dominantes e limitando o desenvolvimento de sociedades verdadeiramente democráticas.

PROGRAMAS “POLICIALESCOS”: EFEITO ADVERSO DE UM CAMPO SEM LEI

Outro impacto negativo do contexto descrito é a baixa qualidade dos conteúdos veiculados, como ocorre nos programas “policialescos” – foco da análise e da ação coletiva sistematizadas nesta publicação. Na falta de regras claras, específicas, articuladas, o setor da radiodifusão vem produzindo narrativas que muitas vezes violam direitos humanos e infringem as leis que deveriam protegê-los. Em tais programas, proliferam a vitimização de pessoas e a incitação ao crime e à violência, entre outras violações.

Os efeitos negativos desse projeto de comunicação extrapolam as pessoas diretamente atingidas, impactando a sociedade como um todo.

São produções que reforçam a importância de se observar o disposto em diferentes instrumentos legais de proteção aos direitos humanos, demonstrando que o direito à liberdade de expressão não é absoluto, devendo ser balanceado, de acordo com os padrões internacionais que regem a liberdade de expressão, quando em confronto com outros direitos.

REGIONALIZAÇÃO COMO ESTRATÉGIA DE GARANTIA DE QUALIDADE DA PROGRAMAÇÃO

Ainda em consonância com o conceito de qualidade relacionado ao respeito a direitos, a regionalização da produção emerge como questão central do debate aqui travado, uma vez que permite que o País e suas várias faces possam se reconhecer neste importante espaço de mediação, debate e formação de valores e opiniões que são os meios de comunicação de massa.

E a questão ganha contornos mais complexos frente à realidade da subrepresentação de determinados grupos humanos, como mulheres, crianças, adolescentes, negros, indígenas, minorias religiosas, homossexuais, pessoas com pequeno poder aquisitivo e marginalizadas em geral que, ao longo dos anos, vêm tendo baixa representação (positiva) na mídia brasileira.

Concentrados em mãos de poucos, os meios de comunicação de massa tendem a valorizar a identidade e os valores dos grupos sociais aos quais seus proprietários – muitos dos quais influentes políticos – pertencem, em detrimento das diferentes culturas, sotaques, etnias e visões de mundo dos segmentos que não têm acesso a esses meios.

E a concentração de propriedade dos meios de comunicação não só abafa as vozes destes grupos humanos, violando seu direito à livre expressão, como constrói representações estereotipadas, distorcidas de suas identidades, reduzindo-as, ao longo do tempo, a um modelo padrão, modelado por segmentos dominantes da população.

Portanto, a representação autêntica das diversas culturas que formam a identidade brasileira é elemento que propicia a qualidade dos conteúdos nos programas

A regulação do campo da comunicação não é incompatível com a liberdade de expressão. Pelo contrário, é uma forma de garantir que ela ocorra.

de rádio e TV, o que gera uma obrigação positiva para o Estado, de promover um ambiente de radiodifusão diverso e em conformidade com as experiências culturais e os interesses de seu vasto público, privilegiando os grupos minoritários em direitos.

Em outros termos, cabe ao Estado promover a regulação do campo midiático como forma de efetivar a real liberdade de expressão nos meios massivos.

Nesse contexto, a regulamentação dos dispositivos constitucionais que definem as formas de acesso a outorgas e concessões – ali dispostos em caráter programático – se impõe em caráter de urgência institucional, a fim de garantir o pleno exercício dos direitos ligados à liberdade de expressão, em conformidade com princípios e padrões internacionais.

Tais princípios estão inseridos no artigo 221 da Constituição Federal, no qual é estabelecido que os meios de comunicação devem pautar-se pelo pluralismo e pela diversidade, sendo determinado o estímulo à produção cultural regional e independente. São fundamentos, porém, que carecem de efetividade, que se poderia alcançar com a atuação de um órgão regulador específico e independente, que propiciasse, entre outras coisas:

- a criação de um plano diretor para o espectro eletromagnético, de forma a garantir uma divisão igualitária entre os sistemas de radiodifusão;
- o estabelecimento de processos justos e transparentes de outorgas, por meio de critérios objetivos;
- a proposição de regras de propriedade com relação à concentração, propriedade cruzada e propriedade por políticos;
- a adoção de medidas de promoção da diversidade e do pluralismo de conteúdos, por meio do incentivo a produções independentes e locais/regionais.

Para ter legitimidade, porém, esse tipo de mecanismo de regulação deve atender a uma série de condições, entre as quais – e principalmente –, a de estar previsto em lei. Uma lei que garanta a equidade no acesso aos meios de comunicação, e, em outro sentido, preserve a liberdade e a independência desses meios.

Cabe anotar que a regulamentação do art. 224 da Constituição Federal (Lei nº 8.389, de dezembro de 1991), que deu origem ao Conselho de Comunicação Social, não atende ao princípio do regulador independente, uma vez que funciona como órgão auxiliar do Congresso Nacional, sem poder decisório, tendo como função a realização de estudos, pareceres, recomendações e outras demandas daquela casa legislativa.

PLURALISMO, DIVERSIDADE E RESPEITO A DIREITOS: OBJETIVOS PRINCIPAIS DA REGULAÇÃO

Dentro de uma ampla compreensão sobre o direito à liberdade de expressão – que inclui o direito do público de acessar uma diversidade de informações e ideias –, a regulação deve promover o pluralismo no setor, levando em consideração a questão

da propriedade, os tipos de meios de comunicação, e, o mais importante, o conteúdo, produzido dentro dos limites das leis e do respeito aos direitos humanos.

Privilegiar os sistemas público e comunitário, de forma a contrapor e balancear a atual hegemonia do sistema comercial, equilibrando os poderes destas três esferas, dará lugar a uma composição muito mais heterogênea e com maior representatividade dos anseios e interesses dos diversos grupos sociais que povoam o Brasil. Nesta perspectiva, Toby Mendel e Eve Solomon, especialistas em regulação da radiodifusão, afirmam que:

[...] um dos principais critérios a serem considerados no licenciamento é assegurar que o setor de radiodifusão como um todo ofereça uma variedade de programas, para permitir diferentes visões sobre as questões de interesse público, e para atender ao maior leque possível de gostos e interesses, inclusive dos grupos minoritários (MENDEL; SOLOMON, 2011).

Pode-se concluir, por fim, que a regulação do campo da comunicação e, especificamente, da radiodifusão não é incompatível com a liberdade de expressão. Pelo contrário, é uma forma de garantir que ela ocorra, conforme a definição dos padrões internacionais de direitos humanos, em um ambiente de mídia livre, independente e plural.

* Camila Marques, Mateus Basso e Paula Martins são integrantes da Artigo 19, organização que “trabalha para que todos e todas, em qualquer lugar, possam se expressar de forma livre, acessar informação e desfrutar de liberdade de imprensa”.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como exposto ao longo dos dois volumes desta publicação, os programas “policialescos” que proliferam no rádio e na TV vêm preocupando e mobilizando a sociedade brasileira, o que motivou a ANDI – Comunicação e Direitos a, em associação com o Ministério Público Federal, o Intervezes – Coletivo Brasil de Comunicação Social, a Artigo 19, a Rede ANDI Brasil e outros parceiros, produzir insumos sobre o fenômeno e sobre as estratégias usadas por Estados democráticos para enfrentá-lo.

Registrada no primeiro volume, a ferramenta de análise de mídia – estruturada para identificar e quantificar violações de direitos e infrações à legislação vigente no País – não tem o propósito de apontar a responsabilidade deste ou aquele veículo, deste ou aquele comunicador, mas de demonstrar a ocorrência, a extensão e o impacto do fenômeno sobre o tecido social e a democracia brasileira.

Seu principal objetivo é demonstrar que as violações de direitos que atingem, principalmente, grupos vulneráveis – como crianças, adolescentes, negros e pobres – não são ocasionais, mas sistemáticas. E integram um projeto de comunicação que busca se mimetizar com o jornalismo, mas que se distancia demasiadamente dos parâmetros do campo, o que é evidenciado, entre outros indícios, pelo absoluto desrespeito ao código de ética da categoria.

De modo análogo, o diagnóstico traçado no segundo volume deste *Guia* não tem o propósito de oferecer “receita de bolo” para o caso brasileiro, mas disseminar e ampliar o teor do debate qualificado que vem sendo travado pela sociedade, na perspectiva de encontrar soluções para a séria problemática diagnosticada, a partir de experiências bem sucedidas no cenário internacional – desde que observadas as especificidades do contexto nacional.

Não obstante o distanciamento em relação às diferentes teses defendidas sobre como harmonizar direitos na vasta e complexa arena da comunicação midiática, a ANDI – Comunicação e Direitos alinha-se aos que defendem a desobstrução do debate sobre a temática, e que consideram necessária a construção de uma espécie de “ecossistema regulatório” para o campo.

E a construção deste “ecossistema” passa, necessariamente, pela efetiva ocupação do espaço da autorregulação, pelo setor privado; pelo estabelecimento de um marco

legal consistente e integrado a políticas públicas, o que aponta para o protagonismo da esfera da regulação estatal; e, finalmente, pela capacidade de fiscalização da sociedade civil – em última instância, o foco desta e de outras iniciativas empreendidas pela ANDI ao longo dos últimos anos.

Esperamos que esta publicação e as ações desenvolvidas a partir dela contribuam para alcançar tais objetivos, servindo de referencial para o debate público sobre o fenômeno, na perspectiva de restabelecer a fronteira entre jornalismo e entretenimento – suas atribuições e responsabilidades –, proteger o capital simbólico da imprensa e garantir o respeito às regras do sistema democrático de direito.

A coordenação

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AFSCA AUTORIDAD FEDERAL DE SERVICIOS DE COMUNICACIÓN AUDIOVISUAL. **Norma Nacional de Servicio**. Buenos Aires, 2009. Disponível em: <<http://www.afsca.gob.ar/ley-de-servicios-de-comunicacion-audiovisual-26-522/>>. Acesso em: 14 mai. 2014.

AGÊNCIA NACIONAL DE TELECOMUNICAÇÕES. Definição técnica do termo “radiodifusão”. Disponível em: <<http://www.anatel.gov.br/Portal/exibirPortalNivelDois.do?codItemCanal=677&nomeVisao=Informa%E7%F5es%20T%E9cnicas&nomeCanal=Radiodifus%E3o&nomItemCanal=Apresenta%E7%E3o>>. Acesso em: 03 out. 2014.

ALM ASSOCIATION OF STATE MEDIA AUTHORITIES FOR BROADCASTING IN GERMANY. **Interstate Treaty on Broadcasting and Telemedia**. Publicado em 18 dezembro de 2008 e ratificado em 1º de junho de 2009. Berlim, 2009. Disponível em: <<http://www.uni-muenster.de/ITMCATR/wp-content/uploads/2009/05/Interstate-Treaty-on-Broadcasting.pdf>>. Acesso em: 14 mai. 2014.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE EMISSORAS DE RÁDIO E TV. **Código de Ética da Radiodifusão Brasileira**. Disponível em: <http://www.fenaj.org.br/arquivos/codigo_de_etica_da_radiodifusao_brasileira.doc>. Acesso em: 14 mai. 2014

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE JORNAIS. **Código de Ética e Regulamentação**. Disponível em <<http://www.anj.org.br/codigo-de-etica-e-autorregulamentacao>>. Acesso em: 14 mai. 2014

AUTIN, Jean-Louis. Le Conseil Supérieur de l’audiovisuel en France. **Revista catalana de dret públic**, Catalunha, v. 34, n. 34, p. 1-18, maio. 2007. Disponível em: <<http://revistes.eapc.gencat.cat/index.php/rcdp/issue/view/135>>. Acesso em: 17 jun. 2013.

BARBOSA, Beatriz C. **Violações de Direitos Humanos e Regulação de Conteúdo na TV: Brasil em perspectiva comparada com França e Reino Unido**. 161 f. Dissertação (Mestrado em Gestão e Políticas Públicas) da Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas. São Paulo, 2013.

BERTRAND, Claude-Jean. **O Arsenal da Democracia: sistemas de responsabilização da mídia**. Bauru: EDUSC, 2002.

BRASIL. Decreto-Lei Nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940. Institui o Código Penal Brasileiro. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Rio de Janeiro, 8 dez. 1940. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848.htm>. Acesso em: 14 mai. 2014.

_____. Lei Nº 2.889, de 1º de outubro de 1956. Define e pune o crime de genocídio. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Rio de Janeiro, 2 out. 1956. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l2889.htm>. Acesso em: 14 mai. 2014.

_____. Decreto-Lei 4.117 de 1962 de 27 de agosto de 1962. Institui o Código Brasileiro de Telecomunicações. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, 28 ago. 1962. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4117.htm>. Acesso em: 14 mai. 2014.

_____. Decreto-Lei Nº 52.795, de 31 de outubro de 1963. Aprova o Regulamento dos Serviços de Radiodifusão. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, 1º nov. 1963. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCiViL_03/decreto/Antigos/D52795.htm>. Acesso em: 14 mai. 2014.

_____. Constituição (1988). **Constituição [da] República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988.

_____. Lei Nº 7.716 de 5 de janeiro de 1989. Define os crimes resultantes de preconceito de raça ou de cor. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, 6 jan. 1989. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7716.htm>. Acesso em: 14 mai. 2014.

_____. Decreto-Lei Nº 8.069 de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, 14 jul. 1990a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm>. Acesso em: 14 de mai. 2014.

_____. Decreto-Lei Nº 8.078 de 11 de setembro de 1990. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, 12 set. 1990b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8078.htm>. Acesso em: 14 mai. de 2014.

_____. Lei Nº 9.459 de 13 de maio de 1997. Altera os arts. 1º e 20 da Lei nº 7.716, de 5 de janeiro de 1989, que define os crimes resultantes de preconceito de raça ou de cor, e acrescenta parágrafo ao art. 140 do Decreto-lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, 14 mai. 1997. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9459.htm>. Acesso em: 14 mai. 2014.

_____. Lei Nº 10.406 de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, 11 jan. 2002. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406.htm>. Acesso em: 14 mai. 2014.

_____. Lei Nº 12.288 de 20 de julho de 2010. Institui o Estatuto da Igualdade Racial; altera as Leis nos 7.716, de 5 de janeiro de 1989, 9.029, de 13 de abril de 1995, 7.347, de 24 de julho de 1985, e 10.778, de 24 de novembro de 2003. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, 21 jul. 2010. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Lei/L12288.htm>. Acesso em: 14 mai. 2014.

CARLSSON, Ulla (Org.). **Regulation, Awareness, Empowerment: young people and harmful media content in the digital age**. The International Clearing House on Children, Youth and Media. NORDI-COM, 2006.

CCDC - CENTRO DE COMUNICAÇÃO, DEMOCRACIA E CIDADANIA et al. **A construção da violência na televisão da Bahia**. Salvador: CCDC/UFBA; Cipó Comunicação Interativa; Intervezes - Coletivo Brasil de Comunicação Social, 2011. (DVD).

CEDECA et al. Nossa Dor Não É Espetáculo. Ato em repúdio a programas policiais reúne diversas entidades. **Agência da Boa Notícia**. Fortaleza, 2014. Disponível em: <http://www.boanoticia.org.br/noticias_detalhes.php?cod_noticia=5724>. Acesso em: 14 mai. 2014.

COMISIÓN NACIONAL DE COMUNICACIONES (Argentina). Decreto-Lei N.º 26.522 de 10 de outubro de 2009. Dispõe sobre os Serviços de Comunicação Audiovisual. **Boletín Oficial de la República Argentina**. Buenos Aires, 11 out 2009. Disponível em: <<http://www.afsca.gob.ar/ley-de-servicios-de-comunicacion-audiovisual-26-522/>>. Acesso em: 11 jun. 2014.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Declaração de Princípios sobre a Liberdade de Expressão. Washington, 2000. Disponível em: <<http://www.cidh.oas.org/Basicos/Portugues/s.Convencao.Libertade.de.Expressao.htm>>. Acesso em: 03 out. 2014.

_____. Declaração conjunta sobre diversidade na radiodifusão. Amsterdam, 2007. Disponível em: <<http://www.oas.org/pt/cidh/expressao/showarticle.asp?artID=719&IID=4>>. Acesso em 03 out. 2014.

CONSELHO DA EUROPA. **Convenção Europeia dos Direitos Humanos**. Estrasburgo, 4 nov. 1950. Disponível em: <<http://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=536&IID=4>>. Acesso em: 14 mai. 2014.

CONSELHO SUPERIOR DE AUDIOVISUAL (França). **Délibération du 17 avril 2007 relative à l'intervention de mineurs dans le cadre d'émissions de télévision diffusées en métropole et dans les départements d'outre-mer**. Paris, 2007. Disponível em: <<http://www.csa.fr/Espace-juridique/Deliberations-et-recommandations-du-CSA/Recommandations-et-deliberations-du-CSA-relatives-a-la-protection-des-mineurs/Deliberation-du-17-avril-2007-relative-a-l-intervention-de-mineurs-dans-le-cadre-d-emissions-de-television-diffusees-en-metropole-et-dans-les-departements-d-outre-mer>>. Acesso em: 14 mai. 2014.

_____. **Formulário on-line**. Paris, 2014a. Disponível em: <<http://www.csa.fr/Services-en-ligne/Formulaire-pour-signaler-un-programme>>. Acesso em: 25 ago. 2014.

_____. **Le Conseil appelle les chaînes à la plus grande retenue dans la diffusion d'images de personnes mises en cause dans une procédure pénale**, Paris, 17 mai. 2011b. Disponível em: <<http://www.csa.fr/Espace-Presse/Communiqués-de-presse/Le-Conseil-appelle-les-chaines-a-la-plus-grande-retenu-dans-la-diffusion-d-images-de-personnes-mises-en-cause-dans-une-procedure-penale>>. Acesso em: 14 mai. 2014.

_____. **Les domaines couverts par la déontologie et les missions du Conseil**. La déontologie de l'information et des programmes. L'action du Conseil. Paris, 2011a. Disponível em: <<http://www.csa.fr/Television/Le-suivi-des-programmes/La-deontologie-de-l-information-et-des-programmes/Les-domaines-couverts-par-la-deontologie-et-les-missions-du-Conseil>>. Acesso em: 12 mai. 2014.

_____. **Rapport au Premier ministre sur la lutte contre le racisme et l'antisémitisme dans les médias audiovisuels**. Paris, 2009. Disponível em: <<http://www.csa.fr/content/view/line/54377>>. Acesso em 14 mai. 2014.

CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. Parecer sobre o registro profissional obrigatório de jornalistas, artigos 13 e 29 da Convenção Americana Sobre Direitos Humanos. Parecer consultivo OC-5/85. Washington, 1985. Disponível em: <www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_05_por.doc>. Acesso em: 03 out. 2014>.

CUNHA, Ramênia Vieira da. Regulação da radiodifusão na Alemanha. In: INTERVOZES - COLETIVO BRASIL DE COMUNICAÇÃO SOCIAL. **Órgãos reguladores da radiodifusão em 10 países**. São Paulo, 2010. Disponível em <<http://intervozes.org.br/regulacao-da-radiodifusao-na-alemanha/>>. Acesso em: 17 nov. 2010.

EDITORIAL. **Jornal do SBT**. São Paulo: SBT, 4 fev. 2014. Telejornal. Disponível em: <<http://rachel-sheherazade.blogspot.com.br/2014/02/adote-um-bandido.html>>. Acesso em: 14 mai. 2014.

FENAJ - FEDERAÇÃO NACIONAL DOS JORNALISTAS. **Código de ética dos jornalistas brasileiros**. Vitória, 2007. Disponível em: <<http://www.fenaj.org.br/materia.php?id=1811>>. Acesso em: 13 mai. 2014.

_____. **Manifestação da CNE sobre o episódio da jornalista Rachel Sheherazade**. Brasília, 15 abr. 2014. Disponível em: <<http://www.fenaj.org.br/materia.php?id=4082>>. Acesso em: 12 jun. 2014.

FILHO, Laurindo Lalo Leal. A falência da auto-regulamentação. **Carta Maior**, 24 abr. 2013. Disponível em <<http://www.cartamaior.com.br/?/Coluna/A-falencia-da-auto-regulamentacao/28834>>. Acesso em: 20 out. 2014

FUNDAÇÃO PERSEU ABRAMO. Pesquisa de opinião pública: democratização da mídia. São Paulo, 2013. Disponível em: <<http://novo.fpabramo.org.br/sites/default/files/fpa-pesquisa-democratizacao-da-midia.pdf>>. Acesso em: 02 out. de 2014.

HANS BREDOW INSTITUTE et al. **Indicators for independence and efficient functioning of audiovisual media services regulatory bodies for the purpose of enforcing the rules in the AVMS Directive**. Hamburgo: University of Hamburg; Leuven: Katholieke Universiteit Leuven; Budapeste: Central European University, 2011.

HANS-BEDROW INSTITUTE FOR MEDIA RESEARCH. **Study on Co-Regulation Measures in the Media Sector**. Study for the European Commission, Directorate Information Society and Media Unit A1 Audiovisual and Media Policies. Hamburgo: University of Hamburg, 2006.

INTERVOZES - COLETIVO BRASIL DE COMUNICAÇÃO SOCIAL. **Órgãos reguladores da radiodifusão em 10 países**. São Paulo, 2010.

LATZER, Michael. **Comparative Analysis of International co-and-self-regulation in Communications Markets**. Londres: Office of Communications of United Kingdom, 2007.

LEVESON, Brian. **The Leveson Inquiry: an inquiry into the culture, practices and ethics of the press**. The Stationery Office. Volume 1, Londres, 2012.

LIEVENS, Eva; DUMORTIER, Jos & RYAN, Patrick S. The Co-Protection of Minors in New Media: A European Approach to Co-Regulation. **UC Davis Journal of Juvenile Law & Policy** Vol. 10:1, Winter, 2006.

LIMA, Venício. **Liberdade de Expressão x Liberdade de Imprensa: direito à comunicação e democracia**. Publisher, São Paulo, 2010.

LOPEZ PIETRO, I. **Entre tapas e beijos: o Aqui Agora desperta paixões**. Dissertação (Mestrado em Comunicação) Escola de Comunicações e Artes da Universidade de São Paulo. São Paulo, 1992.

MAYER, Vicky. A vida como ela é/pode ser/deve ser? O programa Aqui Agora e cidadania no Brasil. **Intercom – Revista Brasileira de Ciências da Comunicação**. São Paulo, v. 29, n.1, p. 37-15, jan./jun. 2006.

MENDEL, Toby; SALOMON, Eve. **O ambiente regulatório para a radiodifusão**: uma pesquisa de melhores práticas para os atores-chave brasileiros, Brasília, v. 7, n. 7, fev. 2011. (Série Debates). Disponível em: <<https://unesdoc.unesco.org/images/0019/001916/191622por.pdf>>. Acesso em: 07 out. 2014.

MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕES (Brasil). **MiniCom capacita técnicos da Anatel para cumprimento de convênio de fiscalização**. 30 de agosto de 2011. Brasília, 2011. Disponível em: <<http://www.mc.gov.br/telecomunicacoes-noticias/23692-300811-minicom-capacita-tecnicos-da-anatel-para-cumprimento-do-convenio-de-fiscalizacao-e-analise-de-infracoes>>. Acesso em: 14 mai. 2014.

_____. **Plano Anual de Fiscalização dos Serviços de Radiodifusão 2014**. Brasília, 2014. Disponível em: <http://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=OCB4QFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.mc.gov.br%2Fcomponent%2Fdocman%2Fdoc_download%2F1488-plano-anual-de-fiscalizacao-dos-servicos-de-radiodifusao-2014%3FItemid%3D13498&ei=XFqgU5n4EoGDq-gbNtIK4Dw&usq=AFQjCNGyh-20wJzKA96KLLhTXKkzRoqysQ>. Acesso em: 14 mai. 2014.

_____. Portaria nº 112, de 22 de abril de 2013. Aprova o Regulamento de Sanções Administrativas. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, 23 abr. 2013. Disponível em: <http://www.mc.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=26765&catid=273>. Acesso em: 14 mai. 2014.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL (Brasil). **Ação Civil Pública em face da TV Brasília**. Brasília, 14 mar. 2006.

_____. **Procedimento Administrativo Nº 0.15.000.00012 3/2002-98**. Brasília, 2002.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL NA BAHIA. **Na Mira é alvo de ação do MP**. Salvador, 2009. Disponível em: <<http://mp-ba.jusbrasil.com.br/noticias/991704/na-mira-e-alvo-de-acao-do-mp>>. Acesso em: 14 mai. 2014.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL NA PARAÍBA. **MPF processa TV Correio e apresentador por exibição de cenas de estupro de menor**. João Pessoa, 2011a. Disponível em: <<http://www.prpb.mp.br/news/mpf-processa-tv-correio-e-apresentador-por-exibicao-de-cenas-de-estupro-de-menor>>. Acesso em: 14 mai. 2014.

_____. **Inquérito Civil Público nº 1.24.000.000706/2007-69**. João Pessoa, 2011b.

OEA – ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. **Convenção Americana dos Direitos Humanos**. San José da Costa Rica, 1966. Disponível em: <http://www.cidh.org/Basicos/Portugues/c.Convencao_Americana.htm>. Acesso em: 14 mai. 2014.

_____. **Declaração de Princípios Sobre a Liberdade de Expressão**. Comissão Interamericana de Direitos Humanos, 2000. Disponível em: <<https://www.cidh.oas.org/Basicos/Portugues/s.Convencao.Libertade.de.Expressao.htm>>. Acesso em 14 mar. 2014.

OFFICE OF COMMUNICATIONS (Reino Unido). **Consumer Protection**. Londres, 2014a. Disponível em: <http://stakeholders.ofcom.org.uk/binaries/research/consumer-experience/tce-12/6_protection.pdf>. Acesso em: 25 ago. 2014.

_____. **Formulário on-line**. 2014b. Disponível em: <<http://consumers.ofcom.org.uk/tell-us/tv-and-radio/>>. Acesso em: 25 ago. 2014.

_____. **Formulário on-line**. 2014c. Disponível em: <<http://stakeholders.ofcom.org.uk/enforcement/audience-complaints/>>. Acesso em: 25 ago. 2014.

_____. **Formulário on-line**. 2014d. Disponível em: <<http://www.ofcom.org.uk/about/organisations-we-work-with/consumer-forum-for-communications/>>. Acesso em: 25 ago. 2014.

_____. **Guidance Notes**. Londres, 2012. Disponível em: <<http://stakeholders.ofcom.org.uk/binaries/broadcast/guidance/831193/section2.pdf>>. Acesso em: 10 jul. 2013.

_____. **Identifying appropriate regulatory solutions**: principles for analysing self- and co-regulation. Londres, 2008.

_____. **Penalty Guidelines**. Londres, 2011b. Disponível em: <<http://www.ofcom.org.uk/about/policies-and-guidelines/penalty-guidelines/>>. Acesso em: 25 ago. 2014.

_____. **Procedures for investigating breaches of content standards for television and radio.** Londres, 2011a. Disponível em: <<http://stakeholders.ofcom.org.uk/binaries/broadcast/guidance/june2011/breaches-content-standards.pdf>>. Acesso em: 10 jul. 2013.

_____. **The Ofcom Broadcasting Code.** Londres, 2013. Disponível em: <<http://stakeholders.ofcom.org.uk/broadcasting/broadcast-codes/broadcast-code/>>. Acesso em: 12 abr. 2013.

ONU - ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial.** Nova Iorque, 7 mar. 1966, ratificada em 1968. Disponível em: <http://portal.mj.gov.br/sedh/ct/legis_intern/conv_int_eliminacao_disc_racial.htm>. Acesso em: 14 mai. 2014.

_____. **Declaração Universal dos Direitos Humanos.** Genebra, 10 dez. 1948. Disponível em: <http://portal.mj.gov.br/sedh/ct/legis_intern/ddh_bib_inter_universal.htm>. Acesso em: 14 mai. 2014.

_____. **Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos.** Nova Iorque, 19 dez. 1966, Brasil, 6 jul. 1992. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/DO592.htm>. Acesso em: 14 mai. 2014.

PAULINO, Fernando Oliveira. **Responsabilidade Social da Mídia:** análise conceitual e perspectivas de aplicação no Brasil, Portugal e Espanha. Tese de Doutorado. Faculdade de Comunicação. Universidade de Brasília, 2008.

PROJETO DE LEI DE INICIATIVA POPULAR DA COMUNICAÇÃO SOCIAL ELETRÔNICA. 2013. Disponível em <http://www.paraexpressarliberdade.org.br/arquivos-nocms/plip_versao_final.pdf>. Acesso em: 20 out. 2014.

PUDDEPHATT, Andrew. **A importância da autorregulação da mídia para a defesa da liberdade de expressão.** UNESCO. Série Debates CI No 9, Fevereiro de 2011.

SINDICATO DOS JORNALISTAS PROFISSIONAIS DO DISTRITO FEDERAL. **SJPDF repudia declarações de âncora do SBT.** Brasília, 6 fev. 2014. Disponível em: <<http://www.sjpdf.org.br/noticias-teste/38-extra/1658-sjpdf-repudia-declaracoes-de-ancora-do-sbt-e-decide-acionar-o-mp-e-a-comissao-de-etica-da-fenaj>>. Acesso em: 31 mai. 2014.

SINDICATO DOS JORNALISTAS PROFISSIONAIS DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO. **Nota de repúdio do Sindicato e da Comissão de Ética contra declarações da jornalista Rachel Sheherazade.** Rio de Janeiro, 5 fev. 2014. Disponível em: <<http://jornalistas.org.br/index.php/nota-de-repudio-do-sindicato-e-da-comissao-de-etica-contra-declaracoes-da-jornalista-rachel-sheherazade/>>. Acesso em: 14 mai. 2014.

SILVA, Silvano P. da; PERON, Vivian. Regulação da radiodifusão na América e Europa: competências e poderes de órgãos e agências reguladoras em dez países. In: IV ENCONTRO DA COMPOLÍTICA - Associação Brasileira dos Pesquisadores em Comunicação e Política, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, 13 a 15 de abril de 2011. **Anais eletrônicos...** Rio de Janeiro, 2011. Disponível em: <<http://www.compolitica.org/home/wp-content/uploads/2011/03/Silva-e-Peron.pdf>>. Acesso em: 11 jun. 2014.

SODRÉ, Muniz. **A Comunicação do Grotesco:** introdução à Cultura de Massa no Brasil. Editora Vozes, 1 Rio de Janeiro, 983.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Suspensão julgamento sobre horário obrigatório para programas de rádio e TV.** Brasília, 2011. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=195122>>. Acesso em: 10 out. 2014.

UNESCO. **World Trends in Freedom of Expression and Media Development.** United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, 2014.

VIKE-FREIBERGA, Vaira. DAUBLER-GMELIN, Herta. HAMMERSLEY, Ben. MADURO, Luís Miguel Póiares Pessoa. **A free and pluralistic media to sustain European democracy.** High Level Group on Media Freedom and Pluralism, 2013.

ZYLBERSZTAJN, Joana. **Regulação de mídia e colisão entre direitos fundamentais.** Dissertação de mestrado. Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, 2008.

ANDI – Comunicação e Direitos

Criada formalmente em 1993, mas atuando de maneira voluntária desde 1990, a ANDI é uma organização da sociedade civil, sem fins de lucro e apartidária, que articula ações inovadoras em mídia para o desenvolvimento. Suas estratégias estão fundamentadas na promoção e no fortalecimento de um diálogo profissional e ético entre as redações, as faculdades de comunicação e de outros campos do conhecimento, os poderes públicos e as entidades relacionadas à agenda do desenvolvimento sustentável e dos direitos humanos nos âmbitos nacional e global.

A ANDI nasceu no Brasil que pouco antes havia promulgado sua nova Constituição (1988), restaurando as liberdades e consagrando a democracia. Graças à forte pressão popular, a nova Carta proclamava, em seu artigo 227, que os direitos das crianças e dos adolescentes deveriam ser tratados como “prioridade absoluta” pelas famílias, pela sociedade e pelo Estado. Dois anos mais tarde, o Brasil ratificaria a Convenção da ONU sobre os Direitos da Criança e aprovaria seu Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA).

A sensibilidade e visão de dois jornalistas – Âmbar de Barros e Gilberto Dimenstein –, somadas ao conhecimento de aliados das áreas da educação, da sociologia, do empresariado e da cooperação internacional deram origem à missão da ANDI – Agência de Notícias dos Direitos da Infância.

Sob a direção de Âmbar de Barros, a ANDI começou então a dedicar especial atenção a duas realidades inter-relacionadas: de um lado, crianças e adolescentes das classes sociais menos privilegiadas, vítimas de toda sorte de desestruturação social; de outro, uma imprensa desatenta a esta mesma realidade, e com dificuldades em construir para o próprio campo uma cultura de investigação jornalística na qual os meninos e as meninas pudessem ser trazidos à agenda pública como sujeitos de direitos.

Logo a ANDI iria converter-se num dos principais mediadores entre a grande imprensa e os grupos sociais que defendem os direitos desses segmentos etários.

Em 2011, sob demanda do movimento social e em função dos impactos positivos provocados na agenda da infância e adolescência, a ANDI resignificaria sua existên-

cia, não só mantendo, como fortalecendo sua missão, ao agregar áreas temáticas e ampliar a faixa etária dos grupamentos humanos enfocados.

Agora como **ANDI - Comunicação e Direitos**, atua a partir de três vetores: **Infância e Juventude, Inclusão e Sustentabilidade e Políticas de Comunicação.**

MISSÃO

Contribuir para uma cultura de promoção dos direitos humanos, dos direitos da infância e da juventude, da inclusão social e do desenvolvimento sustentável a partir de ações no âmbito do jornalismo.

VALORES

As ações da ANDI estão fundamentadas na promoção e no fortalecimento de um diálogo profissional e ético entre as redações, associações da imprensa, faculdades de comunicação, poderes públicos, organismos internacionais, setor privado e sociedade civil, tendo como base os princípios da mídia para o desenvolvimento. Esse marco conceitual compreende a comunicação como elemento estratégico para a consolidação dos sistemas democráticos, para a garantia dos direitos humanos e para a promoção do desenvolvimento inclusivo e sustentável.

Esse *Guia* é decorrente de forte demanda do movimento social brasileiro, provocada pela proliferação de narrativas midiáticas que violam direitos elementares, previstos em lei. Capitaneada pela TV, a tendência espraia-se por outros meios e dilui as fronteiras entre jornalismo e entretenimento, afetando a credibilidade da imprensa e colocando em xeque as regras da democracia.

Editada no âmbito de um programa de monitoramento de mídia desenvolvido por um *pool* de organizações e coordenado pela ANDI, a publicação constitui-se em instrumento de diálogo com as instituições que integram a estrutura democrática brasileira e a sociedade em geral, que vêm sendo impactadas negativamente por essas narrativas, apelidadas por estudiosos do fenômeno de “policialescas”.

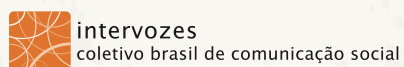
No **Volume I**, o leitor encontra um guia prático para identificar violações de direitos no campo da comunicação de massa, com exemplos extraídos de programas de rádio e TV de todas as regiões do País, e um apanhado inédito dos dispositivos legais que buscam harmonizar o direito à liberdade de expressão com outros direitos dos cidadãos, como o de terem a imagem e a privacidade respeitadas.

No **Volume II**, são reunidos artigos que refletem o teor dos debates travados pela sociedade civil em relação às produções em foco. São reflexões de estudiosos, militantes e observadores em geral do campo, abrangendo diferentes perspectivas, a partir mesmo do perfil dos autores, oriundos da academia e de organizações que defendem a liberdade de expressão e o direito à comunicação.

Realização



Parceria:



Apoio:



Patrocínio:

