

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA  
FACULDADE DE DIREITO

Tese  
Doutorado

*Pedra na funda:  
a classificação indicativa contra a ditadura da indústria da  
comunicação*

*José Eduardo Elias Romão*

BRASÍLIA  
2010

JOSÉ EDUARDO ELIAS ROMÃO

PEDRA NA FUNDA: A CLASSIFICAÇÃO INDICATIVA  
CONTRA A DITADURA DA INDÚSTRIA DA  
COMUNICAÇÃO

Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Direito da Universidade de Brasília como requisito parcial para a obtenção do título de doutor em Direito.

**Área de concentração:** Direito, Estado e Constituição

**Orientador:** Prof. Dr. Cristiano Paixão

Brasília  
2010

# Pedra na funda: a classificação indicativa contra a ditadura da indústria da comunicação

Tese de Doutorado apresentada por José Eduardo Elias Romão ao Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Direito da Universidade de Brasília, na área de concentração “Direito, Estado e Constituição”, com objetivo de obter o título de doutor em Direito.

Aprovada em 28 de maio de 2010 pelos seguintes integrantes da Banca:

---

Prof. Dr. Cristiano Paixão (FD/UnB)

---

Prof. Dr. Eugênio Bucci (ECA/USP)

---

Prof. Dr. José Geraldo de Sousa Jr. (FD/UnB)

---

Prof. Dr. Menelick de Carvalho Netto (FD/UnB)

---

Profa. Dra. Miracy de Sousa Gustin (FD/UFMG)

## **ADVERTÊNCIA**

Considerando que a Banca fez ponderações importantíssimas sobre a forma e o conteúdo desta tese;

Considerando que todas as ponderações apresentadas possibilitam o aprimoramento textual e, por conseguinte, contribuem para “melhoria” do conhecimento que se pretende exprimir com o presente texto;

Considerando, no entanto, que não há tempo disponível — em virtude da exigüidade do prazo de depósito definitivo da tese — para proceder à incorporação das significativas contribuições oferecidas pela Banca;

Decidiu-se manter a apresentação deste trabalho acadêmico sem a CONCLUSÃO FINAL, razão pela qual não se autoriza sua reprodução total ou parcial sem o expreso consentimento do Autor.

*O mostrengo que está no fim do mar  
Na noite de breu ergueu-se a voar;  
A roda da nau voou três vezes,  
Voou três vezes a chiar,  
E disse: «Quem é que ousou entrar  
Nas minhas cavernas que não desvendo,  
Meus tetos negros do fim do mundo?»  
E o homem do leme disse, tremendo:  
«El-Rei D. João Segundo!»*

*[...]*

*Três vezes do leme as mãos ergueu,  
Três vezes ao leme as reprendeu,  
E disse no fim de tremer três vezes:  
«Aqui ao leme sou mais do que eu:  
Sou um povo que quer o mar que é teu;  
E mais que o mostrengo, que me a alma teme  
E roda nas trevas do fim do mundo,  
Manda a vontade, que me ata ao leme,  
De El-Rei D. João Segundo!»*

**Fernando Pessoa**

## RESUMO

Pode-se afirmar que esta tese é apenas uma narrativa histórica (ou uma interpretação metodologicamente estruturada) do processo democrático de institucionalização da classificação indicativa que durou 40 anos, transcorridos em duas metades iguais: os primeiros vinte anos vão do surgimento da “censura classificatória”, em 1968, até a inserção da expressão “classificação, para efeito indicativo” no texto constitucional, em 1988; os outros vinte anos se estendem da promulgação da Constituição de 1988 à vigência plena da Portaria nº 1.220 em abril de 2008.

Por meio dessa história de regulamentação de uma norma constitucional — estabilizada no inciso XVI do art. 21 da Constituição — tentou-se demonstrar *como* a participação dos cidadãos, organizada discursivamente em torno da realização dos direitos humanos, fez com que o processo de construção da *classificação indicativa* produzisse muito mais do que uma política pública com ampla legitimidade: pôde garantir que a Administração Pública Federal exercesse seu poder regulamentar (produzindo normas infraconstitucionais, como a Portaria Ministerial 1.220/07) para contemplar interesses públicos contrários aos interesses do Mercado e, assim, reafirmar concretamente a vigência do Estado Democrático de Direito no Brasil.

No fundo, trata-se de uma tese sobre a indissociabilidade entre Direito e Democracia. Portanto, de fácil compreensão, mas de difícil comprovação, sobretudo, quando o objeto pesquisado é a função estatal de aplicar o Direito *ex officio*. Para tanto, a tese explora conceitos fundamentais à relação sistêmica entre Direito, Comunicação e Política, como por exemplo: espaço público, processo de comunicação, liberdade de expressão, regulação e censura. Também com a finalidade de verificar a materialidade da interação entre legalidade e legitimidade a tese propõe uma definição operacional de direito humano à comunicação.

Ademais, o engajamento do Autor com o processo de regulamentação, entre 2004 e 2008, confere ao desenvolvimento (textual) da tese um efeito semelhante à “câmera na mão” que caracterizou o *Cinema Novo*: a participação direta nos últimos quatro anos da história da classificação é predominantemente registrada por uma câmera subjetiva que assume a condição de personagem da trama. Contra orientação geral, defende-se a meta-tese de que somente a opção metodológica pode tornar original o conhecimento resultante da pesquisa jurídica.

## ABSTRACT

It can be said that this thesis is just a historical narrative (or a methodologically structured interpretation) of the democratic process of institutionalization of rating system that lasted 40 years, passed into two equal halves: the first twenty years extend from the emergence of "censura classificatória" in 1968 to inserting the phrase "classification, for indicative purposes" in the constitutional text in 1988 and the other twenty years extend the promulgation of the 1988 Constitution to the full validity of the Portaria nº. 1220 in April 2008.

Through this regulation history of a constitutional norm – inserted in art. 21, XVI, of the Constitution - we tried to demonstrate how the discursive citizens' participation organized around the realization of human rights, has made the process of building a rating system produce much more than a public policy with broad legitimacy: it might ensure that the Federal Public Administration exercised its regulatory power (producing infra standards, such as the Portaria nº 1.220/07) to include public interests against the interests of the market and thus specifically reaffirm the validity of the democratic rule of law in Brazil.

At bottom, this is a thesis on the inseparability between Law and Democracy. So easy to understand but hard to prove, especially when the object investigated is the function of applying state law *ex officio*. Therefore, the thesis explores the fundamental concepts of the relationship between Law, Communication and Policy, for example: public space, the communication process, freedom of expression, regulation and censorship. Also with the aim of checking the materiality of the interaction between legality and legitimacy of the thesis proposes an operational definition of human right to communication.

Moreover, the Author's engagement with regulatory process, between 2004 and 2008, gives the development (textual) of the thesis an effect similar to the "camera in hand" that characterized the New Cinema: direct participation in the last four years in the history of rating system is mainly recorded by a camera that takes the subjective condition of character in the plot. Against a general guideline, hold the meta-argument that only the methodological choice can ensure that scientific knowledge is unique.

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b>	<b>4</b>
Uma tese essencialmente “do contra”	12
<b>PARTE I</b>	<b>17</b>
<b>BASES CONCEITUAIS E NORMATIVAS PARA EDIFICAÇÃO DE POLÍTICAS NACIONAIS DE COMUNICAÇÃO</b>	<b>17</b>
<b>Capítulo 1 – A realidade e a ficção dos meios de comunicação</b>	<b>18</b>
<b>Capítulo 2 – Uma compreensão paradigmática</b>	<b>36</b>
A lição legada pela “geração pescoço de galinha”	38
A compreensão paradigmática do texto e do contexto	41
Três finalidades práticas da noção de paradigma	48
<b>Capítulo 3 – Uma definição de direito à comunicação pela coalizão de princípios</b>	<b>54</b>
A maldição de Jean D’Arcy	57
A pretensa “liberdade de expressão comercial”	60
Definição propriamente dita	63
<b>PARTE II</b>	<b>71</b>
<b>CONSTRUÇÃO DEMOCRÁTICA DA CLASSIFICAÇÃO INDICATIVA NO BRASIL</b>	<b>71</b>
<b>Capítulo 1 – A censura brasileira</b>	<b>72</b>
Quase um parêntese: a experiência sui generis do Conservatório Dramático	77
Arcabouço jurídico da censura	82
<b>Capítulo 2 – A Assembléia Nacional Constituinte começa o trabalho</b>	<b>116</b>
<b>Capítulo 3 – O processo constituinte na prática</b>	<b>123</b>
<b>Capítulo 4 – A construção democrática da classificação indicativa</b>	<b>137</b>
A Classificação de Collor e de FHC (com e sem José Gregori)	146
A “nova” classificação do Governo Lula	170
A etapa do cinema	177
Consulta pública e seus efeitos	199
A guerra da tevê	222
A classificação no centro da “Roda Viva”	252

Clímax da campanha	255
<b>CONCLUSÃO</b>	<b>275</b>
<b>AGRADECIMENTOS</b>	<b>279</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b>	<b>283</b>
Livros e Periódicos	283
Matérias e artigos informativos consultados	295
<b>ANEXO</b>	<b>305</b>

---

## INTRODUÇÃO

— Nasceu!

É assim que um doutorando costuma comunicar aos familiares e aos amigos a conclusão da tese, depois de ter passado algum tempo desaparecido.

Não sem razão espontaneamente associa o longo processo de investigação à gestação de um bebê e o curto período disponível para a redação da tese, ao trabalho de parto. Já ouvi algumas mães doutoras validarem essa correlação dizendo até que o trabalho de tese é um pouco mais complicado porque, na hora agá, não tem pai, não tem *doula* e nem mesmo orientador para lhe dar uma forcinha.

Acho que é por aí mesmo. Embora nunca venha saber exatamente o que é gerar e parir uma criança, pude participar ativamente da gestação e do parto dos meus dois filhos. E, sem dúvida alguma, são processos semelhantes, sobretudo, porque dizem respeito à criação de algo original. Tal qual a concepção de uma pessoa, uma tese também é feita de histórias de vida vinculadas a determinados contextos. Do jeitinho que explica Drummond: elas “nascem antes, nascem no momento em que se anunciam, quando há realmente desejo de que venham ao mundo”.<sup>1</sup>

Contudo, é só ter início o trabalho de parto para que, quase sempre, tenham fim as semelhanças. E não é por causa da dor, não. Pois também há dor no momento da redação da tese. A diferença se impõe quando o doutorando, ao começar a escrever, isto é, ao ingressar na denominada fase expulsiva do trabalho, vai paulatinamente descartando todas as vivências que o processo de produção lhe propiciou, como se estivesse obrigado a parir uma tese limpa, bem vestida e pronta para o batizado.

Diferentemente das mães que se vêem motivadas já nas primeiras contrações a reforçarem os vínculos com seus filhos, por saberem que o corte do cordão umbilical é inevitável, os doutorandos fazem, em regra, da atividade de elaboração do texto uma intervenção, dita, científica sobre a história da tese. Resultado: ao invés da tese expressar as histórias de vida que justificam todo o processo de produção, revela apenas um texto sem contexto, sem vínculos, sem origem.

Mas como só pode haver texto com contexto, principalmente se a intenção é trabalhar com esta linguagem especializada na resolução de problemas sociais a que

---

<sup>1</sup> Trecho do texto “Nascer” de Carlos Drummond de Andrade (1978, p. 65).

denominamos Direito, é necessário — ainda que seja triste — reconhecer que há um volume considerável de teses jurídicas que já nascem mortas. E na maioria das vezes o pesquisador nem se dá conta disso: de que tem nas mãos uma tese natimorta. Só vai desconfiar que seu texto não tem vida quando, depois de uma aprovação burocrática pela banca, se vê assaltado pela sensação de que nenhum dos examinadores leu integralmente sua tese. E aí, reagindo como quem defensivamente quer afastar um pensamento ruim, balança a mão sobre a cabeça para dissipar aquela dúvida cruel e vai depositar cerimoniosamente a tese encadernada num dos melhores lugares da estante, prometendo a si mesmo que após as férias vai relê-la e adequá-la para publicação. Pobre coitado, pois é tão profundo o seu auto-engano que nem percebe que o depósito é verdadeiramente um sepultamento. E a estante, alta cova.

Do mesmo modo que não podemos compreender uma única norma escrita sem considerar o contexto no qual foi elaborada e também os diferentes contextos nos quais, casualmente, deve ser aplicada, não podemos compreender uma tese que tenha descartado suas origens. É o que sugere Cristiano Paixão (2002, p. 32) quando diz: “Não há direito fora da sociedade. E não há sociedade fora da história”.

Logo, não pode haver Direito sem história.

Nesse sentido é o respeito à história, aos contextos, enfim, às suas origens que faz de uma tese um trabalho original. Ou alguém ainda acredita que a originalidade de um texto científico tem algo a ver com sua indiscutível novidade? Para ser tese é indispensável que o trabalho seja “elaborado com base em investigação original”<sup>2</sup> e, portanto, que seja a consequência lógica de um processo organizado a partir de certos pressupostos e determinados contextos.

Com efeito, uma tese é necessariamente um texto pleno de autoria. E como sou eu o autor desta tese, pelo menos parte de suas origens remete à minha própria história, ou melhor, à minha história como pesquisador no campo das ciências sociais aplicadas. Assim, devo admitir, como fez Boaventura Santos (1988) ao escrever sobre *sua* Pasárgada, que este “trabalho de pesquisa tem um pouco de autobiografia e de auto-retrato”.

Todavia, isso não significa que, nestas trezentas e poucas páginas, vou ficar falando de mim, “das pingas que bebi e dos tombos que levei”, como se diz lá em

---

<sup>2</sup> A NBr 6023 define **tese** como: “Documento que representa o resultado de um trabalho experimental ou exposição de um estudo científico de tema único e bem delimitado. Deve ser elaborado com base em investigação original, constituindo-se em real contribuição para a especialidade em questão. É feito sob a coordenação de um orientador (doutor) e visa a obtenção do título de doutor, ou similar”.

Minas. Até porque nem tenho assim tanta história para contar. O fato de explicitar logo de saída os inevitáveis vínculos deste trabalho com minha própria vida significa apenas duas coisas.

Por um lado, esta tese é uma abordagem parcial da realidade (descrita como um problema) que apresentarei abaixo, muito embora meu relato tenha se pautado pela análise criteriosa dos fatos e pela contraposição metódica de opiniões sobre as situações investigadas, não poderia nunca vender a idéia de que ofereço a “verdade oculta”. Aliás, se assim o fizesse não produziria apenas uma fraude, mas um paradoxo capaz de fulminar a própria tese (quando tratar da realidade dos meios de comunicação de massa talvez consiga esclarecer essa afirmação).

E, por outro, essa noção de originalidade significa que estou obrigado a escrever na primeira pessoa do singular (incluindo as notas de rodapé); só não direi “eu” quando dos fatos abordados não tiver diretamente participado. Mas isso de modo algum diminui a importância de todas as pessoas (físicas e jurídicas) que participaram tanto do processo de investigação, em específico, quanto das situações investigadas. Sempre que possível vou atribuir autoria por cada ato praticado e, quando não puder identificar precisamente os co-autores dessa empreitada, direi “nós” sem me esquivar de qualquer responsabilidade. Tentei realizar esse movimento discursivo entre objetividade e subjetividade escrevendo com a “câmera na mão”, como propunha o *Cinema Novo*: os primeiros 35 anos de história da classificação indicativa (abrangendo a desconstrução da censura de 1968 a 1988 e as primeiras iniciativas de construção da classificação de 1988 a 2002) foram registrados com uma “câmera objetiva”; já os últimos 5 anos, que compreendem o período de 2003 a 2008 no qual participei diretamente dos acontecimentos, foram predominantemente registrados com uma “câmera subjetiva”.<sup>3</sup>

Vale repetir: esta tese é composta de “histórias” de vida, no plural; a minha, é uma delas. Em suma, escrevo “eu” porque neste caso a indeterminação do sujeito, que

---

<sup>3</sup> Em termos de técnica cinematográfica, a distinção entre câmera objetiva e câmera subjetiva diz respeito ao foco narrativo, isto é, à perspectiva da qual a história é transmitida para o espectador. No glossário organizado por Jorge Machado (disponível em: <<http://www.roteirodecinema.com.br/manuais/vocabulario.htm>>) constam as seguintes definições: *CÂMERA OBJETIVA* - Posicionamento da câmara quando ela permite a filmagem de uma cena do ponto de vista de um público imaginário.

*CÂMERA SUBJETIVA* - Câmara que funciona como se fosse o olhar do ator. A câmara é tratada como “participante da ação”, ou seja, a pessoa que está sendo filmada olha diretamente para a lente e a câmara representa o ponto de vista de uma outra personagem participando dessa mesma cena.

tem caracterizado o discurso científico, ou o uso do plural majestático poderia embaçar a visão sobre essa mestiçagem que apregão entre sujeito e objeto.<sup>4</sup>

E já que fiz menção ao objeto, ou melhor, ao conflito que justifica a elaboração do problema científico, aproveito para esclarecer que esta tese sobre **o processo de regulamentação da classificação indicativa** de modo algum interrompe o desenvolvimento de uma linha de pesquisa traçada pela investigação dos seguintes temas: a) acesso à justiça e pluralismo jurídico (em áreas de favelamento na periferia de Belo Horizonte); b) emergência de novos sujeitos coletivos de direito (a construção da identidade dos moradores de rua no âmbito da ASMARE – Associação dos Catadores de Papel, Papelão e Material Reaproveitável); e, c) mediação constitucional de conflitos (com foco na transformação de “cidadãos comuns” em intérpretes da Constituição).

Pelo contrário, o trabalho sobre a classificação não apenas caminha pela mesma linha das pesquisas anteriores, como tenta ir além: esta tese tem a pretensão de demonstrar a materialidade e a historicidade<sup>5</sup> do marco teórico-metodológico que atribui fundamento a todas as proposições científicas que pude levantar, da iniciação científica até o presente momento. Posso dizer que tive a oportunidade de testar, nos mais de quatro anos em que participei do processo de construção da classificação indicativa no Brasil, tanto a consistência teórica do meu “ponto de partida dogmático” quanto a exequibilidade dessas quatro premissas que o constituem.

- 1) “O direito só pode ser compreendido como a enunciação dos princípios de uma legítima organização social da liberdade. Direito se faz no processo histórico de libertação enquanto desvenda progressivamente os impedimentos da liberdade não-lesiva aos demais. Nasce na rua, no clamor dos espoliados e oprimidos e sua filtragem nas normas costumeiras e legais tanto pode gerar produtos autênticos (isto é, atendendo ao ponto atual mais avançado de conscientização dos melhores padrões de liberdade em convivência), quanto produtos falsificados

---

<sup>4</sup> Devo explicar que “apregoar” essa unidade indissociável entre sujeito e objeto não é novidade alguma. Quando a primeira publicação do livro **Dialética do Esclarecimento** completou cinquenta anos, Gabriel Cohn (1998, p. 7) lembrava que Adorno há tempos dizia que a crítica [leia-se a pesquisa] para poder aspirar à verdade tem que ser imanente ao seu objeto: “Pois importa mostrar que ela não pode abrir mão da reflexão sobre si mesma, mas que, para fazê-lo, muito menos pode ser desmembrada em ‘objeto’ e em ‘instrumento’ da crítica, e sim deve refletir-se como unidade em ambas essas dimensões”. Voltarei à **Dialética** em vários momentos do texto, até para demonstrar sua criticada atualidade.

<sup>5</sup> Wilson H. Borges (1993, p. 10, 18) diz: “O que garante a coerência e a solidez de um trabalho teórico é, justamente, a sua preocupação em não se afastar dos limites da materialidade fixada em seu arcabouço analítico. [...] A aparência funciona, no caso das ciências humanas, como um bloqueio à compreensão direta dessa realidade, sendo necessário, para a realização do trabalho científico, adentrar as portas da aparência, através de mecanismos apropriados, que compõem o método usado para compreensão desse universo complexo”.

(isto é, a negação do direito do próprio veículo de sua efetivação...)” [...] (LYRA FILHO *apud* SOUSA JR., 2002, p. 50);

- 2) “Sociedades modernas são integradas não somente através de valores, normas e processos de entendimento, mas também sistematicamente, através de mercados e do poder administrativo. Dinheiro e poder administrativo constituem mecanismos de integração social, formadores de sistema, que coordenam as ações de forma objetiva, como que por trás das costas dos participantes da interação [...]” (HABERMAS, 1997, p. 61);
- 3) “[...] uma ordem jurídica é legítima na medida em que assegura a autonomia privada e a autonomia cidadã de seus membros, pois ambas são co-originárias; ao mesmo tempo, porém, ela deve sua legitimidade a formas de comunicação nas quais essa autonomia pode manifestar-se e comprovar-se” (HABERMAS, 1997, p. 146);
- 4) “O direito vigente garante, de um lado, a implementação de expectativas de comportamento sancionadas pelo Estado e, com isso, segurança jurídica; de outro lado, os processos racionais da normatização e da aplicação do direito prometem a legitimidade das expectativas de comportamento assim estabilizadas [...]” (HABERMAS, 1997, p. 246).

Noutras palavras, foi justamente a desconhecida classificação indicativa, consagrada no art. 21 da Constituição Federal, que me fez ver na prática o que antes era tão-somente suposição: observando um processo específico de elaboração de uma política pública destinada à realização de um conjunto de normas constitucionais, pude verificar que de fato **só há Direito quando houver Democracia, e vice-versa.**

A tese sustenta a indissociabilidade entre Direito e Democracia tendo em vista o exercício do poder conferido à Administração Pública de editar atos regulamentares (decretos, portarias, resoluções, instruções normativas e etc.) para instituir políticas públicas e, por consequência, para aplicar e realizar concretamente o Direito. Isto é, a tese defende que até mesmo o denominado poder regulamentar, tão minuciosa e rigorosamente definido nos períodos ditatoriais, foi reinventado para que pudesse ter lugar neste novo contexto paradigmático, no contexto do Estado Democrático de Direito.

É claro que não vou defender — e nem poderia — que nos últimos vinte anos todos os atos regulamentares foram produzidos democraticamente, como resultados de

processos administrativos dos quais puderam participar todos os atingidos pela aplicação da norma apenas porque a Constituição assim determina. Ainda mais depois que Leonardo Barbosa (2009) demonstrou que ainda hoje encontramos quem invoque publicamente a Constituição para justificar práticas autoritárias.

Muito embora a Constituição tenha estabelecido nos idos de 1988 as condições normativas para a democratização do Estado, atribuindo validade jurídica (ou *faticidade* como propõe Habermas) à participação direta dos cidadãos, sabemos todos que a consolidação democrática, isto é, que a institucionalização da participação dos cidadãos como forma efetiva de governo — sobretudo destinada a garantir o exercício de direitos comunicativos — depende da participação dos próprios cidadãos. É isto mesmo: a participação da população só pode ser instituída (constantemente) se a população participar de sua institucionalização. Do mesmo modo que só é possível instituir democraticamente os mecanismos democráticos de consolidação da Democracia.

De alguma forma, pode-se dizer que esta tese é apenas um relato do modo pelo qual o processo democrático de institucionalização da classificação indicativa resultou na instituição de um instrumento democrático de proteção dos direitos humanos de crianças e adolescentes (e não num mecanismo de controle da programação<sup>6</sup>). Trata-se aqui de explicar **como a participação dos cidadãos, organizada discursivamente em torno da realização dos direitos humanos e da Constituição, fez com que o processo de construção da *classificação indicativa* produzisse muito mais do que uma política pública com ampla legitimidade: pôde garantir que a Administração**

---

<sup>6</sup> Em 2004, quando o Ministério da Justiça ainda dava os primeiros passos rumo à institucionalização da classificação indicativa, publicamos (Claudia Chagas e eu) um artigo no jornal com o seguinte título: **Classificação indicativa: controle que não é censura**. Nesse texto sugeríamos que a classificação era sim uma forma de controle democrático sobre conteúdos: “as normas e procedimentos contidos na nova portaria [nº 1.597/04] possibilitam um controle democrático do acesso de crianças e adolescentes a conteúdos veiculados em cinema, vídeo e DVD”. Digo que “sugeríamos” e não “afirmávamos”, porque escrevemos “controle democrático **do acesso**” (grifei) e também porque, no fundo, tínhamos mais perguntas do que respostas em relação à classificação. Já em 2007, quando o processo de regulamentação atingiu o clímax depois da edição da Portaria 264 em fevereiro, pude afirmar com convicção num outro texto, incluído no livro **Democracia e regulação** (2008, p. 177) organizado por Octávio Pieranti *et al.*, que: “as normas contidas na referida Portaria [nº 1.220, de 13 de julho de 2007], que regulamentam direitos e deveres igualmente relevantes e com sede constitucional, **acabam por configurar** uma forma de controle social e democrático tanto sobre a veiculação de conteúdo audiovisual a cargo de empresas concessionárias do serviço público de radiodifusão quanto sobre o exercício da ‘classificação para efeito indicativo’ tal como estabelece a Constituição Federal de 1988 em seu art. 21, XVI.” (grifei). A expressão utilizada “acabam por configurar” evidencia o quanto a força e a consistência do debate travado foram lapidando os argumentos e refinando as manifestações. Em meados de 2008, quando a política nacional de classificação já estava instituída, não possuía qualquer dúvida de que o controle configurado sobre a programação era uma decorrência da vinculação entre faixa etária e faixa horária imposta pela ausência de mecanismos de bloqueio eletrônicos (como o *V-Chip*, por exemplo) e, por isso, não poderia caracterizar essencialmente a classificação indicativa.

**Pública Federal/Governo exercesse seu poder regulamentar (produzindo normas infraconstitucionais, como a Portaria Ministerial 1.220/07) para contemplar interesses públicos contrários aos interesses do Mercado e, assim, reafirmar concretamente a vigência do Estado Democrático de Direito no Brasil.**

E para desenvolver esta explicação ou contar esta história foi necessário executar basicamente duas tarefas.

A primeira tarefa foi demonstrar, recorrendo aos preceitos teórico-metodológicos do **Direito Achado na Rua** e da **Teoria Discursiva do Direito e da Democracia**, que a adequação da Administração Pública aos princípios constitutivos do Estado Democrático de Direito deve implicar a redefinição de sua função precípua de aplicação de direitos por meio da instituição de procedimentos que possibilitem a participação de qualquer cidadão. É o que tentei fazer na **Parte I**, tendo por foco a formação do direito à comunicação, ou melhor, dos direitos humanos que se integram harmoniosamente num dos capítulos da Constituição vigente denominado “Da Comunicação Social”. Para tanto persegui os seguintes objetivos específicos:

a) analisar a relação sistêmica que os meios de comunicação mantêm com o *espaço público* para compreender como ocorre a seleção política e a recepção jurídica de opiniões e interesses particulares (formando um *ponto cego* na auto-observação dos meios);

b) revalidar a dimensão epistemológica da compreensão paradigmática aplicada ao Direito; fazendo esclarecimentos de ordem metodológica sobre o marco teórico da pesquisa; e, reafirmando a autonomia como unidade de análise do fenômeno jurídico.

c) descrever o direito humano à comunicação como consequência da interação entre princípios e normas constitucionais, e não da colisão entre direitos como pressupõe a idéia de “liberdade de expressão comercial”.

A segunda tarefa foi descrever a construção da classificação indicativa como uma autêntica política pública para que fosse possível compreender, mais concretamente, de que modo interesses políticos e econômicos “jogam” (ou operam) constitucionalmente contra a própria Constituição e também de que forma (ou por quais procedimentos) pode o Estado evitar sua captura ou colonização por grupos de interesses e, ao mesmo tempo, garantir que sua atuação legítima e efetiva resulte, num determinado prazo, em benefícios sociais para todos. Na **Parte II** tentei compor uma narrativa histórica sobre todo o período de construção da classificação indicativa: foram quatro décadas de história, transcorridas em duas metades iguais. Os primeiros vinte

anos vão do surgimento da “censura classificatória”, em 1968, até a inserção da expressão “classificação, para efeito indicativo” no texto constitucional, em 1988. Os outros vinte anos se estendem da promulgação da Constituição de 1988 à vigência plena da Portaria n° 1.220 em abril de 2008. Em meio a fatos e versões, tentei abordar estes objetivos:

d) redescrever os conceitos de eficiência, eficácia e efetividade como parâmetros normativos de avaliação de políticas públicas;

e) avaliar como o exercício do poder regulamentar pode, quando apresenta características típicas do processo legislativo, atribuir legitimidade à Administração Pública e promover a constitucionalização do ordenamento jurídico;

f) verificar se a constitucionalização do ordenamento jurídico — que em síntese pode ser entendida como a atribuição de significado constitucional aos atos normativos menos complexos, como por exemplo as Portarias — pode vincular (programar) a Administração Pública à realização dos direitos fundamentais e, ao mesmo tempo, protegê-la contra a colonização do Mercado, isto é, contra a ditadura do dinheiro.

Vista de perto, numa aproximação às vezes excessivamente passional, a história da regulamentação da classificação indicativa nos permite ficar cara a cara com questões que há tempos assombram o debate sobre regulamentação de políticas públicas de comunicação no Brasil, tais como: de que forma sustentar a intervenção do Estado em ambientes nos quais deve prevalecer a autonomia das pessoas? Como políticas públicas (semelhantes à de classificação indicativa de conteúdos audiovisuais) conciliam autonomia e regulação? Como uma regulação pode ser emancipatória?

Quanto ao texto, vale a pena esclarecer ainda a razão da utilização freqüente de ilustrações, de fotografias e de outras imagens que, por um lado, têm o poder de simplificar as coisas e facilitar nosso entendimento sobre elas quando a comunicação parece cada vez mais implausível e que, por outro, funcionam como redutores tão eficazes de complexidade que acabam por estabelecer obstáculos a uma compreensão crítica sobre a realidade.

Admitindo que “a imagem produzida em massa mudou a própria forma da informação, passando-a de discursiva a não-discursiva” (POSTNAM, 2006, p. 87), fica fácil entender a utilização constante desse recurso paradoxal no âmbito desta tese. Na verdade, a “era das imagens” constitui, como indicam Eugênio Bucci e Maria Rita Kehl

no livro **Videologias** (2004), o pano de fundo e a matéria de que trata o trabalho.<sup>7</sup> Portanto, mesmo que fingisse não existir, ainda assim esse paradoxo contemporâneo poderia ser visto em várias passagens do texto seja no momento em que tivesse de esclarecer a pequena repercussão popular do debate sobre a classificação indicativa, ou o apoio das tevês públicas à política, ou mesmo o boicote e a censura das tevês comerciais (com exceção da MTV-Brasil) ao tema.

### ***Uma tese essencialmente “do contra”***

E para que a tese não se restrinja apenas à matéria das questões suscitadas, mas possa ao mesmo tempo indicar um modo, um método lógico de encontrá-las e testá-las como manda o figurino das Ciências Sociais, tive de realizar toda a pesquisa sobre os fundamentos de uma Metodologia. Não sem subverter e me contrapor a alguns padrões fixados pela práxis da pesquisa jurídica.

A metodologia deste trabalho decorre daquela linha de pesquisa, referida acima, sobre a qual a Profa. Miracy Gustin e o Prof. Menelick de Carvalho Netto me colocaram para andar desde 1995. Refiro-me especificamente à Metodologia desenvolvida no âmbito do Programa *Pólos de Cidadania* da Faculdade de Direito da Universidade de Minas Gerais (FDUFMG)<sup>8</sup>, que combina rigorosamente os conceitos de quatro perspectivas teóricas: do **Direito Achado na Rua**, tal como descritos pelo Prof. José Geraldo de Sousa Jr.<sup>9</sup>; da **Teoria dos Sistemas**, formulada por Niklas Luhmann; da **Teoria Discursiva do Direito e da Democracia**, de Jürgen Habermas; e, da nova **Teoria crítica do Direito**, desenvolvida por Boaventura de Sousa Santos<sup>10</sup>. O

---

<sup>7</sup> Afirmam os autores que vivemos numa “era em que tudo concorre para a imagem, para a visibilidade e para a composição de sentidos no plano do olhar” (2004, p. 16).

<sup>8</sup> Criado por Miracy Barbosa de Sousa Gustin e por Menelick de Carvalho Netto, em 1995, para colocar em prática a indissociabilidade constitucional entre ensino, pesquisa e extensão universitária, o *Programa Pólos Reprodutores de Cidadania* produz ações de impacto e de extrema relevância jurídico-social em todo estado de Minas Gerais (especialmente no município de Belo Horizonte). Costumo dizer que foi o *Pólos* que me formou para o Direito e para a Democracia, enquanto a Faculdade me garantiu apenas o diploma de bacharel.

<sup>9</sup> “A rua aí, evidentemente, é o espaço público, o lugar do acontecimento, do protesto, da formação de novas sociabilidades e do estabelecimento de reconhecimento recíprocos na ação autônoma da cidadania (autônomos: que se dão a si mesmos o direito)”, explica José Geraldo de Sousa Jr. (2002, p. 50).

<sup>10</sup> Considerando parte expressiva da obra de Boaventura de Sousa Santos e, em especial, **A crítica da razão indolente**, convém ressaltar que são inúmeras e intensas as convergências entre o pensamento do professor português, e os trabalhos mais recentes de Jürgen Habermas. Tanto quanto este último, Boaventura Santos (2000, p 16-37) 1°. “insere-se na tradição crítica da modernidade”; 2°. quer escavar nos escombros da modernidade para “identificar nesses resíduos e nessas ruínas fragmentos epistemológicos, culturais, sociais e políticos que nos ajudem a reinventar a emancipação social”; 3°. afirma que “o objetivo central é, pois, o de desenvolver teorias, horizontes analíticos e conceptuais que credibilizem esta atitude

“rigorosamente” quer indicar que o Programa Pólos não misturou alhos com bugalhos e nem fez uma colcha de retalhos de pressupostos teóricos.

A *Metodologia do Programa Pólos* foi produzida a partir das conexões existentes entre as quatro mencionadas perspectivas, a partir das premissas igualmente consideradas pelos diferentes autores. Em síntese, poderia descrever esta Metodologia como o processo de pesquisa que considera fundamentalmente que:

a) todas as pessoas que integram o campo de investigação como participantes, refutando a idéia de simples destinatários do conhecimento produzido;

b) são fontes por excelência do Direito as necessidades e as expectativas sociais que se firmam no *espaço público* — no âmbito da rua e a partir do exercício público da autonomia privada — como pretensões legítimas de organização da sociedade;

c) o Direito não é o único sistema (ou linguagem) moderno capaz de produzir integração social, embora seja, entre todos, o mais especializado.

Por isso qualquer pesquisa jurídica desenvolvida nos termos dessa Metodologia possui, de saída, duas obrigações epistemológicas aparentemente concorrentes: reforçar a especialização do sistema e, simultaneamente, sua utilização por pessoas não-especializadas. Não são obrigações concorrentes ou antagônicas se consideradas sob a ótica da compreensão paradigmática do Direito, que apresentarei adiante.

Nesta pesquisa, como na pesquisa social aplicada em geral, os problemas colocados são inicialmente de ordem prática. Trata-se de procurar soluções dentro de uma situação observada: ou para que se possa alcançar uma decisão justa acerca dos problemas abordados ou para que se possa transformar o conflito de interesses numa

---

crítica sobretudo junto daqueles, presumivelmente muitos, que sentem que as razões da indignação e do inconformismo não estão apoiadas pela indignação e o inconformismo da razão”. Porém, não se pode omitir uma divergência crucial: não se pode concordar com Santos quando alega que “a solução procurada não é um novo equilíbrio entre regulação e emancipação. Isso seria ainda uma solução moderna cuja falência intelectual é hoje evidente”; isto é, não se pode concordar por dois motivos: a) não há argumentos capazes de evidenciar se se trata da falência da modernidade ou da sua própria compreensão da modernidade, argumentação esta, convém registrar, tipicamente moderna; e, b) a solução “pós-moderna de oposição” enquanto significar tão somente um “desequilíbrio dinâmico ou assimetria a favor da emancipação” de modo algum configura uma resposta elaborada nos termos de um novo paradigma e, até mesmo, de uma nova epistemologia (aliás, como mesmo reconhece o autor: “Admito que não é difícil ver no pós-moderno de oposição aqui proposto mais uma posição moderna do que pós-moderna”). Ainda sobre a possibilidade de convergência entre autores reconhecidamente modernos e autores declaradamente pós-modernos vale conferir em Thomas Kuhn (2000, p. 69): “Isto é, podem concordar na identificação de um paradigma sem, entretanto, entrar num acordo (ou mesmo tentar obtê-lo) quanto a uma interpretação ou racionalização completa a respeito daquele. A falta de uma interpretação padronizada ou de uma redução a regras que goze de unanimidade não impede que um paradigma oriente a pesquisa. A ciência normal pode ser parcialmente determinada através da inspeção direta dos paradigmas. Esse processo é freqüentemente auxiliado pela formulação de regras e suposições, mas não depende dela. Na verdade, a existência de um paradigma nem mesmo precisa implicar a existência de qualquer conjunto completo de regras”.

disputa entre argumentos igualmente relevantes. Deste modo, os problemas serão sempre considerados no seio das “situações” em que ocorrem; portanto, serão “situações-problema” (THIOLLENT, 1996, p. 53-54).

Em poucas palavras posso dizer que se trata de uma pesquisa compreensiva e reconstrutiva marcadamente interdisciplinar, de cunho empírico e dogmático, que utiliza dados primários e secundários para elaboração de: análises históricas; análises qualitativas comparadas; análises de discurso; abordagem etnográfica; e, estudo de caso.

Em relação à Metodologia, devo ainda esclarecer que se, com uma mão, me ofereceu livre acesso ao contexto investigado na condição de um participante empoderado (ressalto que fui diretor do Departamento responsável pelo processo de regulamentação da classificação indicativa), com a outra mão me tirou a máscara da isenção política que encobre o pesquisador e lhe garante, pelo menos, entrevistas com todos os participantes em conflito. Por exemplo: os esclarecimentos que solicitei, depois de ter deixado o posto de diretor do DEJUS, a representantes da radiodifusão foram recebidos com desconfiança, como se eu tivesse pedido que produzissem prova contra si mesmos; também foi difícil obter autorização de integrantes dos Governos Lula (principalmente), Fernando Henrique Cardoso e Fernando Collor para dar nome e sobrenome a todos os protagonistas dos episódios rememorados. Como no jornalismo, fui obrigado em alguns momentos a manter o sigilo da fonte, mas não sem verificar por outras vias, suficientemente descritas, a autenticidade da informação recebida.

Contudo, não se trata de uma tese “do contra” por causa apenas de sua heterodoxia metodológica. Este trabalho acadêmico – em consonância com a política de classificação indicativa que lhe serve de objeto – é contrário à censura dos meios de comunicação, em seu duplo sentido. Ou melhor, é contrário tanto à censura de “natureza política, ideológica e artística” imposta aos meios pelo Estado quanto à autocensura de “natureza econômica” que cerceia a liberdade de criação e qualquer discussão sobre o papel constitucional dos *meios* no contexto do Estado Democrático de Direito.

Tento sustentar que a Administração Pública deve, mais do que se proteger da ação colonizadora do capital, instituir procedimentos administrativos que garantam a participação nas e o controle social das políticas públicas. Pois só assim se pode conter o movimento autoritário do Mercado que no campo da comunicação social se expressa, de forma dissimulada e sorrateira, na concentração da propriedade dos meios, na relação de compadrio político que caracteriza a constituição das redes de televisão (afiliadas) e na manipulação da notícia. No processo de regulamentação da classificação indicativa

essas três manifestações do autoritarismo do Mercado são bastante evidenciadas, o que justifica em parte o interesse crescente de pesquisadores em comunicação pelo tema.

Não levanto uma tese contra “o” Mercado e, especificamente, nunca tive a pretensão de escrever um libelo contra as televisões comerciais. Desenvolvi argumentos contra as práticas autoritárias e o regime de supressão de direitos pela imposição de interesses particulares que o Mercado (não só as “falhas de mercado”) tende a produzir. Na prática, estou defendendo (e não acusando) que nenhum “dono de tevê” tem o direito de entrar em minha casa, principalmente, na minha ausência para transmitir seus valores e vender seus produtos (com a desculpa de pagar a “televisão gratuita”) para os meus filhos, se relacionando com eles como se fossem adultos. Eu e todos nós é que temos o direito de impedi-los amparados no dever estatal de proteção à criança e ao adolescente.

Delfim Netto (2008) tem toda a razão quando diz que: “O mercado é muito compatível com a liberdade, mas obviamente é um produtor de desigualdades”. Neste trabalho fiz de tudo para descrever um “modelo”, ou melhor, uma experiência de realização dos direitos humanos — por meio da elaboração de políticas públicas — capaz de exigir do mercado de comunicação e do empresariado que o corporifica o que possuem de melhor: essa compatibilidade histórica com o exercício das liberdades, com um certo liberalismo político.

Quem quiser enfrentar o desafio de ir muito além do Bojador verá, antes mesmo da **Conclusão**, que esta tese não é e nem poderia ser contra ninguém, até porque é ilusório acreditar que basta prender os “gatos gordos” ou os *donos da mídia* para que a televisão fique livre da ditadura do mercado. Também sabemos que, com todos os problemas, as emissoras — sendo parte daquilo a que chamamos *meios de comunicação de massa* — são fundamentais para existência de uma democracia nas sociedades contemporâneas; isto é, sem meios de comunicação independentes do Estado não há democracia, porque não haveria como circular as opiniões de uma esfera pública caótica e hipercomplexa (HABERMAS, 2006). Nessa perspectiva, é possível entender como Canotilho (2003, p. 28) que a “liberdade de programação constitui uma das dimensões essenciais da liberdade de expressão em sentido amplo [...] Ela constitui um instrumento essencial para a construção e consolidação de uma esfera de discurso pública robusta e desinibida em todos os domínios da vida social”.

Enfim, é “do contra” porque é radicalmente favorável à participação de crianças e adolescentes em processos constitucionalmente equilibrados de comunicação social.



---

## PARTE I

### BASES CONCEITUAIS E NORMATIVAS PARA EDIFICAÇÃO DE POLÍTICAS NACIONAIS DE COMUNICAÇÃO: FORMAÇÃO DA OPINIÃO, DA LEGITIMIDADE E DA LEGALIDADE NO ESPAÇO PÚBLICO

*O projeto de realização do Direito, que se refere às condições de funcionamento de nossa sociedade, portanto de uma sociedade que surgiu em determinadas circunstâncias históricas, não pode ser meramente formal [...] aos que participam, de algum modo e à sua maneira, da interpretação da Constituição, toda transformação histórica do contexto social poderia ser entendida como um desafio para um reexame da compreensão paradigmática do Direito.*

*Jürgen Habermas*

## Capítulo 1 – A realidade e a ficção dos meios de comunicação

Ao invés de iniciar essa primeira parte com um longo preâmbulo sobre a história das comunicações — desde o surgimento dos correios, passando pela invenção do telefone, até chegar à banda larga, como de costume se iniciam os textos destinados a discutir comunicação social —, vou seguir o exemplo de José Arbex Jr.<sup>11</sup> e começar propondo um teste. Rápido e simples.

Requer apenas sinceridade. E, com um pouco de concentração, dispensa até a anotação das respostas.

Primeiro pense nas últimas três informações que você recebeu. Vale qualquer informação sobre qualquer assunto, contanto que sejam as três mais recentes: a derradeira, a penúltima e antepenúltima. Pode ser até um daqueles conhecimentos considerados inúteis, que a gente queria ter esquecido.

Então pense de que maneira aprendeu. Isto é, como ficou sabendo disso de que se lembrou.

Agora basta relacionar as três informações aprendidas com as seguintes alternativas (de que modo você aprendeu):

- (a) Fazendo experimentos próprios;
- (b) Assistindo televisão (tanto faz se tevê aberta ou a cabo) ou ouvindo rádio;
- (c) Navegando na Internet;
- (d) Lendo um texto publicado em jornal, revista ou livro;
- (e) Aprendeu pessoalmente com alguém (mas contanto que não tenha sido numa aula ou coisa parecida).

É muito provável que você tenha assinalado a letra “b” pelo menos uma vez. Mesmo supondo que pessoas dispostas a ler um trabalho acadêmico sobre classificação indicativa, por obrigação ou por puro prazer, não estejam exatamente “dentro da curva

---

<sup>11</sup> Em seu livro **Showrnlismo** (2003, p. 53), José Arbex Jr. conta que depois de participar de uma centena de palestras dirigidas a estudantes sobre temas relacionados à política internacional, adotou a prática de sempre perguntar: “‘Vocês se lembram da queda do Muro de Berlim (ou da Guerra do Golfo, ou da invasão da Somália, etc.)?’”. Alguns — não muitos — respondiam afirmativamente. Perguntava, então, do que, exatamente, eles se lembravam, e eles, em resposta, narravam, mais ou menos fragmentariamente, aquilo transmitido pela televisão”. Revelando claramente duas coisas: primeiro que nosso conhecimento sobre a realidade está cada vez mais condicionado aos meios de comunicação de massa e segundo que nós naturalizamos de tal forma essa dependência que já não nos damos conta disso, como se os meios fossem apenas extensões neutras de nossos próprios olhos.

da normalidade” sobre a qual se constroem as pesquisas e suas generalizações. Porém, brincadeiras e minorias à parte, esse teste pretende apenas sublinhar uma percepção bastante séria: a presença maciça de televisores e rádios — respectivamente, 94,5% e 88,1% em 2007<sup>12</sup> — nos domicílios brasileiros corresponde a uma utilização em massa desses aparelhos.

Ainda que não se possa dispor de séries históricas sobre a influência ou a utilização dos meios de comunicação de massa como fonte hegemônica de informação, começam a surgir dados consistentes que vão “demonstrando” aquilo que já sabíamos.<sup>13</sup> Em 2009, uma pesquisa produzida pelo Senado apontou o crescimento da Internet<sup>14</sup> como fonte de informação sobre política e ratificou a predominância da televisão:

O levantamento do DataSenado buscou, ainda, avaliar a importância relativa dos meios de comunicação no esforço do cidadão para informar-se sobre questões políticas. A TV foi, de longe, o veículo mais usado (67%). Mas a internet apareceu em segundo lugar, com 19% das respostas válidas. O segmento “jornais e revistas” surgiu em terceiro, com 11%. A mídia rádio é preferida por apenas 4% dos entrevistados.<sup>15</sup>

É o suficiente para afirmar que o Brasil desaparece se tirarmos a televisão do brasileiro? Isto é, que “*a representação que o Brasil faz de si mesmo praticamente é desligada*” (BUCCI e KEHL, 2004, p. 222)? Ainda não, mas talvez o desenvolvimento desta tese possa oferecer, logo mais, respostas conclusivas para essa questão. Por enquanto, essas poucas informações sobre a presença ostensiva da tevê e do rádio (e aos pouquinhos da Internet) são o bastante para que o trabalho se abstenha de dissertar sobre

---

<sup>12</sup> Percentuais correspondentes ao número de domicílios que possuem aparelhos de televisão e rádio (considerados, na definição do IBGE, “bens duráveis e serviços de acesso a comunicação no total de domicílios particulares permanentes”). Trata-se de informação extraída da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios realizada pelo IBGE em 2007: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/trabalhoerendimento/pnad2007/comentarios2007.pdf>.

<sup>13</sup> Venício Lima (2004, p. 221) atesta que: “Essas constatações empíricas e teóricas na área da política e da mídia confirmam uma tendência contemporânea nos estudos de comunicação que aponta para o reconhecimento do poder da mídia [...] Nesse contexto, há unanimidade no reconhecimento da televisão como a mais poderosa mídia contemporânea”.

<sup>14</sup> O Centro de Estudos sobre as Tecnologias da Informação e da Comunicação – Cetic.br produziu um diagnóstico (“Pesquisa sobre o uso das Tecnologias da Informação e da Comunicação no Brasil – 2008”, disponível em <http://www.cetic.br/>) sobre a Internet no Brasil para apontar os obstáculos ao seu desenvolvimento. Em resumo: do total de domicílios urbanos brasileiros, 20% possuem acesso à Internet; destes, 58% possuem conexão Banda larga. Logo, apenas 11,6% dos domicílios urbanos possuem Internet Banda larga. A Internet está presente em apenas 4% dos domicílios rurais, mas não há informações sobre os tipos de conexão. De toda forma, mesmo supondo que todas as conexões de Internet em domicílios rurais sejam de Banda larga (o que é bastante improvável) e tendo-se em conta que, grosso modo, 17% dos domicílios brasileiros estão em áreas rurais (em realidade, 17% da população brasileira reside em áreas rurais), a conclusão seria que somente 10,31% dos lares brasileiros possuem Internet Banda larga.

<sup>15</sup> Notícia veiculada pela Agência Senado disponível em: <http://www.senado.gov.br/agencia/verNoticia.aspx?codNoticia=95970&codAplicativo=2>. Acessado em 14 de nov. 2009.

a centralidade dos meios de comunicação na sociedade moderna. Até porque no final das contas todo mundo acaba (ou melhor, começa) por repetir o que disse, com categoria, Niklas Luhmann logo na primeira frase de seu livro **A realidade dos meios de comunicação** (2005, p. 15): “Aquilo que sabemos sobre a nossa realidade, ou mesmo sobre o mundo no qual vivemos, o sabemos pelos meios de comunicação”.

A frase é boa, mas sem o restante do texto perde um pouco da consistência e do sentido que possui. Desse jeito, assim meio solta, parece remeter àquela idéia infantil de que a televisão é apenas uma janela pela qual vemos a realidade lá fora e, por isso (concluem alguns adultos sem qualquer inocência), não é razoável condenar o eletrodoméstico quando não nos agrada o conhecimento do mundo que “por ele” obtemos.<sup>16</sup> Trata-se de uma idéia infantil, porque sua origem remonta à descoberta que as crianças dos anos 1970 protagonizavam, logo após verificarem que dentro da caixa do aparelho<sup>17</sup> de tevê não existiam, em miniatura, as pessoas, os bichos e as coisas que podiam assistir: finalmente, compreendíamos que a tela da tevê somente exibia o que havia no mundo lá fora, sem que nos déssemos conta da distinção entre ficção e realidade, entre fatos e versões.

No entanto, Luhmann não só conhece a metáfora da janela como afirma exatamente o contrário do que ela apregoa, mas não sem antes esclarecer que: “Sob o conceito de meios de comunicação devem ser compreendidos, de agora em diante, todas as instituições da sociedade que se servem de meios técnicos de reprodução para a difusão da comunicação” (2005, p. 16). O autor atribui dois sentidos à realidade dos meios de comunicação. Primeiro é que a realidade dos meios “consiste em suas próprias operações”, que estão previamente condicionadas pelos recursos tecnológicos que as viabilizam (assim, a violência de um estupro transmitido pelo telejornal provavelmente

---

<sup>16</sup> Essa idéia foi frequentemente levantada contra o processo de regulamentação da classificação indicativa. Jô Soares, Juca de Oliveira, Gilberto Leifert, entre outros, repetiram com pequenas variações uma frase atribuída a Mauro Borja Lopes (Borjalo), cartunista e diretor da Rede Globo. Ricardo Cravo Albin (2002, p. 65) conta que Borjalo disse o seguinte, em 5/03/1980 numa reunião entre o Ministro da Justiça, Ibrahim Abi-Ackel e representantes da ABERT: “O jornalismo da televisão é apenas uma janela para o mundo; se a paisagem que aparece é suja e feia, não será culpa da janela”. No site “Memória Globo” há este registro sobre o episódio: “A reunião se transformou em ‘debate acalorado’ quando Borjalo pediu ao ministro que definisse com clareza o que seria uma cena sensual e o que ele entendia como violência. Abi Ackel, irritado, chamou Borjalo de ‘ensaboado’. O representante da Rede Globo batia de frente com a censura do final do regime militar. O fato resultou em movimentos populares e de classe a favor do ministro, mas também em manifestações pelo fim da censura. A polêmica surgida desse encontro se arrastou durante meses, ocupando considerável espaço na mídia” (informação disponível em: <http://memoriaglobo.globo.com/Memoriaglobo/0,27723,GYP0-5271-263155,00.html>. Acessada em: 8 de jan. de 2010).

<sup>17</sup> Com o advento das tevês *slims*, *super slims*, dos aparelhos LCD, de plasma e, mais recentemente, dos celulares com televisão, isto é, dos televisores sem as caixas, as crianças nem sequer cogitam a existência de pequenos mundos dentro da tevê. Mas será que assistem à programação como se olhassem pela janela?

nos parecerá mais real do que a notícia sobre o mesmo episódio publicada, sem fotos, no jornal do dia seguinte). Luhmann também diz que a realidade dos meios, ou melhor, a realidade difundida pelos meios é uma “ilusão transcendental”: “Nesse sentido, a atividade dos meios de comunicação não é vista simplesmente como seqüência de *operações*, mas como [con]seqüência de observações, ou, mais precisamente, de operações observadoras” (2005, p. 20). Simplificando: a realidade dos meios não é “a” realidade, tal como poderia ser vista de qualquer janela, mas tão somente uma descrição sobre o que esses meios conseguem (em termos técnicos) e querem (em termos políticos e econômicos) observar; trata-se de uma versão sobre a realidade.

Engana-se quem imagina que Luhmann promoveria uma condenação geral dos meios de comunicação pela manipulação com que realizam suas operações, mesmo depois de revelar a impossibilidade de se realizar uma observação neutra sobre a realidade e, por conseguinte, descortinar a parcialidade com que os meios produzem e reproduzem essa observação “de segunda ordem”, como classifica o autor: “Não seria suficiente falar aqui de uma suspeita universal de ideologia, pois todas as afirmações cientificamente sustentadas, na medida em que se fundamentam em si mesmas como afirmações a respeito da essência das coisas, caem sob a mesma suspeita” (2005, p. 140).

Soa como um exagero comparar “todas as afirmações cientificamente sustentadas” com as observações seletivas dos meios de comunicação, mas, como de praxe, a perspectiva *luhmanniana* quer elevar a complexidade do debate rechaçando a infantilidade da metáfora da janela e, ao mesmo tempo, evitando uma redução simplista (em quaisquer outros termos teóricos) de todos os meios de comunicação à televisão. Certamente, por isso, Luhmann finaliza seu livro com a seguinte questão: “*como* é possível aceitar as informações sobre o mundo e sobre a sociedade como sendo informações sobre a realidade quando se sabe *como* elas são produzidas?” (2005, p. 194).

É claro que Luhmann não está problematizando a manipulação deliberada da notícia e, por extensão, da realidade que os meios de comunicação eventualmente realizam na defesa de seus interesses corporativos. Ele trata essas manipulações interessadas — como aquela que o *Jornal Nacional* da Rede Globo produziu, por exemplo, no conhecido episódio da edição do debate Collor *versus* Lula em 1989<sup>18</sup> —

---

<sup>18</sup> Sobre o assunto, é definitivo o texto de Alexander Goulart (2008), disponível no sítio do Observatório da Imprensa – OI ([www.observatoriodaimprensa.com.br/artigos.asp?cod=473MCH002](http://www.observatoriodaimprensa.com.br/artigos.asp?cod=473MCH002)): “Na época do

como “colapsos ocasionais”<sup>19</sup>. Isto é, acontecimentos que não correspondem ao funcionamento sistemático dos meios de comunicação. Sistemáticamente os meios de comunicação estão obrigados a realizar uma observação tão seletiva quanto automática dos fatos e de suas versões para, então, repercutirem informações regulares, passíveis de serem apreendidas. Os meios operariam, portanto, uma seleção inevitável da realidade. E isso sim interessa a Luhmann e deve, em sua visão, preocupar a todos.

Pierre Bourdieu (1997, p. 67) diz algo muito semelhante quando afirma que “não há discurso nem ação que, para ter acesso ao debate público, não deva submeter-se a essa prova de seleção jornalística, isto é, a essa formidável *censura* que os jornalistas exercem, sem sequer saber disso, ao reter apenas o que é capaz de lhes *interessar* [...]”. Mas Bourdieu, diferentemente de Luhmann, entende que a seleção ou a censura que os meios exercem, ou melhor, que a falta de discussão sobre os critérios pelos quais exercem acaba por convertê-los em “instrumento de opressão simbólica”.

Sem querer juntar forçosamente os dois autores, é possível identificar uma Alsácia-Lorena entre Bourdieu e Luhmann. E desse pequeno solo teórico em comum

---

debate entre os dois candidatos à presidência, já no segundo turno, as pesquisas apontavam um empate técnico; logo, o confronto na televisão era peça-chave na disputa. No dia seguinte ao debate, a Globo exibiu duas edições diferentes sintetizando o confronto entre os candidatos. A primeira foi ao ar no Jornal Hoje. É consenso que o material apresentado foi imparcial e bem equilibrado; talvez tenha havido até um equilíbrio inexistente no debate em si. Já a edição da noite, no JN, apresentou Collor como campeão do confronto [...] Os depoimentos de todos os envolvidos deixam claro que houve manipulação em favor de Collor, mas a responsabilidade continua obscura. Embora Ronald de Carvalho assuma tudo para si, os depoimentos dos editores apontam na direção de Alberico, o qual, por sua vez, se exime de qualquer responsabilidade. Curiosamente, Alberico e Ronald poucos meses depois do episódio foram alçados aos cargos de diretor-geral da Central Globo de Jornalismo e diretor editorial, respectivamente. Tal promoção só pode ser compreendida à luz de duas hipóteses: coroação da inexperiência (João Roberto Marinho afirma que a edição foi fruto da inexperiência) ou, talvez, coroação da competência (Roberto Marinho disse que a edição foi correta. Collor foi feliz e Lula infeliz, no debate). Poderíamos, ainda, conceber uma terceira possibilidade. Era preciso muita coragem para não seguir as ordens de Armando Nogueira e Alice Maria, a não ser que uma autoridade mais importante desse uma contra-ordem; uma autoridade capaz de arcar com as conseqüências sem precisar aparecer e ainda garantir o futuro de seus fiéis escudeiros com o poder da caneta”.

<sup>19</sup> “Uma boa oportunidade para o exame de tal colapso apareceu numa entrevista inadvertidamente levada ao ar do ministro da fazenda brasileiro, Rubens Ricupero, em 2/09/1994”, é o próprio Luhmann quem afirma (2005, p. 79-81). O Autor alemão analisa o exemplo brasileiro em seu livro **A realidade dos meios** de comunicação no capítulo “Ricupero”: “As eleições estavam previstas para o dia 3 de outubro desse ano [1994]. Em 1º de julho, o governo brasileiro havia introduzido uma moeda ‘forte’ e tomou medidas drásticas para a redução da inflação. Nesse caso permaneceu sempre a suspeita de que tal fato teria que ver com as eleições e poderia favorecer as chances do candidato preferido dos empresários, Fernando Henrique Cardoso, do PSDB. Em verdade, espalhou-se amplamente a incerteza se o Plano Real seria ou não mantido também após as eleições, mas o governo manteve-se numa justificativa puramente de política econômica. O contrário veio à luz numa conversa do ministro da fazenda com um jornalista da Rede Globo [...]”. Sem saber que o sinal do *link* de satélite, que transmitiria a entrevista, já estava aberto para as antenas parabólicas sintonizadas no canal privativo da Rede Globo, informalmente Ricupero disse a Carlos Monforte (cunhado do ministro): “Eu não tenho escrúpulos: o que é bom a gente fatura, o que é ruim a gente esconde”. Luhmann registra ainda que: “O ministro foi obrigado a renunciar. As ações da Bolsa de Valores de São Paulo caíram 10,49%. Atribuía-se o escândalo a ele pessoalmente e ele foi liquidado”. Sem maiores repercussões na campanha, FHC foi eleito Presidente da República.

provém a primeira premissa desta tese: os meios de comunicação operam sobre a realidade a partir de seleções inevitáveis e, por isso, são sistematicamente parciais; com efeito, deve-se considerar como censura (privada) apenas aquelas seleções não sistemáticas, contingentes e eventuais, produzidas com base em interesses escusos e não disponíveis à apreciação pública.

Todavia, não seria o conhecimento dessa “seleção natural” sobre a qual operam os meios que faria com que as pessoas em geral aceitassem as informações “naturalmente” enviesadas sobre o mundo. Assistimos o *Jornal Nacional* todos os dias não porque conhecemos a “história secreta da Rede Globo”<sup>20</sup>; provavelmente, esse conhecimento sobre *como* as informações são produzidas tenha, por sua vez, produzido telespectadores mais esclarecidos e mais desconfiados que se sentem obrigados a “dar uma olhada” no *Jornal da Cultura*, ou nos demais telejornais exibidos logo após, só por segurança. Mas a pergunta que Luhmann suscita é mais difícil: por que ligamos a tevê e “aceitamos” receber informações de “segunda ordem”?

Assim, nua — sem vestes teóricas — a questão parece ainda mais envolvente. E noutro livro com título bastante sugestivo **A improbabilidade da comunicação** (2006), Luhmann propõe a seguinte resposta, que, para este trabalho, também é premissa: em sociedades altamente complexas e diferenciadas, a comunicação e o entendimento entre as pessoas e seus contextos seria um evento extremamente improvável se não fosse a atuação redutora e seletiva dos meios de comunicação sobre a realidade. Luhmann sustenta, daquele seu jeito auto-referente que só os iniciados na *Teoria dos Sistemas* conseguem apreciar<sup>21</sup>, que são três os porquês da improbabilidade da comunicação: primeiro porque é “improvável que alguém compreenda o que o outro quer dizer, tendo em conta o isolamento e a individualização da sua consciência” ou, segundo Raul Seixas, tendo em conta que “cada um de nós é um universo”; segundo porque é “improvável que uma comunicação chegue a mais pessoas do que as que se encontram

---

<sup>20</sup> O livro homônimo de Daniel Hertz, publicado em 1987, marcou época e ainda hoje é uma referência indispensável ao estudo da comunicação social no Brasil. Foi finalmente relançado pela Editora Don Quixote de Porto Alegre.

<sup>21</sup> Um desses “iniciados” de vulto e, portanto, insuspeito, João Pissarra Esteves (2006, p. 10-11) tentava em 1993 entender e explicar os motivos pelos quais a divulgação do trabalho de Niklas Luhmann (fora da Alemanha) estava, naquela época, “muito aquém da real importância do autor no quadro do pensamento europeu contemporâneo”. Depois de arrolar dificuldades relacionadas ao recolhimento do autor e à complexidade de sua proposta, Pissarra Esteves afirmava: “E há, ainda, a dificuldade da escrita propriamente dita, que está na razão directa da complexidade da teoria que pretende exprimir: um estilo muito pessoal e complexo, com criação de terminologia própria, recorrências sistemáticas (nem sempre evidentes), concatenação caótica de diversos planos de análise e a multiplicação torrencial das referências”.

presentes numa situação dada”; e terceiro porque não se pode garantir o consentimento do receptor em relação à mensagem produzida: “Nem sequer o fato de que uma comunicação tenha sido entendida garante que tenha sido também aceita” (LUHMANN, 2006, p. 42-43)

São, portanto, os meios que conferem probabilidade à comunicação social ao produzirem uma descrição padronizada e generalizável do mundo. E, assim, as pessoas foram aprendendo, ainda que ninguém tenha ensinado, que não pode haver informação que não seja decorrência de uma seleção, de uma tradução incompleta da realidade. Essa, no fundo, é a resposta à questão levantada: assistimos tevê, lemos jornal e ouvimos rádio porque sabemos que a vida em sociedade depende dessa tradução normalizadora e sistematicamente parcial realizada como operação de rotina pelos meios de comunicação.

Então, quer dizer que, em última instância, todo mundo depende de umas poucas pessoas (governantes ou empresários) que dominam os meios e decidem por quais critérios a seleção é feita? Afinal, Pierre Bourdieu está coberto de razão?

Embora a tentação seja imensa, é preciso resistir à resposta fácil. Apesar da relação promíscua<sup>22</sup> entre donos e empregados dos meios de comunicação de massa com governantes e políticos profissionais, a única resposta correta é: não, não são os Marinho, os Abravanel, os Saad, os Mesquita, ou qualquer outro grupo familiar que detêm o controle sobre as nossas vidas (ainda que alguns desses grupos costumem agir como se possuíssem tal poder de controlar, a exemplo do que se viu no decorrer do processo de regulamentação da classificação indicativa).

Contudo, é preciso admitir que **se e somente se** considerada a elevada concentração da propriedade dos meios de comunicação de massa a resposta mais adequada seria: depende. Vale explicar. Pode-se dizer, por exemplo, que a população do estado do Rio de Janeiro — onde as Organizações Globo possuíam, em 2007, os programas de televisão e rádio de maior audiência, além do jornal mais lido e da tevê por assinatura com maior número de assinantes — foi privada de informações e argumentos favoráveis à regulamentação da classificação indicativa quando o debate

---

<sup>22</sup> Para entender um pouco mais sobre promiscuidade entre jornalistas e políticos, em sentido denotativo e conotativo, vale a pena ver o filme **Doces poderes** (1997) de Lúcia Murat. Já para entender a longa história das relações promíscuas entre governantes, políticos e empresários é necessário verificar o que dizem Capparelli (2005), Pieranti (2007), Bolaño e Britos (2007) sobre, por exemplo: os vícios no sistema de distribuição de concessões de rádio e televisão, o papel da publicidade oficial na manutenção de jornais, estações de rádio e canais de televisão e o fenômeno do *coronelismo eletrônico*, expressão usada para designar as relações de troca em que o voto deixa de ser a principal mercadoria, sendo substituído pelos meios de comunicação de massa.

estava no auge, apenas porque os donos da Globo firmaram posição contrária à classificação. Mas é justamente por isso que não se pode considerar a concentração da propriedade sequer uma “variável” para análise da função que os meios de comunicação devem desempenhar em contextos democráticos. Aliás, é exatamente por isso que a Constituição Federal (§ 5º do art. 220<sup>23</sup>) a considera uma anomalia, uma infração.

Desta forma, não se está defendendo aqui que fechemos os olhos para a concentração da propriedade apenas porque existe uma vedação constitucional e pronto. Pelo contrário, defende-se que a concentração deve ser combatida com o aparato repressivo do Estado (do Conselho Administrativo de Defesa Econômica – CADE ao Juízo de Execução Penal). E também com “formulações acadêmicas”. Pois não se pode negar que a mera abordagem “para fins científicos” dessas violações constitucionais tem o poder de alçá-las ao debate público. Como exemplo vale mencionar o estudo<sup>24</sup> sobre a transição da ditadura para a democracia no Brasil realizado pelo Núcleo de Estudos da Violência da Universidade de São Paulo (1999, p. 44-45) que, ao problematizar a concentração da propriedade dos meios como “continuidade autoritária”, evidenciou as hipóteses disponíveis para solução do problema e igualmente os interesses econômicos que as descartavam:

Até o momento não foram efetivamente implantados os mecanismos previstos na Constituição de 1988 — sem mencionar o desrespeito à maioria dos preceitos legais de propriedade — para impedir o atual conluio entre setores da mídia eletrônica, representantes políticos e grandes grupos econômicos, tornado mais visível em períodos eleitorais. O fato de não haver no Brasil, como há em outras democracias, restrições [legais ou infraconstitucionais] ao *broadcast newspaper cross ownership*, ou seja, à propriedade ou controle acionários, por um mesmo grupo econômico, de diferentes meios de comunicação, permite que aqui grupos privados tenham empresas em todas as faixas da mídia. [...] criando obstáculos para o desenvolvimento humano e para as possibilidades de organização da sociedade civil.

---

<sup>23</sup> A CF textualmente estabelece no § 5º do art. 220: “Os meios de comunicação social não podem, direta ou indiretamente, ser objeto de monopólio ou oligopólio”. E no julgamento da ADPF nº 130 (que revogou a Lei nº 5250/1967, conhecida como “lei de imprensa”) o STF consolidou o entendimento de que o dispositivo citado não apenas veda a concentração, mas “apresenta-se como norma constitucional de concretização de um pluralismo finalmente compreendido como fundamento das sociedades autenticamente democráticas; isto é, o pluralismo como a virtude democrática da respeitosa convivência dos contrários” (Rel. Min. Carlos Britto, julgamento em 30-4-09, Plenário, DJE de 6-11-09).

<sup>24</sup> Ao longo da década de 90, o Núcleo de Estudos da Violência da Universidade de São Paulo desenvolveu uma extensa investigação sobre o que chamou de “continuidade autoritária” no processo de transição da ditadura para a democracia no Brasil. O relatório se inicia com a afirmação de que “um dos principais paradoxos das transições, decisivo para a consolidação democrática, é a sobrevivência de práticas autoritárias” (1999, p. 10). Segundo a pesquisa, o Brasil enfrenta dificuldades para institucionalizar uma democracia de procedimentos: “o processo de decisão continua limitado nas mãos de poucos, sem ampla consulta e, com frequência, é marcado pelo patrimonialismo e até mesmo pelo arbítrio” (1999, p. 25).

Contudo, a perspectiva pela qual este trabalho tenta compreender os meios de comunicação não permite que a concentração da propriedade seja ignorada. Tampouco permite que um “desvio funcional” seja tratado aqui como o problema central. Ainda com Luhmann (2005, p. 115), sabemos que os meios de comunicação “não são meios no sentido de transportarem informações dos que sabem àqueles que não sabem”, como se o receptor fosse um copo vazio a ser preenchido. Uma das maiores vantagens de se ter foco no processo sistêmico de comunicação — e não nas pessoas que dele participam — é justamente não se perder no lodaçal das biografias daqueles que exercem algum tipo de poder pessoal como *donos da mídia*. Pois, uma coisa é destacar a atuação manipuladora da Rede Globo<sup>25</sup> como expressão do autoritarismo do Mercado da comunicação, outra coisa é ser “uma espécie de Raskolnikov de Roberto Marinho”, como ironizava Nelson Rodrigues (1997, p. 117), e odiar “a sua casa, as suas varandas, os seus automóveis, os seus ternos, os seus cristais”.

Outra coisa ainda é promover uma condenação geral dos meios, públicos e privados, pelo autoritarismo mascarado que seu modo de funcionar engendra. Trata-se de uma generalização tão panfletária quanto incorreta.<sup>26</sup> Mas muito pior é concluir, em sentido oposto, “que uma mídia livre e independente é pressuposto para a democracia” como se não pudesse haver qualquer questionamento sobre os meios de comunicação porque carregam o fardo da integração democrática de toda a sociedade. Trata-se de uma deturpação grosseiramente corporativa.<sup>27</sup>

---

<sup>25</sup> Mas, por que pegar no pé da Globo? Por que não eleger a atuação da Record, ou do SBT, ou da BAND, ou da REDE TV! como objeto recorrente da análise? A atuação da Rede Globo constitui objeto por excelência (não exclusivo) de análise desta tese por dois motivos. Primeiro, porque a Rede Globo é, desde os anos 1970, inegavelmente a emissora mais importante e influente do país, sobretudo, em virtude da competência técnica e política de seus profissionais; portanto, tratar de qualquer tema vinculado à televisão e não se referir a Globo é o mesmo que contar a história do petróleo no Brasil sem falar da Petrobrás. E segundo, porque, durante o processo de regulamentação da classificação indicativa, a Rede Globo ditou o comportamento das emissoras comerciais (com exceção da MTV-Brasil), seja formalmente por meio da ABERT ou seja informalmente gozando da ascendência natural que exerce sobre suas concorrentes (por exemplo: quando, em agosto de 2004, o DEJUS propôs, junto com o Ministério Público Federal, um primeiro Termo de Compromisso com as emissoras, os representantes da BAND, SBT, REDE TV! e Record me disseram na lata: “se a Globo assinar, todo mundo assina”). Mas, não é possível evitar, como dizem Gabriel Priolli e Silvia Simões Borelli na apresentação do livro **A deusa ferida** (2000, p. 9-11) que: “Alguns mais paranóicos, por fim, haverão de buscar motivações ocultas nesta pesquisa. Verão más intenções por trás de cada linha, maquinações obscuras e, certamente, o mesmo sadismo dos que se comprazem com o declínio da ‘Vênus’, da deusa do Ibope”. Como se a “antiga obsessão da intelectualidade pela TV Globo” pudesse ser saciada (ou substituída) pela hegemonia da Record.

<sup>26</sup> “E aos mais alarmados”, avisa João Pissarra Esteves (2006, p. 15-16), “Luhmann poderá sempre replicar que, nestas condições, está definitivamente afastada a possibilidade totalitária: como nenhum sistema pode incorporar por inteiro a identidade do homem, não existe, por isso, o perigo de se tornar totalizante”.

<sup>27</sup> Friedrich Geyrhofer afirma, num texto em que aborda o “caráter de mercadoria” da notícia: “[...] a política democrática em todas as suas formas e o peso da opinião jornalística estão numa relação íntima,

Oxalá, não reste dúvida, a essa altura da conversa, de que a existência de meios de comunicação é, de fato, condição indispensável para o desenvolvimento democrático das sociedades contemporâneas, porque, sem a atuação redutora da realidade que esses meios praticam, não haveria como circular as opiniões num contexto hipercomplexo (HABERMAS, 2006). Esse é o ponto. Na verdade, os meios viabilizam a comunicação entre pessoas e sistemas (Direito, Política, Economia, etc.) na medida em que padronizam a produção da informação e propiciam a produção de uma “memória da sociedade”, pela qual se pode “tomar como conhecidas algumas suposições determinadas sobre a realidade, sem precisar introduzi-las ou justificá-las”; para Luhmann (2005, p. 114) essa é a “função social” dos meios.

Portanto, descontados os tais “colapsos ocasionais”, pode-se depreender que os meios de comunicação estão aí para garantir o livre desenvolvimento da sociedade, certo? Sim, desde que consideremos como um problema sistêmico (e não mera eventualidade) um outro ponto, ao lado daquele descrito no parágrafo anterior. Um *ponto cego*. Ou melhor, o *ponto cego* dos meios de comunicação. É que esses meios operam distinguindo o que é e o que não é informação, mas não conseguem observar a distinção que sustenta essa operação, isto é, não são capazes de problematizar sua própria “seleção natural”. Esse é um problema.

E igualmente uma solução. Porque se o *ponto cego* representa um furo no funcionamento normal do sistema capaz de conduzir os meios para um fechamento autofágico (como o cachorro que depois de correr atrás do próprio rabo consegue abocanhá-lo e começa a se devorar), também pode representar uma abertura ou uma saída pela qual os meios de comunicação estabeleçam interações — mesmo que não queiram, vale frisar — com outros sistemas e, assim, “recebam” a observação (a crítica) que não podem produzir e que, no entanto, é absolutamente necessária para o desenvolvimento desses meios.

Ainda que a problematização do *ponto cego* promova a evolução dos meios de comunicação, eles sempre a percebem como uma irritação (no sentido *luhmanniano* e no sentido corriqueiro) indevida, como uma intromissão despótica e como uma ameaça a seu modo de funcionar. Invariavelmente a descrevem como censura. Não poderia ser diferente com a classificação indicativa, essa “irritaçãozinha” introduzida desde 1988 pela Constituição Federal: foi o que aconteceu quando o Ministério da Justiça,

---

que fica ofuscada, por ‘slogans’ como: ‘não há democracia sadia sem meios de comunicação de massa responsáveis’” (MARCONDES FILHO, 1984, p. 161).

pressionado por um público de cidadãos organizados, força a interação das emissoras comerciais de televisão com o sistema de garantias de direitos de crianças e adolescentes. Mas, justamente porque perderam a briga, pode-se dizer que foram as emissoras que mais ganharam com a regulamentação da classificação.

É possível que ainda não se tenham dado conta disso. Porque essa parcela dos meios de comunicação, organizada como um negócio altamente rentável, tende a ver ganhos somente onde há lucro. Aliás, essa é uma dificuldade sempre presente quando se trata de abordar e discutir o *ponto cego*. Como no caso da classificação, os meios com caráter predominantemente comercial “recebem” qualquer crítica como uma ameaça ao seu modo de operar e ganhar dinheiro, com o dedo no gatilho.<sup>28</sup> E, assim, ao se posicionarem cega e exclusivamente na defesa de seus interesses econômicos, arriscam perder muito mais do que alguns trocados: perder a condição de se situar como mandatários de um público de cidadãos esclarecidos, de preservar sua independência frente a atores políticos e sociais e de difundir adequadamente as preocupações e sugestões do público (HABERMAS, 1997, v.2, p. 112); perder, no final, a condição de se estabelecerem como meios de comunicação.

Mas falar *en passant* de *ponto cego*, de conta bancária, de irritação pelo Direito certamente não tem serventia imediata para entender com detalhes a regulamentação da classificação indicativa no Brasil. Nem foi essa a pretensão. Considerou-se a relação entre os dois pontos especificados acima — a “função social” e o *ponto cego* dos meios de comunicação — com duas intenções.

A primeira intenção foi mostrar que fazer das emissoras de televisão comercial objeto primordial de análise dos meios de comunicação é mais uma necessidade metodológica do que uma escolha arbitrária, pois, o *ponto cego* só caracteriza um problema científico com relevantes dimensões político-econômicas tendo em vista a atuação da Globo, da Record, da Bandeirantes, do SBT e da Rede TV!. Muito embora a centralidade da tevê no Brasil já seria justificativa suficiente para privilegiá-la, como defendeu Inês Sampaio (2004, p. 17) num de seus trabalhos sobre o tema “criança e mídia”: “A opção recaiu sobre a televisão, pela sua relevância e centralidade indiscutíveis para a compreensão do processo *de* tematização pública da realidade na

---

<sup>28</sup> Em artigo publicado no **OI** sob o título “ANJ primeiro atira, depois pergunta quem vem lá”, Alberto Dines ilustra como ninguém essa reação armada da “mídia”. Comentando a cobertura da imprensa à divulgação do *Programa Nacional de Direitos Humanos – PNDH-3* (Decreto nº 7.037, de 21 de dezembro de 2009), diz o seguinte: “De repente, irrompem a galope as corporações empresariais da mídia comandadas pela intrépida Associação Nacional de Jornais (ANJ) e subvertem um debate sério e grave que a sociedade brasileira finalmente parecia disposta a encarar”.

sociedade brasileira e pela riqueza de seus recursos técnicos em relação às outras mídias [...].”<sup>29</sup>

O segundo intuito foi levantar a bola para evidenciar a existência do *espaço público* (ou esfera pública, tanto faz). Trata-se de um conceito crucial para o desenvolvimento de todo o raciocínio que vai funcionar como **contraponto** à realidade dos meios de comunicação, caracterizada tanto por sua “função social” quanto pelo *ponto cego* (disfunção sistêmica). É nesse espaço que se forma e tem lugar a opinião pública.

E mesmo sem dispor de definições precisas, as pessoas sabem que contam com “algo mais” na comunicação social, e não apenas com os resultados das operações dos meios. Habermas se refere a esse “algo mais” como *espaço público*, isto é, como uma estrutura comunicacional enraizada no *mundo da vida*<sup>30</sup> operando como caixa de ressonância dos problemas carentes de elaboração por parte do sistema da Política. O *espaço público* comporta-se como um contexto de descobrimento, formulação e tematização de problemas, produzindo potenciais de poder, opiniões despersonalizadas que podem ser apropriadas pelo complexo parlamentar e outras instituições políticas. (HABERMAS, 1997, v.2, p. 107). Em outras palavras, a *espaço público* é o lugar em que — a partir do *mundo da vida* — o significado de tudo pode ser criticado e, portanto, é o lugar no qual se produz a opinião pública, que vai justificar e legitimar (ou não) as deliberações institucionais, as políticas públicas.

---

<sup>29</sup> Talvez seja necessário mesmo justificar a importância atribuída nesta tese à imprensa (sobretudo, jornais e revistas) quando sua abrangência não chega a 2% da população. Como explica Venício Lima (2006, p. 165-173), o peso relativo que os “jornais e revistas de temática nacional” — como O Globo, Folha de S. Paulo, O Estado de S. Paulo e Veja — têm na definição da agenda de discussões nacionais se justifica em torno de três argumentos principais: “primeiro, porque eles mantêm as agências de notícias que disponibilizam seu noticiário *on-line*, via Internet; segundo, porque eles são lidos e reproduzidos pelas emissoras de rádio e pelas assessorias de imprensa ao redor do país; terceiro, porque cabe à televisão a popularização da agenda política por eles definida diariamente”.

<sup>30</sup> De um jeito muito simples pode-se dizer que o *mundo da vida* se constituiu do conjunto de significados que atribuímos “naturalmente” a determinados significantes e que viabilizam a comunicação social cotidiana. Por exemplo, quando convidamos educadamente alguém para se sentar numa cadeira estamos pressupondo que o convidado saiba o que é uma cadeira e receba a informação como uma gentileza, e não como uma ordem. No *mundo da vida* estão postas as condições comunicacionais mínimas para que duas pessoas entendam pelo menos que não se entendem sobre assunto algum. Se não pudéssemos contar com esse pano de fundo lingüístico provavelmente o convidado responderia: “O que você está querendo dizer por ‘cadeira’?” E para quem achou a explicação simples até demais, vale conferir o que disse Habermas (1997, p. 41) sobre este *pano de fundo do mundo da vida*, este “saber pré-predicativo e pré-categorial constituído pela prática cotidiana e pela experiência do mundo” que “[...] não representa um saber em sentido estrito, pois não é falível nem falsificável enquanto tal. Falta-lhe nexos internos com a possibilidade de vir a ser problematizado, pois ele só entra em contato com pretensões de validade criticáveis no instante em que é proferido e, nesse momento da tematização, ele se decompõe enquanto pano de fundo do mundo da vida”.

Ninguém está dizendo que o conceito ou a idéia de *espaço público* se sustente sem que se leve em conta concretamente os meios de comunicação. Eugênio Bucci argumenta que “os meios (de massa), expressão do capital na forma de força comunicacional, é que geram a esfera pública. (BUCCI; KEHL, 2004, p. 233)”. O verbo “gerar” parece uma redução excessiva, muito embora em momento algum Bucci afirme que o *espaço público* está restrito concretamente ao conjunto de meios de comunicação. Pelo contrário, além de sempre sublinhar que a “instituição da imprensa é maior que o simples somatório dos órgãos noticiosos”,<sup>31</sup> Bucci (2004, p. 238) afirma que:

O espaço público — mesmo o espaço público predominantemente mediado pela televisão — é campo de negociação permanente de sentidos, e isso em vários níveis, tanto no nível da recepção, a cargo dos micro-universos sociais e culturais dos telespectadores, quanto no nível da composição do cardápio jornalístico que será oferecido à audiência. [...] O espaço público não é um espaço “colonizado” pelos poderosos, como querem alguns. Mais ainda, os telespectadores, de modo variado e diferenciado, apropriam-se de sentidos, modificam-nos e conseguem reelaborá-los no curso das práticas sociais.

E se assim não fosse, teríamos que dar mão à palmatória e acatar, sem compreender, o vaticínio de Adorno e Horkheimer (1985, p. 128) sobre todos nós: “O espectador não deve ter necessidade de nenhum pensamento próprio, o produto prescreve toda reação”. Ou seja, apenas porque contamos com o *espaço público* podemos dizer que a velha guarda do *Instituto de Pesquisa Social* de Frankfurt estava equivocada<sup>32</sup>, por superestimar, de um lado, o poder dos meios de comunicação de massa e, de outro, por subestimar a capacidade do cidadão de produzir suas próprias interpretações a partir daquilo que vê.

Parece evidente que não dá mais para defender a tese de que a manipulação da informação ou da comunicação de um modo geral resulta inexoravelmente na manipulação do telespectador. Se bem que, em se tratando de crianças — que são, para todos os efeitos jurídicos, absolutamente incapazes ou, recorrendo à expressão

---

<sup>31</sup> Em vários artigos publicados no sítio do Observatório da Imprensa, Eugênio Bucci faz constar essa mesma afirmação. O trecho utilizado foi extraído do artigo “Manhas e campanhas”, disponível em: <http://www.observatoriodaimprensa.com.br/artigos.asp?cod=528IMQ007>. Acessado em: 13 de mar. de 2009.

<sup>32</sup> Equívoco admitido, segundo conta Anamaria Fadul (1994): “Porque ADORNO, três meses antes de morrer, em 1968, fez uma conferência numa rádio alemã, que se chamou ‘Tempo Livre’, dizendo que, quando ele e HORKHEIMER criaram este conceito de Indústria Cultural, cometeram alguns equívocos. Este conceito não servia mais para designar a nova realidade. ADORNO encerrou a conferência, afirmando: ‘A televisão ainda não se apropriou da consciência dos alemães, existe ainda um espaço de liberdade, existe um espaço que nós podemos trabalhar’”. É o espaço que o *espaço público* garante.

esclarecedora de Eugênio Bucci citada acima, que são pessoas cujo acervo de “práticas sociais”<sup>33</sup> é bastante reduzido — a tese não é tão equivocada assim.

Todavia, em linhas gerais, é. Porque pressupõe que o *espaço público* pode ser completamente colonizado e manipulado pelos donos dos meios de comunicação. Não pode. Para admitir a dominação total da *esfera pública* seria necessário admitir, antes, a possibilidade de completa colonização do *mundo da vida*, já que este é o *background* daquela. O que seria demasiado irracional, mesmo reconhecendo, como sustenta Habermas, que nas sociedades modernas ocorre uma colonização do *mundo da vida* pelos imperativos da integração sistêmica, à medida que as interações entre sujeitos que se comunicam tornam-se cada vez mais permeadas pelo dinheiro e pelo poder, sob o controle dos meios de comunicação, unidirecionais e massificadores. Enfim, seria necessário admitir um grau tal de irracionalidade sistêmica (autofagia selvagem) só observável em cenários onde vigora o crime organizado. O que, certamente, não é o caso, embora se possa registrar aqui e acolá a existência de integrantes da autodenominada *indústria da comunicação*<sup>34</sup> dispostos a tomar de assalto o telespectador e subjugar-lo por completo — mesmo que seja uma criança — sob a famigerada desculpa de que “seu eu não faço, meu concorrente faz”. Mas a maioria parece entender que perder a condição de se estabelecer como meio de comunicação para encher as burras, como lembrado acima, seria como matar a galinha dos ovos de ouro: um crime que não compensa e um péssimo negócio.

---

<sup>33</sup> A maior vantagem de associar a capacidade de compreensão do telespectador às práticas sociais que ele vivencia é que se pode substituir a visão tão elitista quanto míope (que tenta enxergar a autonomia crítica do sujeito através de seu grau de instrução) sem qualquer prejuízo à defesa da educação como a principal solução de grande parte dos problemas.

<sup>34</sup> No primeiro item do Regimento Interno do IV Congresso Brasileiro de Publicidade consta uma definição sobre o Congresso e nela uma outra sobre essa *indústria da comunicação*: “Reunião de profissionais atuantes nos diversos segmentos que compõem a indústria da comunicação – agências de todas as disciplinas, fornecedores de serviços especializados e veículos – bem como as empresas e entidades anunciantes [...]” ([http://www.congressodepublicidade.com.br/abap/doc/IVCongresso\\_RegimentoInterno.doc](http://www.congressodepublicidade.com.br/abap/doc/IVCongresso_RegimentoInterno.doc)). Fica parecendo que a *indústria da comunicação* é apenas a versão customizada da velha indústria cultural, sobretudo se considerado o seguinte trechinho profético da **Dialética** (1985, p. 156): “Eis aí o trunfo da publicidade na indústria cultural, a mimese compulsiva dos consumidores, pela qual se identificam às mercadorias culturais que eles, ao mesmo tempo, decifram muito bem”. Henry Jenkins (2008, p. 145) reforça a sensação de *dejà vu* quando diz: “Tudo sobre a estrutura da moderna indústria do entretenimento foi planejado com uma única idéia em mente — a construção e expansão de franquias de entretenimento. [...] há um forte interesse em integrar entretenimento e marketing, em criar fortes ligações emocionais e usá-las para aumentar as vendas”. Na dúvida, esta tese vai usar somente a expressão *indústria da comunicação*, assim em itálico, quando for necessário se referir ao conjunto de empresários que faz da comunicação um grande negócio; quando quiser se referir apenas aos proprietários das maiores empresas de comunicação de massa do Brasil a designação sempre será *donos da mídia*.

Por isso, não há razão na tese da colonização total do *mundo da vida* pelo dinheiro. Também por isso é possível ver, por outro ângulo, uma manifestação de racionalidade onde Bucci (2004, p. 237-240) enxerga “uma contradição essencial na presença da Globo no Brasil”:

Essa contradição é definidora do papel que essa rede exerce entre nós. A Globo organiza a democracia no Brasil? Sim, sem dúvida. Em oposição a isso, ela corrompe a democracia, ao deformar com seu espetáculo a natureza dos processos decisórios? A resposta também é sim. [...] é preciso ter em conta que o lugar da TV no Brasil se põe como uma contradição essencial.

Não é uma contradição a Globo, ou qualquer outra emissora, expurgar de seu noticiário informações contrárias a seus interesses (como aconteceu com classificação indicativa) e ao mesmo tempo exibir uma novela que aborde um tema de interesse público — como “crianças desaparecidas” — para produzir um impacto social benéfico.<sup>35</sup> É apenas uma demonstração eficiente de como funcionam os imperativos sistêmicos autorregulatórios em favor da manutenção das empresas de televisão no rol dos meios de comunicação de massa (que integram a esfera pública). Noutras palavras, não é uma contradição, porque é esse o jogo dos *donos da mídia*: por mais poderosos e ricos que se tenham tornado, eles não podem corromper completamente a crença de que representam e constituem a opinião pública, o que significa que, apesar de tudo, existe um certo grau de abertura, uma dupla via no processo de comunicação que não pode ser ignorada sob pena de colocarem em perigo a sua própria legitimidade.

Apesar do mercantilismo e do carácter fortemente hierarquizado dos *mass media*, apesar do esquematismo e da forma sintética dos seus produtos, não é

---

<sup>35</sup> A telenovela *Explode Coração*, exibida entre 1995 e 1996 pela Globo tratou do tema das crianças desaparecidas. O “programa promoveu uma campanha nacional cujo resultado foi o retorno de mais de 75 crianças a seus lares”. O que, vale destacar, não faz do denominado *merchandising* social uma demonstração incontestada de que as empresas de comunicação equilibram perfeitamente interesses públicos e privados. Esse tipo de publicidade cumpre, antes de mais nada, uma finalidade estritamente comercial: a de melhorar a imagem da emissora junto aos seus clientes; não é a toa que o *merchandising* social é fartamente divulgado nos “balanços sociais” dessas mesmas empresas. Outro problema do *merchandising* social é que quase sempre é utilizado sem qualquer preocupação com a sistematicidade das ações e políticas públicas existentes sobre o tema abordado. Depende apenas de uma orientação estratégica da empresa e da sensibilidade do autor da novela. Como quem da esmolas a crianças no sinal vermelho achando que faz um inegável bem. A novela *Laços de Família*, exibida pela mesma emissora em 2003, ilustra precisamente o outro lado do *merchandising* social. O enredo da estória girava em torno da necessidade de se encontrar um doador de medula para curar a leucemia da protagonista Camila. “Desta abordagem obteve-se um crescimento substancial de doadores de medula, que triplicou durante o período de veiculação do programa, ajudando muitas pessoas que sofriam da doença. Porém, com o encerramento da novela constatou-se que o ‘efeito Camila’ retrocedeu e a demanda caiu a número inferior ao que havia antes de iniciada a trama. Disto resultou que instituições públicas como o Instituto Nacional do Câncer - INCA, que havia investido verba expressiva na ampliação de sua capacidade em atender os doadores tendo em vista o crescimento da demanda, acabou por ficar com toda uma aparelhagem obsoleta”. Os textos entre aspas contém informações obtidas no sítio da ANDI (<http://www.informacao.andi.org.br/relAcademicas/site/visualizarConteudo.do?metodo=detalharNoticia&codigo=104>).

possível neles eliminar as exigências mais genuínas da comunicação. O potencial de contradições inerente à condição humana dos participantes dos processos de comunicação pode, a qualquer momento, ser mobilizado e despoletar as dimensões racional e crítica, pondo em marcha um verdadeiro processo intercompreensivo, mesmo quando, aparentemente, a forma de participação se encontra administrada e neutralizada. (ESTEVEVES, 1995, p. 9).

E por falar em novela, é hora de deixar claro que quando trato da realidade dos meios de comunicação estou também me referindo à ficção que produzem. Ou melhor, esta tese se refere principalmente à ficção; não só porque todo conteúdo audiovisual considerado jornalístico ficou de fora, sob inúmeros protestos, da regulamentação da classificação indicativa. Pode parecer bem mais fácil identificar a “ilusão transcendental” que os meios criam se analisada a distância entre o fato e a sua versão. Mas é necessário reconhecer que a centralidade da televisão na vida do brasileiro está ancorada nas obras de ficção e de entretenimento, mais especificamente no hábito diário de assistir novela. Esther Hamburger (2000, p. 46) é quem esclarece: “Ao definir cenários, pautas e enquadramentos, novelas como o *Rei do Gado* tomam parte na definição de coletivos imaginários e expandem os limites **do que é e do que não é considerado assunto legítimo** para discussão pública” (destaquei).

A autora esclarece ainda, noutro trabalho (2005, p. 168), que:

Com sua combinação de notícia e ficção, as novelas acenam com a utopia de um espaço público totalmente visível, aberto à interação generalizada. Como um gênero mais popular de programação televisiva, passam ao largo da autoridade da família, da escola, da Igreja, do Estado, fazendo do controle daquilo que deve ou não se tornar público, onde, quando e como, uma questão polêmica em si.

Há, contudo, um “porém”, segundo Esther Hamburger (2005, p. 168): “Apesar de acenar com a ampliação das possibilidades de acesso ao universo visível na mídia, prometendo a transparência do espaço público, a televisão até certo ponto mantém ocultos os seus próprios mecanismos de construção de notícia e ficção”. É o que dizia Pierre Bourdieu ao advertir para a necessidade de discussões públicas sobre as formas e os critérios pelos quais os meios produzem seletivamente a comunicação. Com a diferença de que, agora, podemos compreender sua advertência — que implica a tematização do *ponto cego* — como uma possibilidade de aprimoramento desses meios de comunicação, e não como um capítulo da guerra do Bem (nós, sempre) contra o Mal (eles, os *donos da mídia*).

Estamos evoluindo. Mas, ao que tudo indica, a única certeza é a de que estamos avançando para um nível de complexidade operacional maior do que o anterior, no qual

as costumeiras dicotomias não mais funcionam, não resolvem os problemas e nem mesmo servem para organizar o debate. É o exemplo da diluição de fronteiras entre a propaganda comercial e os desenhos animados dirigidos à criança: antes que tenha fim o debate mundial sobre a proibição da publicidade, que tem como alvo (*target*) a criançada, a *indústria da comunicação* terá produzido um sem número de produtos audiovisuais onde a distinção não tenha mais cabimento. José Arbex Jr. (2003, p. 54) aponta a complicação que isso acarreta ao tratar do desaparecimento da dicotomia entre ficção e realidade: “Jean Baudrillard dirá que o desaparecimento das fronteiras entre ficção e realidade atribui à mídia não apenas a capacidade de criar fatos, como também a de criar ‘opinião pública’ sobre os fatos que ela mesma gerou”. Se antes dicotomia, agora dueto entre fato e ficção:

O dueto afinado que a telenovela e o telejornal entoam até hoje não se restringe, evidentemente, a uma repartição do horário nobre. Ele vai mais fundo: telenovela e telejornalismo pactuam entre si uma divisão de trabalho para a consolidação discursiva da realidade (BUCCI e KEHL, 2004, p. 225).

“Então”, alguém talvez esteja se perguntando, “é complexidade e complicação que não tem fim?” Isso mesmo, não tem fim e não pode ter fim. Porque, não pode haver sociedade sem comunicação. E depois da queda do Muro, quando definitivamente entendemos que a vida tem uma infinidade de “lados”, não pode existir sociedade contemporânea sem meios de comunicação.

Entretanto, pela última vez, isso não significa que vivemos sob o comando do patronato eletrônico, dos barões ou dos coronéis da mídia. Sobretudo porque existe, vale repetir, um *espaço público* que não está à inteira disposição dos meios de comunicação, impedindo que a sociedade seja puxada “pelo nariz para lá e para cá”, como gosta de dizer Franklin Martins.<sup>36</sup> Do contrário, não seria possível entender e muito menos explicar satisfatoriamente porque *audiência*, apesar da rima pobre, não significa *anuência* à programação.

Sem pressupor um *espaço público* sequer seria possível supor que o Direito pudesse produzir qualquer tipo de comunicação com relativa autonomia das operações que os meios realizam. Na prática, se não houvesse **espaço** para o desenvolvimento de uma comunicação diferenciada em relação ao estoque de generalizações disponível pelos meios, seria impossível estabelecer qualquer tipo de regulação jurídica sobre as atividades das empresas de comunicação. E, no entanto, a regulação existe e é por causa

---

<sup>36</sup> Recorro a uma manifestação de Ministro, logo excessivamente comedida, que Franklin Martins produziu num seminário: [http://www.ipea.gov.br/005/00502001.jsp?ttCD\\_CHAVE=531](http://www.ipea.gov.br/005/00502001.jsp?ttCD_CHAVE=531)

dela que se pode enxergar aquele “furo no funcionamento normal” dos meios de comunicação — o *ponto cego* — como uma saída contra a ditadura do Mercado.

E nessa perspectiva, a regulação<sup>37</sup> sobre os meios de comunicação é necessariamente co-regulação. Pelo simples fato de que não é possível produzir opinião pública sobre a regulamentação das normas que regulam constitucionalmente o funcionamento dos meios de comunicação à revelia das operações comunicacionais que esses meios realizam. Isto é, os meios de comunicação participam inevitavelmente do processo de regulamentação ou efetivação das normas constitucionais ao realizarem a mediação entre as diferentes interpretações que justificam as leis, os decretos, as portarias, as instruções, enfim, toda normativa infra-constitucional.

Os meios de comunicação de massa participam de qualquer processo de regulamentação, mas, especialmente e de forma interessada, daqueles que afetam diretamente o mercado de comunicação. Ainda que as entidades representativas dos meios de comunicação, como a ABERT e cia., não se apresentem por vontade própria ao debate público para sustentarem um (pelo menos um) entendimento sobre o cumprimento das normas dispostas no Capítulo V da Constituição Federal, os meios participarão sistematicamente; às vezes, produzindo “colapsos ocasionais”.

“Resumindo, brevemente: trata-se, aqui, de se considerar a Constituição como o ‘acoplamento estrutural de direito e política’, entendendo-se estes como dois diferentes subsistemas da sociedade atual [...]” (CORSI, 2001).<sup>38</sup> Nesse sentido, a realização da

---

<sup>37</sup> Apenas eventualmente me refiro, nesta PARTE I, às competências regulatórias ou à regulação. Porque esta tese trata, reitero, do processo de regulamentação da classificação indicativa. Por isso, talvez seja a hora de explicitar a distinção subentendida até o momento. Entende-se por regulação o conjunto de normas constitucionais que autoriza o Estado a intervir na economia, na saúde, na educação, na cultura, na comunicação, enfim, em todas as áreas e atividades gravadas pelo interesse público: na prática, é tanto um conjunto de limites que o Estado pode impor aos particulares quanto uma limitação à essa intervenção estatal. Já por regulamentação entende-se o conjunto de atos, de instrumentos e de mecanismos, preponderantemente, normativos que especificam e materializam a regulação. Tendo em vista a hierarquia normativa do Ordenamento Jurídico brasileiro, pode-se afirmar que a regulamentação será sempre uma decorrência da regulação fixada na Constituição. Por essa razão, não se pode criar leis que estabeleçam limites além daqueles instituídos constitucionalmente; do mesmo modo que não se pode editar decretos que inovem em relação às leis; muito menos, portarias que, no fim das contas, é o ato regulamentar que interessa à discussão.

<sup>38</sup> Com efeito, podemos verificar que existe algum grau de articulação entre, por exemplo, os sistemas jurídico, político e econômico. A teoria dos sistemas constrói o conceito de “acoplamento estrutural” (*strukturelle Kopplung*; *structural coupling*) para dar conta dessas articulações. Admite-se que, embora os acontecimentos de um determinado sistema não sejam diretamente relevantes para um outro sistema, este vai desenvolver, no processo de evolução da sociedade, mecanismos facilitando uma atenção focalizada para determinados aspectos do outro sistema e, por assim dizer, uma tradução entre os dois sistemas. Luhmann interpreta neste sentido a importância de diversos conceitos jurídicos, que considera dever-se ao fato de serem também relevantes noutros sistemas, facilitando assim a articulação estrutural do direito com estes sistemas. Analisa neste sentido, em particular, os conceitos de Constituição (articulação com o sistema político) e de interesse (articulação com o sistema econômico).

Constituição e, especialmente, dos direitos fundamentais nela assegurados dependem de uma interpretação historicamente situada acerca de quais expectativas e interesses os membros de uma comunidade política decidem reconhecer e proteger por meio do direito positivo (HABERMAS, 1997, v.1, p. 158-159). Até porque uma Constituição só existe em função de uma comunidade política que pretende reger sua convivência democraticamente, mas que, para isso, precisa reconhecer que cada um de seus membros é dotado de determinados direitos sem os quais faria pouco ou nenhum sentido o engajamento no debate público, a participação política. Esses direitos fundamentais destinam-se, portanto, a proteger o complexo processo de formação da opinião pública.

## Capítulo 2 – Uma compreensão paradigmática

Caso pudéssemos aplicar o teste que abre esta **Parte I** com europeus, com norte-americanos ou com qualquer cidadão rico de qualquer país pobre do mundo certamente obteríamos as mesmas respostas.

Claro que não é mera coincidência. Esta dependência crescente que parcela considerável da população mundial possui em relação aos meios de comunicação tem pelos menos duas explicações: aquela que apresentei no capítulo anterior, ainda restrita aos círculos universitários, e esta outra que segue, largamente difundida.

Ganhou fama e aceitação majoritária a idéia de que essa avançada sintonia global entre pessoas que consomem o mesmo filme apenas com legendas diferentes é a manifestação mais eloqüente da “globalização dos mercados”. A expressão “Globalização” caiu no gosto<sup>39</sup> do empresariado multinacional porque indica um sentido alvissareiro para expansão do capitalismo e, conseqüentemente, de suas margens de lucro e também porque não constitui propriamente um conceito, desses aos quais acadêmicos recorrem para estruturar suas teses.

Creio que o esforço de Boaventura Santos (2002) em tentar atribuir significados, digamos, mais democráticos aos significantes que constituem o léxico da economia

---

<sup>39</sup> Basta lembrar que o Fórum Econômico Mundial (<http://www.weforum.org>) promove, desde 1987, um encontro anual das empresas, que movimentam mais de 5 bilhões de dólares por ano, em Davos na Suíça para celebrar a globalização e, ocasionalmente, ponderar sobre seus efeitos colaterais vivenciados, em regra, pela periferia do sistema capitalista. A crise financeira que abalou as economias em 2008 tornou mais comedida a comemoração em 2009. Contudo, só se tolerou discutir a hipótese da “desglobalização” em evento paralelo denominado Fórum Aberto (<http://www.forumblog.org/openforum/>).

pretensamente global deva ser entendido, portanto, como uma tentativa de, ao mesmo tempo, se distanciar do teorismo estéril e se aproximar criticamente dos operadores do Mercado. O que por si só tornaria compreensível e louvável a sua sanha de criar adjetivos para “globalização” como: *globalização econômica, globalização social, globalização política, globalização hegemônica, globalização contra-hegemônica, globalização solidária* e por aí vai. Seja qual for a possibilidade de comunicação entre as Ciências Sociais e a economia (real ou financeira) é obrigação dos cientistas explorá-la.

Todavia é o próprio Boaventura Santos quem revela a diminuta força explicativa contida na idéia de “globalização”. Supondo haver duas leituras acerca dos fenômenos sócio-econômicos que atingem a todo planeta, o autor afirma que a leitura subparadigmática tende a enxergar e a descrever essa dependência universal — que mantemos em relação às mídias e que resulta na universalização (ou será uniformização?) de determinados padrões de comportamento — como mera expressão contemporânea do regime de acumulação de riqueza fixado pelo sistema de produção capitalista há mais de quatro séculos. Ou seja, falar em “globalização” para explicar o que se passa atualmente é reduzir esse mundo extremamente complicado ao desenvolvimento renovado do mercantilismo. É o que permite dizer essa tal leitura subparadigmática, que é “sub” por ser inferior ou, vista de um outro ângulo, por ser superficial.

Se eu dissesse agora, com a mesma delicadeza de Boaventura Santos (2002, p. 94) que existe uma outra leitura possível chamada de paradigmática que parece interpretar “melhor a nossa condição no início do novo milênio do que as leituras subparadigmáticas” depois de eu ter afirmado que esse tipo de leitura “sub” é a que foi acolhida pelos *donos da mídia* poderia dar a entender que estou tentando desqualificá-los.

Por isso, não vou dizer mais nada sobre as diferenças entre essas leituras. Não sem antes contar uma estória<sup>40</sup> que, espero eu, possa lubrificar os entendimentos. De

---

<sup>40</sup> Com pequenas variações de forma e conteúdo (dependendo da audiência modifico, em especial, os dados pessoais do protagonista que só não pode deixar de ser um centenário), tenho contado essa estorinha em inúmeras ocasiões e para públicos diversificados. A autoria da idéia ou do mote “geração peçoço de galinha” (ou frango) deve-se ser atribuída especialmente a dois escritores brasileiros: Rubem Alves e Fernando Sabino. Registrei-a por escrito em 2003 no bojo de minha dissertação de mestrado, publicada integralmente dois anos depois sob o título **Justiça procedimental** (2005). Contrastei a satisfação demonstrada pelas pessoas que tiveram a oportunidade de me ouvir contando essa estória com a ausência absoluta de comentários sobre a sua publicação em livro e fui obrigado a concluir duas coisas: primeiro que a estória cumpre sua função de facilitar a compreensão sobre o tema; e segundo que o livro

quebra aproveitou também para começar a destacar, sem pieguices, o público-alvo da política de classificação indicativa: as crianças.

### **A lição legada pela “geração pescoço de galinha”**

O personagem principal desta estória, Laurindo Barbosa, é bisavô de um grande amigo. Completou em janeiro último cento e sete anos, fazendo questão de dizer que mesmo tendo perdido a virilidade não perdeu a lucidez. Depois de conhecê-lo e ouvi-lo falar cheguei a pensar que ele poderia ter se inspirado na resposta que aquele velho homem do livro **Emílio** de Rousseau oferece ao Rei Luis XV, quando questionado sobre o século de sua preferência: “Senhor, eu passei minha infância reverenciando os velhos. Sinto-me forçado a passar minha velhice reverenciando as crianças”. Mas seu bisneto, que realmente é meu amigo, garantiu-me que ele sempre foi um homem simples, um enfermeiro prático sem qualquer erudição.

Laurindo Barbosa gosta de provocar os mais moços, isto é, todo mundo, dizendo que nos últimos cem anos nada mudou. E antes que alguém esboce qualquer reação apresenta o seu testemunho como prova. “Mas não se trata apenas do testemunho ressentido de um velho”, diz ele. “É a história de toda uma geração, da ‘geração pescoço de galinha’” arremata.

Começa sua narrativa pedindo aos seus ouvintes que o acompanhem num retorno ao passado. Na verdade, um retorno ao raiar do século XX, à sua infância em Ribeirão Preto no Estado de São Paulo, onde viveu com sua família até se mudar para Catanduva em meados daquele século.

Mais precisamente, um retorno a um almoço de domingo quando, ainda criança, sentava-se à mesa com seus numerosos familiares. Nesse momento Laurindo Barbosa interrompe seu relato para indagar de forma abrupta seus ouvintes: “— E o que é que se servia aos domingos à refeição de todos os parentes?” Sem aguardar pela resposta, ele diz: “— Isso mesmo, frango assado e macarrão!”.

Mesa posta, cada coisa e cada um em seu devido lugar, Laurindo nos convida a observar atentamente como se dá a distribuição do frango em sua família; sim, apenas da galinha, porque o macarrão era (“como ainda hoje o é”, ele ressalta) distribuído sem

---

não foi lido por quase ninguém o que me autoriza a reproduzi-la, com alterações, nesta tese, na esperança de que dessa vez alguém leia.

restrições à cor, ao gênero, à religião e à idade do comensal. Interessa investigar a repartição e distribuição da galinha.

Laurindo faz uma pequena pausa para olhar para cada um de seus interlocutores e, então, indaga: “Quem é capaz de dizer em qual prato será depositada a porção de carne mais nobre da galinha, o peito?”.

Se alguém se arrisca e responde que é no prato do pai, Laurindo abre um sorriso para dar os parabéns a todos e segue contando sua estória com mais empolgação. Agora se a resposta não for essa ou se ninguém responde, ele fecha a cara e ameaça parar com o relato porque ninguém está verdadeiramente interessado em ouvi-lo (só depois de muita insistência e bajulação é que ele continua).

“E por que para o pai?”, pergunta. Ele mesmo explica: “Ora, é o pai quem responde pelo sustento da casa, pelo provimento dos familiares, ele é o chefe da mais fundamental estrutura da sociedade, é a garantia presente de bem-estar para todos aqueles que de seu trabalho dependem”.

Prosseguindo na observação, pode-se ver para quem vai o segundo pedaço da galinha (provavelmente, uma coxa): trata-se do varão, do primogênito que se ainda não trabalha com o pai logo mais estará com ele ganhando o “pão com o suor de seu rosto”. E depois do pai e do irmão mais velho do narrador, quem recebe a outra coxa da galinha? Quem disser que é a mãe do Laurindo Barbosa ainda não conseguiu se transpor para o contexto social anterior à vigência do Código Civil de 1916.

De fato, o terceiro contemplado é o avô. “Surpresos?”, pergunta Laurindo Barbosa encarando-nos. Ele esclarece então que, há cem anos atrás, o velho tinha uma importância inquestionável na sociedade: era, senão o maior, um dos grandes responsáveis pela manutenção e reprodução das tradições que garantiam a estabilidade das expectativas sociais e a integração entre as pessoas.

Após o avô é que finalmente a mãe fazia seu prato: comia, talvez uma das asas e os nacos de carne resultantes das divisões anteriores. “Claro”, diria Laurindo se a ele interessasse uma análise jurídica daquela ceia: depois do principal segue sempre o acessório, tal como determinava a legislação daquele tempo; isto é, tendo saciado o macho pode a fêmea se saciar.

Seguia-se a distribuição da galinha às crianças da família em ordem decrescente: das mais velhas às mais novas. É neste momento que se pode visualizar com nitidez a presença de Laurindo Barbosa de calças curtas e com o prato esticado para receber, por fim, seu pescoço de galinha. Sem discutir as peculiaridades da condição de “caçulinha”,

sobrava para o protagonista o pedaço considerado de menor prestígio, indicando, portanto, seu lugar, ou melhor, o lugar da criança na sociedade daquela época.

Pode parecer estranho a muitos, mas naquele contexto sócio-cultural a criança era tão somente um projeto de gente, uma possibilidade de pessoa. Por isso que o Ordenamento Jurídico não lhe conferia a titularidade de direitos. Às crianças aplicava-se a tutela dos pais (o chinelo e o marmelo) e, quando não bastava, cabia ao Estado aplicar o código de menores. Para evidenciar esta sub-condição social da criança convém lembrar da denominação atribuída (até hoje) à escola infantil anterior ao ensino fundamental: jardim da infância, porque é no jardim que se deve plantar as “sementinhas de gente” que, um dia, germinarão a florescerão como sujeitos plenos de direitos e responsabilidades.

Realizado o *flash-back* descrito acima, Laurindo Barbosa atualiza a cena de domingo, colocando seu leitor à mesa de sua família diante da panela de macarrão e da travessa contendo o galináceo, desta vez, já destrinchado. Mais uma vez, chama atenção para distribuição da galinha e, conseqüentemente, para organização social que tal partilha indica.

Hoje, terceiro milênio, transcorridos mais de um século daquele outro almoço em Ribeirão Preto, não há dúvidas de que para a seguinte pergunta haverá uma única resposta: quem recebe a galinha em primeiro lugar?

Laurindo fique feliz da vida por ouvir a maioria responder em coro e sem hesitar: a criança. Sinal de que prestamos atenção na estória.

Hoje em dia pode-se verificar que em qualquer família, rica ou pobre, as crianças comem antes mesmo que o pai. Nem precisam se sentar à mesa; comem vendo televisão. Apenas depois das crianças são servidos os demais, em condições de igualdade. Com exceção dos velhos que, face ao ocaso das tradições, foram relegados à condição de sujeitos improdutivos, de obstáculos à estabilização das contas públicas. E, assim, os velhos acabam ficando com pescoço de galinha. Do mesmo modo que ficavam as crianças há um século atrás. Daí porque Laurindo Barbosa diz que sua estória é a história de toda uma geração que ele denomina “geração pescoço de galinha”: quando criança comeu do pescoço e agora, como velho, continua a comer dessa mesma carne; dois momentos de uma única condição, a sub-cidadania.

Embora não fale em sub-cidadania, Laurindo termina seu testemunho enfocando a marginalização do velho na sociedade. E sem dizer mais nem uma palavra, permanece

por alguns instantes com o olhar fixo no horizonte até que seus olhos se enchem d'água sensibilizando todos a sua volta.

Meu amigo jura de pé junto que seu bisavô é tratado como um rei na família e que seu relato é a denúncia da situação em que vivem os demais velhos da vizinhança, do país. O resto é *mise-en-scène*.

Voltando um pouco atrás na narrativa, interessa-me sublinhar a mudança radical de posição vivenciada pela criança nos últimos cem anos. Entretanto, para vislumbrar e depois compreender essa inversão extraordinária da condição da criança (que parece ter atingido o auge no século XX) é necessário ver além da carne de pescoço depositada no prato. Do contrário, nada terá mudado.

Esta talvez seja a real provocação lançada pela estorinha: da perspectiva exclusiva do prato não se faz história, mas sim estória. Contudo, tampouco é possível fazer história sem considerar a historicidade da perspectiva do prato. Com outras palavras Octavio Ianni (*apud* ARBEX JR., 2003) explica o que eu quis dizer:

É pela memória que se puxam os fios da história. Ela envolve a lembrança e o esquecimento, a obsessão e a amnésia, o sofrimento e o deslumbramento [...] Sim, a memória é o segredo da história, o modo pelo qual se articulam o presente e o passado, o indivíduo e a coletividade. O que parecia esquecido e perdido logo se revela presente, vivo, indispensável. Na memória escondem-se segredos e significados inócuos e indispensáveis, prosaicos e memoráveis, aterradores e deslumbrantes.

Assim, a partir desse relato, podemos entender porque as crianças têm prioridade absoluta à mesa e em quaisquer outras situações. Por consequência, poderemos compreender o texto do artigo 227 da Constituição Federal de 1988 que expressamente diz: “É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança e ao adolescente, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e a convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão”.

### **A compreensão paradigmática do texto e do contexto**

Mas, por que houve esta mudança?

Impossível identificar a totalidade de fatores e relações que promoveram tamanha transformação. Todavia, pode-se apontar alguns entendimentos que sustentam a conexão entre o lugar que a criança ocupa nesta sociedade (contexto) e a condição de

sujeito de direito a que foi alçada pela legislação, sobretudo, pelo Estatuto da Criança e do Adolescente (texto). Philippe Ariès (1981) produziu um dos estudos mais robustos sobre o surgimento da infância, investigando a formação histórica da família na França entre o fim da Idade Média e o início da Modernidade. As informações que ele oferece sugerem que a criação da infância é resultado de uma diferenciação funcional da sociedade (a essa altura já percebida como um sistema) que, por sua vez, resulta de uma progressão moral da humanidade. Desta forma, com base nas considerações de Ariès e nas considerações críticas de Bobbio<sup>41</sup> sobre a questão kantiana do “constante progresso para melhor”, parece correto afirmar que os textos normativos modernos marcam/assinalam cada estágio desse processo constante — para não dizer progresso — de complexificação social (do qual o texto constitucional citado é o exemplo por excelência).

Por isso, se a criança é percebida como o futuro do país, sobre a qual se depositam as expectativas sociais e os projetos individuais de uma vida melhor, nada mais coerente do que protegê-la e promovê-la; pois, todos nós entendemos que o desenvolvimento das crianças resulta na realização de cada um. A criança só pôde ser priorizada como sujeito de direitos no texto da Constituição porque era, em 1988, e ainda é prioridade em nossas vidas seja qual for o contexto. Ao longo dos anos fomos nós, os adultos, que decidimos garantir à criança o que comemos de melhor, o que vestimos de melhor, o que sabemos de melhor e etc.

Até mesmo aqueles que criticam o “excesso” de direitos destinados a crianças e adolescentes para, de um lado, justificar as violações que cometem e, de outro, para atenuar a culpa por tê-las conscientemente promovido, parecem avalizar o entendimento de que o texto normativo garante absolutamente proteção à criança porque o contexto social exige proteção absoluta:

---

<sup>41</sup> No livro **Era dos direitos** (1992, p. 52-55), Norberto Bobbio enfrenta a questão kantiana do progresso humano para melhor. Mesmo ponderando que a única afirmação que pode fazer com certa segurança é que “a história é ambígua, dando respostas diversas segundo quem a interroga e segundo o ponto de vista adotado por quem a interroga”, não hesita em dizer que o Direito, ou melhor, a existência dos direitos humanos pode ser entendida como um “sinal premonitório” ou um indicador do “progresso moral da humanidade”. Indo além do necessário, reproduzo abaixo uma passagem que revela com clareza o entusiasmo de Bobbio com o Direito (p. 55): “O homem sempre buscou superar a consciência da morte, que gera angústia, seja através da integração do indivíduo, do ser que morre, no grupo a que pertence e que é considerado imortal, seja através da crença religiosa na imortalidade ou na reencarnação. A esse conjunto de esforços que o homem faz para transformar o mundo que o circunda e torná-lo menos hostil, pertencem tanto as técnicas produtoras de instrumentos, que se voltam para a transformação do mundo material, quanto as regras de conduta, que se voltam para a modificação das relações interindividuais, no sentido de tornar possível uma convivência pacífica e a própria sobrevivência do grupo”.

Eu não sou apenas pai, mas também avô, e eu acredito que nem tudo o que a televisão exhibe é apropriado para ser visto por crianças — tal como sabem os responsáveis pela programação da Televisão aberta e da Televisão à cabo [...] (Lawrence TRIBE, 2007).<sup>42</sup>

Eu trabalho em televisão e escrevi muitos trabalhos e publiquei muita coisa, eu vou até trazer aqui, mas sempre coisas que revelam a minha perplexidade, porque eu não sei qual é a verdade, ninguém sabe qual é a influência real que o mundo tem sobre as pessoas, que os pais têm sobre as pessoas e muito menos que as televisões têm sobre as pessoas. Mas enfim, eu acho que o Brasil tem que ver isso. É obrigação legal nossa tratar disso. Agora tratar disso evidentemente com alguma ética, ou seja, presumindo que todos nós aqui somos ou pais ou filhos ou avô, daqui a pouco vou ser bisavô... e que portanto todos nós temos o interesse em fazer aquilo que a gente acredita [...] (Luiz Eduardo BORGERTH, 2005).<sup>43</sup>

Intencionalmente registrei um exemplo brasileiro e outro norte-americano para mostrar que há determinadas características sociais que não se limitam às fronteiras nacionais.

Essa possibilidade de relacionar de modo consistente as histórias, os testemunhos e os relatos de vida substancialmente vinculados a determinados contextos com as descrições textuais que formam o Ordenamento Jurídico<sup>44</sup>, que são produzidas por juristas e cientistas sociais, sobretudo, a partir da jurisprudência, é decorrência do que Habermas (1997, vol. 2, p. 125) chama de **compreensão paradigmática do Direito**. Com pequenas diferenças é o mesmo que Boaventura Santos denomina, como visto acima, de leitura paradigmática.

Seja qual for a denominação que se atribua, o fundamental é perceber que a utilidade desta compreensão é a de permitir a investigação e a identificação dos elementos normativos e culturais (lingüísticos) que justificam os processos de produção e de aplicação de textos jurídicos. Permite ao mesmo tempo e com a mesma relevância operar sob “o ponto de vista do nativo”, como dizia Malinowski (*apud* BURKE, 2002, p. 68), e sob a lógica generalizante do Direito.

---

<sup>42</sup> Professor da Faculdade de Direito de Harvard, Lawrence Tribe é um dos mais importantes constitucionalistas da atualidade nos EUA, como ele mesmo faz questão de dizer no início de seu texto (apresentado, em junho de 2007, à Comissão de Comércio, Ciência e Transporte do Senado Norte Americano em defesa dos interesses dos empresários de televisão no âmbito do debate sobre “Os impactos da violência midiática sobre as crianças”): *I am the author of **American Constitutional Law**, which has been cited in more than 60 Supreme Court cases, and of numerous law review articles and books on constitutional analysis*. O trecho que traduzi livremente para adicionar ao corpo da tese é o seguinte: *I am not only a father but a grandfather, and I believe that not everything on television is appropriate for young children to view – as the broadcasters and cablecasters acknowledge [...]*. Disponível em: <[http://commerce.senate.gov/public/\\_files/TribeWrittenTestimonyForSenateFinal.pdf](http://commerce.senate.gov/public/_files/TribeWrittenTestimonyForSenateFinal.pdf)>. Acessado em: 19 de nov. de 2008.

<sup>43</sup> Trecho de sua manifestação na primeira reunião do Grupo de Trabalho criado em março de 2005 para subsidiar a regulamentação da classificação indicativa.

<sup>44</sup> Esclareço a diferença entre Direito, Ordenamento Jurídico, deveres, direitos e etc. logo abaixo.

Paradigma é uma palavra composta por dois significados. Quase sempre atribuímos à expressão “paradigma” apenas o sentido de “modelo”, “exemplo” ou “padrão”. Mas, necessariamente, significa também “senso comum”.<sup>45</sup> Trata-se de um conceito de dupla face, tal qual uma moeda que tem, de um lado, cara e, de outro, coroa. Explico: paradigma não é só o modelo, mas também o senso comum que serve de base para a produção de um modelo. De um jeito mais rebuscado pode-se dizer que paradigma é, ao mesmo tempo, o conjunto de noções práticas produzidas na atividade cotidiana de resolução de problemas e a descrição cientificamente normalizadora que uma determinada comunidade de pesquisadores e teóricos faz deste conjunto de noções com a finalidade precípua de torná-lo matriz disciplinar de processos reprodutíveis, verificáveis e sistêmicos de produção de respostas.

É importante entender essa “dupla face” constitutiva da noção de paradigma. Porque no fim das contas é nela que radica a idéia de que a atividade normal (contextual) e a atividade normalizadora (textual) vivem em constante *tensão*. Se, por um lado, a primeira atividade pode ser associada ao senso comum “naturalmente” conservador, por outro, a atividade de descrição normalizadora associa-se ao trabalho científico, pode-se então perceber mais claramente a tensão sob a qual um paradigma se constitui e, certamente, se expressa. Como saber o que é senso comum e o que é a descrição que ciência dele faz? A tensão se agrava e se fortifica quando se considera a relação entre senso comum normativo e ciência jurídica: até que ponto a descrição simplesmente expressa o conteúdo normativo de uma determinada racionalidade forjada histórica e socialmente ou, muito além da descrição, acaba por “produzir” as normas que parece revelar?

Eis o círculo hermenêutico onde a pergunta é sempre parte da resposta, e vice-versa. Gosto de dizer que um círculo hermenêutico é um círculo vicioso às avessas, pois, ao invés de nos deixar paralisados diante da falta de saída, ele se transforma todas as vezes que refletimos sobre as questões que ele contém. Talvez fosse melhor descrevê-lo como uma espiral que pareceria um círculo se “vista de cima”, que é o

---

<sup>45</sup> Boaventura Santos (1989, *passim*) propõe uma epistemologia segundo a qual a ciência não mais se oponha absolutamente ao senso comum e pela qual a observação científica não se constitua contra um conhecimento anterior. Pois, “se o senso comum é o menor denominador comum daquilo em que um grupo ou um povo coletivamente acredita” — tendo, por isso, uma vocação solidarista e transclassista —, uma Ciência que se pretenda útil ao desenvolvimento humano deve construir-se a partir dos conhecimentos disponíveis no âmbito de determinado conjunto de pessoas a fim de que o conhecimento científico possa estar conectado a certo contexto e fazer sentido aos que nele vivem. Assim, afirma Santos (1989, p. 41), pode-se “criar uma forma de conhecimento, ou melhor, uma configuração de conhecimentos que, sendo prática, não deixe de ser esclarecida e, sendo sábia, não deixe de estar democraticamente distribuída”.

tempo presente de onde enxergamos “para baixo” ou “para trás” o passado. Mas me contento com a definição de Gadamer (1999, p. 13):

Ora, o círculo hermenêutico é um círculo rico em conteúdo (*inhaltlich erfüllt*) que reúne o intérprete e seu texto numa unidade interior a uma totalidade em movimento (*processual whole*). A compreensão implica sempre uma pré-compreensão que, por sua vez, é prefigurada por uma tradição determinada em que vive o intérprete e que modela os seus preconceitos.

Nesses termos, talvez pareça excessivamente complicado. Bom, basta saber que o objetivo de se trabalhar com uma concepção paradigmática do Direito, como explica Cittadino (2000, p. 206), “é estabelecer uma íntima conexão entre hermenêutica constitucional e processo histórico, demonstrando como as proposições e exigências do paradigma de direito vigente conformam a doutrina jurídica” e influenciam a aplicação do Direito. Por isso, não pode ser considerado mera coincidência o fato de Kuhn (2006, p. 271) usar como sinônimo de paradigma a expressão “base hermenêutica”.

Se essa finalidade estiver clara, não precisamos nem dar muita bola para a questão, suscitada por José de Paula Assis (1993), do uso dilatado (ou estendido) do conceito de paradigma para além dos limites das Ciências Exatas, especificamente, da Física. Assis argumenta que o uso do conceito de paradigmas no âmbito das Ciências Sociais — como é o caso da compreensão paradigmática do Direito — é uma manobra para dar “cientificidade” às Ciências Sociais. Se o entendi corretamente, acho que sua preocupação não é bem o fato de termos feito uma “apropriação indevida” do conceito<sup>46</sup>, mas sim o prejuízo que isso teria causado à sua utilização originária, tal como formulada por Thomas Kuhn. Levando o próprio criador do conceito a renegá-lo nos seguintes termos: “Embora raramente empregue esse termo [paradigma] hoje em dia, tendo perdido por completo o controle sobre ele [...]” (2006, p. 271).

Sem qualquer intenção de criar polêmica (não neste ponto), devo dizer que recorro ao conceito de paradigma justamente porque a expressão caiu no gosto do povo, servindo tanto para envernizar discursos inconsistentes quanto para descrever com rigor as revoluções na física. Afinal, parece-me muito mais científico (no sentido da *discutibilidade*<sup>47</sup> de Pedro DEMO) atribuir significados a um velho significante do que ficar inventando novas palavras.

---

<sup>46</sup> Quando Menelick de Carvalho Netto (1999) diz que a “Teoria do Direito foi buscar na filosofia da ciência o conceito de paradigma” quer dizer que nós fomos lá e o tiramos do Kuhn.

<sup>47</sup> Numa interpretação de Habermas, afirma Pedro Demo que a “*discutibilidade* é o critério principal de cientificidade. Sobretudo o avanço científico e a capacidade de inovação se mantêm, recuperam, desenvolvem sob o signo da discussão aberta irrestrita. *Somente pode ser científico o que for discutível*. A

Enfim, quando disse acima que a utilidade dessa compreensão paradigmática é, repito, “a de permitir a investigação e a identificação dos elementos normativos e culturais (lingüísticos) que justificam os processos de produção e de aplicação de textos jurídicos” poderia simplesmente ter dito que ela é útil para saber quais dos direitos constitucionais são efetivamente direitos humanos e, portanto, devem ser especialmente respeitados. Isto é, estou afirmando que **da perspectiva paradigmática os direitos humanos são aqueles direitos positivos cuja formação (enquanto enunciados jurídico) e cuja aplicação (enquanto decisão sobre um problema) estão vinculadas a determinados contextos sociais — marcados por conflitos, necessidades e expectativas — nos quais se expressa a força normativa da autonomia/dignidade humana.**

Se imaginarmos sem qualquer rigor o sistema jurídico como uma linha de montagem em estilo fordista talvez fique mais fácil, por incrível que pareça, visualizar o processo histórico de estabilização de expectativas ou necessidades sociais por meio do qual são produzidos os direitos humanos. Numa ponta temos as expectativas sociais que, ao longo dos anos, foram se firmando como costumes e normas de comprovada eficácia contra fatos reprováveis, por exemplo, a expectativa de que todo indivíduo pode manifestar sua opinião ainda que contrária à da maioria foi se firmando durante séculos como uma necessidade indispensável à manutenção da vida em sociedade, sobretudo contra tirania. Submetida a um procedimento estatal de validação — denominado de processo legislativo — as expectativas são transformadas em normas jurídicas, isto é, em direitos positivos; no caso, a expectativa de poder manifestar pensamentos foi transformada em direito à liberdade de expressão. Portanto, direito é a expectativa social que tem validade jurídica porque foi aprovada pelo processo legislativo (presumidamente racional) de deliberação e recebeu por isso uma blindagem contra o seu descumprimento: a sanção não pode garantir que a norma não será descumprida, mas, sim, que o Estado mobilizará seu aparato repressor em caso de descumprimento para punir o transgressor, reparar a lesão e restaurar a “crença social” de que vale mais a pena corresponder à expectativa de todos.

Daí que todo direito humano é um direito positivo, mas nem todo direito positivo é um direito humano. Por exemplo, pode-se dizer que é direito positivo a norma contida no texto do art. 43 do Código Tributário Nacional (Lei 5.172/66) que nos

---

ciência tem o compromisso iniludível de ser crítica e criativa. Ao questionamento sistemático devemos acrescentar, então, a marca *crítica e criativa*” (2000, p. 21).

manda pagar imposto de renda. Mas não se trata de um direito humano porque não corresponde a uma expectativa social produzida num determinado contexto, ou melhor, é texto jurídico não vinculado diretamente a necessidades humanas surgidas em contextos sociais específicos. Ou alguém tem notícia de algum evento histórico no qual a sociedade tenha reivindicado a cobrança de tributos como uma afirmação da autonomia e da dignidade humana?

Ao conjunto de direitos positivos dá-se o nome de “Ordenamento Jurídico”, que na definição de Bobbio, significa: tanto o conjunto de normas — textualmente positivadas como regras e princípios a partir de um processo (legislativo) racional de deliberação sobre necessidades e valores sociais e garantidas contra o seu descumprimento por uma sanção — quanto as descrições analíticas (como a própria definição de classificação indicativa estabelecida pelo art. 3º da Portaria nº 1.220/07) que nos permitem conhecer os comandos contidos nessas normas.

Além do mais, vale esclarecer ainda que se se trata de um direito humano positivado pela Constituição costuma-se denominá-lo de direito fundamental. Muito embora nem todo direito fundamental corresponda a um direito humano, porque há direitos fundamentais na Constituição brasileira que não dizem respeito à autonomia ou à dignidade humana, como, por exemplo, aqueles direitos estatuídos nos incisos XVIII, XIX e XXI do art. 5º. Mas é importantíssimo<sup>48</sup> deixar claro que essas garantias atribuídas à pessoa jurídica só estão colocadas no capítulo da Constituição denominado “DOS DIREITOS E DEVERES INDIVIDUAIS E COLETIVOS” em reforço a esses direitos individuais e coletivos, e não para proteger “empresas”, atribuindo a titularidade de direitos fundamentais a uma abstração econômica juridicamente travestida.

Essa definição de direitos humanos se difere das demais porque não parte de um determinado catálogo<sup>49</sup> de direitos fixados num texto em determinado tempo e lugar e, portanto, não se restringe nem aos direitos políticos fixados nas Constituições liberais dos séculos XVIII e XIX e muito menos aos direitos sociais das Constituições do século

---

<sup>48</sup> Isso é especialmente importante para entender mais adiante o debate — ou embuste, como sustento — em torno da existência de uma “liberdade de expressão comercial”.

<sup>49</sup> Horst Dippel no texto **Direitos Humanos na América, 1776-1849** (p. 742-743) faz considerações à existência de um “catálogo”, muito embora defenda a primazia constitucional dos direitos humanos: “Retirar os direitos humanos da parte final dos textos das Constituições escritas e transferi-los para o início pode ser que, em termos práticos, não tenha produzido nenhuma alteração legal ou política. Contudo, em termos de Teoria da Constituição, a mudança é significativa: ao invés dos direitos humanos darem legitimidade ao Governo, como mais uma função necessária à manutenção do Estado, agora é a Constituição que retira sua validade desse “catálogo” de direitos, ao mesmo tempo, que lhe confere caráter legal de direitos fundamentais.”

passado. É bem mais abrangente, pois, além de contemplar todos os direitos humanos já enunciados até hoje, abre-se ao reconhecimento de novos direitos decorrentes de novos contextos sociais. Trata-se desta forma de uma definição do tipo procedimental a exemplo de outras<sup>50</sup> disseminadas no texto da Constituição de 1998 indicando a vigência do paradigma do Estado Democrático de Direito, também denominado “Estado Procedimental”.

### **Três finalidades práticas da noção de paradigma**

Mas, mesmo admitindo a utilidade da compreensão paradigmática, alguém pode ainda estar se perguntando: para quê é preciso aprender a identificar direitos humanos se a pretensão aqui é tão somente compreender a política pública de classificação indicativa?

São três as finalidades práticas que exprimem com força a utilidade da compreensão paradigmática.

A primeira delas é a de facilitar a refutação da tese (se é que se pode chamar de tese uma mentira repetida à exaustão) de que as reivindicações por direitos comunicativos ou simplesmente pelo reconhecimento de um direito humano à comunicação observadas no Brasil, a partir de 1980, nunca passaram de um artificialismo importado dos países desenvolvidos por culpa de nosso complexo de inferioridade. Com base na noção de paradigma e nas exigências analíticas que tal noção encerra é possível ver a “Declaração sobre os Princípios Fundamentais Relativos à Contribuição dos Meios de Comunicação de Massa para o Fortalecimento da Paz e da Compreensão Internacional para a Promoção dos Direitos Humanos e a Luta contra o Racismo, o Apartheid e o Incitamento à Guerra”, aprovada pela Conferência Geral da Unesco (Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura) em novembro de 1978, como uma expressão normativa do novo paradigma que emergia de diferentes contextos regionais naquele momento.<sup>51</sup>

---

<sup>50</sup> A definição do que é medida provisória é um bom exemplo de definição procedimental. Pois, não se identifica uma medida provisória baseado em critérios materiais apriorísticos, mas apenas através da apuração procedimental (processo legislativo) que o Parlamento realiza da existência de relevância e urgência (art. 62 da CF). Outro exemplo, contido no §1º do art. 231 da CF, diz respeito à definição de “terras tradicionalmente ocupadas pelos índios”.

<sup>51</sup> Essa (quase) universalidade normativa, que aflorava de vários países ocidentais e que fora acolhida na Declaração, observável por meio da perspectiva paradigmática é que, de certa forma, torna possível e justifica a pesquisa comparada sobre os diferentes sistemas de classificação indicativa surgidos na América e na Europa.

Esclarece Venício Lima (2008) que o art. 6º dessa Declaração foi um importante passo institucional para revelar (tematizar) o desequilíbrio dos fluxos internacionais de informação ou a unilateralidade que caracterizava a comunicação entre os países: haviam os países desenvolvidos que produziam e veiculavam informação e o resto (países “em desenvolvimento do Terceiro Mundo”) que apenas a recepcionava:

A instauração de um novo equilíbrio e de uma maior reciprocidade no fluxo de informação, condição favorável ao sucesso de uma paz justa e duradoura, e a independência econômica e política dos países em desenvolvimento, exige que sejam corrigidas as desigualdades no fluxo de informação com destino aos países em desenvolvimento, procedente deles e entre eles. Para tal fim, é essencial que os meios de comunicação de massa desses países disponham das condições e dos recursos necessários para fortalecer-se, estendendo-se a cooperação entre si e com os meios de comunicação de massa dos países desenvolvidos.

A crítica da “comunicação em sentido único” que caracterizava — “e ainda caracteriza”, afirma Venício Lima — as relações Norte-Sul se desenvolveu no âmbito da Unesco e teve como principais conseqüências a criação de uma comissão internacional composta por 16 membros, em 1977, a mencionada Declaração de 1978 e a divulgação do *Relatório McBride*, em 1980. Esse relatório foi o primeiro documento oficial de um organismo multilateral que não só reconhecia a existência de um grave desequilíbrio no fluxo mundial de comunicação, mas apresentava possíveis estratégias para reverter a situação.

Esse movimento não só preconizava uma via de mão dupla (“de cima para baixo e de baixo para cima” ou “do centro para periferia e da periferia para o centro”) no desenvolvimento da comunicação global como tentava representá-la na prática ao promover manifestações (e contextos) nacionais e regionais a favor da livre manifestação do pensamento e contra toda forma de censura.

A segunda finalidade prática de se fazer uso dos paradigmas do Direito é que compreendendo o Estado Democrático de Direito como uma evolução<sup>52</sup> do constitucionalismo brasileiro é possível entender que todo esse movimento — que no Brasil ganha corpo e visibilidade com as Diretas Já! — não fez tão somente reafirmar as velhas pretensões liberais que haviam produzido a indefectível garantia textual da liberdade de expressão. Esse movimento que anos mais tarde, particularmente durante a

---

<sup>52</sup> Uso a expressão evolução com o sentido que Luhmann lhe atribui, isto é, significando “aumento de complexidade”. Do mesmo modo que não se pode dizer que, em termos funcionais ou sistêmicos, um organismo mais complexo, como um homem, seja melhor do que um menos complexo, também não se pode afirmar, para Luhmann, que o Estado Democrático de Direito é melhor do que o Estado Liberal ou do que o Estado Social, mas apenas que se trata de um modelo normativo mais complexo, por exemplo, por dispor de um maior número de opções para interpretação e aplicação do Direito.

Assembléia Nacional Constituinte (como registra a foto abaixo) de 1987, ficaria conhecido como “movimento pela democratização da comunicação” foi além ao revelar que o direito à comunicação significa, de fato, uma coalizão de vários direitos e deveres constitucionais cuja aplicação vai sempre exigir, por isso mesmo, um pouco mais de inteligência de quem se dispõe a ler e a interpretar o texto da Constituição.



Fonte: Foto extraída do livro **A Sociedade no Parlamento** (2008).

Daí que se pode afirmar com segurança que esse direito humano à comunicação social é um daqueles direitos novos que melhor representa (a parte pelo todo) o modelo normativo denominado “democrático de direito” que tem lastro na idéia de processo e participação. A estirpe de direitos constitucionais da qual faz parte o direito à comunicação não permite o “fatiamento” da Constituição ou, nas palavras de Eros Grau (2002), recusa sua aplicação em “tiras”. Portanto, bem entendida a ponderação feita por Marcos Bitelli (2004, p. 230; 2008, p. 735) de que “há uma falha de redação da Constituição para fazer com que este sistema [de classificação indicativa] funcione adequadamente, sem maiores questionamentos”, é preciso habilidade e método para realizar a costura dos princípios e regras que tratam da comunicação social. No final das contas, a história da classificação é em grande parte a história dessa costura normativa.

Por fim, a terceira finalidade prática consiste na sustentação de uma concepção do Direito que obriga o Estado a agir democraticamente. Em síntese, a compreensão paradigmática condiciona o nosso olhar para que só vejamos Direito onde houver Democracia, e Democracia onde houver Direito.

Pode parecer pouco e até soar como diletantismo a afirmação de que a institucionalização<sup>53</sup> de uma concepção que não aceita normas sem efetividade ou “leis que não peguem” é decorrência prática da compreensão paradigmática. Contudo, o impacto democratizante que a rejeição do “insulamento burocrático”<sup>54</sup>, sustentado pela prevalência de um Direito Administrativo repleto de discricionariedades disponíveis à “afirmação de privilégios corporativistas e patrimonialistas” (DIAS, 2003, p. 200), produziu na Administração Pública Federal pode ser confirmado por qualquer servidor nesses últimos vinte anos.

Experiências de *democracia participativa*, como o Orçamento Participativo que caracterizou as gestões municipais do Partido dos Trabalhadores na década de 1990, foram paulatinamente enraizando na burocracia<sup>55</sup> a noção de que o interesse público só pode ser conhecido e realizado no âmbito de procedimentos, organizados pelo Estado, dos quais participam<sup>56</sup> qualquer cidadão interessado. Mesmo que se possa admitir a

---

<sup>53</sup> O conceito de institucionalização refere-se diretamente a um comportamento esperado do ponto de vista normativo, de tal modo que os membros de uma coletividade social sabem qual o comportamento eles podem estimular, em que circunstâncias e quando. No entanto, **podem ser institucionalizados procedimentos que determinam as regras segundo as quais uma cooperação deve transcorrer, a fim de dominar certas tarefas.** (HABERMAS, 1997, p.221, grifo nosso).

<sup>54</sup> Não me parece necessário apresentar, mesmo sucintamente, neste trabalho as quatro gramáticas políticas descritas por Edson Nunes (2003) em seu “clássico” estudo. Vale a pena, todavia, registrar uma ponderação que ele lança ao final do livro (p. 121): “Os políticos, por exemplo, usam tanto a linguagem do clientelismo quanto a do universalismo, mas jamais endossam, mesmo retoricamente, a lógica do insulamento burocrático. Tecnoocratas e militares empregam igualmente a linguagem do universalismo e a da “competência técnica”, mas nunca a do clientelismo. Grupos de interesse das classes médias tendem a utilizar apenas a linguagem do universalismo, rejeitando tanto o clientelismo como o insulamento burocrático, por considera-los não-democráticos. Não obstante, dependendo do contexto todos os atores podem utilizar estratégias que contradizem sua retórica pública”.

<sup>55</sup> Burocracia não se confunde com “burrocracia”. Na definição weberiana, burocracia é a linguagem calcada na legalidade, na impessoalidade, na moralidade, na publicidade e na eficiência pela qual todo cidadão, rico ou pobre, pode comunicar ao Estado suas pretensões, necessidades e etc., sem precisar “dar um jeitinho, um presentinho ou pedir com carinho” à autoridade de plantão. Já “burrocracia” é, nos termos deste trabalho, a ausência de comunicação, é o isolamento da Administração, é o excesso de formalismo, é o Estado indiferente às demandas reais da população. Enfim, é exatamente a acepção pejorativa que se costuma atribuir à burrocracia: esse “uso do termo é também aquele que mormente se institucionalizou na linguagem comum e chegou aos nossos dias para indicar criticamente a proliferação de normas e regulamentos, o ritualismo, a falta de iniciativa, o desperdício de recursos, em suma, a ineficiência das grandes organizações públicas e privadas” (BOBBIO; MATTEUCCI; PASQUINO, 1998, p. 124-125).

<sup>56</sup> Os cidadãos participam ou não. Isto é, a obrigação do Estado é garantir a possibilidade de participação das pessoas que quiserem. Por um lado ninguém está obrigado à participação “voluntária” e, por outro, deve o poder público assegurar as condições materiais (pensando numa Conferência Nacional, por

existência de gestores públicos ultra-competentes — numa versão atual do tecnocrata da Ditadura — e mesmo que continuem vigorando as normas que atribuam a um servidor público o poder de decidir sobre a vida de milhões de cidadãos, não há qualquer possibilidade de se produzir políticas públicas que afetem as pessoas em seus contextos sem que do processo de elaboração dessa política essas pessoas possam participar e deliberar.

As portarias que regulamentam a classificação exemplificam muito bem as mudanças conceituais que atingiram a Administração. Como qualquer outra portaria ministerial, as portarias de classificação poderiam ter sido editadas por um simples e monocrático ato regulamentar do Ministro de Estado da Justiça. Não há nenhuma norma que obrigue ministros e ministérios a promoverem verdadeiros processos legiferantes para elaboração de regras que apenas regulamentam dispositivos legais. No entanto, no caso da classificação (como outros de grande repercussão e complexidade) o Estado se curvou à necessidade de participação dos cidadãos interessados até como forma de atribuir legitimidade à sua atuação.

A relação indissociável entre Direito e Democracia, estabilizada pela Constituição, acaba por transformar todo procedimento administrativo de edição de ato regulamentar num processo público e participativo de regulamentação. Principalmente quando se trata de minudenciar direitos e deveres constitucionais com vistas à definição de políticas públicas.

E tantas serão, neste trabalho, as referências à regulamentação da classificação indicativa como uma política pública (de defesa dos direitos de crianças e adolescentes), que convém definir a expressão na perspectiva apresentada; até para reforçar a distinção com o serviço (público?) que era prestado pelo Estado às grandes emissoras de televisão e aos grandes distribuidores de cinema. O texto é de Maria Paula Dallari Bucci (2006):

Política pública é o programa de ação governamental que resulta de um processo ou conjunto de processos juridicamente regulados [...] visando coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados. Como tipo ideal, a política pública deve visar a realização de objetivos definidos, expressando a seleção de prioridades, a reserva de meios necessários à sua consecução e o intervalo de tempo em que se espera o atingimento dos resultados.

Em poucas palavras, recorrendo à velha e atual lição de Seabra Fagundes (1957, p. 20), parece correto afirmar que política pública é a forma democrática pela qual a

---

exemplo, deve oferecer transporte, hospedagem e alimentação para aquelas pessoas que não puderem arcar com os custos de sua participação).

Administração Pública cumpre sua função precípua de aplicar direitos, pois, “tem como finalidade exclusiva os fenômenos de realização do direito”.<sup>57</sup>

Essa última finalidade prática ajuda a evidenciar, de pronto, a esterilidade da dicotomia entre legalidade e legitimidade, sempre reeditada para justificar o atijamento entre posições à extrema esquerda e à extrema direita do “pensamento” jurídico. Admitindo que nos termos de uma visão tradicional e minimalista que Direito é legalidade e Democracia é legitimidade, pode-se dizer que legalidade e legitimidade são faces da mesma moeda: uma não pode existir sem a outra; pelo menos não enquanto vigorar o Estado Democrático de Direito. Do mesmo modo ajuda a desfazer dois outros mal-entendidos: o de que a elaboração (pelo Poder Legislativo, inclusive) e a aplicação (pelo Poder Judiciário, inclusive) do Direito seriam mais adequadamente realizadas se fossem monopólios de juristas, isto é, constituíssem ações a serem realizadas apenas por especialistas jurídicos ou técnicos do Direito, tal como defendiam os teóricos da Ditadura.<sup>58</sup> E o mal-entendido de que a discussão conceitual — na qual esta tese vai se meter, logo a seguir — em torno do direito à comunicação embarga sua própria aplicação.

Enfim, falar em paradigma e direitos humanos não é um modo de sofisticar o discurso, fazendo-o parecer mais ilustrado e inacessível. Pelo contrário, relacionar o tema da classificação indicativa à realização do direito humano à comunicação nos termos do paradigma do Estado Democrático de Direito é considerar seu profundo vínculo com o movimento histórico de democratização das comunicações sociais e, conseqüentemente, com as exigências de participação social. Vincular o novo *modelo* de classificação indicativa ao paradigma expresso pela Constituição significa reconhecer as *demandas* (normativas, para ser exato) partilhadas e estabilizadas em sociedade, reconhecer que a classificação indicativa (tal como os demais novos direitos

---

<sup>57</sup> Falar em Administração Pública (ao invés de Governo) permite adicionar à expressão “política pública” este sentido que Octávio Pieranti (2008, p. 134) atribui a “política de estado”: “é entendida, aqui, como um conjunto de ações que não se restringe ao período de vigência de um governo, estendendo-se por tempo suficiente para que seja percebida como uma política empreendida por governos distintos e encarada, por excelência, como uma prática cotidiana do Estado”. Não é necessário problematizar a distinção entre Administração Pública (em sentido estrito) e Governo: para mais esclarecimentos basta recorrer à síntese que Di Pietro (1997, p. 49-50) faz das lições de Seabra Fagundes.

<sup>58</sup> Analisando a obra de Francisco Campos — “jurista que desempenhou papel decisivo tanto no Estado Novo quanto na ditadura militar” — e edições recentes dos livros de Manoel Gonçalves Ferreira Filho (entre os quais destaca **Do processo legislativo** de 2001 em que continua afirmando que “no fundo, a inadequação do processo de elaboração das leis é a inadequação dos Parlamentos para o desempenho da função de legislar”), Leonardo Barbosa (2009) deixa claro em sua tese de doutorado que a defesa da exclusividade técnica na elaboração e na aplicação do Direito é, na verdade, a defesa deste contra a Democracia.

contidos na Constituição de 1988) representa fielmente a superação dos paradigmas do Estado Liberal e do Estado Social que antecederam o do Estado Democrático de Direito e, por extensão, significa reconhecer que a efetividade do *texto* da Constituição está diretamente ligada ao *contexto* do qual emerge e no qual ele hoje deve ser aplicado.

### **Capítulo 3 – Uma definição de direito à comunicação pela coalizão de princípios**

A concepção de Direito (Achado na Rua) sobre a qual se baseia esta tese (e, já arrisco dizer, também o trabalho de regulamentação da classificação indicativa) está calcada nos pressupostos teórico-metodológicos presentes nas obras de Niklas Luhmann, de Boaventura de Sousa Santos e, sobretudo, de Jürgen Habermas. Tal concepção diz respeito, portanto, aos padrões de conduta, aos costumes e às expectativas sociais (por exemplo, de que é obrigatório prestar socorro à vítima de um acidente e de que ninguém seja agredido fisicamente por sua orientação sexual diversa da maioria) que, depois de disseminadas e compartilhadas pelos membros de uma sociedade, se estabilizam como normas positivas.

Todavia, o Direito não se reduz ao conjunto de expectativas positivadas que “acionam” o processo de elaboração de normas ou de direitos (escritos, assim, com “d” minúsculo). O Direito é, antes de tudo, o próprio processo de produção de normas que está originalmente vinculado às necessidades humanas, sejam fisiológicas, culturais, intelectuais e etc. A distinção entre “Direito” e “direitos” é familiar mesmo para quem não é do ramo. Habermas (1997, p. 101) que tecnicamente não pode ser rebaixado à condição de jurista é quem melhor ensina que o Direito é “um sistema de saber e, ao mesmo tempo, um sistema de ação. Ele tanto pode ser entendido como um texto de proposições e de interpretações normativas, ou como uma instituição, ou seja, como um complexo [procedimental] de reguladores da ação”.

Essa distinção acaba produzindo uma espécie de escala normativa segundo a qual alguns direitos são descritos como comandos mais concretos do tipo “fazer ou não-fazer” e outros, como princípios estruturantes do procedimento que resultará numa prestação estatal ou numa ordem dirigida a particulares. A norma contida no inciso XVI do art. 21 da Constituição Federal fica exatamente no meio dessa escala. Ao afirmar textualmente que compete à União “exercer a classificação, para efeito indicativo, de diversões públicas e de programas de rádio e televisão”, a norma constitucional está a

um só tempo mandando o Estado organizar procedimentos e fixar critérios para o exercício da atribuição de classificar com a participação dos interessados — já que não pode haver Direito sem legitimidade — e garantindo que os cidadãos em geral possam receber informações sobre conteúdos audiovisuais.

Na verdade, todas as normas constitucionais têm o seu lado substantivo e o seu lado processual. Ou melhor, contêm duas determinações: uma sobre o processo de aplicação e outra sobre o que dele resulta. Embora nem sempre os textos jurídicos explicitem essa bivalência normativa. Foi-se o tempo em que a hermenêutica jurídica se restringia à fixação do sentido da norma, à determinação do produto. Agora cabe ao intérprete, se quisermos levar o Direito a sério, identificar, primeiramente, o modo pelo qual esse sentido pode ser fixado como uma solução normativa adequada a problemas existentes em determinados contextos.

E o que se está aqui chamando de escala não tem nada a ver com aquela categorização das normas (mais abstratas ou mais concretas) proposta por Robert Alexy (1993). Sobretudo quando se observa as inferências que a “teoria dos direitos fundamentais” tem autorizado. Convém apontar duas, diretamente relacionadas às dificuldades de se compreender e aplicar o direito à comunicação. A primeira inferência diz que existem normas na Constituição, os princípios, cuja aplicação pode se dar em suaves prestações, pois seriam “mandados de otimização”: um eufemismo utilizado para tratar de forma elegante com a excrescência das “normas programáticas”,<sup>59</sup> sem sujar as mãos. A segunda inferência afirma que os princípios, diferentemente das regras, podem ser contraditórios sem serem antinômicos e, por isso, diante do caso concreto e da colisão, é preciso “ponderar” qual dos princípios deve prevalecer.<sup>60</sup>

---

<sup>59</sup> Ainda que Alexy nunca tenha autorizado expressamente a tradução corrompida de seu *Optimierungsgebote*, acabou alimentando, no Brasil, a voracidade daqueles que querem transformar os princípios e outros tantos dispositivos constitucionais em normas “café-com-leite”, tal como criança pequena em brincadeira de criança grande: as normas programáticas estão no jogo e, por isso, não dá para ser completamente indiferente a elas, mas todos sabem que elas não têm a mesma importância das demais.

<sup>60</sup> Dá até para tratar com alguma indulgência e delicadeza a “ponderação” proposta por Alexy, se computadas as boas intenções que a sustentam. Mas, mesmo assim, essa segunda inferência não deve ser considerada menos danosa à realização do Direito como um sistema coerente de resolução de problemas. Basta citar o ocorrido no julgamento do Habeas Corpus 82.424/RS pelo plenário do STF. O conhecido “caso Ellwanger” revela a fragilidade e a periculosidade dessa “idéia” de que os direitos constitucionais podem colidir e, por isso, devem ser aplicados pela ponderação dos valores e interesses protegidos pelas normas. Analisando os votos dos Ministros Gilmar Ferreira Mendes e Marco Aurélio verifica-se que ambos chegaram a conclusões diferentes, embora tenham realizado a “ponderação”. Refletindo a posição majoritária, Mendes afirma que há limites para liberdade de expressão (“a discriminação racial levada a efeito pelo exercício da liberdade de expressão compromete um dos pilares do sistema democrático, a própria idéia de igualdade”) e, assim, nega a concessão do HC. O Ministro Marco Aurélio recorrendo igualmente à “ponderação” chega a conclusão oposta e, portanto, decide pela concessão do Hábeas. Ao

Defende-se neste trabalho um entendimento sobre o Direito completamente avesso à tese da “colisão de direitos”. Tese essa escorada na premissa liberal de que somos, em princípio, pessoas organizadas como proprietários vivendo cada qual com sua porção ou fatia do direito. Daí a frase célebre: “o meu direito acaba sempre onde começa o seu”. Defende-se o oposto da colisão. Defende-se que o Direito só pode ser realizado se considerado o conjunto das normas que o constitui: apenas uma coalizão normativa pode garantir sua efetividade.

Assim, entender o Direito como o processo e o produto de uma coalizão normativa é, como foi dito acima, uma decorrência da compreensão paradigmática do Direito e uma inerência do paradigma do Estado Democrático de Direito. Portanto, pode-se acolher ou não a perspectiva teórica adotada, mas apenas por ela se pode ver que a cooperação entre princípios e regras é capaz de romper com a lógica *adversarial* preconizada tanto pelo Estado Liberal quanto pelo Estado Social.

E se, com uma mão, a coalizão normativa livrou este trabalho da armadilha<sup>61</sup> de ficar discutindo “qual a extensão do limite à liberdade de expressão” posto pela Constituição — como se o direito à comunicação pudesse ser definido pela negação de um outro direito —, com a outra mão ela colocou sobre a pesquisa o fardo de se atribuir uma definição objetiva e funcional para o direito humano à comunicação. Uma definição que acentue a obrigação do Estado e também dos particulares que atuam sob delegação (como as empresas concessionárias do serviço de radiodifusão) de reconhecerem, de respeitarem e, quando necessário, de garantirem o exercício das liberdades comunicativas dos cidadãos, seja *ex-officio* ou seja por determinação judicial.

Todavia, vale lembrar que não pode haver uma definição tão precisa e específica que nos livre da exigência de relacionar o texto com o contexto quando o direito à

---

analisar esse ponto específico do julgamento, Marcelo Cattoni de Oliveira (2006) joga a pá de cal sobre a idéia esdrúxula da colisão de direitos: “Afinal, ou nós estamos diante de uma conduta ilícita, abusiva, criminosa, ou, então, do exercício regular, e não abusivo, de um direito. [...] Como é que um conduta pode ser considerada, ao mesmo tempo, como lícita (o exercício de um direito à liberdade de expressão) e como ilícita (crime de racismo, que viola a dignidade humana), sem quebrar o caráter deontológico, normativo, do Direito? Como se houvesse uma conduta meio lícita, meio ilícita?”.

<sup>61</sup> Admiro quem tenha coragem e competência para pular na cilada armada pela tese da colisão só para enfatizar que, mesmo dentro desse buraco escuro da Teoria do Direito, é possível ver o óbvio: direito algum pode ser absoluto, nem mesmo a liberdade de expressão. No entanto, a dissertação de Joana Zylbersztajn, intitulada **Regulação de mídia e colisão entre direitos fundamentais** (2008), vai muito mais longe: lança luz sobre o obscurantismo predominante (que taxa todo debate sobre regulação de censura) para mostrar que a “falta de uma política pública global no setor de comunicação social do Brasil, além da inexistência de um marco legal consistente e atual sobre o tema” expressa a covardia dos denominados “liberais”, “que consideram ser a livre competição o melhor regulador do mercado de comunicação” e, por outro lado, expressa a inapetência “[d]aqueles que acreditam que o interesse público não é atingido por um mercado de mídia dirigido exclusivamente pelo setor econômico e, desta maneira, é imprescindível a atuação Estatal”.

comunicação tiver de ser aplicado e garantido. Do mesmo modo que nunca haverá uma definição do que seja dignidade para todos nós — sem prejuízo das nossas diferenças — capaz de garantir soluções imediatas para todos os tipos de conflito: por exemplo, para resolver impasses trabalhistas em torno de reajustes salariais teríamos uma regra para definir “um salário digno”, para decidir sobre a existência de preconceitos ou discriminações teríamos um “dignômetro” e para atender a todos os problemas teríamos um “disque dignidade” oferecendo soluções em tempo integral e ao custo de uma ligação local.

### **A maldição de Jean D’Arcy**

Dirão os crentes que é até pecado chamar de maldição a assertiva atribuída, em 1969, à Jean D’Arcy<sup>62</sup> segundo a qual o direito à comunicação é um direito humano mais complexo e mais amplo do que a liberdade de expressão. Mas a palavra, utilizada aqui em tom jocoso, quer apenas destacar que, desde então, o debate em torno da efetivação desse direito parece condenado a ficar “apenas” refinando a crítica dirigida ao texto do artigo XIX da Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH), de 1948: “Todo ser humano 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 idéias por quaisquer meios e independentemente de fronteiras”.

Com maior ou menor ênfase, pode-se afirmar que a maioria das definições existentes para o direito à comunicação parte desta contraposição crucial com direito a informação estabelecida no texto do citado artigo: a diferença entre os conceitos de direito à comunicação e de direito à informação é de não haver no primeiro apenas a prerrogativa de ser informado, havendo também a de informar, o que assinala a evolução do *livre fluxo de informação* para o *fluxo de informação livre e equilibrado* e caracteriza definitivamente o processo de comunicação como sendo de “mão dupla”.

Os “três principais entendimentos” sobre o direito à comunicação descritos cuidadosamente por Valério Brittos e Marcelo Collar (2006)<sup>63</sup> não divergem sobre o essencial, embora expressem posições políticas distintas sobre a aplicação desse direito:

---

<sup>62</sup> Jean D’Arcy “es el primero en definir y reivindicar en 1969 el derecho a la comunicación como un nuevo derecho del hombre, por encima o más allá del derecho a la información”, segundo informa seu perfil biográfico disponível no sítio ([www.infoamerica.org/teoria/arcy1.htm](http://www.infoamerica.org/teoria/arcy1.htm)) da Cátedra Unesco da Universidade de Málaga/Espanha.

<sup>63</sup> Artigo intitulado **Direito à comunicação e acesso à mídia**. Disponível em: <http://observatorio.ultimosegundo.ig.com.br/artigos>. Acessado em: 7 de dezembro de 2009.

A visão legalista, a qual tem como principal expoente o professor Cees Hamelink, acredita que o direito à comunicação deve ser reconhecido como lei internacional e acrescentado à Declaração Universal dos Direitos Humanos. Esta foi a primeira teoria sobre o direito à comunicação. Hamelink desenvolveu um manifesto enumerando as implicações do reconhecimento de um direito universal à comunicação, que foi entregue ao plenário da WSIS e amplamente divulgado. Este manifesto recebeu várias críticas, principalmente pela falta de limites claros em relação a outros direitos humanos, como o de liberdade de expressão, privacidade e propriedade. A visão liberal entende que o direito de comunicar é um novo rótulo para os direitos de liberdade de informação e expressão, vitais e em constante evolução. Os adeptos desta teoria defendem ser problemática a criação de um novo diploma legal para reconhecer o direito à comunicação, preferindo trabalhar com a já existente Declaração Universal dos Direitos Humanos, cujo potencial não teria ainda sido totalmente explorado. Este posicionamento é adotado pela ONG Article 19, que contesta a visão legalista de Hamelink, inclusive encorajando outras organizações a fazerem o mesmo. O posicionamento [...] chamado normativo-tático (normative-tactical) e é considerado o entendimento dominante. Esta teoria prega o uso da palavra direito mais como uma tática de abordagem ao tópico do que algo para ser interpretado literalmente e aplicado legalmente. A declaração da campanha CRIS sobre os direitos da comunicação também foi criticada publicamente pela organização Article 19, alegando que esta poderia enfraquecer ou pôr em risco o direito à liberdade de expressão protegida pela Declaração Universal dos Direitos Humanos.

A chamada “visão legalista” é aquela que, nos termos defendidos por esta tese, confunde direito com o texto jurídico pelo qual ele pode ser conhecido. E, portanto, vai sempre pugnar (seja qual for a intenção) pela elaboração de mais texto e pela alteração dos que existem. Por estas bandas, essa visão tem respaldado um jeito reacionário de enxergar o Capítulo V da Constituição Federal: as imperfeições textuais e a falta de regras claras acabariam por impedir a efetivação de um pretense direito à comunicação. No entanto, quando alguém se lembra de perguntar: mas, então, por que o Parlamento não cria leis que especifiquem os comandos constitucionais? “Isso não é uma questão para o Direito”, dizem os legalistas, “mas, para a Política”.

O liberalismo político da “visão liberal”, é bom salientar, não se mistura com o neoliberalismo econômico que ganhou o mundo na última década do século passado. Trata-se de um entendimento que tem o indivíduo, independentemente do lugar em que nasce e vive, como epicentro para organização do Estado e da Sociedade; valoriza direitos já consolidados pelo uso, isto é, pela aplicação junto aos tribunais, pela prática jurisprudencial. A partir dessa “visão” se pode ver a história do Direito, as sucessivas interações entre textos e contextos nos mais diferentes momentos e países. Por isso, quando a *Article 19* defende a aplicação da DUDH contra a necessidade de um novo texto, de fato está defendendo o árduo trabalho de interpretação realizado ao longo de seus 60 anos de vigência e, assim, reconhecendo os inúmeros conflitos vivenciados pela

sociedade como fonte do direito à comunicação.<sup>64</sup> Damiano Alves de Azevedo (2008) escreveu um artigo contra as pretensões de alteração textual da Constituição contempladas na PEC nº 157/2003 que esclarece o denominado entendimento liberal:

É ilusão esperar que mudar o texto da lei resolva o problema da interpretação do Direito, pois textos novos requerem novas interpretações e trazem como efeito imediato a revisão de entendimentos que muitas vezes já estavam há muito fixados na jurisprudência. Frequentemente a mudança de um texto surge num momento em que a jurisprudência está a iniciar um processo de revisão dos fundamentos de sua decisão, está a amadurecer seu entendimento a partir das experiências concretas de sucessos e fracassos trazidos aos tribunais pela sociedade que vivencia o Direito todos os dias. Mas no meio disso surge uma lei que altera o regramento de uma matéria e todo o debate começa a partir de novos pressupostos, praticamente retornando a discussão à estaca zero.

A mudança da lei é útil e necessária, sem dúvida. Mas em geral é mais efetiva quando é fruto de uma reflexão profunda e de reivindicações concretas da sociedade, quando atende a demandas bem sedimentadas e com uma sólida história de embates atrás de si.

É fácil perceber que o entendimento liberal pressupõe a existência de instituições estáveis e, sobretudo, tribunais independentes (isto é, não subjugados por interesses econômicos). Talvez por essa razão não tenha conseguido ir muito além da Grã Bretanha.<sup>65</sup> No Brasil, mesmo as organizações não-governamentais parceiras da *Article 19* como a ANDI - Agência de Notícias dos Direitos da Infância, o INESC - Instituto de Estudos Socioeconômicos, o Instituto ALANA e, sobretudo, o Intervezes – Coletivo Brasil de Comunicação parecem mais próximas do entendimento descrito como “normativo-tático”.

O Intervezes<sup>66</sup> chegou a formular uma definição de direito humano à comunicação que, na linha da tática de abordagem, está mais para uma afirmação de interesses e expectativas do que para uma prescrição de condutas relacionadas ao ato comunicacional:

---

<sup>64</sup> Vale ressaltar: isso não significa dizer que a “visão liberal” pode sustentar cada uma das decisões judiciais produzidas com base no artigo 19 da Declaração e muito menos que a *Ong* em questão concorda com a totalidade da jurisprudência contida no livro **The Article 19 freedom of expression handbook: International and Comparative Law, Standards and Procedures** (1993).

<sup>65</sup> Na publicação “Princípios de Camden sobre a Liberdade de Expressão e Igualdade” divulgada durante a I Conferência Nacional de Comunicação – CONFECOM, realizada em Brasília de 14 a 17/12/2009, a *Article 19* reconhece as peculiaridades que condicionam a aplicação do texto da DUDH em contextos fortemente marcados por desigualdades sócio-econômicas, como é o caso do Brasil: “Com muita frequência, os direitos à liberdade de expressão e à igualdade foram interpretados em oposição um ao outro, ou como se estivessem em conflito direto [...] Finalmente, os Princípios reconhecem que a liberdade de expressão e a igualdade propiciam o crescimento e a vitalidade das organizações da sociedade civil que, por sua vez, dão voz e visibilidade a grupos vulneráveis e desfavorecidos e lutam pela proteção de seus direitos” (p.3-4).

<sup>66</sup> Plataforma para a Efetivação do Direito à Comunicação no Brasil ([http://www.intervezes.org.br/publicacoes/documentos/plataforma\\_intervezes.pdf/view](http://www.intervezes.org.br/publicacoes/documentos/plataforma_intervezes.pdf/view)).

[...] o direito de todas as pessoas de ter acesso aos meios de produção e veiculação de informação e cultura, de possuir condições técnicas e materiais para ouvirem e serem ouvidas e de ter o conhecimento necessário para estabelecer uma relação autônoma e independente frente aos meios de comunicação.

Nessa linha, vale citar ainda o entendimento apresentado por Spenillo (2008, p. 30-31) em sua tese de doutoramento:

Para nós, objetivamente, a categoria direito e seu arcabouço conceitual são acionadas pela luta organizada por mudanças na comunicação como tentativa de ampliação ou recomposição de horizontes políticos e teóricos em relação a categorias fortemente marcadas por momentos e embates políticos históricos como a de classe social. Ao apontar para direitos humanos, a demanda se aplica a diferentes grupos sociais que vêm processualmente se organizando em busca de reconhecimentos sociais e políticos, como jovens, mulheres, negros, índios, idosos, sem-teto, sem-emprego, que se superpõem ou justapõem às identidades de classe ou classistas, o que aumenta potencialmente o número de insatisfeitos e reivindicantes; aciona outras lutas também orientadas pela noção de direito [...]

E apesar de não inovarem em relação a outras formulações conhecidas<sup>67</sup>, a definição do Intervenientes e a ponderação de Spenillo conseguem sublinhar o que há de mais importante no debate sobre o direito à comunicação: somente o ser humano, a pessoa física pode ser titular e, por isso, pode exercê-lo. Desta forma, se não esconjuram a maldição pelo menos expressam claramente o patamar alcançado pelo Direito, no âmbito do qual todo plano de regulamentação deve se realizar. Abaixo desse patamar, digamos, civilizatório nenhuma norma pode florescer, pois, só nasce erva daninha<sup>68</sup> onde a Constituição não ilumina.

### **A pretensa “liberdade de expressão comercial”**

Talvez, “erva daninha” seja o modo mais polido de se referir à “liberdade de expressão comercial”, essa retórica embotada que vicejou na década de 1990.<sup>69</sup> Embora

---

<sup>67</sup> Destaque-se pela precedência e pela consistência a seguinte definição contida no estudo de Aluizio Ferreira (1997, p. 168): “Direito à comunicação significa direito a ter e a compartilhar informação, logo, o sujeito está no pleno gozo do seu direito quando dispõe da informação (por havê-la buscado ou recebido) e a transmite ou comunica. [...] É porque todos os seres têm direito a estar informados que a cada pessoa devem ser asseguradas as faculdades de procurar, receber e publicar informações, assim, efetivando-se, por sucessivos, processos de comunicação, o livre intercâmbio de idéias e opiniões na sociedade”.

<sup>68</sup> Nem sempre o uso de metáforas é uma opção estilística do autor. Às vezes, como no caso de “erva daninha”, a metáfora serve para suavizar o tratamento desairoso que se costuma (não nas teses, é verdade) dispensar às besteiras e às estultices. Portanto, por ser quase uma imposição acadêmica, peço a paciência de todos com o uso recorrente de metáforas.

<sup>69</sup> Maria Eduarda Rocha (2007, p. 91) esclarece que: “Aliada à defesa liberal da ‘expressão comercial’, e atestando as suas insuficiências, consolidou-se na década de 1990 a retórica do capitalismo benevolente e da responsabilidade social. [...] Na estratégia dos grandes grupos econômicos, o discurso neoliberal da ‘liberdade de expressão comercial’ vem complementar a pressão sobre as diferentes instâncias do poder público”.

se trate de um “não-conceito”, isto é, de uma locução sem significado específico, “liberdade de expressão comercial” se consolidou como palavra de ordem contra a regulamentação da publicidade (seja abusiva e enganosa) em meados de 2008, quando da realização do IV Congresso Brasileiro de Publicidade. A autodenominada *indústria da comunicação* repudiou, ao fim desse evento, “Todas as iniciativas de censura à liberdade de expressão comercial, inclusive as bem intencionadas”.

Se fosse apenas uma “idéia fora do lugar”<sup>70</sup> utilizada politicamente para causar um efeito epidérmico sobre o *grande público*<sup>71</sup>, vá lá. Ninguém poderia condenar o empresariado da comunicação por inventar e entoar seu próprio refrão, até para responder à eterna provocação de “o povo não é bobo, abaixo a Rede Globo”. Mas a defesa da existência de uma “liberdade de expressão comercial” para pessoas jurídicas prejudica exatamente o que se afirma defender: as liberdades democráticas. Porque a liberdade de expressão, enquanto direito humano, será sempre uma garantia individual contra a ingerência de pessoas jurídicas, seja qual for (o Estado, uma empresa e mesmo uma ONG). Liberdade de expressão não tem adjetivo, porque, a princípio, não tem restrição e porque não se restringe a capacidade humana de comunicação.

Mesmo que se possa encontrar aqui e acolá petições, artigos e mesmo pareceres capazes de atribuir elevado sentido normativo à locução forjada pela *indústria da comunicação*, ainda não é pacífico o entendimento de que essa “liberdade de expressão comercial” possui cabimento lógico e jurídico. Portanto, quando Tércio Sampaio Ferraz Junior (2006, p. 34) afirma<sup>72</sup> que essa “liberdade fundamental de expressão aplica-se também a pessoas jurídicas, tema já pacificado na doutrina nacional e internacional”,

---

<sup>70</sup> Como sustentaram, por exemplo, Alberto Dines, Venício Lima, Carlos H. Knapp, Paula Ligia Martins e Maíra Magro em artigos publicados no Observatório da Imprensa (<http://www.observatoriodaimprensa.com.br/artigos.asp?cod=497JDB001>) repercutindo as manifestações do IV Congresso Brasileiro de Publicidade.

<sup>71</sup> O grande público, na realidade, não existe. É a opinião de Dominique Wolton (p. 154) para quem: “existem públicos... O grande público é um conceito, uma representação, uma escolha, uma atribuição, uma orientação, um valor, uma vontade. É a tradução, para área da comunicação, do conceito do sufrágio universal na política. Da mesma forma que não há igualdade sociológica entre os múltiplos eleitores, não há igualdade entre os múltiplos públicos da comunicação, escrita ou audiovisual. Mas em ambos os casos trata-se de um objetivo normativo: reunir indivíduos que compartilham algo, além daquilo que os separa. É nisso que o público, e *a fortiori* o grande público, é sempre uma conquista. É um conceito qualitativo, sem relação com os dados quantitativos da audiência, ou antes, a questão do grande público não se reduz à da audiência”. Deve-se acrescentar ainda que esse conceito esvaziado (sobretudo pela medição da audiência) de grande público não se confunde nem com audiência e muito menos com espaço público, opinião pública e esfera pública, que são conceitos importantes para esta tese.

<sup>72</sup> Em parecer para ABIA – Associação Brasileira das Indústrias da Alimentação e para o CONAR – Conselho Nacional de Auto-Regulamentação Publicitária, integralmente reproduzido no livro **O fator publicidade de alimentos e refrigerantes e sua relação com a obesidade - Produtos seguros, alimentação balanceada, atividade física e informação: a dieta do Conar**. Disponível em: <<http://www.conar.org.br/html/livro.html>>. Acessado em: 13 de dezembro de 2009.

provavelmente está se referindo ao fato de que a Constituição também atribuiu a titularidade de direitos fundamentais a pessoas físicas (como já indicado acima).

José Afonso da Silva publicara, em 2006, um primeiro parecer<sup>73</sup> sobre o tema, no qual atesta a existência de uma “liberdade de expressão publicitária”, mas apenas para sustentar que a publicidade, entendida como uma (entre outras) expressão da atividade intelectual, “está ao abrigo do disposto no in. IX do art. 5º da Constituição” (2006, p. 7).

No livro **“Reality shows” e liberdade de programação** (2003), Canotilho e Machado contemplam mais expressamente os interesses da *indústria da comunicação*, mas em momento algum afirmam a existência de uma “liberdade de expressão comercial” como um direito fundamental das empresas de comunicação. Falam em “liberdade de radiodifusão” para afirmarem “a existência de um direito fundamental de radiodifusão” (2003, p. 17). Também falam que a “liberdade de programação constitui umas das dimensões essenciais da liberdade de expressão em sentido amplo [...] integra o chamado conteúdo essencial da liberdade de radiodifusão” (2003, p. 28). E só.

Além de pareceres, há também, como foi dito acima, petições e artigos disseminando essa “idéia”. O artigo, de Alexandre Aragão, “Liberdade de expressão comercial” (2006), que é de fato uma petição inicial encomendada pela Confederação Nacional da Indústria – CNI, representa bem esse conjunto de textos. Em regra, todos parecem incorrer no seguinte sofisma: primeiro os autores demonstram que os Ordenamentos Jurídicos (incluindo o brasileiro) comumente atribuem a pessoas jurídicas a titularidade de determinados direitos fundamentais; em seguida, afirmam categórica e enfaticamente que o direito à liberdade de expressão é um direito fundamental; e, então, concluem que é indubitável a existência constitucional de um direito fundamental das empresas (pessoas jurídicas) à “liberdade de expressão comercial”.

Entretanto, deve-se reconhecer que esses pareceres, petições e artigos — por mais enviesados e inconsistentes que sejam — representam um esforço de parte da *indústria da comunicação* em participar ostensivamente do debate público sobre os rumos da comunicação social no Brasil. Deve-se reconhecer o avanço deste setor da economia acostumado a fazer valer seus interesses por meio do poder convincente do

---

<sup>73</sup> Esse parecer também está reproduzido integralmente no livro *O fator publicidade de alimentos e refrigerantes e sua relação com a obesidade - Produtos seguros, alimentação balanceada, atividade física e informação: a dieta do Conar*. Disponível em: < <http://www.conar.org.br/html/livro.html> >. Acessado em: 13 de dezembro de 2009.

dinheiro, como será visto mais adiante quando o trabalho puder analisar as relações exemplares da Rede Globo com o Governo Militar instalado em 1964.

Ainda que o sentido oculto da “liberdade de expressão comercial” pretendida seja “a liberdade ditatorial do Mercado, temperada pelo reconhecimento dos Direitos do homem espectador” (DEBORD, 1997, p. 11). É preciso acreditar que a exposição e a defesa pública de uma pretensão normativa dirigida à Constituição, qualquer que seja ela, já resulta na efetivação das liberdades comunicativas que fundamentam tanto o Direito quanto a Democracia. Basta que haja o mutuo reconhecimento de que todos podem propor e pretender interpretações sobre as normas constitucionais para que vigore, de fato, o Estado Democrático de Direito. Não é necessário o consenso sobre cada interpretação e nem é preciso que as pessoas se convençam de que postular uma “liberdade de expressão comercial” para a Bandeirantes e para o SBT, por exemplo, é tão descabido quanto as Casas Bahia reivindicarem uma “liberdade de locomoção comercial” para que seus caminhões possam trafegar sem qualquer observância às normas que disciplinam o trânsito.

### **Definição propriamente dita**

Para voltar ao patamar civilizatório é preciso retomar a crítica dirigida às definições de direito à comunicação apresentadas. Generalizando um pouco, foi dito acima que tais definições (em especial, a do Intervenções) estavam “mais para uma afirmação de interesses e expectativas do que para uma prescrição de condutas relacionadas ao ato comunicacional”. A proposta é justamente atribuir caráter normativo a esse ato, adotando-o como suporte para a elaboração de uma definição operacional de direito humano à comunicação, isto é, para elaboração de uma definição que nos permita resolver problemas reais com o auxílio do Direito.

A estrutura do ato comunicacional ou do processo de comunicação (BERLO, 1972, p. 34) é basicamente composta de quatro elementos ou ingredientes: emissor, mensagem, meio e receptor. Em regra, compreende-se que ocorre o processo de comunicação quando um codificador (ou emissor) produz um sinal (ou mensagem) que, transmitido por um canal (ou meio), é recepcionado por um decodificador (ou receptor).<sup>74</sup>

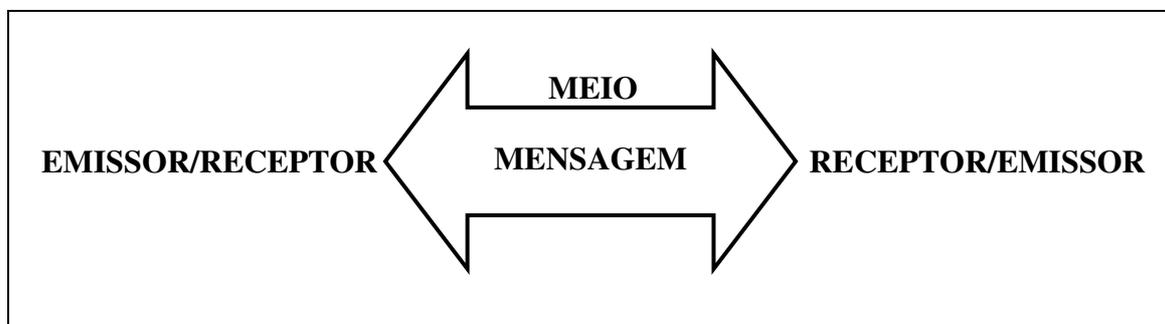
---

<sup>74</sup> Convém sublinhar que não pretendo, de forma alguma, recuperar a metáfora da transferência de saber ao considerar “emissor” e “receptor” elementos distintos. Na verdade, a distinção aqui é meramente didática, do contrário, seria impossível conceber o processo de comunicação como uma via de mão dupla. O conceito de mensagem é o mesmo que o de informação para Luhmann (2006, p. 71): “uma seleção de um repertório comum a ambos os lados”. Só não dá para utilizar as categorias de “alter” e “ego” propostas por esse autor porque fulminaria a simplificação.

Por tudo o que se asseverou até o momento, essa estrutura básica só pode suportar uma definição de direito humano à comunicação sob duas condições.

A primeira condição consiste em atribuir exclusivamente à “pessoa humana” a função de emissor e de receptor. Isso não significa que a empresa **Folha de S. Paulo**, por exemplo, não possa ter uma opinião e seu dono, que é Diretor de Redação, outra. Mas se o jornal produzir um dano a alguém por uma manifestação veiculada em Editorial é a pessoa do proprietário quem responde civilmente pelo ressarcimento.<sup>75</sup>

E a segunda condição consiste em reconhecer o processo de comunicação como um *fluxo* de dois sentidos, pelo qual o emissor possa ser ao mesmo tempo receptor, e vice-versa. Mais ou menos como tenta ilustrar a figura abaixo:



Desta forma, o **direito humano à comunicação é, numa primeira definição sintética, o direito de participar livremente de processos de comunicação equilibrados**. Esse é o enunciado da norma geral que resulta da interpretação integrada dos seguintes dispositivos constitucionais:

- Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

[...]

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;

[...]

---

<sup>75</sup> A Súmula 221 do Superior Tribunal de Justiça (STJ) claramente estabelece: “São civilmente responsáveis pelo ressarcimento de dano, decorrente de publicação pela imprensa, tanto o autor do escrito quanto o proprietário do veículo de divulgação” (Súmula 221, SEGUNDA SEÇÃO, julgado em 12/05/1999, DJ 26/05/1999 p. 68). E ela permanece válida mesmo após a revogação integral da Lei nº 5250/1967, conhecida como “lei de imprensa”, pelo acórdão do STF que julgou a ADPF nº 130.

IX - é livre a expressão da atividade intelectual, artística, científica e de comunicação, independentemente de censura ou licença;

[...]

XIV - é assegurado a todos o acesso à informação e resguardado o sigilo da fonte, quando necessário ao exercício profissional;

- Art. 220. 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.

§ 1º - Nenhuma lei conterà dispositivo que possa constituir embaraço à plena liberdade de informação jornalística em qualquer veículo de comunicação social, observado o disposto no art. 5º, IV, V, X, XIII e XIV.

§ 2º - É vedada toda e qualquer censura de natureza política, ideológica e artística.

[...]

§ 6º - A publicação de veículo impresso de comunicação independe de licença de autoridade.

Note-se que todos os dispositivos citados remetem à liberdade de expressão. Não por acaso, a liberdade de expressão — reafirmada em vários artigos, incisos e parágrafos da Constituição — constitui o coração do direito humano à comunicação. É essa liberdade fundamental que dá vida ao emissor e ao receptor; e, por consequência, deflagra todo processo de comunicação. Daí porque se gastou tanta prosa com a “liberdade de expressão comercial”: embora seja uma tolice a afirmação de que empresas são titulares de liberdades, sabe-se que uma mentira ou uma tolice mil vezes repetidas em cadeia nacional de rádio, jornal e televisão se transforma facilmente num mandato popular utilizado pelo mentiroso, que nada tem de tolo, para fazer barganha em defesa de seus interesses particulares como se fossem públicos.

De um outro ângulo, pode-se dizer que é o exercício do direito à liberdade de expressão, garantido pelos dispositivos constitucionais citados, que viabiliza (ou, novamente, dá vida) a existência dos “elementos” emissor/receptor e do próprio processo de comunicação. Certamente é por isso que muita gente acaba reduzindo o direito humano à comunicação a apenas uma de suas garantias (ainda que a liberdade de expressão possa ser considerada essencial).

A única exigência apriorística que limita a participação do emissor e do receptor no processo é sua capacidade jurídica, isto é, sua capacidade de exercer pessoalmente direitos e deveres. No termos dos artigos 1º, 3º e 4º do Código Civil (Lei 10.406/2002) o ser humano pode ser considerado plenamente capaz, relativamente incapaz ou absolutamente capaz. Assim, quando uma criança, que é absolutamente incapaz de exercer atos da vida civil, assiste à programação da tevê na qualidade de “receptor” automaticamente faz incidir limites sobre todo processo comunicacional (e sobre cada um dos elementos que o compõe) para que essa relação se mantenha juridicamente equilibrada e protegida. Contudo, quando emissor e receptor são pessoas plenamente capazes não há, *a priori*, nenhuma limitação ao exercício da liberdade de expressão.

As limitações fixadas pelo inciso X do art. 5º (“são invioláveis a intimidade, a vida privada...”), pelos parágrafos 3º, 4º e 5º do art. 220 e pelos quatro incisos do art. 221 (“A produção e a programação das emissoras de rádio e televisão atenderão aos seguintes princípios...”) não recaem diretamente sobre o sujeito de direito e não restringem a liberdade de expressão. Elas caracterizam intervenções do Estado sobre os dois outros elementos do processo comunicacional: a mensagem, que é o objeto e o conteúdo da manifestação; e o meio, que é a forma pela qual a manifestação emitida se propaga. Na prática, como a liberdade de expressão “depende” de uma forma e de uma substância para ser exercida, conclui-se que a competência regulatória do Estado implica o estabelecimento de **limitações ao exercício** da liberdade de expressão ao estabelecer controles sobre o meio e a mensagem.

Não é uma sutileza e muito menos uma filigrana jurídica afirmar que as intervenções estatais não incidem sobre a liberdade de expressão, mas indiretamente sobre o seu exercício. Esta distinção entre restrição a um direito e restrição ao exercício desse mesmo direito é extremamente relevante, inclusive para identificar situações nas quais o Estado abusa de seu poder de polícia.<sup>76</sup> Um caso julgado pelo STJ (RMS 19.820-SP<sup>77</sup>) parece ilustrar bem a diferença: um advogado pede que cesse a limitação

---

<sup>76</sup> Com a finalidade de sublinhar as diferenças entre censura e classificação indicativa, apresento o significado de “poder de polícia” utilizado neste trabalho na nota 105. De qualquer forma, a nota de rodapé imediatamente abaixo contém uma definição de “poder de polícia” que pode oferecer um esclarecimento preliminar.

<sup>77</sup> A seguir alguns trechos da EMENTA relativos à distinção entre limitação a um direito e ao exercício de um direito: PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA. LEI MUNICIPAL. PROGRAMA DE RESTRIÇÃO AO TRÂNSITO DE VEÍCULOS AUTOMÓTORES (RODÍZIO MUNICIPAL). DECADÊNCIA. TERMO INICIAL DO PRAZO PREVISTO NO ART. 18, DA LEI Nº 1.533/51. PRECEDENTES JURISPRUDENCIAIS. AUSÊNCIA DE DIREITO LÍQUIDO E CERTO. NECESSÁRIA DILAÇÃO PROBATÓRIA. [...] 2. Revelando seu exercício dependência de circunstâncias fáticas ainda indeterminadas, o direito não enseja o uso da via da segurança, embora

incidente sobre seu direito de locomoção, imposta pela vigência do “rodízio de carros” na cidade de São Paulo (instituído pela Lei municipal n. 12.490/1997 e pelo Dec. Estadual n. 37.085/1997), e a Primeira Turma do STJ responde dizendo que o “rodízio” não o impede de sair de casa e de se deslocar para o trabalho, apenas restringe que esse direito seja exercido por meio de carro em determinados dias e horários. Portanto, não ocorre uma limitação ao direito de ir-e-vir, mas tão somente uma restrição ao exercício desse direito sob determinadas condições (nada impede que o deslocamento se dê por ônibus, metrô, a pé, etc.). A mesma coisa acontece quando, por lei, um Município decide restringir a utilização de carros de som e trios elétricos para propagação de “manifestações do pensamento” em elevado volume (mais de 100 decibéis) próximo a hospitais e no período da noite. Talvez seja mais esclarecedor (embora mais extenso) este exemplo de Rodolfo Mancuso (2001) utilizado com frequência<sup>78</sup> quando o assunto é direito à liberdade de expressão:

Por exemplo: a Constituição assegura a liberdade de criação artística (art. 220, § 2º), mas ninguém pode pretender o exercício do ‘direito’ de promover a pichação do imóvel de terceiro ou da parede de um prédio público, ao argumento de que está dando vazão à sua veia artística ou exercendo arte popular: ao contrário, o ordenamento considera tal conduta afrontosa ao patrimônio estético urbano, tipificando-a como delito penal – art. 65 da lei 9605/98 (lei dos crimes ambientais) e, agora, a lei 10.257/2001 – dito Estatuto da Cidade – arrola dentre os interesses difusos, tuteláveis via ação civil pública, os valores concernentes à ordem urbanística (art. 53). Algo semelhante se passa com a programação televisiva: enquanto atividade empresarial, é beneficiada com a garantia do “livre exercício de qualquer atividade econômica” (CF, § único do art. 170), e conseqüente apropriação do lucro, mas na medida em que se insere no segmento da comunicação social, fica tal atividade sujeita aos parâmetros e restrições que a mesma

---

tutelado por outros meios judiciais. Precedentes do STJ: RMS 18876/MT, Relator Ministro Teori Zavascki, DJ de 12.06.2006; RMS 15901/SE, Relator Ministro João Otávio de Noronha, DJ de 06.03.2006 e MS 8821/DF, desta relatoria, DJ 23.06.2005. [...] 4. Nada obstante, e apenas *obiter dictum*, há de se considerar que, no caso *sub examine*, a atividade engendrada pelo Estado atinente à implementação do programa de restrição ao trânsito de veículos automotores no Município de São Paulo, cognominado de “rodízio”, insere-se na conceituação de Poder de Polícia, que, consoante cediço, é a atividade engendrada pelo Estado com vistas a coibir ou limitar o exercício dos direitos individuais em prol do interesse público, nesse diapasão Celso Antônio Bandeira de Mello afirma que: “(...) O Estado, mediante lei, condiciona, limita, o exercício da liberdade dos administrados, a fim de compatibilizá-las com o bem-estar social. Daí que a Administração fica incumbida de desenvolver certa atividade destinada a assegurar que a atuação dos particulares mantenha-se consonante com as exigências legais, o que pressupõe a prática de atos, ora preventivos, ora fiscalizadores e ora repressivos. (...)”, in Curso de Direito administrativo, 20ª ed., São Paulo, Malheiros, 2005, p. 645-646. [...] Vale concluir, a disciplina do programa de restrição à circulação de veículos, dizendo respeito ao exercício regular do poder de polícia, submete-se ao controle de legalidade dos atos administrativos. Ainda aqui, não aferida uma real existência de desvio de finalidade (manifestação sutil do abuso de poder); não depreendida na área do poder regulamentar uma intenção de fim diverso daquele fixado originariamente na lei (trilhados pelo Executivo os objetivos de interesse público definidos no diploma legal). [...]

<sup>78</sup> Esta citação de Mancuso (2001) é também parte das petições iniciais das Ações Cíveis Públicas nº 20065101021511-6 e nº 2008.38.00.008354-0, propostas pelo Ministério Público Federal, respectivamente, no Rio de Janeiro e em Minas Gerais, contra duas novelas da Rede Globo: “Cobras e Lagartos” e “Duas caras”.

Constituição impõe, seja quando comete à União “explorar, direta ou mediante autorização, concessão ou permissão os serviços de radiodifusão sonora de sons e imagens” (art. 21, XII, a), seja quando atribui à lei federal “regular as diversões e espetáculos públicos, cabendo ao Poder Público informar sobre a natureza deles, as faixas etárias a que não se recomendem, locais e horários em que a sua apresentação se mostre inadequada”, e, igualmente, “estabelecer os meios legais que garantam à pessoa e à família de se defenderem de programas ou programações de rádio e televisão” (§ 3º, incisos I e II do art. 220, respectivamente).

As limitações normativas contidas no inciso X do art. 5º, nos parágrafos 3º, 4º e 5º do art. 220 e nos quatro incisos do art. 221 são regulações dirigidas ao meio e à mensagem que, ao invés de obstar o direito à liberdade de expressão, viabilizam o seu exercício. É que quando a Constituição estabelece tais limitações ao exercício da liberdade de expressão está garantindo (empenhando sua força e oferecendo sua proteção) a realização de todo processo comunicacional cuja mensagem corresponda a um conteúdo lícito e cujo meio esteja previsto (ou não esteja proibido) por lei. Basta isso e mais agentes capazes (emissor e receptor) para que o processo de comunicação possa se realizar sob garantia ou, noutra perspectiva, sem que o Estado atrapalhe. Assim, diz Owen FISS (2005, p. 13), a regulação se justifica “como uma intervenção a favor e não contra a liberdade de expressão”.

Emissor e receptor capazes, meios não proibidos ou expressamente permitidos por lei e mensagens lícitas (que não constituem uma violência dirigida a outra pessoa, como injúrias e calúnias, por exemplo) são os quatro ingredientes de um processo de comunicação equilibrado. Poderia usar “constitucionalmente adequado” no lugar de “equilibrado”. Mas, esta palavra é muito mais sugestiva do que aquela expressão: a própria Constituição recorre a ela várias vezes para preconizar a harmonia no desenvolvimento sócio-econômico e a cooperação federativa, entre outros valores constitutivos. Na última ocasião em que a Constituição registra “equilibrado” em seu texto, no *caput* do art. 225, expressa exatamente o sentido que está sendo empregado aqui: “Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações”.

Assim, sem mais parênteses e explicações indispensáveis, pode-se definir **direito humano à comunicação como o direito de participar livremente de processos de comunicação equilibrados por sujeitos plenamente capazes, por meios prescritos ou não defesos e por mensagens lícitas.**

Trata-se de uma definição operacional porque permite a utilização jurídica do direito humano à comunicação, evitando sua redução a uma “tática de abordagem”, a uma pauta política do movimento pela democratização da comunicação. Essa utilização jurídica pode ser defensiva e ofensiva. Será defensiva quando o cidadão recorrer ao Poder Judiciário para embargar qualquer iniciativa, estatal ou particular, de cerceamento de seu direito de participar livremente de processos de comunicação equilibrados como, por exemplo, um projeto de lei que transforme os costumes dos usuários da Internet em crimes.<sup>79</sup> E será ofensiva a operacionalização do direito quando os cidadãos obrigarem o Poder Executivo a regulamentar, por meio de políticas públicas, todas as demais garantias jurídicas (constitucionais e infra-constitucionais) que viabilizam a participação no processo de comunicação.

Esta tese versa sobre a realização ofensiva do direito humano à comunicação. Sobre como a “atuação alocativa” do Estado, expressão preferida por Owen Fiss (2005), impulsionada pelo debate público, fez com que a regulamentação da classificação indicativa — prevista no inciso XI do art. 21 da Constituição — produzisse uma garantia efetiva à participação de crianças e adolescentes no *espaço público*, uma garantia ao exercício infanto-juvenil da liberdade de expressão. Neste trabalho não será abordada a regulamentação dos dispositivos constitucionais que estabelecem limites e condições à utilização dos meios e ao conteúdo das mensagens; muito embora toda história relatada aqui pretenda reforçar o argumento de que a integração das políticas públicas de comunicação (principalmente, através da vinculação funcional de competências e órgãos da Administração Pública Federal) é a única forma de fazer funcionar o complexo sistema de freios e contrapesos estabelecido na Constituição e, além do que, tal integração é uma exigência da coalizão normativa que constitui o direito humano à comunicação, e não uma mera consequência da convergência tecnológica.

Bem que a *indústria da comunicação* tentou vender a classificação indicativa, entre 2004 e 2008, como um “perigoso instrumento de intervenção estatal sobre os meios de comunicação”, como uma ameaça à liberdade de expressão, enfim, como “um

---

<sup>79</sup> Ao propor uma nova ótica constitucional para resolver a crise dos serviços de (tele)comunicações no Brasil (em especial, a crise do serviço de radiodifusão comunitária), Daniel Vila-Nova Gomes (2009, p. 152) afirma que: “A Constituição de 1988 imputou aos direitos fundamentais uma importância operacional ímpar decorrente de perfil discursivo que serve, inclusive, de parâmetro para o controle jurisdicional de emendas constitucionais (CB/1988, art. 60, § 4º). A violação de direitos fundamentais é limite jurídico válido para a distinção entre atos normativos constitucionais e aqueles outros que não sejam compatíveis com a ordem constitucional”.

inaceitável mecanismo de censura”. Mas, mesmo tendo gastado um dinheirão danado com propaganda<sup>80</sup> (para os padrões nacionais, é claro), não conseguiu.

Vista do patamar acima apresentado e pelo prisma do direito humano à comunicação, a classificação indicativa não é uma forma de controle democrático sobre conteúdos audiovisuais e, por extensão, não é um limite à liberdade de programação dos meios de comunicação de massa (CANOTILHO e MACHADO, 2003, p. 28). E isso se deve ao **processo** de regulamentação que consagrou os melhores argumentos e as interpretações mais adequadas. Do mesmo modo que a definição de direito à comunicação só pode ser atribuída a longa história de lutas pela afirmação de nossas liberdades comunicativas, também a definição de classificação indicativa é resultado de seu próprio processo de afirmação; que começa, aliás, com a negação da censura, como veremos a seguir.

---

<sup>80</sup> Todas as frases utilizadas entre aspas no parágrafo foram extraídas do texto, veiculado em 10/07/2007, como matéria paga, em todos os jornais de temática nacional do país (Folha, O Estadão, O Correio Braziliense, O Globo, etc.). Esse texto, intitulado “CLASSIFICAÇÃO INDICATIVA, SIM. IMPOSITIVA, NÃO” marca o clímax da campanha contra a classificação capitaneada pela ABERT e por isso está reproduzido integralmente à página 255.

---

## PARTE II

### CONSTRUÇÃO DEMOCRÁTICA DA CLASSIFICAÇÃO INDICATIVA NO BRASIL: DA DESCONSTRUÇÃO DA CENSURA À EFETIVAÇÃO DA POLÍTICA DE PROTEÇÃO AOS DIREITOS HUMANOS DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES

*Porque censura nada tem nada a ver com classificação indicativa. Censura não tem nada a ver com controle de horários na definição da programação. Tem a ver com proibição das liberdades individuais, com a negação do direito à livre expressão, com manipulação de informação, de vidas, caminhos e de sonhos.*

*Onde censura foi autoritarismo, classificação indicativa, desde que rigorosamente baseada na defesa do direito constitucional à liberdade de expressão e no dever de proteção à criança e ao adolescente, se fará Democracia. Onde antes imposição, hoje direito de escolha. Onde antes opressão, hoje respeito. Onde antes sórdida manipulação, hoje livre exercício da cidadania. Onde antes muro, para sempre caminho.*

**Leonor Souza Pinto**

## Capítulo 1 – A censura brasileira

De modo algum pretendo apresentar a história da censura no Brasil, sequer um capítulo dos feitos da famigerada Divisão de Censura e Diversões Públicas do Departamento de Polícia Federal do Ministério da Justiça extinta com o advento da classificação indicativa.

Apoiei-me na competência e no trabalho monumental de reconstrução histórica<sup>81</sup> da censura estatal realizado por muitos pesquisadores brasileiros. As **Referências bibliográficas** desta tese registram alguns desses trabalhos que puderam resultar em livros. Destaco especialmente, sem qualquer demérito aos demais, o trabalho de pesquisa que Leonor Souza Pinto realizou com o projeto **Memória da Censura no Cinema Brasileiro**. Graças a essa iniciativa pude ter acesso (como qualquer um poderá ao acessar o sítio [www.memoriacinebr.com.br](http://www.memoriacinebr.com.br)) a uma enormidade de documentos relativos à atuação da denominada Censura Federal no Brasil no período de 1964 a 1988. Sem dúvida a disponibilização eletrônica de grande parte do acervo do Arquivo Nacional sobre a Censura “colabora para a construção de nossa História, afirma nossa identidade enquanto povo, garante a transparência das provas documentais, permite a reflexão, o direito ao questionamento, e, em última instância, o justo exercício da cidadania” exatamente como pretendia Leonor Souza Pinto (2006, p. 92-93) em artigo intitulado “O Cinema brasileiro face à censura imposta pelo regime militar no Brasil – 1964/1988”.

É desnecessário explicar que minha pretensão é muitíssimo mais modesta. Pretendo apenas esclarecer alguns fatos e organizar informações dispersas sobre a Censura Federal que, ainda hoje, embaça nossa visão sobre o passado dificultando a compreensão sobre a classificação indicativa. De sobra, a análise da Censura a partir de 1967, momento em que se transforma numa competência da União, pode nos ajudar a entender melhor a relação das televisões com o regime ditatorial para além do maniqueísmo facilmente difundido, tal como sugere Robert Darnton (1991) a seguir:

---

<sup>81</sup> Mesmo afirmando no início do livro **Para a reconstrução do materialismo histórico** (1983, p.11) que o termo “reconstrução” significa “que uma teoria é desmontada e recomposta de novo, a fim de melhor atingir a meta que ela própria se fixou”, Habermas lhe atribui, na totalidade da obra, significado mais abrangente à medida que a expressão vai sendo desenvolvida. Isto ocorre quando trata, na parte III do referido livro, das teorias da evolução na análise de episódios pretéritos: isto é, quando relaciona o trabalho de reconstrução ao trabalho historiográfico. Neste momento, pode-se afirmar que Habermas adiciona ao significante “reconstrução” o sentido de desconstrução e recomposição dos fatos e processos presentes a uma determinada narrativa histórica.

A dificuldade que existe em relação à história da censura está em que ela parece fácil: lança os filhos da luz contra os filhos das trevas; sofre de maniqueísmo - o que é compreensível, pois quem pode simpatizar com alguém que desfigura um texto a lápis vermelho ou um filme com tesouras? [...] No entanto, nós precisamos compreender a censura, não apenas para lastimá-la; e para compreendê-la é preciso analisá-la sob uma determinada perspectiva.

Embora esta tese tenha especial interesse pelas relações entre *donos da mídia* e Governos (autoritários ou democráticos), não se pode perder de vista a dimensão do sujeito, principalmente quando se considera a afirmação dos direitos humanos como lastro do desenvolvimento da sociedade. Por isso, a frase forte que Cacá Diegues disse, numa entrevista à Leonor Souza Pinto (2006)<sup>82</sup>, deve nortear a análise que apresento neste capítulo. Ele disse: “Se tiver que viver novamente o que a gente viveu, prefiro morrer. Não quero mais viver o que vivi, de jeito nenhum”.

É esse o tom. Não há como dourar a pílula. Leonor Sousa Pinto (2006, p. 77) demonstra que “a censura praticada no Brasil, de 1964 a 1988, não foi apenas repressão localizada, mas mecanismo essencial para estruturação e a sustentação do regime militar”. Analisando o cinema censurado chega a identificar (2006, p.77-78) quatro fases distintas de atuação da Censura:

1. Na primeira fase – a chamada moralista, entre 1964 e 1966, seu foco de atuação continua centrado na preservação da “moral conservadora vigente”, protegendo assim, os interesses dos setores da sociedade que apoiaram o golpe. A inovação fica por conta dos cortes, que passam a ser francamente utilizados. Interdições integrais ainda não ocorrem.

2. Entre 1967 e 1968, segunda fase, identificamos uma “militarização” gradual do comando nacional e estadual do órgão e o início de uma preocupação com o conteúdo político das obras, presente nos pareceres.

3. De 1969 a 1974, na terceira fase, a censura assume abertamente seu caráter político-ideológico de pilar de sustentação do regime. Este período, iniciado com a edição do Ato Institucional Número 5 (AI-5), é caracterizado pelo enfrentamento e pela repressão direta. No cinema, a resistência inaugura a fase da metáfora e da alegoria.

4. Na quarta fase, de 1975 a 1988, observa-se uma interessante mudança de foco que desmente a noção, comumente difundida e até hoje aceita, de que a censura termina com a instauração do processo de abertura. Sua atenção se volta para a proibição dos filmes brasileiros na televisão, onde se concentra o grande público, enquanto os libera para as salas de cinema.

Liszt Vieira mostra em seu livro de “memórias da resistência” (2008, p. 181) que: “Com a censura total à imprensa, cinema, teatro, artes, música, a toda manifestação cultural, social ou política, os militares tinham as mãos livres para fazer o que bem entendessem”. Isto é, para fazerem torturas, para cometerem arbitrariedades,

---

<sup>82</sup> A frase é parte duma entrevista concedida à autora em 2000. Foi utilizada por Leonor como epígrafe do artigo já citado onde fui buscá-la para usar aqui.

ilegalidades e crueldades sem fim. Entenda-se bem: a censura foi um mal maior<sup>83</sup> porque, sendo uma atividade respaldada pela Constituição outorgada de 1967/69 e por um extenso conjunto de normas infraconstitucionais formalmente válidas, ela garantia tanto o acobertamento das ações ilegais e ilícitas realizadas por agentes do Estado como também garantia a “legalização” das mortes decorrentes de tortura (caso em que jornais e jornalistas divulgavam a morte de presos políticos como suicídio).

Ao recuperar parte dessa história deliberadamente ignorada pelo horário nobre das televisões comerciais, tenho como objetivo principal demonstrar como o Direito, reduzido forçosamente a um texto, pôde ser usado **contra** a garantia de direitos fundamentais. Pôde, é verdade; mas também tentarei demonstrar que não pode mais. Não enquanto vigorar o Estado Democrático de Direito, ou melhor, essa conexão indispensável entre Direito e Democracia que caracteriza o modelo paradigmático sobre o qual vivemos.<sup>84</sup>

E para início de conversa, quero confessar que o mais curioso desta história toda de censura é que dela não sabíamos nem a quinta parte: ainda que nós do MJ tivéssemos que enfrentar a todo o momento a acusação de que a Nova Classificação Indicativa nada mais era do que reedição da velha Censura Federal, nós nunca pudemos estudar minimamente as práticas e os conceitos que celebrizaram a Divisão de Censura e Diversões Públicas do Departamento de Polícia Federal do Ministério da Justiça. Negávamos a comparação espúria pelo que acreditávamos ser a classificação indicativa, pelos significados que publicamente atribuíamos a essa atividade, mas ignorávamos quase que completamente as características da Censura e, portanto, tenho que admitir, não podíamos estabelecer claramente as distinções que agora apresento.

O pequeno grupo incumbido de realizar o trabalho de regulamentação da classificação indicativa partiu da leitura do texto da Constituição e seguiu adiante. Só

---

<sup>83</sup> Creio que captei a mensagem que Carlos Heitor Cony ofereceu naquele polêmico artigo intitulado “Censura atrapalha, mas não impede a arte”, publicado em 1/12/2000 no jornal Folha da Tarde (disponível em: < <http://www.observatoriodaimprensa.com.br/artigos/qtv051220002.htm>>). Porque também acredito que a obrigação do artista é fazer com que sua arte supere todo e qualquer obstáculo, inclusive a censura. Mas isso não torna a censura um “bem menor” ou algo que devemos desejar. Seria o mesmo que apregoar o sofrimento humano ou desejar a dor apenas porque o esforço que despendemos para superá-los contribuiu para nossa maturação intelectual. Mas se engana quem pensa que Cony não sabe disso.

<sup>84</sup> Nunca é demais lembrar que foi contra esse positivismo subserviente do Direito ao Estado (por sua vez submisso aos ditames do Mercado), devidamente representado pela Censura Federal, que se (in)surgiu **O Direito Achado na Rua**, empunhando apenas uma reivindicação democrática: só podem ser consideradas corretas e jurídicas aquelas ações do Estado expressamente autorizadas por lei e legitimadas publicamente, isto é, que tenham sido planejadas, executadas e avaliadas com a ampla e irrestrita publicidade.

em 2006, quando todo o processo estava em curso e muitos eram os argumentos das “autoridades” presentes à discussão, é que fomos levados a reconstruir o contexto do qual surgiu o inciso XVI, do art. 21 da Constituição Federal. Mas consultávamos os anais da Assembléia Nacional Constituinte (ANC) em busca de alguns esclarecimentos históricos premidos pelo tempo: precisávamos checar rapidamente se era verdade o que o *discurso competente*<sup>85</sup> da ABERT afirmava.

Mas foi só. Não porque nos faltava interesse em analisar, refletir e conhecer muito mais sobre a ação da Divisão de Censura de Diversões Públicas, de quem para muitos artistas de boa-fé havíamos herdado o dever de classificar. Grande parte do DEJUS desejava realizar uma pesquisa histórica capaz de nos conduzir a comparações certamente relevantes tanto para o aprimoramento do exercício da classificação quanto para o debate público. O levantamento do debate Constituinte foi buscado por Renato Bigliuzzi, quando ainda a Câmara nem havia disponibilizado a consulta aos anais em meio digital. Juliana Cesar Nunes chegou a elaborar um projeto de pesquisa sobre os filmes censurados e a executar parte dele. Quanto a mim, depois de ter lido um artigo de Carlos Fico (2002), queria muito investigar o tipo de demanda consignada nas cartas enviadas à Censura em comparação com os e-mails que o DEJUS recebia. Julgávamos da maior relevância rememorar os fatos, tanto quanto produzir novos registros que garantissem a produção de uma memória sobre as ações que praticávamos. Porém, entre 2004 e 2008 apenas conseguimos dar cabo das tarefas que o dia-a-dia nos trazia, aos montes.

E como não foi possível pesquisar o passado como gostaríamos ou como deveríamos, acabamos nos atendo à história recente da classificação, ou seja, da promulgação da Constituição aos dias atuais. Muito embora tivéssemos consciência de que não se pode fazer política pública tendo em vista a atuação de um governo, porque não se pode desconsiderar a experiência de governos passados e tampouco as necessidades dos governos futuros.

Contudo, vejo hoje uma imensa vantagem na ignorância que possuíamos sobre os tempos da Censura. De certa forma por desconhecer o modo como funcionava a

---

<sup>85</sup> Na definição de Marilena Chauí (2003, p. 07): O discurso competente é o discurso instituído. É aquele no qual a linguagem sofre uma restrição que poderia ser assim resumida: não é qualquer um que pode dizer a qualquer outro qualquer coisa em qualquer lugar e em qualquer circunstância. O discurso competente confunde-se, pois, com a linguagem institucionalmente permitida ou autorizada, isto é, um discurso no qual os interlocutores já foram previamente reconhecidos como tendo o direito de falar e ouvir, no qual os lugares e as circunstâncias já foram predeterminados para que seja permitido falar e ouvir e, enfim, no qual o conteúdo e a forma já foram autorizados segundo os cânones da esfera de sua própria competência.

DCCP não podíamos nos precaver de acusações do tipo “mas essa portaria é igualzinha à da Censura” ou “esse Manual é muito parecido com o ‘manual’ do Coriolano (sequer havia lido o livro do Coriolano Fagundes, penúltimo “chefe da Censura”). Deste modo corremos o tempo todo o risco de produzir ações (textos, medidas, afirmações etc.) que pudessem ser automaticamente associadas ao trabalho da Censura; ficamos assim absolutamente expostos a quaisquer comparações que os detratores da classificação pudessem promover. Trata-se de uma vantagem inegável para o desenvolvimento do debate democrático, embora qualquer gestor público consideraria (tamanho ignorância) uma baita fragilidade político-administrativa.

Nem quando tivemos de discutir a análise prévia de conteúdo — que foi estrategicamente taxada de censura prévia — produzimos “atos-falhos” e caímos em contradição. Pelo contrário, a comparação — à primeira vista procedente — serviu enfim para evidenciar o abismo que nos separava da Censura. O que parecia nosso “calcanhar de Aquiles” se revelava nosso ponto forte.

Felizmente não só nós ignorávamos as histórias da Censura como também aqueles que se opuseram ao trabalho de formação de uma política nacional de classificação indicativa. Imagine se Luis Erlanger, Diretor da Central Globo de Comunicação e um dos mentores da campanha contra a nova classificação indicativa<sup>86</sup>, tivesse lido ao menos a “Apresentação” do livro **Cães de Guarda** (2004) de Beatriz Kushnir? E se tivesse lido **Um acordo forçado** (2001) de Anne-Marie Smith, então? Que confusão não causaria “relembrar” despretensiosamente num “Fantástico” ou num “Globo Repórter especial” o telefonema que, em 1975, dera “dr. Romão”, assessor especial do Gabinete do Depto. da Polícia Federal, ao Pasquim para comunicar o fim da censura ostensiva à imprensa. Conforme registrou Millôr Fernandes no Editorial intitulado “Sem Censura” da edição de nº 300 do jornal (AQUINO, 1999, p. 216), “dr. Romão” teria dito o seguinte: “Vocês, agora, não precisam mandar mais nada pra censura”. É fácil imaginar a confusão que a Globo criaria em torno da coincidência dos nomes. Ainda que eu apresentasse minha árvore genealógica inteira, num programa de

---

<sup>86</sup> Sua participação na lista de discussão CINEMABRASIL do sítio <http://www.cinemabrasil.org.br/site02/debates.html>, um dos mais importantes e expressivos fóruns de debates sobre audiovisual, e a notinha publicada em 11/07/2007 pela coluna da jornalista Mônica Bergamo na Folha indicam o grau de envolvimento de Luis Erlanger na campanha movida oficialmente pela ABERT. A nota registra que: “Diretores da TV Globo, por sinal, se empenharam pessoalmente na coleta de assinaturas de artistas para o manifesto publicado ontem nos jornais contra o que definiram como ‘classificação impositiva’. O artista plástico Siron Franco, por exemplo, diz que foi procurado pela equipe de ‘Luis Erlanger [porta-voz da Globo]’. Erlanger diz que participou de ‘mutirão’ para a coleta, que envolveu cineastas e atores de teatro” (para conferir a íntegra: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/ilustrad/fq1107200707.htm>).

debates na Tevê Pública (porque uma retratação no *horário nobre* da Globo só Leonel Brizola foi capaz de arrancar, mas, frise-se, há 15 anos<sup>87</sup>), com testemunhos de toda minha família jamais conseguiria comprovar que não tenho qualquer parentesco com Hélio Romão Damaso Segundo, o “dr. Romão” responsável pela Censura Federal, cuja atuação foi analisada nos dois livros citados.<sup>88</sup>

Reitero que não tenho a mínima pretensão de contar a história da censura, por isso me esforcei para realizar uma reconstrução da Censura Federal a partir do momento em que ela começa a acabar ou, noutra perspectiva, quando começa a nascer a idéia de uma classificação indicativa lá no finalzinho dos anos 1970. Esse é o foco. Daí que vem a calhar o episódio daquele outro “dr. Romão” ilustrando o esmaecimento do regime. Apenas para facilitar a visão do conjunto e a análise que me propus a realizar, tive de elaborar uma breve apresentação panorâmica dos fatos e dos atos jurídicos que garantiram a institucionalização da Censura. Organizei também um quadro sinóptico dos três diferentes contextos paradigmáticos dos quais emergem as Constituições da República para que ninguém se perca em meio às leis, aos decretos e às portarias citados.

### **Quase um parêntese: a experiência sui generis do Conservatório Dramático**

Abro uma única exceção à ordem pré-estabelecida de apresentação dos acontecimentos. É quase um parêntese para falar sobre o trabalho de censura realizado pelo Conservatório Dramático Brasileiro. Que tem importância para nossa história não porque lá trabalhou como censor Machado de Assis, entre 1862 e 1864, na flor de seus vinte e poucos anos. Mas porque a existência do Conservatório nos permite dar razão ao Robert Darnton (1991) quando ele diz:

A censura não é sempre, e nem é em todos os lugares, um esforço constante para suprimir a liberdade de expressão. Para melhor ou para pior (em geral

---

<sup>87</sup> Quem nunca viu não pode deixar de assistir esse momento único da televisão comercial brasileira: [www.youtube.com](http://www.youtube.com) o “Direito de Resposta de Brizola no JN”, exibido no dia 15/03/1994.

<sup>88</sup> É sabido que muito pouco se sabe sobre as pessoas que serviram ao Regime Militar nos segundos, terceiros e quartos escalões do Governo. Só muito recentemente, a partir da abertura dos arquivos da Ditadura, é que a ignorância começa a dar lugar a ofícios, memorandos, comunicados, entre outros expedientes burocráticos, que vão guiando a produção de conhecimento sobre o período 1964-1985. O caso de Hélio Romão Damaso Segundo não foge à regra. Cruzando as pouquíssimas informações disponíveis (“googadas”, isto é, obtidas pelo Google) é possível saber apenas que: o “doutor” que o acompanha é também conseqüência de um bacharelado em Ciências Jurídicas; fez um “Curso de Informação” na Escola Superior de Guerra, sob indicação do Depto. de Polícia Federal (<http://www.stf.jus.br/arquivo/biblioteca/PastasMinistros/AdalicioNogueira/DadosDatas/006.pdf>); até 1996 foi empregado da Telebrás (Proc. 00155-2004-006 do 10º Tribunal Regional do Trabalho); e, ao que tudo indica, virou pecuarista no estado de Goiás.

para pior), está ligada a sistemas de cultura e de comunicação. Sua história é um registro de conflito e acomodação num terreno sempre em mutação. Tem seus momentos de tragédia e de heroísmo, é claro, mas geralmente acontece em áreas nebulosas e obscuras, onde a ortodoxia se esbate em heresia e rascunhos fixam-se como textos impressos. Parte da história da censura leva à Bastilha ou ao Goulag, mas a maior parte pertence à zona crítica do controle cultural, onde o censor se torna um colaborador do autor e o autor um cúmplice do censor.

No Brasil, como na França e na Alemanha, a censura também foi exercida como uma forma de aprimorar a expressão artística e potencializar seu caráter pedagógico. Durante as duas décadas em que funcionou, o Conservatório Dramático censurou previamente os textos das peças com a finalidade de tornar o Teatro no Brasil “uma força de civilização”, como disse Machado de Assis no parecer que liberou, contrariado, a exibição cênica de *Clermont ou A mulher do artista*. A Resolução Imperial de 28/08/1845, reproduzida parcialmente no ato que designou Machado de Assis para o cargo de censor, esclarece por quais fundamentos deveria se dar o julgamento e, por conseguinte, porque não pôde ele recomendar a proibição da peça (“negar licença”):

O julgamento do Conservatório é obrigatório quando as obras censuradas peccarem contra a veneração à Nossa Santa Religião, contra o respeito devido aos Poderes Políticos da Nação e às Autoridades constituídas, e contra a guarda da moral e decência publica. Nos casos, porém, em que as obras peccarem contra a castidade da língua, e aquella parte que é relativa à Orthoépia, deve-se notar os defeitos, mas não negar a licença.

Se aos nossos olhos, que vêem o século XIX daqui do século XXI, parece evidente a contradição entre a pretensão civilizatória da censura e seu fundamento moral-religioso, à sociedade daquela época não o era. Ao menos é possível afirmar que a combinação entre censura e moralidade feita no âmbito do Conservatório de modo algum era vista como uma violência, até mesmo pelos autores censurados; é o que deixa claro José Luís Jobim (2004) ao comparar a censura de uma peça de Émilie Augier no Brasil e na França.

Mas um forte indício de que a censura praticada pelo Conservatório não se parecia nem um pouco com a Censura Federal, inaugurada com a Constituição de 1967, está num relatório administrativo publicado no *Almanak Laemmert*<sup>89</sup> de 1864 (à página

---

<sup>89</sup> Esta fonte primária de conhecimento sobre a História do Brasil, o Almanak Laemmert, está integralmente disponível em meio eletrônico no sítio da Biblioteca Nacional. Deste site (<http://www.bn.br/bndigital/novidades.htm>) retirei as informações que se seguem: *Almanaque mais antigo do Brasil está disponível no site da Biblioteca Nacional* O Almanak Laemmert, publicado no Rio de Janeiro entre 1844 e 1889, pelos irmãos Eduard e Heinrich Laemmert, está disponível no site da Fundação Biblioteca Nacional, no link Biblioteca Digital. O mais antigo almanaque brasileiro agora pode ser consultado na versão HTML e DJVU - que permite a pesquisa por palavras dentro de cada fascículo.

6 do Suplemento). Nesse relatório a Direção do Conservatório Dramático faz uma espécie de balanço do trabalho realizado no ano anterior, destacando as dificuldades enfrentadas, e noticia resumidamente o projeto apresentado ao governo visando sua reorganização, isto é, visando a ampliação de suas competências censórias e conseqüentemente de sua estrutura.

*Conservatorio dramatico.*—Este conservatorio foi instituido em 1843 com o um de promover os estudos dramaticos, e o melhoramento da scena brasileira; e pouco depois commetteu-lhe o governo a censura das peças que fossem destinadas á scena nos theatros da cidade do Rio de Janeiro, estabelecendo as regras por que se devia dirigir, e determinando as suas attribuições; finalmente foi auxiliado com a subvenção de 600\$ rs. por anno.

Constantemente se tem elle esforçado para desempenhar a sua missão e cumprir o encargo que aceitou. Dispondo, porém, de recursos muito limitados, e faltando-lhe os necessarios meios de acção, não tem sido, qual se desejára, o resultado dos seus trabalhos; cumpre entretanto reconhecer que, por effeito daquellas attribuições que o governo lhe conferio, ainda que de curta extensão, muitos abusos se tem corrigido, que anteriormente erão frequentes nas representações theatraes, e gravemente offendião a decencia, e a moral publica.

Convencido de não poder com a sua actual constituição prestar os serviços que delle se esperavão, resolveu o conservatorio, no anno passado, submeter á consideração do governo um projecto para sua reorganisação, cujas principaes disposições são :

Competir ao conservatorio não só a censura das peças, no interesse da moral publica, em todos os theatros, com recurso para o governo, mas tambem a critica litteraria, quanto ao que fór subvencionado;

Ter o direito de exercer inspecção interna nos theatros.

Serem desempenhadas estas funcções por uma commissão ou jury dramatico com duração determinada, composto, por nomeação do governo, de membros effectivos do mesmo conservatorio, com um inspector geral dos theatros ;

Instituirem-se as aulas necessarias ao progresso da arte, e da litteratura dramatica nacional.

O governo, reconhecendo a necessidade de melhorar o estado dos nossos theatros, e de favorecer o desenvolvimento daquelle ramo da litteratura, necessidade já exposta em anteriores relatorios, entende que convem habilitar este conservatorio para prestar tão importante serviço, assentando-o sobre bases mais convenientes.



Na verdade, o relatório indica que a turma do Conservatório fazia planos de ampliar suas atividades para além dos limites do liberalismo moderado do Império. Muito provavelmente o governo de S.M.I. entendeu que eles queriam ter poder de polícia para “fazer e acontecer”. Foi o último relatório administrativo, porque naquele mesmo ano o Conservatório foi extinto sem dó, nem piedade.

Por isso mesmo o Conservatório Dramático não integra aquela “parte da história da censura” que leva à Bastilha ou ao Goulag ou, no caso do Brasil, aos porões da

---

*Os irmãos foram os fundadores da Livraria Universal e da Tipografia Laemmert. Lançaram diversos autores brasileiros e publicaram por décadas, de 1833 até 1930, o famoso almanaque, considerado atualmente como um instrumento indispensável de consulta para conhecimento do passado comercial, financeiro e social brasileiro do Século XIX e início do Século XX.*

*Nascidos no Grão-ducado de Baden, que era localizado no sudoeste da Alemanha, às margem do Rio Reno, os irmãos Laemmert foram os pioneiros do mercado livreiro e tipográfico brasileiro.*

*O acervo do Almanak Laemmert pertence à Coordenadoria de Publicações Seriadadas e tem 46 edições com cerca de 55 mil imagens, com nominatas de oficiais da corte e ministérios, Guarda Nacional, nobreza titulada, suplementos com informações sobre legislação, dados do censo e propaganda comercial.*

*O órgão norte-americano Center for Research Libraries foi o responsável por digitalizar todo o almanaque e o encaminhou à Biblioteca Nacional que teve a iniciativa de disponibilizá-lo na web.*

Ditadura como o DOPS.<sup>90</sup> E merece registro neste trabalho porque se trata de uma exceção, um contraponto à noção de censura consolidada pela ditadura militar de 1964. Para que possamos compreender alguns dos argumentos e traumas, que marcaram o desenvolvimento da classificação indicativa desde 1988, devemos olhar para as “áreas nebulosas e obscuras” onde o texto do Direito parece repousar calma e silenciosamente sobre o seu contexto de aplicação, parece encobri-lo como se não coexistissem em constante tensão (já sabemos que a tensão entre texto e contexto é inerente a qualquer processo de aplicação do Direito).

Não que a Constituição do Império<sup>91</sup> ou o período transcorrido sob sua vigência não nos tenha legado exemplos de como o Poder do Estado pode ser mobilizado, em nome do Direito, para aniquilar<sup>92</sup> os conflitos e as tensões que não só existem como justificam a existência do próprio Direito. Ou seja, também no Império abundam evidências de como o Direito — concebido exclusivamente como manifestação estatal — pode ser usado contra direitos historicamente consolidados. A outorga da Constituição de 25/03/1824 é, sem dúvida, o exemplo mais expressivo: a imposição violenta do “projeto de Constituição” de D. Pedro I como forma de suprimir o conflito gerado pelas províncias (Pernambuco, Paraíba, Rio Grande do Norte, Ceará e Piauí) que se recusaram a aceitar o texto depois da dissolução da Assembléia Nacional Constituinte.<sup>93</sup> Coube a Frei Caneca do Amor Divino, representante junto a Câmara do Recife, ensinar ao jovem imperador que não pode haver texto sem contexto. É claro que

---

<sup>90</sup> DOPS é uma sigla que significa Departamento de Ordem Política e Social. Porém, é preciso esclarecer que a censura não era exercida pelo DOPS. Apesar de Diogo Mainardi ter dito, na **Veja**, que era sim. No momento oportuno, na nota de rodapé 216, vamos entender a motivação do equívoco.

<sup>91</sup> Continuo afirmando, como o fiz no livro *Justiça Procedimental* (ROMÃO, 2005), que a Constituição outorgada de 1824 inaugura o Estado Liberal no Brasil. Mas não deixo de reconhecer suas incongruências com o liberalismo, como apontam Paulo Bonavides e Paes de Andrade (2002, p. 43-48-102). Os limites à plena vigência do paradigma do Estado Liberal “estavam postos pela herança colonialista e escravocrata, pelo veio absolutista de um sistema ‘integrado’ pelo Poder Moderador e pelos interesses econômicos das elites representados no Parlamento e consubstanciados nos dispositivos normativos”.

<sup>92</sup> Sem qualquer sentido figurado, o período Regencial está repleto de episódios nos quais o Estado centralizador aniquilou não só as pretensões contrárias como as pessoas que as sustentavam, entre outros destacam-se: a Farroupilha, no Sul; a Sabinada, na Bahia; a Balaiada, no Maranhão, Piauí e outras províncias vizinhas; a Cabanagem, no Grão-Pará; e a sucessão de revoltas escravas na Bahia (Revolta dos Malês) e no Rio de Janeiro (Insurreição de Manuel Congo).

<sup>93</sup> Antes mesmo de proclamar a Independência política do país, D. Pedro I havia convocado uma Assembléia Nacional Constituinte em 3/06/1822 (CAMPANHOLE, 1994, p. 780) com fins de realizar a ordenação jurídica do Estado e da sociedade, observados os interesses agrários e mercantis das elites nacionais e portuguesas. Sua Majestade não teve êxito na mediação dos interesses, por isso, decidiu dissolver a Assembléia. Não satisfeito elaborou um texto para Constituição do Império, que chamou de projeto, e por força do Decreto de 11/03/1824 mandou que todas as Câmaras Legislativas do país jurassem sua conformidade com o texto.

a ousadia lhe custou a vida: S.M.I. o mandou executar alguns anos depois a pretexto de sua participação na Confederação do Equador.

Apenas esse episódio daria uma tese inteira. Creio que fica fácil perceber que não é por falta de interesse científico que nego aqui tratamento à história do Direito no Império. Abordo nesta tese exclusivamente o fenômeno jurídico após 1889 porque é com a República que o Direito estabelece sua diferença, adquire autonomia funcional e pode ser descrito como um sistema dinâmico independente da Religião e da Moral, como uma linguagem especializada na resolução de problemas sociais, enfim, como um código normativo próprio. E, por consequência, é a partir da República que podemos observar nitidamente as interações entre este “novo sistema” e os demais subsistemas sociais como a Política, a Economia e a Cultura. Ao longo das décadas pudemos observar interações que reforçaram a integridade do Direito e interações que favoreceram sua subordinação, sua corrupção ou sua colonização. A censura, entre outras manifestações do poder de polícia exercido pelo Estado, sempre foi corrupção.

## Arcabouço jurídico da censura

Fazendo uma leitura paradigmática dos textos das sete Constituições republicanas, incluindo a atual, pode-se visualizar o seguinte quadro:

<b>Sem Censura</b>	
Constituição da República Dos Estados Unidos Do Brasil de 1891	Constituição da República Federativa Do Brasil De 1988
Art 72 – A Constituição assegura a brasileiros e a estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à liberdade, à segurança individual e à propriedade, em termos seguintes: § 12 - Em qualquer assunto é livre a manifestação de pensamento pela imprensa ou pela tribuna, sem dependência de censura, respondendo cada um pelos abusos que cometer nos casos e pela forma que a lei determinar. Não é permitido o anonimato.	Art. 5º - IX - é livre a expressão da atividade intelectual, artística, científica e de comunicação, independentemente de censura ou licença; Art. 220. 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. § 2º - É vedada toda e qualquer censura de natureza política, ideológica e artística. § 3º - Compete à lei federal: I - regular as diversões e espetáculos públicos [...]; II - estabelecer os meios legais que garantam à pessoa e à família [...].
<b>Paradigma do Estado Liberal</b>	<b>Paradigma do Estado Democrático de Direito</b>

<b>Com Censura</b>				
Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1934	Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1937	Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1946	Constituição da República Federativa do Brasil de 1967	Emenda Constitucional Nº 1, de 1969
9) Em qualquer assunto é livre a manifestação do pensamento, sem dependência de censura, <b>salvo quanto a espetáculos e diversões públicas [...]</b>	15) todo cidadão tem o direito de manifestar o seu pensamento, oralmente, ou por escrito, impresso ou por imagens, mediante as condições e nos limites prescritos em lei. A lei pode prescrever: a) com o fim de garantir a paz, a ordem e a segurança pública, <b>a censura prévia da imprensa, do teatro, do cinematógrafo, da radiodifusão, facultando à autoridade competente proibir a circulação, a difusão ou a representação;</b>	Art 141 - § 5º - É livre a manifestação do pensamento, sem que dependa de censura, <b>salvo quanto a espetáculos e diversões públicas [...]</b>	Art 8º - Compete à União: d) <b>a censura de diversões públicas;</b> Art 150 - § 8º - É livre a manifestação de pensamento, de convicção política ou filosófica e a prestação de informação sem sujeição à censura, <b>salvo quanto a espetáculos de diversões públicas [...]</b>	Art. 8º Compete à União: d) <b>prover a censura de diversões públicas;</b> Art. 153 - § 8º É livre a manifestação de pensamento, de convicção política ou filosófica, bem como a prestação de informação independentement e de censura, <b>salvo quanto a diversões e espetáculos públicos [...]</b>
<b>Paradigma do Estado Social</b>				

Vê-se que não sem motivo a Constituição de 1891 é considerada expressão do paradigma do Estado Liberal. O texto prescrevia ostensivamente a proteção das liberdades fundamentais, como a liberdade de expressão, de locomoção e de credo, que seriam garantidas por um Estado mínimo, ou seja, sem grandes competências para intervir na conformação política e econômica da sociedade.<sup>94</sup>

Entretanto, o sistema de produção capitalista produziu, além de uma aceleração artificial do consumo, uma série de desigualdades sociais que começam a colocar em xeque a ordem liberal e, a um só tempo, animam os movimentos coletivos de massa cada vez mais significativos. Tais movimentos se reforçam com a luta pelos direitos coletivos e sociais, como o de greve e de livre organização sindical e partidária, como o salário mínimo, a jornada máxima de trabalho, a seguridade e previdência sociais, o acesso de todos à saúde, à educação e ao lazer.

Estou falando do Brasil do final do século XIX e do início do século XX, quando a industrialização do país financiada em grande parte pelo capital da lavoura cafeeira e, de forma mais modesta, pelo capital estrangeiro (AQUINO *et al.*, 2000, p. 258) propiciou tanto a formação de uma burguesia tipicamente urbana quanto do proletariado. E com essa nova classe ascendeu um conjunto de novas necessidades sociais pertinentes à divisão do trabalho e à inclusão nas cidades. Este novo contexto intensamente marcado pelas relações capital-trabalho, exorbitado por desigualdades

---

<sup>94</sup> Dito isso fico obrigado a contestar uma informação que Sérgio Mattos (2005, p. 102-103) registra em sua obra seminal **Mídia controlada**. O autor afirma que pouco depois da proclamação da República “o governo baixou o Decreto 557, de 21 de julho de 1897, subordinando os espetáculos e diversões públicas à censura da polícia”. Não foi bem assim, pois o Decreto nº 2.558 (e não 557), editado em 21 de julho de 1897, é verdadeiramente um código de postura municipal — desses que regulam medidas de polícia administrativa, de higiene, ordem pública e funcionamento dos estabelecimentos comerciais, etc. Os poderes que conferia ao chefe de polícia são quase os mesmos que hoje possui qualquer integrante do Corpo de Bombeiros, vale conferir o que diz seu art. 1º: *A nenhuma casa de espectáculos concederá o chefe de policia autorização para inaugurar-se sem que se tenha verificado a solidez, condições sanitarias e commodidade do edificio, podendo aquella autoridade mandar fechar-a quando ameace a segurança ou prejudique o bem-estar do publico, especialmente quando as divisões internas não offereçam facil sahida aos espectadores, na hypothese de algum sinistro. Para qualquer alteração nas divisões e distribuições internas dos theatros existentes precederá aprovação do plano respectivo*. Mattos registra também que o Decreto nº 4.743, de 31 de outubro de 1923, “regulamentava os abusos da imprensa” quando, a rigor, apenas fixava o modo como os crimes previstos no Código Penal (como difamação, injúria e calúnia) deveriam ser punidos quando “cometidos pela imprensa” (art. 1º), sem qualquer previsão de censura prévia. O autor ainda faz breve menção à instituição da “censura das casas de diversões” em 1928. De fato, na vigência da Constituição de 1891 foi editado o Decreto nº 18.527, de 10 de dezembro de 1928, com a finalidade de regulamentar a “organização das empresas de diversões e da locação de serviços theatras”, muito embora nesse texto possamos encontrar várias menções à censura atribuída a um “censor geral de theatros”. Contudo, mesmo diante dessa evidência irrefutável, seria necessário analisar a aplicação desse Decreto de 1928 junto aos Relatórios anuais do Ministério da Justiça para ver se houve a prática da censura. Só não o fiz porque justamente a partir de 1929 não estão disponíveis em meio eletrônico no sítio da Biblioteca Nacional. Podemos encontrar lá os relatórios produzidos entre 1825 e 1928.

materiais e, portanto, cravado por uma nova conflituosidade passa exigir uma outra ordenação social, passa a demandar um novo “texto” normativo ao Estado, não mais limitado ao policiamento das relações entre indivíduos, mas vinculado ao reconhecimento e à promoção de coletividades.

Mas o que digo sobre o Brasil vale, em linhas gerais, para a Inglaterra e para outros tantos países ancorados no sistema de produção capitalista e abrangidos pelo mesmo paradigma.

Já em 1917 uma onda de tensões e conflitos, como a que varria o México e a Rússia, atingiu vários centros urbanos brasileiros: iniciavam-se as greves e com elas um período de modificações estruturais no país. Num primeiro momento, o Estado respondeu com cacete e chumbo grosso às novas questões do operariado. Mas, ao invés de recuar, a modernização se desenvolvia e se multiplicava em demandas, em conflitos, isto é, em manifestações evidentes de uma renitente e incessante autonomia privada exercida, agora, de forma mais organizada: a realização da Semana de Arte Moderna, a criação do Partido Comunista do Brasil (PCB) e o levante do Forte de Copacabana, em 1922; a campanha da Coluna Prestes, de 1924 a 1926; a organização do Bloco Operário Camponês, em 1926; entre outras tantas (AQUINO, 2000b).

Assim, vai se configurando a sociedade do século XX, não mais como uma sociedade de indivíduos-proprietários privados, mas como uma sociedade fracionada em classes e partidos. Mudanças profundas também de toda ordem conformam a nova sociedade de massas que surge após a 1ª Guerra Mundial. No que atende diretamente ao enfoque deste trabalho, desde o socialismo implantado na União Soviética em 1918, passando pelas sociais democracias como as da Alemanha de 1919 e da Áustria de 1920, até o nazismo e o fascismo em ascensão, todas as formas de organização política configuraram um novo paradigma, o do Estado Social, que, por sua vez, pressupõe a materialização dos direitos anteriormente formais. Não se trata apenas do acréscimo dos chamados direitos de segunda geração (os direitos coletivos e sociais), mas inclusive da redefinição dos de 1ª (os individuais); a liberdade não mais pode ser considerada como o direito de se fazer tudo o que não seja proibido por um mínimo de leis, mas agora pressupõe precisamente toda uma variedade de leis sociais e coletivas que possibilitem, no mínimo, o reconhecimento das diferenças materiais e o tratamento privilegiado do lado social ou economicamente mais fraco da relação, ou seja, a internalização na legislação de uma igualdade não mais apenas formal, mas tendencialmente material.

Não mais se acredita na verdade absoluta de cunho matemático dos direitos individuais (CARVALHO NETTO, 1999, p. 106-107).

No lugar de um Estado Liberal pretensamente “neutro”, restrito à proteção dos indivíduos e ao controle da sociedade, surge um Estado capaz (isto é, dotado de inúmeras competências) para promover determinada realidade social. Trata-se do Estado Social, que surge após a Primeira Grande Guerra e se estabelece após a Segunda, destinado a re-equilibrar as relações sócio-econômicas pela intervenção direta na economia e pela compensação das desigualdades através da prestação de serviços e da concessão de direitos denominados sociais. Marcelo Cattoni de Oliveira (2002, p. 59-60) explica que neste novo paradigma, cuja tônica é a materialização do direito em prestações promocionais da Administração Pública:

Sob o paradigma do Estado Social, assim como os direitos fundamentais, o princípio da separação dos poderes é reinterpretado. Nesse contexto, caberia falar de funções do Estado e não em separação de poderes, já que não haveria propriamente uma atribuição de diferentes competências a órgãos distintos [...]

Aqui já é possível perceber que a passagem do paradigma do Estado Liberal para o do Estado Social importará a redefinição e recolocação dos postulados basilares do Direito, ampliando as possibilidades para que a Administração Pública promova direitos e também violações a direitos. O Estado Social promoveu, sobretudo, a união entre o abuso de poder e a legalidade. A censura é inegavelmente o maldito fruto dessa relação promíscua.

A Constituição de 1934 não só constitucionalizou o paradoxo da censura. É preciso reconhecer que ela introduziu inovações que caracterizam a superação do modelo liberal: ao instituir o mandado de segurança, por exemplo, fez muito mais do que reiterar os direitos e as garantias individuais, atribuiu “judicialidade” plena às liberdades, ou seja, estabeleceu condições para que se pudesse transpor o engodo em que se transformou a igualdade jurídico-formal sob a ação do capitalismo. No tocante aos direitos sociais houve tantas inovações que Paulo Bonavides e Paes de Andrade (2002, p. 332) não hesitam em registrar que “não padece dúvida que a tônica da Constituição de 34 recaiu sobre o Estado social”. A constitucionalização do salário mínimo, do direito à associação sindical e profissional vincam tão fortemente o Ordenamento Jurídico no Brasil que, de fato, não parece possível negar a ocorrência do paradigma do Estado Providência.

Mas o Estado maximizado em suas competências, exacerbando a função recíproca do Direito, logo se revelou um instrumento de controle da sociedade a serviço dos interesses particulares que o governavam.

E assim, em 1937 instalou-se o Estado Novo, lastreado numa nova constituição outorgada, e com ele um longo período de concentração de poderes no âmbito do executivo. Se é certo que Vargas implementou uma modernização do aparelho de Estado, criando uma burocracia mais eficiente e dando contribuições diversas à consolidação e à codificação dos principais ramos do direito, é também certo que atribuiu a essa burocracia poder muito mais amplo do que poderia prever qualquer projeto republicano. Bonavides e Andrade (2002, p. 339) resumem nas seguintes palavras:

A Constituição de 1937, enfim, está na base do surgimento de uma burocracia estatal com pretensões legislativas, de um Poder Executivo centralizado e extremamente forte, de um Legislativo pulverizado e convertido em Conselho Administrativo. [...] A Constituição de 37 não respeitou nem mesmo seu próprio texto, concentrando direitos numa única pessoa (o Presidente). Ela foi o biombo de uma ditadura que sequer tinha preocupações com disfarces.

E sem disfarces viu-se a mais dura e temerosa face do Estado autocrático no Brasil: violências de toda sorte foram perpetradas por agentes estatais contra a população civil. Sob a Chefia do Capitão Filinto Müller, a polícia na ditadura Vargas exterminou os opositores do regime com procedimentos tipicamente nazi-fascistas; aliás, no período, houve colaboração intensa entre Brasil e Alemanha. Dentre outras tantas aproximações destaca-se a criação do Departamento de Imprensa e Propaganda (DIP), claramente inspirado no aparelho nazista de propaganda idealizado por Joseph Goebbels.

Em se tratando de censura, não se pode dizer que o “vento democrático”, que brandiu a Constituição de 1946<sup>95</sup>, fez mudar o curso do processo de degradação do Estado Social. Porque essa Constituição não só repetiu palavra por palavra a ressalva à livre manifestação do pensamento<sup>96</sup> posta pela Constituição de 1934 como recepcionou

---

<sup>95</sup> Diriam Paulo Bonavides e Paes de Andrade (2002, p. 339), entre o autoritarismo de Vargas e o dos militares golpistas de 64 soprou um vento renovador e liberal em solo brasileiro: o da Constituição de 1946. De outro modo diriam os mais cétricos (WOLKMER, 2002, p. 114): foi apenas uma brisa passageira.

<sup>96</sup> A Constituição de 1946 (artigo 141, § 5º) estendeu a proibição à propaganda de preconceitos de raça e classe. “Este último”, esclarece Domingos Dresch da Silveira (2000), “tinha como endereço certo a divulgação das idéias marxistas que eram veiculadas, em especial, pelo Partido Comunista Brasileiro que, não por acaso, havia sido proscrito (leia-se: censurado) pela própria Assembléia Nacional Constituinte”.

o Decreto nº 20.493, de 24 de janeiro de 1946, que instituiu o Serviço de Censura de Diversões Públicas do Departamento Federal de Segurança Pública.

Esse decreto foi o primeiro ato normativo que regulamentou detalhadamente o exercício da censura como uma atividade policial, como matéria de segurança pública. Ele é uma demonstração de que a reinterpretação do princípio da separação dos poderes, de que falou Marcelo Cattoni de Oliveira mais acima, serviu para concentrar poderes no Executivo usurpando atribuições do Legislativo e do Judiciário. Nos termos do Decreto 20.493/46 o Chefe do Serviço de Censura podia quase tudo: regulamentava procedimentos e critérios para execução da atividade (“a juízo do S.C.D.P.”), fiscalizava o cumprimento das normas relativas à produção e à exibição de diversões públicas (da exibição do certificado de censura ao registro de artistas) e aplicava sanções em casos de inobservância das regras fixadas (“Ao Chefe do S.C.D.P. compete a imposição das penalidades”). Imagine se hoje em dia um delegado de polícia pudesse criar regras sobre o modo como a atividade deve ser desempenhada — definindo critérios sobre o uso de algemas, por exemplo —, pudesse fiscalizar a execução do trabalho sob sua responsabilidade e pudesse ainda julgar o cumprimento das regras impostas à sociedade. Enfim, imaginemos um delegado de polícia que concentrasse, ao mesmo tempo, a função de legislar, de fiscalizar e de julgar. Inimaginável, não? Pois bem, guardadas as devidas proporções, esse “super-delegado” era o Chefe da Censura, que só não podia tudo porque estava subordinado a burocratas mais poderosos. Sobre essa concentração quase total de poderes estruturou-se primeiro o Serviço de Censura de Diversões Públicas do Departamento Federal de Segurança Pública e depois a Divisão de Censura de Diversões Públicas do Departamento de Polícia Federal, ambos vinculados ao Ministério da Justiça.

Tamanho poder exercido pela Censura, principalmente depois da “Constituição” de 1969 que incorporou o AI-5, explica tanto as arbitrariedades cometidas quanto o temor que as nutria.

Pode-se dizer, sem sombra de dúvida, que o Decreto 20.493/46 estabeleceu um modo de fazer censura que seria integralmente acolhido pela ditadura militar. Nesse sentido mais vale o testemunho de Coriolano Fagundes (1975, p. 24): “embora parcialmente alterado e complementado por decretos mais recentes, ainda hoje é o Dec. 20.493 a coluna vertebral do organismo censório federal”.

Todavia, a caracterização da censura como atividade policial fixada pelo citado Decreto acabou estimulando a sobreposição de competências entre a Polícia Federal e as

Polícias Civis dos estados membros. Com tanto poder disponível à censura não é difícil entender o interesse das polícias pela atividade. Situação que se agravou com a criação de Brasília, como registra Coriolano Fagundes (1975, p. 24-25):

Começou então a fase de desentendimento total no que diz respeito à matéria. O SCDP declarava-se único órgão com competência de fazer censura e multava, sobretudo os exibidores de filmes, todo aquele que se submetesse a censura estadual. As polícias estaduais (especialmente da Guanabara e São Paulo, depois imitadas pelas de Minas Gerais, Rio Grande do Sul, Goiás e outras), por seu turno, não desembaraçavam programa algum de cinema cujos filmes não houvessem sido liberados por seus respectivos serviços de censura. Isto porque — argumentavam — o poder de polícia é atribuído ao estado-membro, pela Constituição. A Censura é órgão policial, logo... Além disso, os juizados de menores, encabeçados pelos do Rio e de São Paulo, também começavam a se interessar e a exercer censura. Resultava daí que um filme, era censurado pelo governo federal em Brasília, onde pagava taxa, pelo Executivo estadual, que também taxava e, finalmente, pelo Juizado de Menores local.

A citação esclarece a confusão que havia antes de 1967 como também nos ajuda a entender o motivo pelo qual o Deputado Nelson Jobim (PMDB-RS) conseguiu rapidamente por fim às discussões calorosas travadas na Assembléia Nacional Constituinte (ANC) em torno da abolição da censura fazendo com que até o Partido dos Trabalhadores (PT), que era contrário à inclusão da classificação indicativa entre as competências da União, votasse pela aprovação da novidade. Mas não vou botar o carro na frente dos bois, volto a esse “momento constituinte” no próximo capítulo.

Pois bem, a Constituição de 1967 e a Emenda Constitucional N° 1 de 1969 fizeram com que a censura deixasse de ser uma exceção à liberdade de expressão e finalmente se transformasse num dever do Estado, num serviço público da União. Muito embora os textos das Cartas de 1967 e 1969 prescrevessem, como afirmou Pedro Aleixo, “dispositivos que a nossa tradição liberal já havia consagrado”, Leonardo Barbosa (2009) explica em sua tese de doutorado (de onde recolhi a citação do vice-presidente da República de Costa e Silva) que:

Essa pequena concessão aos “constituintes” mais liberais não significava, entretanto, que o regime militar estava disposto a firmar um compromisso com os direitos fundamentais. Pelo contrário. Talvez significasse que os militares viam em tais direitos construções inofensivas, que sempre poderiam ser parcialmente suspensas ou excepcionadas naquilo que interessasse ao regime [...]

Leonardo Barbosa (2009) recorre ainda a uma passagem do **História constitucional do Brasil** (2002) na qual Paulo Bonavides e Paes de Andrade afirmam, em reforço à sua suposição, que: o “poder arbitrário do sistema desnudou suas reais

intenções, exatamente quando os dispositivos formais dos textos [de 1967 e 69] que garantiram a liberdade de expressão, de reunião, de imprensa, foram violentados pela censura e pela repressão policial” (2002, p. 448).

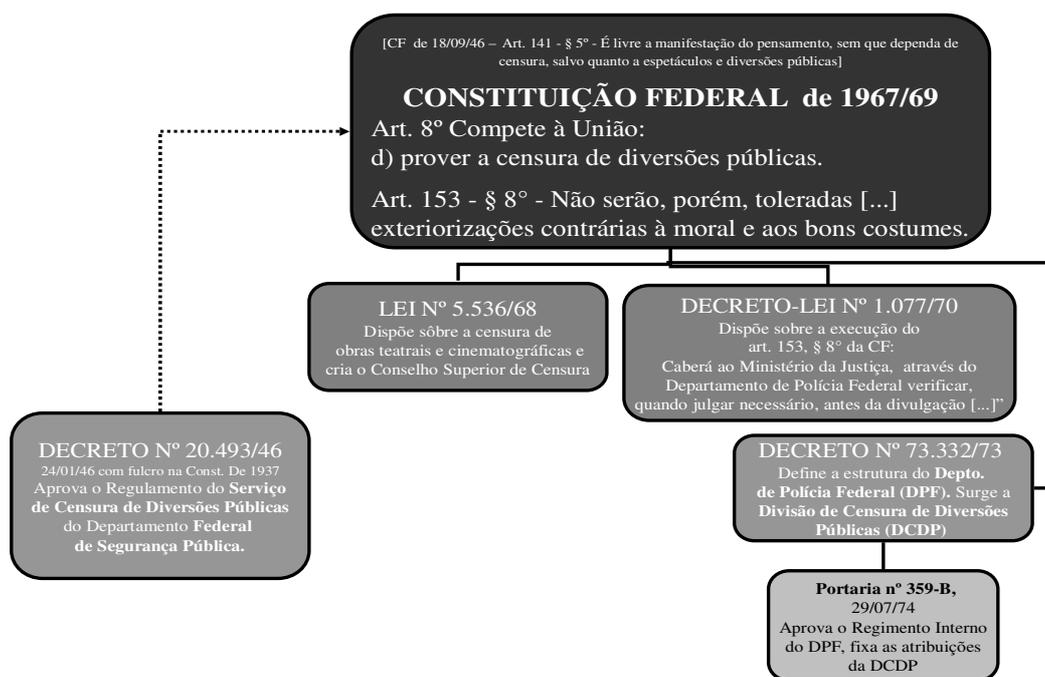
A repressão policial, da qual a censura é uma espécie, certamente pode nos levar às profundezas do regime militar. É claro que a censura dos meios de comunicação é uma forma de controle muito mais sofisticada do que o porrete. Pode-se dizer que Governos autoritários lançam mão da censura justamente para não ter que recorrer o tempo todo às baionetas e à cavalaria; aí, num certo sentido e com muita boa vontade, a censura pode ser vista como uma negação à repressão armada. Pode-se argumentar até que a existência da censura acaba por evitar que jornalistas desapareçam, que redações explodam e que empresas de comunicação venham à falência. Mas, ainda que possamos encará-la como um “mal menor”, a censura não deixa de ser repressão. Aqui, “a mão que afaga é a mesma que apedreja”.

Assim, não podemos nos deixar enganar pela “tão propagada limitação intelectual dos censores, seus atos pitorescos, motivo de chacota até hoje” (SOUZA, 2006, p. 77). Por mais que a Censura tenha sido fonte inesgotável de “besteiras” para o FEBEAPA de Stanislaw Ponte Preta (1967) não se pode esquecer que sua institucionalização foi fundamental para a sustentação do regime militar. O caso de “Antonio Romero Lago” ilustra e sintetiza com precisão essa aparente ambigüidade do “cão que ladra, mas não morde” que caracterizava a censura. Em 1966, Sérgio Porto (p. 29) não podia saber que o “novo chefe do Serviço de Censura, sr. Romero Lago”, aquele que queria impedir que cineastas estrangeiros filmassem o Brasil “a fim de evitar que distorcessem a realidade nacional”, fosse na verdade Hermelindo Ramirez Godoy um criminoso foragido, condenado a mais de 20 anos de prisão por mandar matar um pai e seu filho na cidade de São Borja, Rio Grande do Sul. Apenas em abril de 1968 o Governo Militar, pressionado pela oposição, se manifestaria oficialmente sobre a farsa (a nota oficial foi lida no Congresso Nacional pelo Sen. Eurico Rezende, líder do Governo). Mas aí o episódio já havia contribuído para revelar o que a Ditadura queria tanto esconder: sob a fachada da proteção da moral e dos bons costumes da Censura Federal ocultava-se um aparelho repressivo e criminoso.

Não se pode esquecer que no fim do ano de 1968, em 13 de dezembro, foi decretado o Ato Institucional nº 5 (AI-5) sob a justificativa de que as tensões protagonizadas pelos movimentos sindical e estudantil assinalavam “processos subversivos e de guerra revolucionária”. Ou seja, ao longo do ano o Governo foi se

despindo tão rapidamente de seus escrúpulos e expondo suas vergonhas que pôde desnudar-se por completo numa verdadeira Ditadura.<sup>97</sup>

Com a Constituição de 1967 na manga pôde a ditadura militar lançar mão de diferentes atos normativos para, então, instituir no âmbito da Administração Pública a Censura Federal. Em 1974 estava composto o quadro normativo no qual se inscreveria a atuação da censura no Brasil:



Esse era o quadro básico. Existiam ainda dois outros conjuntos de normas que podem ser considerados complementares.

Em regra, os trabalhos que tratam da Censura Federal mencionam um conjunto de normas que fora recepcionado pela Carta Política de 1967/69 a exemplo do Decreto 20.493/46. Esse conjunto constitui-se dos seguintes atos:

a) **Decreto nº 51.134**, de 3 de agosto 1961, que regulava “os programas de teatro e diversões pública através do rádio e da televisão, o funcionamento de alto-falantes” e dava outras providências bem ao gosto do presidente que proibiu o lança-perfume no país. Aliás, o art. 4º prescrevia que: “Nos programas de televisão é terminantemente proibido a apresentação de artistas em traje menores, ou de maiôs, e, ainda que se trate de propaganda comercial, a apresentação de peças íntimas femininas”.

<sup>97</sup> Leonardo Barbosa (2009) retrata de forma impecável — e bem mais abrangente — isso que apresentei como o desnudamento da ditadura militar num dos tópicos de sua tese intitulado: “*Às favas os escrúpulos*”: o rápido aprofundamento na ditadura. A frase entre aspas é de autoria de Jarbas Passarinho, um dos ministros presentes à reunião de Governo em que se discutira e aprovava o AI-5.

b) **Decreto nº 544**, de 31 de janeiro de 1962, que regulou “a projeção de películas cinematográficas e a propaganda comercial através das emissoras de televisão”. Editado sob o signo do nacionalismo de Jango, esse ato regulamentar dispunha que:

Art. 2º Nos horários compreendidos das 12:00 às 15:30 horas, das 15:30 às 19:00 e das 19:00 às 22:30 horas, será permitida a apresentação de 60 (sessenta) minutos de filmes estrangeiros, em cada período. No horário restante soma dos períodos entre 22:30 e 12:00 horas, será guardada a mesma proporção.

c) **Lei nº 4.483**, de 16 de novembro de 1964, que, ao reorganizar o Departamento Federal de Segurança Pública (DFSP), criou 20 cargos de censor — acessíveis a Inspetores de polícia sem qualificação superior — e fomentou a reestruturação da carreira.

d) **Decreto nº 56.510**, de 28 de junho de 1965, que aprovou o Regulamento Geral do Departamento Federal de Segurança Pública e, como consequência, ampliou os poderes do “Chefe da Turma de Censura de Diversões Públicas” ao incumbi-lo de (Art. 508, inciso XIV): “Aprovar ou não as multas aplicadas pelos fiscais, no campo da Censura Federal”.

e) **Lei nº 4.878**, de 3 de dezembro de 1965, que, dispondo “sobre o regime jurídico peculiar dos funcionários policiais civis da União e do Distrito Federal”, teve o cuidado de legalizar a relação promíscua entre Jornalismo e Censura ao fixar num de seus artigos:

Art. 23. A gratificação de função policial é devida ao policial pelo regime de dedicação integral que o incompatibiliza com o exercício de qualquer outra atividade pública ou privada, bem como pelos riscos dela decorrentes.

[...]

2º Ressalvado o magistério na Academia Nacional de Polícia, o exercício da profissão de Jornalista, para os ocupantes de cargos das séries de classes de Censor e Censor Federal [...]

Um terceiro conjunto de normas, que embora tenha tido enorme relevância para o dia-a-dia do serviço não desperta a atenção dos estudiosos da censura, constituiu-se de regulamentos editados e reeditados constantemente pelo Ministro da Justiça, pela Direção Geral do Departamento de Polícia Federal (portarias e instruções normativas, sobretudo) e pelo “chefe da Censura”. Eram esses tipos de atos regulamentares que conferiam significativo poder aos censores (ou técnicos da censura) integrantes da Divisão de Censura de Diversões Públicas (DCDP), criada a partir da edição do Decreto nº 73.332/73 como um órgão central do Departamento de Polícia Federal (DPF).

Por incrível que pareça, era principalmente por meio de ordens de serviço (atos administrativos que por definição obrigam apenas os servidores da Administração) que a DCDP pautava em última instância a relação do Estado com as empresas de comunicação. No fim das contas, era a Divisão que detinha o poder de “burocratizar”<sup>98</sup>, isto é, de impor obstáculos à realização dos lucros da indústria cultural. A Portaria nº 011/67, expedida pelo Chefe do Serviço de Censura (cargo atualmente equivalente ao de Diretor), exemplifica bem o tamanho do poder que detinham os agentes da Censura Federal: “As infrações ao disposto na presente Portaria serão punidas com as seguintes penalidades: advertência, oral e por escrito; multa e suspensão, no âmbito federal. Das penalidades caberá recurso ao Chefe do SCDP, ao Diretor-Geral do DPF e ao Ministro da Justiça”. Isto é, não só apuravam e aplicavam as infrações, como também detinham o poder de julgar os recursos apresentados contra seus próprios atos.

Se descrevo esse poder da Censura Federal como um poder de embargar interesses econômicos creio que fica mais fácil entender a maioria das cartas dirigidas à censura por produtores culturais, artistas, executivos da tevê comercial e empresários de comunicação, copiladas pelo Arquivo Nacional. De qualquer forma, mesmo sabendo que a *indústria da comunicação* fez e faz de tudo pelo seu negócio, soa estranho o tratamento cordial que J. B. de Oliveira Sobrinho, Superintendente de Produção e Programação da Rede Globo de Televisão na época, dispensou a Rogério Nunes, então diretor da DCDP. Logo “o Boni” que, a pretexto de apresentar o texto **Driblando a Censura** (2002) de Ricardo Cravo Albin, disse, numa das orelhas do livro, que a relação de sua turma com a Censura era algo do tipo: os que “cultivam a liberdade de expressão” contra a “burrice”. A carta que reproduzo abaixo em fragmentos, por causa de sua extensão, mostra mais uma vez a procedência da crítica de Darnton ao maniqueísmo falacioso com que a censura é retratada e, além do mais, indica fortemente que nem de longe a relação dos dirigentes da tevê comercial com os burocratas da Censura Federal se assemelhou a uma luta entre o bem e o mal ou entre a inteligência e a ignorância.

---

<sup>98</sup> Isto que Anne-Marie Smith (2000, p. 208) afirma sobre a burocratização da censura dirigida à imprensa também diz respeito aos demais meios de comunicação: “A censura também era uma rotina para os que a executavam. Os principais membros da Polícia Federal responsáveis pela censura consideravam-na apenas outra série de procedimentos policiais burocráticos que em geral funcionava fácil e corretamente”.

FICHADO  
S. A. DCDP



Rio de Janeiro, 28 de maio de 1974

Meu caro dr. Rogerio Nunes

*Carta ao Sr. Nunes*  
Fui informado sobre problemas de tratamento que estariam prejudicando o relacionamento da censora d. Marina Brum com a nossa equipe de produção.

Gostaria de procura-lo pessoalmente para conversar sobre o assunto, mas estou impedido de deixar o Rio por estes dias, devido a inúmeros compromissos de trabalho.

Para sua tranquilidade, no entanto quero destacar o fato de o "Fantástico" ser editado sob supervisão pessoal e direta dos srs. Armando Nogueira e Mauro Borja Lopes, que vêm à emissora todos os domingos para o cumprimento dessa missão. Ambos são profissionais do mais alto gabarito, pessoas educadas e incapazes de uma descortesia, principalmente ao tratar com uma senhora. E, ainda mais, com uma senhora que representa a Censura.

No caso de eventual impedimento de qual quer um daqueles dois diretores, eu próprio venho à emissora e acompanho cuidadosamente a preparação do programa. Em função dessas emergências, tive a oportunidade de de conhecer d. Marina Brum e de testemunhar o excelente relacionamento existente entre ela e a equipe do "Fantástico".

Em mais de uma ocasião, aliás, ela chegou a participar da execução do programa, com sugestões alheias aos problemas da Censura.

Na verdade, o que poderia parecer desatenção para com a censora, seria o ritmo de edição do "Fantástico", programa de atualidades que termina de ser feito enquanto vai ao ar. Varias máquinas de VT são acionadas simultaneamente para o cumprimento do esquema, tornando impossível o acompanhamento de todo o trabalho por uma unica pessoa.

O programa começa a ser transmitido a partir de 20 horas. Entretanto, os gols da rodada e alguns assuntos jornalísticos de ultima hora são recebidos, via Embratel ou satélite, até 21 horas. Apenas a parte humorística (Chico Anisio) e os números de "shows" é finalizada com antecedência, no sábado à noite ou domingo cedo, no mais tardar.

/...

A carta é claramente uma resposta a um questionamento produzido pelo Diretor do DCDP muito provavelmente originado de uma reclamação feita pela censora, "d. Marina Brum", contra o tratamento inadequado que lhe fora oferecido pela equipe do

“Fantástico”, o que por si só justificaria, em parte, o excesso de cordialidade com que o representante da Globo se dirige ao responsável pela Censura Federal, até porque se o Boni fosse homem de comprar briga sem motivo com o Governo não teria feito sucesso na empresa. Todavia, não é o “meu caro” que levanta suspeitas, mas sim o trecho em que Boni registra que “em mais de uma ocasião” a censora pôde colaborar com a execução do programa.

Os dois parágrafos abaixo, que iniciam a segunda página da correspondência, causam estranheza, mesmo se forem lidos com os olhos do pragmatismo empresarial. Afinal, quem poderia imaginar que a Rede Globo propusesse mais censura justamente para solucionar os problemas provocados pela censura à televisão?

Assim, para que um unico censor verificasse todo o programa, ele teria que ver com antecipação, até 20 horas, os segmentos previamente gravados, permanecendo no Controle Mestre da emissora a partir da quele horário para acompanhar o que vai ao ar ao vivo, com imediatividade.

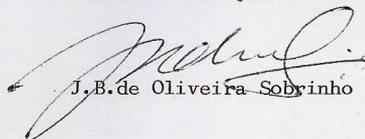
Uma outra solução, seria a escalação de dois censores. Um veria o que já estivesse pronto e o outro acompanharia o que fosse ao ar ao vivo.

E depois de tecer considerações a respeito das despesas e das receitas do programa “Fantástico”, Boni finaliza sua carta fazendo “um apelo a toda a Censura”, um convite à mútua colaboração:

Gostaria, nesta oportunidade, de transmitir um apelo a toda a Censura, para se integrar nos objetivos que são a nossa meta real e para contribuir efetivamente para a melhoria da nossa televisão.

Estas considerações são de caráter particular, inspiradas na confiança nascida de nossos contatos pessoais. Estou certo de que poderemos contar com a sua colaboração. Gostaria, no entanto, de merecer a mesma compreensão da parte de seus auxiliares, em todo o Brasil.

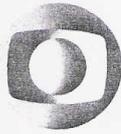
Receba um abraço do

  
J.B. de Oliveira Sobrinho

É mais razoável supor que Boni, a quem se atribui imenso traquejo profissional, seria incapaz de cometer uma imprudência dessas. Imagina produzir uma evidência tão expressiva de que a Rede Globo sempre esteve de braços abertos às pretensões da Ditadura? Impossível; coisa de amador. Mais fácil pensar que Boni estava tentando driblar a DCDP.

Contudo, fica difícil se convencer disso quando se leva em consideração esta outra carta do mesmo Boni ao mesmo diretor da DCDP; ei-la, na íntegra:

# REDE GLOBO



FICHADO  
S. A. DCDP

Rio de Janeiro, 29 de outubro de 1976.

Ilmo. Sr.  
Dr. Rogerio Nunes  
DD. Diretor da DCDP/DPF  
Brasília, DF

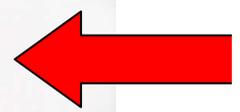
1. Copie a SR/AT, com instruções
2. Junte as 4 peças anteriores.

Senhor Diretor:

29.10.76

Tendo em vista as observações de V. Sa. em carta de 26 do corrente, que finaliza com um alerta à TV Globo sobre a possibilidade de ser imposta pena de suspensão ao programa "Fantástico", desde que continue a direção do mesmo descumprindo as ordens dessa Divisão, desejamos mui respeitosamente ponderar o seguinte:

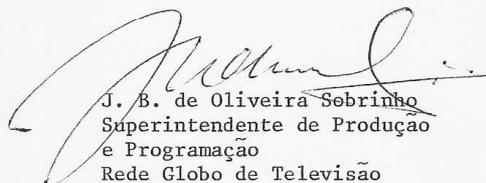
- a) Temos como norma imperativa acatar disciplinadamente as determinações censoriais, mesmo quando respaldadas em textos como o do Decreto-Lei nº 1.077, de 26 de janeiro de 1970, cuja constitucionalidade foi e continua a ser objeto de muitas duvidas e discussões, como bem o sabe V. Sa., homem de comprovada cultura jurídica, não obstante o longo arazoado do ilustre Prof. Alfredo Buzaid para justificar a aplicação do que chama de novo conceito da intolerabilidade constitucional.
- b) Antecipando-se as medidas punitivas, seja da Censura Federal, seja de outros órgãos oficiais, como facilmente se verificará pelo exame das copias de expediente guardadas em nossos arquivos, foi o reporter Ibrahim Sued suspenso pela TV Globo, cuja direção não aceita nem endossa a apresentação - em seus programas - de materias de baixo nível, jornalísticas ou não, como a indesejável entrevista do sr. Chiquinho Scarpa.
- c) Ao contrario do que possa parecer, é de todo o interesse da TV Globo que suas programações seja previamente examinada pela Censura Federal, assim dividindo e aliviando a pesada responsabilidade que lhe cabe como veículo de entretenimento e informação de milhões de brasileiros.





- d) Entretanto, o que nos preocupa, e muito, é o fato de que o "Fantástico", em determinados momentos, no que se refere a matéria jornalística, é um programa que se caracteriza exatamente pela imediatez, e poderá ser prejudicado pelo mau entendimento que um Censor de a obrigatoriedade de previo exame para fins de transmissão pública. Nessa hipótese é que vimos solicitar que V. Sa. aplique a alguns quadros do "Fantástico" como atualidades, gols, enfim matérias que chegam na hora e vão "ao vivo", procedimento igual ao que adota a Censura em relação aos programas "Silvio Santos", "Buzina do Chacrinha" e outros.

Agradecendo a V. Sa. a orientação aos censores nesse sentido, aproveitamos o ensejo para reiterar nossos protestos da mais alta estima e consideração.



J. B. de Oliveira Sobrinho  
Superintendente de Produção  
e Programação  
Rede Globo de Televisão

Mesmo aqueles que conhecem de perto o modo como a emissora da família Marinho defende seus interesses ficariam surpresos em verificar, assim de forma tão eloqüente, que a censura prévia era "de todo o interesse da TV Globo". O que diria

Walter Clark ao ler as cartas do Boni, seu subordinado? Logo ele que, embora admitisse que a Globo prestigiava os militares, jurava de pés-juntos nunca ter batido “palminhas para a Censura, pedindo mais” (CLARK, 1991, p. 229). Ainda que não seja novidade para muita gente, assusta um pouco ver a Rede Globo exposta como exemplo daquele *oportunismo pragmático*, segundo o qual, “ao fazer o jogo de um regime poderoso, era possível aproveitar as vantagens de muitos negócios e oportunidades profissionais, inclusive do acesso mais fácil a empréstimos bancários, licenças de transmissão, contratos de anúncios [...]” (SMITH, 2000, p. 175).

No entanto, a carta do Boni não está aí para fazer crer que tudo se encaixa perfeitamente e que a mobilização da Rede Globo contra a regulamentação da classificação indicativa só pode ser vista como mais uma manifestação de sua essência antidemocrática. Desse jeito seria simplificar e teleguiar demasiadamente uma história tão complexa. Nesta perspectiva, pode-se até mesmo acreditar que Boni foi um “herói da resistência democrática”<sup>99</sup>, pois, sem embargo, suas cartas continuarão mostrando claramente aquilo que muitos de nós não gostaríamos de saber: os meios de comunicação funcionam selecionando o que é e o que não real em qualquer regime político, porque as operações comunicacionais que realizam são indispensáveis mesmo para as autocracias.

Além do mais, as cartas de J. B. de Oliveira Sobrinho parecem indicar que a excessiva concentração de poder de polícia na mão de burocratas, que não compreendiam a Administração Pública Federal como instância nacional de realização dos direitos fundamentais previstos na Constituição, serviu como esterco ao clientelismo<sup>100</sup> disseminado pelo Brasil, desde os tempos imemoriais, fazendo-o vicejar vigorosamente como crime de corrupção em nossas repartições. Mas não é esse tipo de corrupção que interessa tratar aqui. Falo em corrupção do código como sinônimo de

---

<sup>99</sup> O título contido na expressão entre aspas foi conferido ao Boni por Walter Clark (1991, p. 230 e 271, respectivamente) em dois dos muitos trechos de sua autobiografia em que se refere ao ex-amigo: “ele [Boni] era o herói que resistia, eu o escroto que me compunha [com a Ditadura]” e “Eu que me arrebatasse com os milicos ou que ficasse com fama de censor. Ele achava ótimo e posava de grande herói da resistência democrática”.

<sup>100</sup> Registrei no livro **Justiça Procedimental** (2005, p. 104) o seguinte: “Desta forma, pode-se ver que o Estado Social no Brasil fez muito mais do que sobrecarregar o Direito com as “promessas não cumpridas” da Política que a nossa “melhor doutrina” trata desavergonhadamente de “normas programáticas”: institucionalizou a violência como a “gramática oculta” dos órgãos de repressão e controle da sociedade e consolidou o clientelismo como padrão político-administrativo. Antes, o Estado Social tivesse produzido “apenas” frustrações pelo não cumprimento de suas promessas normativas. Fez pior: muito mais do que pessoas politicamente frustradas, descrentes das instituições responsáveis pela elaboração e realização de programas normativos (políticas públicas de efetivação de direitos), este modelo de Estado exacerbou a utilização de uma gramática política avessa à cidadania, ou melhor, mitigadora da autonomia humana”.

degradação institucional, de fragilização dos princípios do Direito e de perda da força normativa: nesse sentido corrupção não tem nada a ver com crime.

Para esta tese interessa muito mais ponderar sobre os significados daquele quadro normativo da censura. Os conjuntos de normas mencionados parecem demonstrar que a ditadura militar no Brasil, como qualquer outro governo autoritário com pretensões de representar um projeto político minimamente representativo, não pôde deixar de recorrer ao Direito para obter a validação jurídica e, portanto, formal de seus atos. Depois de asseverar que “não há regime que se afirme ilegal e antidemocrático”, Leonardo Barbosa (2009) argumenta que:

[...] a ditadura militar brasileira será mal compreendida se a convivência de constituições com atos institucionais ou o funcionamento (ainda que rigidamente controlado e intermitente) de instituições tradicionalmente identificadas com o regime democrático, como o Congresso e o Poder Judiciário, forem tratados como dados sem potencial explicativo ou reduzidos a mera “fachada” para o regime autoritário.

Toda a infra-estrutura legal da ditadura militar expressa uma necessidade de legitimação de seu projeto político institucional, centrado no fortalecimento do Poder Executivo. “Com muita frequência o direito confere a aparência de legitimidade ao poder ilegítimo”. (HABERMAS, 1997, p.62). Entretanto, o Direito não representa para os regimes autoritários apenas um mero “instrumento de dominação”, porque o seu funcionamento enquanto “meio de organização de uma dominação política”, como diria Habermas, depende do reconhecimento nacional e internacional de sua função essencial que é garantir a realização daquelas expectativas fundamentais à integração da sociedade.

É este o preço que os regimes autoritários acabam pagando por terem de recorrer ao código do Direito: manter o texto vinculado ao contexto “aceitando” a relação de tensão da qual mutuamente dependem. Disse “aceitando” porque, se não é possível proibi-la totalmente, esses regimes trabalham para reduzi-la ao máximo. A legislação que serviu de base à atuação da Censura Federal é um exemplo típico do texto que não quer nem saber do contexto, ou melhor, de texto contra contexto. As principais regras que compunham o quadro descrito visavam impedir a produção de opinião em determinados contextos ou, quando já havia opinião, impedir sua livre circulação.

Embora não existissem regras para premiar a produção e a circulação de opinião favorável ao regime, atribuindo validade jurídica à colaboração entre Ditadura e empresas de comunicação, alguns dispositivos normativos foram inseridos nos textos

legais com a finalidade de estabelecer uma relação, do tipo via de mão única, com os diferentes contextos. Ou seja, o regime criou normas pelas quais pretendia alterar a vida das pessoas sem, contudo, sofrer qualquer alteração; é claro que não eram rigorosamente normas, mas estratégias de cooptação. Coriolano Fagundes (1975, p. 229) apresenta, por exemplo, a proibição de trocar de artista depois que o espetáculo já tivesse sido censurado, prevista no art. 85 do Decreto nº 20.493/46, como uma vantagem de que desfrutavam “componentes de equipe artística e técnica”.<sup>101</sup>

Mas se o Direito fosse apenas texto ainda hoje comemoraríamos, em todo final de março, o aniversário da Revolução de 1964. Não é e nem nunca foi, mesmo durante os anos de chumbo. Do mesmo modo que a Economia de um país jamais se resumiu à quantidade de papel moeda em circulação. Mas por causa daqueles que acreditaram que um país podia ampliar suas riquezas imprimindo mais dinheiro vivemos durante décadas a hiperinflação. Todavia, a fraude do chamado “milagre econômico” nos fez aprender o suficiente sobre Economia para não dar trela aos falsos profetas da Política e do Mercado. Curioso é que o mesmo não se deu com o Direito. Ainda que tenhamos que viver sob a inflação das “leis que não pegam”, tem muita gente disposta a defender sem constrangimentos que a produção do Direito faça vista grossa às reivindicações populares, às demandas dos movimentos sociais, enfim, ao “lixo” que pode ser achado nas ruas.

Só que o Direito não pode prescindir de contextos históricos nem no momento de sua produção e nem de sua aplicação. Um texto jurídico não faz verão e não muda a realidade simplesmente porque não pode ser auto-aplicável, isto é, não se realiza por um passe de mágica. A norma jurídica só se revela em um processo hermenêutico ou, noutras palavras, ela depende de interpretação para que “funcione” como um sistema de conhecimento e de ação sobre a realidade. Daí que é fácil entender porque até textos autoritários se dissolvem na tessitura aberta e indeterminada da linguagem do Direito, que só pode ser compreendida pelo aplicador e pelo cidadão a partir de contextos em concreto.

O melhor exemplo de que o texto é indissociável do contexto — e a recíproca é verdadeira — está na história da aplicação da Lei nº 5.536, de 21 de novembro de 1968, que reorganizou a Censura e criou o Conselho Superior de Censura (CSC). Essa lei foi

---

<sup>101</sup> Coriolano Fagundes (1974) se refere a tal proibição, em seu livro, da seguinte forma maneira: “proibido ‘matar’ personagem e dispensar o ator”.

sancionada 22 dias antes da decretação do AI-5, em meio ao clima de que só restava ao Governo de Costa e Silva “enveredar pela ditadura pura e simples”.<sup>102</sup>

Entretanto, a Lei nº 5.536/68 não serviu apenas para colocar “faro de doberman”<sup>103</sup> na Censura Federal ao transformar o “velho” censor com Curso Colegial (única exigência que a Lei nº 4.483/64 fazia para ingresso na carreira) no Técnico de Censura com “diploma, devidamente registrado, de conclusão de curso superior de Ciências Sociais, Direito, Filosofia, Jornalismo, Pedagogia ou Psicologia”, por força do §1º do art. 14. A “nova lei da censura”, como a denominava Coriolano Fagundes ainda em 1975, introduziu a inovação textual da “censura classificatória” que foi utilizada, no contexto do Conselho Superior de Censura, como uma verdadeira brecha legal para escapar ao fechamento burocrático imposto pelo quadro normativo.

Logo em seu primeiro artigo a Lei nº 5.536 já apresentava a inovação ao dispor que:

Art. 1º A censura de peças teatrais será classificatória, tendo em vista a idade do público admissível ao espetáculo, o gênero dêste e a linguagem do texto, com as exceções previstas nesta Lei.

§ 1º Os espetáculos teatrais serão classificados como livres e impróprios ou proibidos para menores de 10 (dez), 14 (quatorze), 16 (dezesesseis) ou 18 (dezoito) anos.

§ 2º A classificação de que trata êste artigo constará de certificado de censura e de qualquer publicidade pertinente ao espetáculo, e será afixada em lugar visível ao público, junto à bilheteria.

§ 3º A classificação obedecerá a critérios a serem especificados em regulamento, dando ao público, tanto quanto possível, a idéia geral do mesmo.

No artigo terceiro a inovação legal firmava-se então como uma nova expressão: “censura classificatória” (de idade). Porém, a possibilidade de uma censura meramente classificatória, isto é, sem imposição de cortes à obra ou de restrições à sua divulgação ficou configurada apenas no art. 5º da Lei, transcrito a seguir:

Art. 5º A obra cinematográfica poderá ser exibida em versão integral, apenas com censura classificatória de idade, nas cinematecas e nos cineclubes, de finalidades culturais.

Parágrafo único. As cinematecas e cineclubes referidos neste artigo deverão constituir-se sob a forma de sociedade civil, nos termos da legislação em vigor, e aplicar seus recursos, exclusivamente, na manutenção e desenvolvimento de seus objetivos sendo-lhes vedada a distribuição de

---

<sup>102</sup> Gaspari (2002, p. 337) registra o argumento usado por Jarbas Passarinho, Ministro do Trabalho, em defesa da decretação do AI-5, na reunião do Conselho de Segurança Nacional ocorrida no dia 13/12/1968, sexta-feira, no Palácio das Laranjeiras: “Sei que a Vossa Excelência repugna, como a mim e a todos os membros desse Conselho, enveredar pelo caminho da ditadura pura e simples, mas me parece que claramente é esta que está diante de nós”.

<sup>103</sup> Trata-se de um verso da canção Hino de Duran do Chico Buarque de Holanda retirado da seguinte estrofe: *Se vives nas sombras, freqüentas porões/ Se tramais assaltos ou revoluções/ A lei te procura amanhã de manhã/ Com seu faro de doberman.*

lucros, bonificações ou quaisquer vantagens pecuniárias a dirigentes, mantenedores ou associados.

Contudo, essa combinação entre “censura classificatória” e exibição sem cortes nos cineclubes e cinematecas não significou imediatamente, como poderíamos supor, um fomento à produção e à distribuição sem fins lucrativos de obras cinematográficas. Ao contrário, o que se viu depois da promulgação da Lei nº 5.536/68 e do AI-5, dias depois, foi a redução violenta do número de cineclubes e cinematecas em atividade no país: “Nessa época, o Brasil possuía cerca de 300 cineclubes e seis federações regionais. Em 1969, desapareceram o CNC [Conselho Nacional de Cineclubes], as seis federações e quase todos os cineclubes do país”.(RAMOS; MIRANDA, 2000, p. 129). No sítio do projeto **Memória da Censura no Cinema Brasileiro** é possível encontrar solicitações de certificado de censura para exibição em cinematecas e cineclubes somente após 1980, o que, senão comprova, eleva a suspeita de ineficácia do art. 5º da lei.

Na prática, as duas grandes inovações — a “censura classificatória” e a criação de um Conselho com expressiva representação da sociedade civil — eram letras mortas naquele contexto dominado pelo terrorismo estatal. Além do mais, a Lei nº 5.536/68 continha uma série de dispositivos que a colocavam confortavelmente dentro do quadro normativo da censura e, portanto, como parte do aparato repressivo.

Mas, se devemos incluir a lei no quadro, não podemos incluir também o Decreto que a regulamentou. O Decreto nº 83.973, de 13 de setembro de 1979, emana de outro contexto social, bastante distinto daquele compreendido pelos anos 1968 e 1978. Ele contempla uma interpretação da lei produzida a partir de expectativas sociais que se encontravam em acelerado processo de estabilização, sobretudo após a edição da Emenda Constitucional nº 11, em 1978 (que determinou a revogação dos Atos Institucionais e Complementares, ressaltando os efeitos dos atos praticados com base neles, condicionando a censura ao Estado de Sítio e extinguindo a censura prévia).<sup>104</sup>

Sem sombra de dúvida a edição do Decreto nº 83.973/79 marcava o início do fim da censura, seu esfacelamento como “questão de polícia”.<sup>105</sup> Ao regulamentar o art.

---

<sup>104</sup> Até como forma de sublinhar a compreensão paradigmática que sustenta este trabalho, vale lembrar que expectativas muito semelhantes a essas que motivavam a luta contra a ditadura, motivaram também, em 1978, a aprovação pela Conferência Geral da UNESCO, realizada em Paris, duma “Declaração sobre os Princípios Fundamentais Relativos à Contribuição dos Meios de Comunicação de Massa para o Fortalecimento da Paz e da Compreensão Internacional para a Promoção dos Direitos Humanos e a Luta contra o Racismo, o Apartheid e o Incitamento à Guerra”.

<sup>105</sup> Tenho afirmando constantemente que a censura ampliou o poder de polícia da Administração Pública e que a ditadura militar transformou a censura em questão de segurança pública sem, contudo, explicar direitinho o que isso significa. “Poder de polícia” é uma daquelas expressões no Direito que possuem uma

15 da Lei 5.536/68, o Decreto finalmente permitiu que o Conselho Superior de Censura, criado quase onze anos antes, pudesse entrar em cena para explorar discursivamente todas as possibilidades textuais existentes e mitigar o controle exercido com exclusividade sobre a cultura pela Polícia Federal, tal como previsto desde 1968.

Embora o CSC não tivesse o reconhecimento de grande parte da chamada “classe artística” pode-se dizer que ele fez toda diferença. Literalmente, pois os debates travados a pretexto das inovações contidas na Lei nº 5.536/68 foram paulatinamente produzindo uma diferenciação significativa entre censura política e censura de costumes, entre “censura proibitória” (ou interditória) e “censura classificatória”. Uma Matéria do Jornal do Brasil, de 28/03/1980, intitulada “Conselho aprova fim da censura política e mantém a dos costumes” registra que Pompeu de Sousa teria apresentado várias emendas ao projeto de Lei (PL 3.122/1980) do Dep. Álvaro Vale (PDS-RJ) “o qual, desde a ementa, extingue toda e qualquer censura interditória” (ALBIN, 2002, p. 8).<sup>106</sup>

A distinção entre “censura classificatória” e “censura interditória” vai ganhando força na mesma medida em que os debates em torno da redemocratização das instituições nacionais vão ganhando a adesão dos mais variados grupos sociais. Num seminário realizado pelo CSC, em 1980, na cidade do Rio de Janeiro, Ricardo Cravo Albin (2002, p. 48) afirma que Nelson Motta propôs a criação de uma “classificação censória (não proibitória)” nos seguintes termos: “Alertar o público para o que vai assistir é fundamental, porque aqui não há respeito à platéia e ela é manipulada de todas as formas, muitas vezes desconhecendo o que vai assistir. Nada mais simples do que

---

definição técnica consignada em lei e, portanto, não pode ser usada de qualquer maneira. O Código Tributário Nacional, Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966, assim define “poder de polícia” em seu art. 78: “Considera-se poder de polícia atividade da administração pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou abstenção de fato, em razão de interesse público concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do Poder Público, à tranqüilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos”. Já disse acima que a atividade realizada pelo Corpo de Bombeiros exemplifica bem o exercício do poder de polícia, mas também poderia citar a atividade do agente de saúde que arromba o portão de uma casa para debelar focos do mosquito da dengue a bem do interesse público. Depois da Ditadura percebeu-se que por detrás da supremacia do interesse público a Administração escondia inúmeros interesses menores que motivavam a atuação arbitrária do Estado. Viu-se o “poder de polícia” delegado à Administração com caráter eminentemente preventivo ser transformado numa autorização dirigida às forças policiais para realizar a repressão política e social em nome da segurança pública nacional. Por essa razão, atualmente o conceito de “poder de polícia” é usado com mais comedimento: diz respeito a prerrogativas que a Administração Pública possui de limitar o uso de alguns direitos quase sempre relacionados à propriedade e à sua utilização de acordo com o interesse geral.

<sup>106</sup> Depois de tramitar por cinco anos, em outubro de 1985 o PL 3.122/1980 foi finalmente aprovado na Câmara e remetido ao Senado. Onde lá permaneceu em repouso por outros longos cinco anos, acabando por ser automaticamente arquivado por força do art. 333 do Regimento Interno do Senado em 17/12/1990.

explicar, em linguagem franca e acessível [...]”. A sugestão de Nelson Motta teria sido aplaudida pela totalidade do seminário, composta entre outros por Jô Soares<sup>107</sup>, que vinte e sete anos depois se transformaria no “pitbull da Globo” contra a classificação.<sup>108</sup>

O Sindicato da Indústria Cinematográfica do Estado de São Paulo – SICESP<sup>109</sup> também reforçou a distinção em benefício da “censura etária” que, como visto, era sinônimo de “censura classificatória”. Por ocasião da edição do Decreto Nº 87.325, de 24 de junho de 1982, que alterou a composição e o funcionamento do CSC, o Sindicato divulgou um manifesto intitulado “A quem favorece as modificações Conselho Superior de Censura” no qual acusava os importadores de filmes estrangeiros de pressionarem o Ministério da Justiça para fazerem prevalecer seus interesses. Uma matéria publicada pela **Folha de S. Paulo**<sup>110</sup> em 27/07/1982 noticiou que o SICESP voltava “a manifestar seu repúdio contra todos os tipos de censura que fogem aos princípios da classificação etária, lembrando que a censura por idade ‘é a única que não se converte em agressão ao livre arbítrio, à manifestação de pensamento de seus autores e à livre escolha dos espectadores’”. Diga-se de passagem, numa espécie de *flashforward*, que esse sindicato iria se manifestar em 30/11/2004, numa carta dirigida ao Ministro da Justiça, contra a censura perpetrada por “Algumas mudanças recentes no processo de classificação indicativa”. Mas, em 2006 após participar das discussões e promover o debate<sup>111</sup>, o Sindicato admitiu seu equívoco.

E por aí seguiu se avolumando a movimentação, ou melhor, o fluxo discursivo contra a censura — aprimorando as diferenças entre “censura classificatória” de apelo moral dirigida às diversões públicas e “censura interditória” de caráter político — até desembocar com toda força no processo constituinte de 1987-1988. Embora a estréia oficial do termo “classificação”, já textualmente diferenciado da censura, tenha ocorrido um pouco antes, precisamente no dia 26/09/1986. Data em que foi publicado o Anteprojeto de Constituição elaborado pela Comissão Provisória de Estudos

---

<sup>107</sup> A matéria intitulada “Censura vai consultar leis européias”, publicada pelo jornal **O Estado de São Paulo** no dia 30/05/1980, registra a participação sua participação no seminário: [...] o cômico Jô Soares lamentou a autocensura forçada a que têm sido obrigados os redatores [...]”.

<sup>108</sup> No artigo “O novo papel de Jô Soares: o pitbull da Globo” (disponível em: <[http://www.direitoacomunicacao.org.br/novo/content.php?option=com\\_content&task=view&id=509](http://www.direitoacomunicacao.org.br/novo/content.php?option=com_content&task=view&id=509)>), Cristina Charão critica a atuação de Jô Soares no processo de classificação em 2007.

<sup>109</sup> Atualmente, “Cinematográfica” deu lugar a “Audiovisual” e assim a sigla ficou sendo SIAESP.

<sup>110</sup> A matéria integra o acervo do Projeto Memória da Censura no Cinema e, portanto, está disponível no sítio do: [www.memoriacinebr.com.br](http://www.memoriacinebr.com.br)

<sup>111</sup> Por meio do Fórum do Audiovisual e do Cinema – FAC, o SICESP e outras entidades associadas promoveram em 14/12/2005 o Seminário “Classificação indicativa: orientação ou censura?”.

Constitucionais (“Comissão Afonso Arinos”, instituída nos termos do Decreto nº 91.450, de 18 de julho de 1985) no qual se lia:

CAPITULO II  
DA COMPETÊNCIA DA UNIÃO FEDERAL

Art. 72 – Compete à União Federal:  
[...]  
IX – exercer a classificação de diversões públicas;

Da promulgação da Lei nº 5.536, que instituiu a novidade da “censura classificatória”, à promulgação da Constituição de 1988 foram duas décadas de debates e tensões entre textos com pretensões autoritárias e contextos com presunções democráticas até que a classificação para efeito indicativo pudesse se diferenciar tão radicalmente a ponto de virar uma norma constitucional com sentido oposto ao da censura. E se não tivéssemos sentido, no finalzinho do caminho, o solavanco autoritário de 1984 provavelmente poderíamos, já na ANC de 1987, compreender a classificação como algo além da negação da censura; talvez não precisássemos transitar por outros vinte anos de debates para identificar seu sentido positivo. Mas, como sabemos, a conjunção condicional “se” não faz história.

O solavanco a que me refiro foi o restabelecimento da censura prévia por força do Decreto nº 89.566, de 18 de abril de 1984. O episódio está vinculado à votação, no dia 25/04/1984, da Emenda Constitucional Dante de Oliveira destinada a introduzir as eleições diretas para presidente da República. Uma matéria da **Revista Veja** intitulada “O caminho das flores: A emenda Dante de Oliveira e suas multidões mudaram o país” esclarece<sup>112</sup> que as medidas de emergência “baixadas” pelo Governo de João Baptista Figueiredo foram uma reação à pressão popular e uma resposta ao clamor da Campanha pelas Diretas Já! Moacir Pereira (1984, p. 12-13) conta que:

---

<sup>112</sup> A matéria pode ser lida na íntegra em [http://veja.abril.com.br/arquivo\\_veja/capa\\_25041984.shtml](http://veja.abril.com.br/arquivo_veja/capa_25041984.shtml). Abaixo, reproduzo apenas alguns trechos que me parecem especialmente esclarecedores: *Nesta quarta-feira escreve-se em Brasília um dos momentos decisivos da maior campanha popular já vista na História do país. O Congresso Nacional votará a emenda Dante de Oliveira, que prevê o imediato restabelecimento da eleição direta para a escolha do presidente da República, sob condições de extrema singularidade. Salvo em maio de 1888, quando se votou o fim da escravatura, jamais o Parlamento brasileiro se reuniu para deliberar sobre um assunto depois de ter recebido tão claras manifestações da opinião pública. [...] Colocado no canto do ringue político pelas gigantescas manifestações populares sob a palavra de ordem “diretas já”, o presidente João Figueiredo exibiu na semana passada disposição e fôlego suficientes para fechar a guarda, recuperar a iniciativa e, assim, tornar bem mais difícil a consumação do golpe definitivo - a aprovação da emenda Dante de Oliveira, que restabelece a eleição do presidente da República, já agora em novembro, pela via do voto popular direto. [...] Na quarta-feira, enfim, sempre na contra-ofensiva, Figueiredo decretou medidas de emergência em Brasília e outros dez municípios do Estado de Goiás, formando um anel de segurança em torno dos deputados e senadores encarregados de bloquear a aprovação da emenda Dante de Oliveira. As medidas de emergência limitam drasticamente o direito de reunião e, na prática, impedem a realização de manifestações políticas.*

O ato presidencial tinha quatro artigos e cinco parágrafos, mas o fundamental estava contido no dispositivo que autorizava o Governo a exercer, pela primeira vez desde a revogação do Ato Institucional nº 5, a censura prévia nas telecomunicações. [...] O objetivo da decretação das medidas de emergência foi resumido magistralmente no título de artigo assinado pelo jornalista Carlos Chagas: “A intenção é impedir a transmissão da votação”. [...] Se houvesse a transmissão pelo rádio e TV, certamente o projeto seria aprovado.

A matéria noticiava ainda o que a Revista chamou de “um diálogo ilustrativo entre um deputado do PDS e o diretor de uma emissora de televisão” travado nos seguintes termos: “‘Se você entrar com um mandado de segurança no Supremo irá ganhar a parada na certa’, disse o parlamentar. ‘Sei disso’, respondeu o diretor da emissora. ‘Mas não sou maluco de arriscar-me a perder a concessão governamental para continuar com minha rede de televisão’”. Mesmo que não tenham sido exatamente essas as palavras utilizadas e mesmo que a Veja tenha inventado o tal diálogo ainda assim é possível afirmar que ele reproduz com fidelidade um entendimento largamente difundido entre os concessionários do serviço de radiodifusão: o que o Governo dá de mão beijada, pode tirar com uma canetada.

A propósito, conhecendo esse “entendimento”, que exprime rigorosamente os contornos do “modelo de negócio” firmado entre a ditadura militar e os empresários de comunicação, é possível compreender melhor os motivos pelos quais a Censura Federal inspirava, ainda em 1984, um certo respeito excessivo e também as razões que levaram as grandes emissoras, em especial a Rede Globo, a pularem fora do barco do regime que começava a naufragar.

Exemplifica muito bem essa questão do respeito excessivo à Censura a correspondência enviada, em 23/05/1984 (um mês depois do “solavanco”) por Roberto Marinho a uma das mais afamadas Chefes da Censura, a “Dona Solange”. Se considerarmos que nessa época o dono da Globo já tratava diretamente com o Presidente da República na hora em que bem entendesse, creio que a carta fala por si:

Rio de Janeiro, 23 de maio de 1984.

Ilma. Sra.

D. Solange Maria Teixeira Hernandes  
Diretora da Divisão de Censura de Diversões Públicas

Prezada Senhora Diretora,

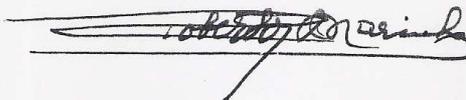
Acuso o recebimento da sua carta de 11 de maio passado, cujos termos mereceram o melhor de minha atenção.

Inicialmente, gostaria de esclarecer que apenas ao Signatário compete opinar pela Rede Globo de Televisão. Permito-me, ainda, lembrar que a opinião de artistas, enquanto artistas, não é de ser tomada como opinião da empresa.

Estou totalmente ciente das dificuldades enfrentadas por V.Sa. no desempenho de sua difícil missão, mas não podemos ignorar as diversas interpretações e enfoques que as decisões da Divisão de Censura enseja entre autores e responsáveis pelos programas, sempre zelosos em manter a forma original de suas obras.

Aproveito a oportunidade para comunicar que estou tomando providências no sentido de fazer prevalecer, em toda a extensão de nosso relacionamento com a Divisão chefiada por V.Sa., a gentileza e cordialidade referida no penúltimo parágrafo de sua carta, não obstante as divergências que possam, eventualmente, separar-nos.

Cordialmente,



Fonte: Arquivo Nacional/Brasília

A razão pela qual as emissoras mudaram de lado em 1984 é um pouco mais complicada de descrever. Por isso, em primeiro lugar é preciso deixar claro que o medo de perder a concessão não tem muito a ver com o medo da Censura Federal, aquilo é *business* enquanto isto é, ou melhor, era apenas a “Dona Solange”. Enfim, as emissoras passaram a apoiar a redemocratização porque era um bom negócio. Como diz o dito

popular, ao perceberam que a redemocratização era um cavalo arreado, as emissoras montaram. Sob todos os aspectos a “morte” da Ditadura se revelava um baita de um bom negócio, principalmente porque levava para o caixão toda sorte de compromissos e negociatas assumidos pela grande mídia. A redemocratização enterraria de vez a maioria dos débitos que o empresariado de comunicação possuía com o Governo Militar e, assim, a televisão comercial brasileira gozaria de ampla e irrestrita anistia política e financeira.

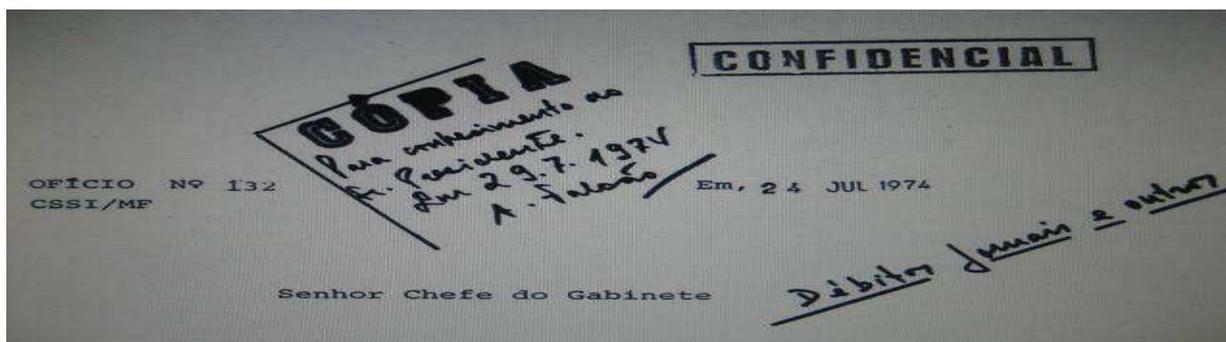
Nos arquivos pessoais de Ernesto Geisel, organizados e disponibilizado em meio digital pelo Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil da Fundação Getúlio Vargas (CPDOC/FGV), há vários documentos que registram a cooperação político-financeira entre a Ditadura e empresas de comunicação. Especialmente nos despachos com os ministros da Justiça e das Comunicações, Armando Falcão e Euclides Quandt de Oliveira, respectivamente, alguns temas são recorrentes: “intervenção branca”, “cooperação financeira”, “permanente apoio”, “cobertura favorável”, entre outros. Destaca-se a relação do Governo com a Globo, sobretudo depois do auxílio financeiro concedido, conforme registra este trecho extraído do Ofício nº 132, de 24 de julho de 1974, enviado pelo Chefe de Gabinete do Ministério da Fazenda ao Chefe de Gabinete do Ministério da Justiça:

Direção Geral

TV GLOBO Ltda.

- beneficiária de aval no exterior, sendo outorgado “Time Inc.” (New York-USA), em 15.03.71 e prazo até 01.02.76. Objetivo, conforme transcrito do registro nº 29/15205, de 29.06.71, da FIRCE: “nacionalização de patrimônio de empresa sediada no exterior, mediante a compra da totalidade das ações da TV GLOBO INC. e conseqüentemente cancelamento de todos os contratos existentes entre TIME INC. TV. GLOBO INC. e a devedora”. Valor inicial US\$ 4.095.795,09. [...]

Nesse ofício há uma “relação de responsabilidades mantidas” e “operações de crédito”, “inclusive as de avales concedidos para operações no exterior” (sic), pactuadas entre os donos dos grandes meios de comunicação (não só o “Sr. Roberto Marinho”) e os bancos “oficiais” do Brasil e do Estado da Guanabara. Mas o registro mais importante contido no documento foi feito à mão, ao que tudo indica pelo Ministro Armando Falcão, ao lado do despacho que manda encaminhar fotocópia de todo documento ao Presidente da República Ernesto Geisel: “débitos formais e outros” é o que está manuscrito no canto direito, ao alto, da primeira página do ofício. Assim, como uma espécie de ementa ou síntese, a revelar tanto o teor quanto a finalidade das informações ali contidas.



Fonte: CPDOC/FGV - Arquivo: Ernesto Geisel - Documentos referentes ao Ministério da Justiça, principalmente despachos do ministro Armando Falcão com o presidente Ernesto Geisel

Se a relação com a Rede Globo não pode ser tomada como exemplo para avaliar o modo como os militares tratavam com as demais empresas de comunicação (não se pode desconsiderar a relação de amizade entre Armando Falcão e Roberto Marinho), pelo menos ajuda a perceber alguns dos recursos utilizados ora pelos agentes do Estado, ora pelos agentes do Mercado. Os despachos do Ministro Armando Falcão trazem, com frequência, **consultas** feitas por Roberto Marinho ao Presidente da República que não passavam de assédio intencionado, como bem exemplifica este registro de 15/05/1974:

O jornalista Roberto Marinho foi convidado para receber uma grande homenagem das classes empresariais, em São Paulo. Pensa em aceitar a homenagem somente na hipótese de poder transformá-la numa oportunidade para que se faça uma maciça manifestação de apoio do empresariado paulista à política econômica do Governo Federal [...].

No entanto, toda a bajulação<sup>113</sup> registrada nos despachos em 1974 parece mais revelar os interesse da Globo em estabelecer relação com o Governo para captar recursos e vantagens (como demonstra a operação financeira citada). Quando as pretensões expansionistas de Roberto Marinho entram em choque com a determinação do ministro Euclides Quandt de Oliveira em evitar a formação de um oligopólio nas comunicações é que a relação entre a Globo e a Ditadura pôde ser conhecida a fundo. Porque Roberto Marinho passa então a descrever a relação dos serviços prestados para poder exigir contrapartidas do Governo e superar o conflito com o Ministro das Comunicações.<sup>114</sup>

No despacho de 14/03/1978, Euclides Quandt de Oliveira esclarece ao Presidente da República, como quem se defende de uma acusação, o seguinte:

<sup>113</sup> Walter Clark (1991, p. 223) diz que os “adversários da Globo, ou aqueles que são simplesmente críticos em relação, sempre concebem o Roberto [Marinho] como um lambe-botas dos milico”. Não é o que pretendo sugerir me referindo ao convite citado como “assédio” e “bajulação”.

<sup>114</sup> Taí uma das razões pelas quais o **Direito Achado na Rua** insiste em defender que a análise do conflito é o ponto de partida para compreensão e para realização do Direito.

“Reconheço que o Sr. Roberto Marinho tem dado permanente apoio ao Governo. No entanto, creio que não se deve permitir a ampliação de sua rede devido ao perigo de vê-la atingir mais de 80% de índice nacional de audiência, o que representa virtual controle da opinião pública”. Em julho de 78 o conflito pega fogo e, assim sem querer, vai iluminando — por meio dos despachos do mês — os meandros daquela relação obscura. No despacho do dia 04, o Ministro das Comunicações informa ao Presidente que “um emissário do Senhor ROBERTO MARINHO procurou o Chefe de Gabinete do MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕES, muito agitado, que o Senhor Roberto Marinho estava muito desgostoso e que iria ‘exigir do Governo que definisse se o considerava amigo ou não’”. Dez dias depois, em 13/07/1978, Roberto Marinho e mais “dois auxiliares” reúnem-se com o Ministro Golbery do Couto e Silva, em seu gabinete, e com os Ministros Armando Falcão e Euclides Quandt de Oliveira. Em mais um despacho com o Presidente, no dia 18/07/1978, o próprio Ministro das Comunicações registra que:

O Sr ROBERTO MARINHO, em longa exposição mencionou todas as atividades que realizara [...] Mencionou, também, o constante apoio que vem dando ao Governo.

Declarou, finalmente, que não tem tido apoio do MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕES, que, ao contrário, tem procurado cercear o crescimento da REDE GLOBO, em especial em televisão.

Nesse despacho de 18/07/1978, Quandt de Oliveira registra ainda os argumentos apresentados, em tréplica na aludida reunião, por Roberto Marinho para refutar os fundamentos da política que justificavam a oposição do Ministério à expansão ilimitada da Rede Globo. Destaco um único e singelo argumento que me parece dizer tudo sobre a radiodifusão do clientelismo na Ditadura: Roberto Marinho teria dito que “o comportamento da Rede Globo fá-la merecedora de atenção e favores especiais do Governo” (sic).<sup>115</sup>

Acho que com todas essas evidências não é difícil entender porque “uma Rede que cresceu à sombra do estatismo autoritário [tenha se convertido] na maior propulsora

---

<sup>115</sup> Certamente a Rede Globo tem entre seus empregados um advogado com formação jurídica suficiente para dizer, sem corar, que não se pode provar absolutamente a autoria das palavras que o Ministro Euclides Quandt de Oliveira registra em seu despacho. É verdade. Por isso, gostaria de agregar mais credibilidade às informações fornecidas por esse Ministro reproduzindo o que disse a seu respeito Luiz Eduardo Borgerth (2003, p. 152), muito provavelmente um dos dois auxiliares presentes à reunião com Golbery: “EUCLYDES QUANDT DE OLIVEIRA – Terceiro ministro das Comunicações, homem correto, sério, honesto, educado, originário e reformado da Marinha, presidiu o desenvolvimento da televisão sem conceder qualquer favor ou benefício de qualquer espécie à TV Globo ou a Roberto Marinho e, no entanto, só mereceu elogios de todos os que militavam naqueles anos”.

dos que prometem estimular o liberalismo” (BUCCI, 2005, p. 161). Dá pra ver que não foi de graça ou uma questão de princípio.

Mas há que se considerar também, além dos “débitos formais e outros” com o Governo, aspectos típicos de mercado que apontavam as vantagens de trocar o autoritarismo pela democracia. Moacir Pereira (1984) conta que quase três meses após entrar para história pela exibição enviesada do comício realizado na Praça da Sé no dia do 430º aniversário da cidade de São Paulo, o Jornal Nacional da Rede Globo finalmente produziu uma cobertura à altura do movimento: transmitiu ao vivo o comício da Candelária (estima-se em 1 milhão de pessoas reunidas). Para explicar a “reviravolta” da cobertura da Globo, o autor menciona um estudo produzido por Marcos Flávio Coelho (1984, p. 11) que diz:

Do fiasco de cobertura realizado em São Paulo ao banho jornalístico dado ao comício do Rio foi questão de semanas, chegando ao limite inimaginável de se suspender a novela das oito, no Rio de Janeiro, pelos discursos da Candelária. É impressionante, mas não incompreensível: segundo a Revista Veja, neste dia, a Globo conseguiu um índice de audiência de 75% contras 7% da Manchete e 1% da Bandeirantes. A novela Champagne não tem atingido ultimamente a média de 60% do público carioca. Para a Globo, os comícios além do peso jornalístico foram também sinônimo de Ibope.<sup>116</sup>

E considerando que maiores índices no Ibope, por sua vez, sempre foram sinônimo de maiores verbas publicitárias fica evidente qual interesse realmente dirigia a Rede Globo, primeiro, ao encontro e, depois, de encontro à Ditadura.

“Difícilmente uma visão simplista, que entenda a emissora apenas como uma colaboradora do regime, conseguirá entender a censura no período”. Essa advertência de Carlos Fico (2002) reforça a necessidade de analisar a contabilidade das empresas de comunicação, sobretudo de radiodifusão, nos anos de chumbo. Afinal, na ponta do lápis, a Globo lucrou ou perdeu com o Regime? E a mesma pergunta pode ser feita às demais redes de comunicação<sup>117</sup> no Brasil. Quem sabe a resposta não nos ajuda a refletir com

---

<sup>116</sup> Mesmo reconhecendo o “gigantismo” da Globo, tal como falava Roberto Marinho, e seus colossais índices de audiência, é curioso notar que uma das principais conclusões a que Moacir Pereira chega em seu livro **O golpe do silêncio** é a de que a censura prévia — contida nas medidas de emergência — foi responsável pela não aprovação da Emenda Dante. Quando as próprias informações que seu trabalho fornece permitem supor que naquela altura do campeonato, do alto de seus 60% de audiência, nem os tanques do General Newton Cruz poderiam silenciar Roberto Marinho. Apenas Roberto Marinho poderia calar a Globo. Portanto, se houve um “golpe do silêncio” que resultou na rejeição à tese das eleições diretas em 1984 não me parece plausível supor que ele poderia ter sido executado apenas entre os dias 18 e 25 de abril daquele ano (período que vai do início da vigência do Decreto até a votação do projeto de emenda constitucional). Talvez aos militares tenha cabido a menor parte da execução, ao menos nesse episódio parecem que foram coadjuvantes.

<sup>117</sup> Falei “redes de comunicação”, mas é preciso esclarecer que, em regra, a palavra “rede” é empregada como sinônimo de cadeia nacional de emissoras de televisão. O sítio do Projeto Donos da Mídia (<http://donosdamidia.com.br/redes>) esclarece que: *No Brasil, o Sistema Central de Mídia é estruturado a*

mais propriedade sobre a adequação do regime de concessões públicas para a radiodifusão?<sup>118</sup>

No final das contas, deu para perceber que a história da criação da classificação indicativa no Brasil não diz respeito apenas aos vinte anos transcorridos entre a promulgação da Constituição de 1988 e a vigência plena da Portaria nº 1.220 em abril de 2008. São na verdade, quatro décadas de história, divididos em duas metades iguais: os primeiros vinte anos vão do surgimento do oxímoro legal “censura classificatória”, em 1968, até a inserção da expressão “classificação, para efeito indicativo” no texto constitucional, em 1988.

A partir da análise dos textos, sobretudo normativos, e dos contextos sociais — dos quais surgiam e nos quais se aplicavam as leis, os decretos e as portarias, entre outros atos — é possível compreender que a “censura classificatória” surge primeiro como uma alternativa real à truculência da censura política. Surge no aparelho repressivo da Ditadura como uma pequena abertura ao contexto da produção de obras audiovisuais, como um furo no gigantesco dique da repressão. E, por isso, logo é tapado, ou melhor, o Governo Militar não atribui aplicabilidade ao art. 5º da Lei 5.536/68. Mas, em 1979 o processo de redemocratização já é tão volumoso que a pressão sobre o buraquinho produz uma rachadura significativa: a instalação do Conselho Superior de Censura. Daí em diante, a tal da “censura classificatória” produz novas fissuras até causar a ruína da Censura Federal em 1988.

Por essa razão falei que “censura classificatória” é oxímoro. Porque se é censura — que por definição legal significa o poder de polícia para proibir total ou parcialmente a produção e/ou a reprodução de uma manifestação do pensamento — não pode ser

---

*partir das redes nacionais de televisão. Mais precisamente, os conglomerados que lideram as cinco maiores redes privadas (Globo, Band, SBT, Record e Rede TV!) controlam, direta e indiretamente, os principais veículos de comunicação no País. Este controle não se dá totalmente de forma explícita ou ilegal. Entretanto, se constituiu e se sustenta contrariando os princípios de qualquer sociedade democrática, que tem no pluralismo das fontes de informação um de seus pilares fundamentais.*

<sup>118</sup> Renato Bigliuzzi, em artigo não publicado, levanta uma questão da maior importância diretamente vinculada aos problemas abordados nesta tese: “Hoje, o termo concessão esconde uma realidade muito mais perversa do que podemos imaginar. Por um lado, a concessão mantém a importância e o poder político das empresas (afinal, a defesa de que são um serviço público é sempre utilizada quando se procura abrir seu mercado à concorrência). Por outro, a concessão é vista como um alibi também para o Estado, que pode se declarar responsável e utilizar da televisão como um grande aliado. Na concessão atual, o único interesse não atendido é o da democracia. A sociedade sofre ao ser solenemente ignorada das negociações para a manutenção/renovação das concessões e por não poder interferir, nem controlar, o que as televisões exibem. O contrato de concessão, neste caso, está realmente superado. [...]O fato de a concessão ser mal-interpretada no caso da televisão não deve conduzir ao abandono da idéia que ela traduz, que é a de responsabilidade. Ruim com a concessão. Mas será que não pode ser ainda pior sem ela?”.

classificatória, será sempre “interditória”. “Censura classificatória” era a Censura Federal fazendo a classificação por idade de obras analisadas sem o uso do poder de polícia. Mesmo sendo o censor um policial de carreira se fizesse “censura classificatória” não realizaria uma atividade de polícia; porque seria censura sem poder de fogo.

O poder de polícia não deixava de existir com a vigência da “censura classificatória”, apenas ficava suspenso, não podendo ser aplicado por força de uma mera disposição legal. Ou seja, essa garantia legal sempre pareceu insuficiente, já que a Constituição de 1967/69 atribuía à União a responsabilidade de prover censura sem adjetivos.

E é exatamente essa incerteza, essa desconfiança, essa tensão que o oxímoro expressa com perfeição. Bem por isso que o **Direito Achado na Rua** defende que essas expressões aparentemente contraditórias e tecnicamente imperfeitas são absolutamente relevantes para a realização dos direitos constitucionais, porque elas preservam como texto a memória daquelas expectativas contextuais que dão fundamento à Constituição e, desta forma, garantem que o sistema jurídico mantenha-se sempre aberto enquanto um “processo público” (HÄBERLE, 2002, p. 144; ROSENFELD, 2003, p. 18-19) por meio do qual a legitimidade das normas pode ser criticada e reconstruída permanentemente. Olhando para este oxímoro “censura classificatória” provavelmente conseguimos entender melhor o que Habermas (1997a, p. 158-159) está tentando dizer quando afirma que as Constituições são profundamente políticas, enquanto interpretações situadas social e historicamente a respeito de quais direitos os membros de uma comunidade política devem atribuir-se reciprocamente caso queiram regular sua convivência pelos meios do direito positivo, contingente e sempre carente de justificação.

A novidade da “censura classificatória” acentuou ainda mais a diferença existente entre as duas fases do trabalho realizado pelos censores: ficava claro que havia uma primeira fase de análise ou exame de conteúdo “para efeito de classificação da comunicação social dentro de nível de idade de espectadores” (FAGUNDES, 1975, p. 26) e uma segunda na qual os censores, dotados de poder de polícia, decidiam cortar e suprimir o conteúdo considerado impróprio, cabendo-lhes, depois, fiscalizar o cumprimento das decisões. A existência dessas duas fases suscitou discussões do tipo: não deveria a análise ser realizada por intelectuais? Embora rechaçada pela “classe artística”, Coriolano Fagundes (1975, p. 26) defendia a hipótese de que a “primeira fase

poderia ser executada, obviamente com vantagens, no MEC [Ministério da Educação e Cultura], não só por possuir nos respectivos quadros educadores especializados em comunicações sociais e seus efeitos nas massas [...]”, mas porque ali já se encontrava instalado o Instituto Nacional do Cinema (INC).<sup>119</sup>

No início da década de 1980 estava disseminada a distinção entre censura e classificação, como indicam os debates daquele seminário realizado pelo CSC no Rio de Janeiro e São Paulo. No geral, as pessoas que participavam (ainda que a contragosto) do movimento de redemocratização do país viam um quadro mais ou menos assim:

“censura classificatória”	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Censura prévia de caráter político com fundamento na segurança nacional, na moral e nos bons costumes.</li> <li>• Censura exercida no âmbito do Depto. de Polícia Federal do Ministério da Justiça por agentes policiais dotados de poder de polícia.</li> <li>• Caracterizada por duas atividades administrativas: restringir a liberdade de expressão e fiscalizar as restrições impostas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Classificação etária de caráter informativo com fundamento na moral e nos bons costumes.</li> <li>• Classificação exercida previamente no âmbito do Depto. de Polícia Federal do Ministério da Justiça por agentes policiais sem poder de polícia sobre o conteúdo.</li> <li>• Caracterizada pela atividade de análise de conteúdo e pela indicação de trechos a serem suprimidos.</li> </ul>

Todavia, não era possível discernir com clareza que uma coisa ia se transformando no completo oposto da outra. Na prática, a “censura classificatória” formalizava e ampliava as possibilidades de negociação em torno da liberação de uma obra ou da redução da “censura etária” atribuída. O censor tinha que indicar ao responsável pela produção e divulgação do conteúdo quais partes e trechos poderiam (se quisesse) ser suprimidos para que seu produto obtivesse a censura desejada (via de regra, todos queriam “censura livre”). A Ordem de Serviço nº 004/85, expedida pelo DCDP em 18/11/1985, determinava o seguinte:

1. De acordo com o que preceituam os artigos 1º e 3º da Lei nº 5.536/68, o exame censório dos espetáculos de diversões públicas de teatro, de cinema e

<sup>119</sup> O Instituto Nacional de Cinema (INC) foi criado pelo Decreto-Lei nº 43, de 18 de novembro de 1966, “com o objetivo de formular e executar a política governamental relativa à produção, importação, distribuição e exibição de filmes, ao desenvolvimento da indústria cinematográfica brasileira, ao seu fomento cultural e à sua promoção no exterior” (art. 1º). Subtraído em parte de suas atribuições em 1969 (com a criação da Embrafilme), foi extinto em 1975. Por oportuno, vale registrar que nesse Decreto-Lei a Ditadura fez sua primeira tentativa de centralizar a Censura na Polícia Federal: “Art 26. A censura de filmes cinematográficos, para todo o território nacional, tanto para exibição em cinemas, como para exibição em televisão, é da exclusiva competência da União”. Mas isso só aconteceria, como dito, por obra e graça da Constituição Federal de 1967.

de televisão, será de natureza classificatória, inclusive para as películas que contenham cenas de sexo explícito, destinadas à exibição exclusivamente em cinemas, as quais só serão liberadas em versão remontada de que hajam sido excluídas as imagens atentatórias à moral e aos bons costumes.

2. O interessado, no requerimento de liberação, indicará a classificação etária ou horária pleiteada, bem como as aventuras supressões que se propõe efetuar, na hipótese de aprovação de versão remontada, adequando a obra ao veículo televisivo.

3. Caso, não haja possibilidade em acolher o pedido, o Censor Federal indicará a classificação a ser atribuída à obra, especificando detalhadamente motivos pelos quais não foi possível a liberação na forma do pedido.

4. No exame de filmes para a televisão, o Censor Federal indicará as situações que, se suprimidas em versão remontadas, permitirão classificar a obra na forma do pedido.

Essa atribuição, fixada no item 4 da Ordem de Serviço, concedida aos censores de indicarem cenas e pedaços da obra que pudessem ser suprimidos acabou por instituir e promover a perversa “cultura do balcão de negócios”, segundo a qual quase tudo pode ser negociado e resolvido diretamente com os funcionários da repartição. Daí que a substituição dessa “censura classificatória”, que indicava aquilo que podia ser negociado, por uma “classificação indicativa” não parecia representar, em 1986<sup>120</sup>, nada mais do que uma simples troca de tabuletas,<sup>121</sup> mera alteração de fachada.

A dificuldade para expurgar tal “cultura” foi tão grande que ainda em 2005, o DEJUS se viu obrigado a informar (“elucidar”) as emissoras de televisão (Ofício nº 025 /2005/CCLASS-DJCTQ-SNJ-MJ) que o procedimento administrativo de classificação era regido pela Lei nº 9.784/99 e que a prática de ficar alterando o conteúdo audiovisual para obter uma classificação etária menor configurava censura:

[...] Tal medida elucidativa se deve ao fato de que, recorrentemente, e de modo equivocado, solicitam-se pedidos reiterados de reclassificação/reconsideração baseados em alterações sucessivas na obra por interesse comercial. Tal procedimento, além de não encontrar previsão legal, ainda pode interferir, por via indireta, no próprio sentido e finalidade da obra.

---

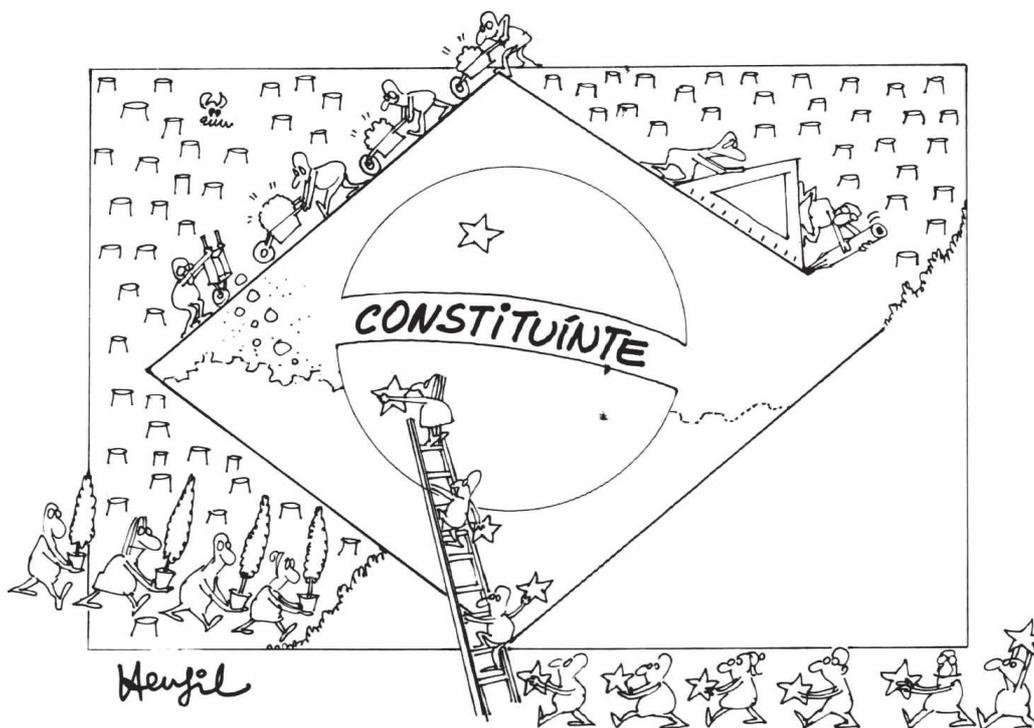
<sup>120</sup> Em 26/09/1986 foi publicado o Anteprojeto de Constituição elaborado pela Comissão Provisória de Estudos Constitucionais (“Comissão Afonso Arinos”), instituída nos termos do Decreto nº 91.450, de 18 de julho de 1985. O documento registrava a primeira menção oficial à “classificação de diversões e espetáculos” como competência constitucional da União; ainda não se usava formalmente a expressão “classificação indicativa”.

<sup>121</sup> Nos Capítulos “Tabuleta Velha”, “Pare no D.” e “Tabuleta Nova” do livro **Esau e Jacó**, Machado de Assis descreve, com a argúcia e a ironia que lhe compunham o estilo, a pouca importância atribuída pela população à Proclamação da República. Fernando de Barros e Silva (1989), num texto memorável sobre os 100 anos do episódio, resume bem a mensagem do livro: “República e Império se equivalem e são rótulos de fachada porque, na verdade, o ‘buraco’ do país era mais embaixo. Se a monarquia era uma vergonha, o ideal republicano parecia postigo no Brasil. Machado capta esse mal-estar congênito da vida nacional, com o qual republicanos e monarquistas se debatiam e não raro quebravam a cara. São as idéias fora do lugar” (disponível em: <http://almanaque.folha.uol.com.br/machado3.htm>. Acessado em: 25 de janeiro de 2010).

Essa hipótese está expressamente vedada pela Constituição Federal de 1988, que garante o direito à informação, liberdade de expressão e liberdade de criação artística, entre outros direitos fundamentais.

Coube aos debates na Assembléia Nacional Constituinte, realizados a partir de 1987, mostrar o que nem todos podiam ver: havia um antagonismo insuperável entre censura e classificação. E, desta forma, o processo constituinte deixou claro que a tensão entre texto e contexto, que constitui e mantém vivo o próprio Direito, podia (e pode) funcionar em prol da democracia mesmo em regimes ditatoriais.

## Capítulo 2 – A Assembléia Nacional Constituinte começa o trabalho



Fonte: Ilustração extraída do livro **A Sociedade no Parlamento** (2008)

A Assembléia Nacional Constituinte de 1987/88 representou um momento decisivo na história constitucional brasileira. Contra uma longa tradição de “conciliação e compromisso”, orquestrada pelas elites políticas “em nome do povo”, o processo constituinte ofereceu respostas ao mesmo tempo inesperadas e criativas. O final da década de 80 no Brasil testemunha a ruptura com um determinado modo de se conceber a experiência constitucional e seu significado.<sup>122</sup>

Esse novo *momento constituinte*<sup>123</sup>, marcado pela participação e pela pressão popular, exprimiu uma recusa à Constituição de “Notáveis”, ao texto “técnico” a serviço

<sup>122</sup> Antonio Carlos Wolkmer (2002, p. 116-143) assinala que: “o Constitucionalismo brasileiro nunca deixou de ser o contínuo produto da “conciliação-compromisso” entre o patrimonialismo autoritário modernizante e o liberalismo burguês conservador. [...] Não resta dúvida de que o nascedouro da produção jurídica no Brasil está profundamente amarrado a um passado econômico colonial e à implantação de um sistema sócio-político discriminador, marcado por uma historicidade “conciliadora” e por um nível de desenvolvimento nem sempre compatível com as necessidades e exigências do país”.

Contudo, basta recuperar — como tento fazer aqui — parte do processo de mobilização e participação social que caracterizou a constituinte de 1987/1988 para que consigamos ver a Constituição de 1988 como uma ruptura dessa tradição secular. Por isso, seria mais correto dizer que o *Constitucionalismo brasileiro nunca deixou de ser o contínuo produto da “conciliação-compromisso” até que* o país pudesse realizar, no fim da década de 1980, uma nova experiência constitucional, um novo momento constituinte.

<sup>123</sup> “Isto é, momentos nos quais a sociedade é forçada pelas circunstâncias a decidir acerca de sua trajetória política, de seu destino e dos compromissos públicos que estabelecera até então”, conforme explica Damião Alves de Azevedo (2008, p. 34).

de um programa já definido, enfim, uma recusa ao *discurso competente*, que fixa e enuncia antecipadamente o que é “bom para nós”. Um novo discurso deveria ser construído e, para isso, constituir as próprias condições de sua construção. “O pronunciamento do povo soberano não seria encarnado pelo unísono da voz autoritária, mas por uma autêntica polifonia, cujo sentido somente pode ser apreendido seu próprio fazer-se”, como esclarece Leonardo Barbosa (2009).

Essa recusa é senso comum paradigmático (consenso) que está na base da Constituição de 1988: senso partilhado de que compromissos não podem garantir uma Constituição democrática, principalmente se forem firmados sem a possibilidade de participação dos interessados.<sup>124</sup>

E não há contradição alguma em afirmar que a Constituição está calcada num consenso democrático, contextualizado historicamente, para simultaneamente destacar o conturbado processo de produção do texto constitucional, indicando não haver unidade substantiva sobre a Constituição. A acirrada concorrência entre os constituintes representantes das mais variadas parcelas da sociedade para fazer prevalecer uma determinada redação de um determinado dispositivo constitucional pode ser vista como expressão daquela “polifonia” de que falou Leonardo Barbosa, dois parágrafos acima, e também como a expressão de um “consenso de fundo” sobre a capacidade (aceitabilidade) dos participantes enunciarem cada qual sua pretensão de validade dirigida à Constituição. Trata-se da existência de um consenso sobre os pressupostos da comunicação, e não sobre as regras do procedimento parlamentar de elaboração do texto.

Nesse sentido, as divergências que movimentaram a Assembléia Nacional Constituinte (ANC) não devem ser vistas como meras disputas ou questões em torno da redação da “ata do pacto social” — que é a definição de Constituição segundo

---

<sup>124</sup> “Partimos do princípio de que numa democracia em que os homens e as mulheres são iguais e livres para exprimir os seus pontos de vista [...] O **compromisso** é, portanto, a solução mediante a qual cada ator de um eventual conflito renuncia àquilo que lhe é caro, mas não vital, a fim de obter o apoio dos outros, o qual lhe é verdadeiramente indispensável”. Trata-se da definição de “compromisso” formulada por Moscovici e Doise (1991, p. 10-24, grifo nosso) acolhida nesta tese. Já a definição de “consenso” desses dois autores não tem nada a ver com a idéia de consenso (HABERMAS, 1997, v. 2, p. 189-190) que defendemos: consenso como o “horizonte de uma pré-compreensão na qual todos tomam parte na interpretação da Constituição, cada um compartilhando esse labor a seu modo, cada alteração histórica percebida do contexto social teria que ser concebida como um desafio conclamando ao re-exame da própria compreensão paradigmática do Direito. Essa compreensão, certamente, como o próprio Estado de Direito, mantém um cerne dogmático: a idéia de autonomia segundo a qual os seres humanos só atuam como sujeitos livres na medida em que obedeçam apenas às leis que eles próprios se deram segundo suas intuições intersubjetivamente adquiridas”.

o liberalismo político de Frei Caneca.<sup>125</sup> Até porque grande parte dos dissensos textuais indicava que estava em jogo tanto a compreensão do consenso quanto da própria Constituição. Afinal, o que significava redemocratizar e reconstitucionalizar o país? Na época, Artur da Távola percebia que a questão era muito mais complexa do que apontavam os enfrentamentos verbais que ocupavam os trabalhos constituintes. Ao se pronunciar sobre a polêmica instaurada pela proposta de supressão (Destaque nº 003798-87<sup>126</sup>) do texto que atribuía competência a União para “exercer a classificação das diversões públicas” esclareceu que:

[...] Esta Assembléia já provou a extinção da censura em matéria de criação artística, científica ou cultural de qualquer natureza. Assim, ao longo dos capítulos subseqüentes, tanto na área de cultura como na de comunicação, e também — embora aqui não entre a censura — na área da educação, o texto do Constituinte de 1987 garante o mais amplo exercício das liberdades. Portanto, a meu ver, e muito sinceramente, não há o menor cabimento fazermos, neste momento, uma “guerrinha” subjacente ao texto [...] o que nos divide, no momento, é o conceito da palavra “classificação”.

A “guerrinha” por debaixo do texto a que o constituinte se referia marcou a elaboração da classificação indicativa e de outras matérias consideradas de grande interesse. Ou melhor, matérias pelas quais se interessavam diferentes grupos, representados por um ou mais constituintes. E apesar do barulho e da fumaça — que ensurdeceu, cegou e afastou grande parte da população — produzidos pelo uso intenso de um arsenal regimentalmente composto por questões de ordem, emendas, substitutivos e demais arcabuzes, os constituintes sabiam que a “guerrinha” travada era na verdade uma disputa para fazer com que o texto da Constituição contemplasse os interesses que cada parlamentar julgava representar.

Mas poucos constituintes pareciam perceber que, uma vez vencida a Ditadura, aquele processo democrático de elaboração da Constituição não poderia resultar em (interesses) derrotados. Porque a Política, entendida como sistema de produção e reconhecimento de expectativas sociais, não tinha como impedir o ingresso na nova ordem constitucional dos interesses representados e legitimados no processo constituinte. E se o que atestava a inclusão de determinado interesse era a sua

---

<sup>125</sup> A definição de Frei Caneca é a seguinte: “Uma constituição não é outra cousa, que. Esta ata, por tanto, deve conter a matéria, sobre que se pactuou, apresentando as relações, em que ficam os que governam, e os governados, pois que sem governo não pode existir sociedade. Estas relações, a que se dão os nomes de direitos e deveres, devem ser tais, que defendam e sustentem a vida dos cidadãos, a sua liberdade, a sua propriedade, e dirijam todos os negócios sociais à conservação, bem-estar e vida cômoda dos sócios, segundo as circunstâncias de seu caráter, seus costumes, usos e qualidade do seu território etc”.

<sup>126</sup> CÂMARA DOS DEPUTADOS – CEDI/CELEG/SEDOP – Diário da Assembléia Nacional Constituinte (Suplemento “C”) janeiro de 1988 – quarta-feira 27 p. 1509-1513. Destaque nº 003798-87, do Sr. Florestan Fernandes “que suprime o inciso XV do art. 20 do Substitutivo nº 2”.

“existência” como texto, dá para entender a razão de termos uma das mais longas e das mais imperfeitas (em sentido técnico-jurídico) Constituições do mundo. Cristovam Buarque, então reitor da Universidade de Brasília (UnB), explicava que:

A Constituinte tinha que ser o retrato das idéias que o Brasil tem de si. [...] Nossa Constituição de 1988 reflete perfeitamente o mundo imperfeito ao qual ela pertence. [...] Esta é a mais perfeita de nossas Constituições. Ela é inacabada como o nosso país, em processo de formação social desejando ser uma Nação (BUARQUE, 1988, p. 20).

Porém, ao contrário do que possa parecer, ter uma Constituição com aproximadamente 70.000 palavras, que correspondem a 250 artigos “permanentes” e 96, “transitórios”,<sup>127</sup> encadeadas sem rigor técnico-jurídico não significa um grande problema para o Direito ou para a sua aplicação e efetividade. Mesmo se comparada com a Constituição dos EUA que possui pouco mais de 7.000 palavras (incluindo todas as 27 emendas produzidas ao longo de mais de 200 anos) ou com a da Argentina com suas 12.500 palavras. Porque, quando se trata de aplicar a Constituição todos os países mencionados têm, ainda com seus textos enxutos, a mesma dificuldade que a gente: se se trata de texto, então tem que interpretar, senão, não há como compreender seu sentido num contexto distinto daquele em que foi produzido. O grande problema em nosso caso era o seguinte: como o Direito pode acolher estas manifestações políticas — que são os interesses, os valores e as expectativas sociais — sem abrir mão de sua estabilidade e coerência interna? Isto é, sem que haja contradição entre as normas? Tendo em vista o processo constituinte o problema fica melhor descrito assim: como enunciar direitos e deveres sem instituir — ainda que sutilmente — interesses estritamente particulares privilegiando determinados valores em detrimento da pluralidade política? Ou de que modo “transformar” em texto constitucional uma expectativa contextualizada de determinado grupo social sem prejuízo dos demais direitos assegurados?

E se hoje nos parece grande, lá em 1987 parecia ainda maior: um problema imenso, não só em razão do enorme número de interesses existentes e divergentes, mas, da falta de experiência em ter que resolvê-lo democraticamente. Percebia-se apenas que a resposta não poderia ser produzida sem a participação das pessoas. Desta forma, mais do que uma palavra de ordem e uma exigência difusa dirigida às instituições republicanas, a idéia de participação foi se revelando o verdadeiro lastro paradigmático

---

<sup>127</sup> Por incrível que pareça o texto constitucional promulgado pela ANC há vinte anos era menor: continha 245 artigos e outros 70 como disposições transitórias. Esse aumento do texto é o saldo produzido pelas 64 emendas à Constituição editadas até 4/02/2010. E se essa contabilidade toda não diz nada sobre o “conteúdo” das normas pelo menos serve como uma evidência contra aqueles que propõem novas reformas constitucionais sob o argumento de que é preciso “enxugar o texto”.

do Estado Democrático de Direito: sem participação não poderia haver Estado Democrático, sem democracia não haveria Estado de Direito. Tanto é que pela primeira vez uma Constituição brasileira registra expressamente em seu texto (parágrafo único do Art. 1º) que não só “Todo o poder emana do povo” como por este mesmo povo pode ser exercido diretamente. As constituições republicanas anteriores igualmente atribuíam ao povo a titularidade do Poder Soberano, mas afirmavam em seguida que “em seu nome [este poder] é exercido”.

O fato é que recuperando os argumentos utilizados pelos constituintes no confronto discursivo que resultou no texto constitucional da classificação indicativa podemos compreender tanto o problemão quanto a solução encontrada na vivência dos conflitos constituintes. Se relemos a manifestação de Artur da Távola, agora, veremos que ele tematiza a “guerrinha” e também indica a solução para ela *dentro* do próprio processo: é o que ele faz quando afirma que é preciso considerar outras passagens do texto para poder resolver as divergências de sentido em torno do conceito de classificação. Desta forma, muito provavelmente sem a intenção de oferecer uma solução geral para o problema da tensão entre contexto político e texto jurídico, o constituinte Artur da Távola acaba descrevendo uma espécie de método para escrever a muitas mãos e interpretar a muitas vozes a Constituição. Pode-se dizer que sua manifestação exprime uma certa *visão de integridade*<sup>128</sup> sobre a Constituição, por meio da qual é possível observar a tendência de coalizão das normas constitucionais, ou seja, a tendência de recorrerem umas às outras para garantir a aplicação coerente do Direito.

Por isso que os capítulos que compõem esta Parte II podem nos ajudar a compreender a importância presente e futura da Constituição e, por extensão, do Direito no inextricável processo de integração social. Muito embora todo o texto que se segue tenha por finalidade precípua contar a história do processo de elaboração constitucional da classificação indicativa — considerando as duas décadas anteriores à Constituição em que a idéia de classificação ganhou sentido oposto ao de censura — e do processo (consecutivo) de realização dessa nova competência da União, especialmente por meio dos atos regulamentares produzidos no âmbito do Ministério da Justiça. Desta forma,

---

<sup>128</sup> Em 1986 Ronald Dworkin publicava nos EUA um livro — lançado no Brasil sob o título **O império do direito** (1999) — no qual defendia essa mesma *visão de integridade* mais ou menos nos seguintes termos: as pessoas que têm a responsabilidade de usar o Direito para resolver casos socialmente relevantes devem considerar “tanto o texto como a prática passada como seu objetivo”, isto é, “devem buscar construir uma interpretação coerente, principiológica e persuasiva do texto de dispositivos específicos, da estrutura da Constituição como um todo, e da nossa história constitucional”.

pode-se dizer que esta segunda parte do trabalho contém a descrição de um processo passado de realização/interpretação construtiva da Constituição, calcada numa visão de integridade, com a pretensão de funcionar como uma lanterna na proa — como uma luzinha no fim do túnel — a indicar o avanço do constitucionalismo no Brasil.

Vale reiterar que, de um ponto de vista sociológico, as constituições modernas estabelecem limites entre Direito e Política fixando regras por meio das quais um sistema afeta o outro. A Política, cuja função precípua é a produção de decisões coletivamente vinculantes a partir da tematização de expectativas sociais partilhadas, fornece ao Direito uma organização institucional dotada de coercibilidade. O Direito, por sua vez, tem como função própria a estabilização de expectativas sociais, ao passo que oferece à Política justificação normativa e, com isso, permite que ela se apresente como *poder legítimo* e não como mero arbítrio (HABERMAS, 1997a, p. 170 e ss.).

Daqui pra frente são dois os desafios. O primeiro consiste em compreender como a Constituição realizou em 1988 essa conexão entre manifestações políticas (interesses, valores e expectativas) e normas jurídicas, considerando especialmente o processo constituinte iniciado formalmente com a instalação da ANC. O segundo desafio consiste em verificar como os processos de formulação e execução de políticas públicas podem conectar Política e Direito de forma a reforçar a interdependência entre legitimidade e legalidade sem, no entanto, reduzir o sistema jurídico a um meio disponível a qualquer fim. Faz-se necessário analisar a atuação do Poder Judiciário — especialmente do Supremo Tribunal Federal (STF) e do Superior Tribunal de Justiça (STJ) — no controle da constitucionalidade e da legalidade das normas que pretendem regulamentar as políticas públicas porque, não sendo a Constituição um organismo vivo com cabeça e boca próprias, o trabalho de realizar (ou não) essa conexão cabe em última instância aos magistrados, o que justifica o estudo de alguns casos literalmente paradigmáticos da jurisprudência.

Se superarmos esses desafios não será preciso explicar por que repeti 13 vezes a palavra “processo” nestas primeiras 150 linhas do Capítulo 2. Não terá sido à toa e muito menos em vão. Pois estou seguro que a observação atenta dos trabalhos realizados pela ANC (Poder Legislativo), pelo Ministério da Justiça (Poder Executivo) e pelo STF e STJ (Poder Judiciário) será capaz de revelar, por si só, que a conexão entre Direito e Política apenas pode ser democrática se estabelecida por procedimentos juridicamente válidos por meio dos quais se processam os interesses que, legitimados, concorrem para a formação institucional da opinião pública.

Tento provar que não é apenas burrice como é constitucionalmente inadequado continuar pensando o Direito ou, pior, continuar tentando aplicá-lo como uma dicotomia insuperável entre legalidade e legitimidade, entre norma e realidade. Reafirmo: trata-se de uma tensão. Traduzida aqui como uma tensão entre texto e contexto que constituiu e que permanentemente constitui o Direito enquanto sistema. Isto é o mesmo que dizer que a participação e o pluralismo político *procedimentalmente* desenvolvidos garantem o “valor democrático” do Estado que surge com a Constituição de 1988. Este é o plano sobre o qual tento sustentar esta tese, tal como na geometria, o plano de existência e validade do paradigma do Estado Democrático de Direito composto por três pontos não colineares e não coincidentes, porém, interdependentes: 1) o reconhecimento histórico das tensões e dos conflitos sociais como condição constituinte da “natureza” processual do Direito contemporâneo; 2) o reconhecimento público das diferentes pretensões de validade (neoliberais, socialistas, dentre outras) das normas jurídicas; 3) e, o reconhecimento dos direitos humanos como garantia de que todos os possíveis atingidos pelas decisões soberanas podem participar dos processos políticos e normativos dando seu assentimento (ou não) nos limites da Constituição.

### Capítulo 3 – O processo constituinte na prática



Fonte: Foto montagem extraída do livro **A Sociedade no Parlamento** (2008).

Alguns esclarecimentos iniciais sobre a organização da ANC podem ajudar a entender o seu funcionamento<sup>129</sup> e, por conseqüência, como funcionou a conexão entre manifestações políticas e direitos na formação da classificação indicativa.

Vale a pena lembrar que a Assembléia foi composta pelos parlamentares eleitos no pleito de 15/11/1986 — 487 Deputados Federais e 49 Senadores — e pelos 25 Senadores eleitos em 1982. Estes 559 parlamentares receberam poderes da Emenda

<sup>129</sup> Para compreender com detalhes o funcionamento da ANC, a cronologia dos trabalhos realizados e para obter informações precisas sobre os registros produzidos no período é indispensável a consulta à documentação disponível no “Portal da Constituição cidadã”: <http://www2.camara.gov.br/internet/constituicao20anos> consultar. Em especial, recomendo a consulta ao documento elaborado por Mauro Márcio Oliveira (1993) que destrincha em esquemas e fluxo toda a complexidade da ANC.

Constitucional n.º 26, de 27 de novembro de 1985, para elaborar uma nova Constituição para o país e, por isso, transformaram-se em constituintes.

A ANC foi instalada em 1/02/1987 e teve de cumprir uma etapa preliminar de discussões sobre o Regimento Interno (RIANC) e sobre a organização das sugestões recebidas de parlamentares e entidades civis no período de 27/02 a 6/05/1987 (Base de dados SGCO). É necessário registrar até em razão do destaque dado neste trabalho que as sugestões formuladas pelos cidadãos em geral (Base de dados SAIC) foram recebidas, entre março de 1986 e julho de 1987, pela Comissão de Constituição e Justiça do Senado Federal e, por isso, não organizadas pela ANC nesse momento inaugural.

O trabalho constituinte propriamente dito é realizado em pouco menos de um ano e meio: de abril de 1987 a setembro de 1988. Esse trabalho foi organizado e desenvolvido da seguinte maneira: a) elaboração dos dispositivos constitucionais por subtemas, a cargo das Subcomissões Temáticas; b) elaboração dos Capítulos, por temas, a cargo das Comissões Temáticas; c) elaboração dos Títulos e sistematização dos dispositivos aprovados pelas Comissões e elaboração do Projeto de Constituição, a cargo da Comissão de Sistematização; e d) votação e redação final de toda a matéria, a cargo do Plenário da ANC e da Comissão de Redação.

Foram criadas oito comissões temáticas divididas cada uma delas em três subcomissões. A comissão de número 8, a que mais interessa ao trabalho, denominada **Comissão da Família, da Educação, Cultura e Esportes, da Ciência e Tecnologia e da Comunicação**, dividiu-se em Subcomissão da Educação, Cultura e Esportes (8-a), em Subcomissão da Ciência e Tecnologia e da Comunicação (8-b) e em Subcomissão da Família, do Menor e do Idoso (8-c). Os temas da classificação de programas em específico e do controle dos meios de comunicação em geral — passando pela abolição da censura, é claro — foram discutidos em outras Comissões temáticas, mas pode-se dizer que foi especialmente no âmbito dessa Comissão, aliás, em todas as suas três subcomissões, que o “pau quebrou”. A expressão deselegante não é nenhum exagero, porque, embora as divergências políticas tenham acalorado os debates e produzido agressões verbais em todas as comissões temáticas,<sup>130</sup> foi na Comissão 8 que o conflito

---

<sup>130</sup> Mauro Márcio Oliveira (1993, p. 12) lembra que “[...] devem ser destacados os acontecimentos tumultuosos ocorridos durante a votação do substitutivo do Relator da Subcomissão de Política Agrícola e Fundiária e da Reforma Agrária (VI-c), ocasião em que o texto final ficou reduzido a apenas dois artigos. [...] a Comissão VIII, da Família, da Educação, Cultura e Esportes, da Ciência e Tecnologia e da

entre os diferentes interesses representados alcançou o nível de acirramento mais elevado resultando, por um lado, na impossibilidade de se produzir um Anteprojeto, como previsto pelo Regimento, e, por outro, na possibilidade de se conhecer como o poder do dinheiro pode atuar sobre a conexão entre Política e Direito de modo a promover estrategicamente o ingresso de interesses particulares no sistema jurídico. Pode-se dizer que essa “possibilidade de se conhecer” é o lado bom da coisa ruim.

E mais uma vez faço questão de dizer que quando falo no poder do dinheiro a promover a corrupção do sistema jurídico não estou, de um jeito sorrateiro, querendo insinuar crime algum. Embora esteja na cara que no rastro dessa corrupção teórico-conceitual, investigada aqui, podem ser encontradas pistas daquela outra corrupção prevista no art. 317 do Código Penal. Por exemplo, é possível encontrar algo mais do que uma “pista” de crime no pronunciamento da constituinte Cristina Tavares registrado na Ata da 8ª Reunião Ordinária da **Comissão da Família, da Educação, Cultura e Esportes, da Ciência e Tecnologia e da Comunicação**, realizada em 3/06/1987:

Tentei fazer isso e lamento – Deus sabe o quanto lamento ter que fazer denúncias como esta em uma Assembléia Nacional Constituinte – fomos derrotados porque corromperam um parlamentar da Subcomissão, que confessou ter trocado seu voto pela concessão de um canal de televisão em Imperatriz no Maranhão. Lamento, o nome já foi dito, é o Constituinte Onofre Corrêa. Lamento que isto tenha ocorrido numa Assembléia Nacional Constituinte, mas este é o método do Ministro das Comunicações, Antônio Carlos Magalhães. É dessa forma que há vinte anos se mantém no poder e é este método que vamos enfrentar nesta Comissão Temática; alguém vai ser tentado; votos vão ser cabalados de forma selvagem e mafiosa.

Esse pronunciamento permite também perceber a elevada temperatura que marcava o ambiente da Comissão 8: o choque e o atrito constantes entre as diferentes posições esquentavam os debates nas subcomissões. A equação geral era mais ou menos esta: muitos temas multiplicados por muitos interesses resultavam em muitos confrontos ou, simplesmente, excesso de calor.

Entre tantos temas e numerosos interesses, a substituição da censura por um sistema de classificação das diversões públicas e dos programas de rádio e televisão aqueceu significativamente a Comissão 8 e, depois, a Comissão de Sistematização por dois motivos em especial. O primeiro motivo diz respeito a existência da “guerrinha” descrita acima e, portanto, já o conhecemos. O segundo tem tudo a ver com a percepção ambígua e generalizada na ANC de que a abolição da Censura Federal devia significar a

---

Comunicação, não conseguiu concluir seus trabalhos, ficando a tarefa a cargo do Relator da Comissão de Sistematização, que o apresentou juntamente com o Anteprojeto de Constituição”.

pá de cal sobre a Ditadura, mas, ao mesmo tempo, não podia representar um “cheque em branco” dado aos empresários do setor de comunicação para que abusassem e mercantilizassem as liberdades democráticas reconquistadas.

Trato como “percepção generalizada” porque não é possível identificar nas sugestões e emendas apresentadas por parlamentares uma única que fosse além da fórmula liberal, reproduzida desde a Constituição de 1891, segundo a qual: “é livre a manifestação de pensamento pela imprensa ou pela tribuna, sem dependência de censura, respondendo cada um pelos abusos que cometer nos casos e pela forma que a lei determinar”. Na época faltavam aos constituintes e à sociedade civil até mesmo referências estrangeiras sobre mecanismos estatais e privados que servissem de inspiração para organizar um substituto institucional para a Censura Federal capaz de conciliar, por um lado, a liberdade de empresa com o dever de comunicar e, por outro, o dever de “respeito aos valores éticos e sociais da pessoa e da família”<sup>131</sup> com a liberdade de expressão individual.

Justiça seja feita ao Relatório da Subcomissão da Ciência e Tecnologia e da Comunicação elaborado por Cristina Tavares e dilapidado pela “Emenda Martinez”, proposta pelo constituinte José Carlos Martinez no Paraná.<sup>132</sup> Esse relatório continha um modelo consistente de comunicação social forjado a partir da análise das experiências internacionais e das necessidades nacionais (também identificadas pelas demandas encaminhadas à ANC). O modelo estava centrado especialmente no papel, isto é, nas competências do Conselho Nacional de Comunicação que incluíam da outorga de concessões para o serviço de radiodifusão até a atribuição de exercer a fiscalização sobre a publicidade. Ainda que não contivesse nenhuma menção explícita à criação de um sistema de classificação indicativa de diversões e espetáculos públicos, o Anteprojeto fixava na Constituição as bases normativas para que mecanismos de

---

<sup>131</sup> O trecho entre aspas corresponde ao inciso IV do art. 221 da Constituição. Pode-se dizer que substitui definitivamente a expressão “respeito à moral e aos bons costumes” com larga vantagem. Pois enquanto esta presume a vigência de uma única moral totalmente representada pelo Estado, “respeito aos valores éticos e sociais da pessoa e da família” permite supor que existem vários valores vigendo numa sociedade necessariamente plural e diversificada.

<sup>132</sup> Para saber mais sobre o estrago causado pela “Emenda Martinez” ao processo constituinte de democratização da comunicação é preciso ler a dissertação de Renato Bigliuzzi (2007) referida ao fim desta tese. Por ora cabe-me apenas apresentar José Carlos Martinez já que voltará à cena, neste trabalho, como proprietário da emissora de televisão (OM Comunicações) que reacendeu o debate sobre a classificação indicativa no início dos anos 1990. Há quem afirme que Martinez era o “testa de ferro” de PC Farias à frente da Rede OM (KRIEGER; NOVAES; FARIAS, 1992, p. 121-122) de televisão. Sem dúvida trata-se de um dos expoentes daquele empresariado, ao qual me referi no capítulo 1 da **Parte II**, que viu na mudança de regime uma nova oportunidade de negócio. Até morrer num acidente de avião em 2003, marcou presença no cenário político brasileiro, tendo participado com destaque do Governo Collor (CONTI, 1999, p. 526-527).

controle fossem posteriormente criados a partir da atuação do Conselho. É o que se pode depreender do art. 17:

Art. 17 – A liberdade de manifestação do pensamento e de criação e expressão pela arte, sob qualquer forma, processo ou veiculação, não sofrerá nenhuma restrição do Estado, a qualquer título.

§ 1º - A lei assegurará o direito de resposta aos cidadãos e às entidades, em todos os veículos de comunicação social.

§ 2º - A ação do Estado em relação às diversões e espetáculos públicos limitar-se-á à informação ao público sobre a sua natureza, conteúdo e as faixas etárias, horários e locais em que a sua apresentação se mostre inadequada.

§ 3º - Os partidos políticos, as organizações sindicais, profissionais e populares, têm direito a utilização gratuita da imprensa, do rádio e da televisão, segundo critérios a serem definidos por lei.

§ 4º - Não serão toleradas a propaganda de guerra ou a veiculação de preconceitos de religião, de raça, da classe ou de estereótipos sexuais.

§ 5º - A lei criará mecanismos pelos quais o cidadão se pretegerá de agressões sofridas pela promoção, nos meios de comunicação, da violência, do tabagismo, do alcoolismo, de medicamentos e outros aspectos nocivos à ética pública.

Mesmo considerando que as empresas, “por sua própria natureza, poderiam tratar a comunicação social conforme outros critérios que não os de estrito serviço público” e também que a “liberdade de informar tem sua contrapartida na liberdade de ser informado” (1987, p. 3), o Anteprojeto — acusado de propor a estatização das comunicações — limitou (art. 17, § 2º) claramente a ação do Estado à obrigação de produzir informação sobre o conteúdo de diversões e espetáculos públicos. Sem dúvida alguma, tratava-se de um texto muitíssimo mais “liberal” (no sentido de ser permissivo aos interesses empresariais) do que aquele outro que viria a ser produzido na Comissão de Sistematização para contornar o embargo que os constituintes, que representavam os interesses da radiodifusão na Comissão 8, impuseram ao Anteprojeto de Cristina Tavares. Ao menos nesse ponto, o tiro saiu pela culatra (o que me faz pensar que muito provavelmente a ABERT tenha usado a mesma arma para alvejar, vinte anos depois, a análise prévia contida na Portaria nº 267/2007).

Entretanto, no que diz respeito ao núcleo da proposta de democratização da comunicação social no Brasil o *lobby* das empresas de radiodifusão atingiu seus objetivos e conseguiu estilhaçar o sonho de “ampliar o acesso às tecnologias de comunicação” e de “incentivar a participação política” (BIGLIAZZI, 2007, p. 10). Ficaram na Constituição alguns fragmentos, estilhaços dessa proposta profundamente

paradigmática que, hoje, só podem ser unificados, em termos semânticos, pelo trabalho de interpretação construtiva, inerente à aplicação do Direito.

A Comissão de Sistematização bem que tentou juntar a repulsa à censura com a recusa de se atribuir poder ilimitado aos donos da mídia. Mas os constituintes incumbidos da tarefa de elaborar o projeto de Constituição não dispunham de tempo para superar o obstáculo causado pela falta do Anteprojeto da Comissão 8 através da recuperação dos diferentes textos que subsidiaram os trabalhos nas subcomissões. Por isso, pode-se dizer que o texto elaborado pela Comissão de Sistematização nem de longe revela a riqueza acumulada com os debates nas subcomissões da Comissão **da Família, da Educação, Cultura e Esportes, da Ciência e Tecnologia e da Comunicação**, sobretudo, a partir das sugestões encaminhadas por cidadãos e das sugestões recebidas de parlamentares e entidades civis.

Dos cidadãos vinham sugestões baseadas na associação direta entre o crescimento da violência nas ruas e o incremento das cenas de sexo e violência na programação da tevê. Em regra, a preocupação que justificava a demanda popular quase invariável por controle sobre a televisão era a proteção à criança. Aqui cabe um pequeno parêntese para esclarecer o porquê a expressão “meios de comunicação de massa”, bastante utilizada até o momento, vai gradualmente perdendo espaço para a palavra “televisão”. É que em 1987 já se percebia o poder da televisão sobre o conjunto da população, a televisão já era considerada a grande mídia nacional pelos efeitos e pela presumida influência que produzia. Por isso, televisão passa a ser metonímia. Porém, cada vez mais parte em relação ao todo, o que pode ser comprovado sem esforço pela simples leitura das sugestões populares. As respostas sugeridas parecem expressar — além da centralidade da televisão na vida dos brasileiros<sup>133</sup> — a predominância de um senso comum *a la* “Senhoras de Santana” capaz de solucionar os problemas da

---

<sup>133</sup> Contra todas as evidências, Roberto Marinho afirma, numa entrevista (RIDING, 1987) publicada em janeiro de 1987 no *New York Times*, que o debate em torno do poder e do papel da televisão na construção de uma sociedade democrática não teria muito espaço na Assembléia Nacional Constituinte. Seu depoimento é memorável por vários motivos. Especialmente porque revela justamente o que Roberto Marinho quis esconder: a Rede Globo não queria que a televisão fosse tematizada na ANC, o que acabou revelando, por conseqüência, que seu poder de direcionar a opinião pública nunca foi do tamanho de sua audiência e nem absolutamente eficaz, como até hoje algumas pessoas supõem. Vale conferir um dos trechos mais reveladores: “*Yes, I use this power*”, he said in the interview at his office here, “*but I always do so patriotically, trying to correct things, looking for the best paths for the country and its states. We would like to have the power to fix everything that doesn't work in Brazil. We dedicate all our power to this*”. Yet, as Brazil gradually emerges from the shadow of two decades of military rule and as a newly elected Parliament prepares to write a new constitution, debate is growing over whether Globo TV's dominant role in shaping public opinion is appropriate to building a more openly democratic society. [...] “*But if it's used to improve things, as we do, it's good. I don't think this will much occupy the attention of the Constituent Assembly*”.

violência no país e na televisão condenando à pena de morte os assassinos e corruptos e condenando à censura os programas indecentes. Eis a seguir quatro exemplos selecionados<sup>134</sup>:

Pena de morte à: estropador, terrorista e crime de latrocínio.  
Proibir propaganda de cigarros e bebida alcólica em jornais, revistas e TV.  
Leis rigorosas para irresponsabilidade paternal. Buscar os responsáveis pelo menor abandonado. Proibir exibição de programas e novelas de baixo nível moral.

Prisão para todos aqueles que cometem crime contra a união, tais como fraldes, etc, sem o direito de defesa judicial.  
Fazer cumprir as leis com rigor, doa a quem doer.  
Fazer valer as leis de censura, por exemplo, o carnaval que escândalo, neste ano de 86, as músicas escandalosas, as mulheres nuas nas telas de televisão e nuas.

Eu gostaria que a nova Constituição fosse elaborada com muita sinceridade e honestidade e que nela fosse feita muitas mudanças no sentido positivo e que fossem retirados muitos artigos, itens e parágrafos da lei de Direitos Humanos que vêm atrapalhando o desenvolvimento do progresso do Brasil, mas no sentido de dar maior punição aos bandidos, assassinos, ladrões, assaltantes e outros casos graves que estão acontecendo, e que medidas sérias e drásticas precisam ser tomadas. [...] Dar maior atenção no setor de educação, reformulando total ou quase total o sistema de ensino. Fazer funcionar a censura nas Tvs, pois existe muitos programas e propagandas deseducativos.

Minha sugestão é que seja uma constituição de justiça e paz, que seja dirigida não para o bem próprio e dos poderosos, mas que todos tenham voz e vez na sociedade. [...] Que o Brasil seja um país livre e que os brasileiros se sintam em casa, que seja revista a FEBEM para a melhor recuperação do menor; Que haja mais censura nos programas de televisão que está sendo causa de deturpação dos princípios familiares, que as novelas sejam censuradas com mais rigor, porque realmente vem sendo causa de escândalo para casais, jovens e crianças. [...] Que o pobre tenha o direito de comer, beber, vestir, morada digna do ser humano. Liberdade de expressar seus pensamentos.

Felizmente não só de apelos à moral e aos bons costumes fez-se a classificação indicativa. Na verdade, a idéia de classificação com um sentido inverso ao da censura, tal como representada no oxímoro “censura classificatória”, não tem nada a ver com o combate à pornografia e à indecência, travado sob o comando da “direita” deste país. Apenas foi, em alguns momentos, acolhida por ela; até que a classificação indicativa se tornou, a partir de 2000, parte da pauta dos Direitos Humanos e, então, passou a ser uma idéia defendida por pessoas e instituições identificadas com a “esquerda”, embora essa velha distinção já parecesse ideologicamente estéril desde a queda do muro de Berlim

<sup>134</sup> Os textos foram copiados do Serviço de Apoio Informático à Constituinte (SAIC) do PRODASEN e, portanto, conservam as incorreções ali apresentadas. Podem ser localizados a partir de sua origem, respectivamente: L109; L126; L023; e, L002.

em 1989. Daí que não há contradição alguma em sugerir tudo ao mesmo tempo: pena de morte, mais censura e menos direitos humanos.

Como foi dito, esse senso comum moralista predominou nas sugestões relativas ao tema. Mas não constituiu a totalidade das sugestões formuladas. Duas delas, enviadas ao Congresso Nacional ainda em 1986, parecem revelar e representar melhor o período de transição que se atravessava<sup>135</sup>:

Censura apenas classificatória: Que a censura saiba unicamente estabelecer a idade mínima exigida para se assistir a um filme, peça, etc.

Que a censura seja abolida, ficando em seu lugar um conselho multidisciplinar subordinado ao ministério da Cultura, com a única finalidade de analisar as obras de arte, expedindo documento de limitações de idade. Conteúdo da obra e aconselhamento para os espectadores . Ex: Aconselhamos que este filme não seja visto por católicos, tendo em vista a versão apresentada.

Da mesma fonte de onde saíram as duas sugestões transcritas acima jorraram cinco sugestões de parlamentares especialmente pertinentes ao tema. Rita Furtado (PFL/RO) propôs “o fim da censura e que a lei estabeleça sistemas de classificação dos espetáculos de diversão pública e condições especiais para apresentação de programas de entretenimento nos meios de comunicação de massa”. Agassiz Almeida (PMDB/PB) sugeriu que fosse “competência da União, através do Ministério da Cultura, o prévio exame e a classificação de espetáculos e de diversões públicas”. Vasco Alves (PMDB/ES) propunha que fosse “vedada a censura nos casos que especifica, procedendo-se à classificação de espetáculos, publicações e programas por faixa etária”. Maurício Corrêa (PDT/DF) sugeriu a introdução de um dispositivo constitucional que, “com base no princípio de liberdade do pensamento, limitasse a censura à classificação dos espetáculos por faixas etárias”. Cássio Cunha Lima (PMDB/PB), o único dos cinco constituintes que integrava a Comissão 8, sugeriu que ficasse “assegurada a liberdade de manifestação cultural e artística e proibida qualquer forma de censura, exceto para fins de classificação por faixa etária”.

A ata da 7ª Reunião Ordinária, realizada em 2/06/1987, da Comissão da Família, da Educação, Cultura e Esportes, da Ciência e Tecnologia e da Comunicação registra uma manifestação que pode ser considerada um sinal da aceitação (ou da *aceitabilidade racional*<sup>136</sup>) de que a classificação indicativa poderia muito bem abolir a censura sem

<sup>135</sup> Para ver a íntegra das duas sugestões, buscar no SAIC pelas respectivas origens: ORIGEM: L038 e L128.

<sup>136</sup> *Aceitabilidade racional* é o conceito que Habermas (1997) formulou para se apropriar daquela famosa máxima de Voltaire: “não concordo com uma palavra do que dizes, mas defenderei até a morte vosso

remover a responsabilidade das empresas de comunicação pela qualidade da programação exibida. Quando se discutia o Anteprojeto da Subcomissão 8-a, o constituinte Pompeu de Souza tomou a palavra para dizer que: “essa classificação foi proposta por mim. Fui eu quem propôs, no Conselho Superior de Censura, todas essas classificações [...] Então, fui eu até quem fez toda essa classificação para indicar ao público o tipo de espetáculo que ele queria ou não ver”. Trata-se de um bom sinal porque quando um político reivindica a autoria de uma idéia indica que ela tem valor. Como diz o ditado: “filho feio é que não tem pai”.

Depois que todas as três subcomissões aprovaram a idéia de uma classificação indicativa ela naturalmente passou a parecer mais bonita, ao menos quando colocada lado a lado com a censura. A Subcomissão da Ciência e Tecnologia e da Comunicação (8-b) recebeu expressivas manifestações de apoio à criação de um “sistema de classificação de espetáculos”, como registrava a proposta da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Comunicação e Publicação – CONTCOP. O presidente da Associação Nacional de Jornais – ANJ defendia que: “O Estado de nenhuma forma, direta ou indiretamente, deveria exercer a censura, devendo, apenas, estabelecer um sistema de recomendações espetáculos públicos por faixa etária”. Também o presidente da Federação Nacional dos Radialistas – FNR participou do coro ao propor que a censura fosse substituída por “um sistema de classificação de espetáculos”. Na Subcomissão da Educação, Cultura e Esportes (8-a) Florestan Fernandes teve o cuidado de ponderar que: [com a idéia da classificação] a “intenção foi trazer para cá o fato de que a censura não é policial. A censura deve ser meramente indicativa e deve estar nas mãos dos agentes culturais da comunidade”.

Nessa mesma subcomissão Pompeu de Souza defendeu que a classificação limitaria a ação do Estado “a informar o público sobre a natureza dos mesmos e os níveis de faixas etárias e faixas horárias nos quais sua apresentação se mostre inadequada”, em articulação com os autores, produtores e exibidores de tais diversões e espetáculos. O constituinte em seu pronunciamento sedimentou os atributos que caracterizavam a idéia de uma classificação meramente indicativa desde a década de 1960 e, além do mais, introduziu novas características, alinhavadas nos debates, indispensáveis à formação de um sistema democrático de controle de conteúdo.

---

direito de dizê-las”. Significa, reitera-se, que há um consenso sobre os pressupostos da comunicação sempre quando os debatedores decidem confrontar seus argumentos livres de qualquer coação. Portanto, falar que o debate em torno da classificação exprime uma *aceitabilidade racional* significa dizer que ele exprime um determinado horizonte de pré-compreensões sobre a Constituição.

No máximo, o Estado deve ter a capacidade de indicar faixas etárias para os menores e faixas horárias, portanto, para a televisão que transmite, atingindo potencialmente esse público de menores, em função, do suposto grau de imaturidade fisiológica e psicológica dos menores. [...] A maturidade se desenvolve no próprio processo de desenvolvimento de cada indivíduo, então, essa maturidade é muito melhor apreciada por quem exerça o pátrio poder ou o pátrio dever. Portanto, ao Estado cabe no máximo a função supletiva na ausência do agente, do titular, do pátrio poder, mesmo esses casos para efeito de classificação etária do acesso ao espetáculo.

A leitura dessas palavras, pronunciadas antes da reivindicação da autoria da classificação, dispensam até o exame de DNA para verificar a filiação da idéia (se houvesse). Parece mais do que justo que ele goze do benefício da dúvida. Porque, se não é, ao menos, parece o pai. Ou melhor, a classificação indicativa nasceu no texto constitucional exatamente como a descreveu Pompeu de Souza, ainda em sua gestação.

Dessa forma, a idéia de classificação indicativa se consolidava no âmbito da Comissão 8 como: primeiro, uma atividade estatal exercida pelo Poder Executivo desprovida de qualquer poder de polícia e finalidade repressiva; segundo, uma atividade realizada, com a participação da sociedade, com o objetivo imediato de produzir informações sobre as faixas etárias e horárias, em que a exibição de determinadas diversões públicas (incluindo, programas de “telecomunicação”) se mostre inadequada à audiência de crianças e adolescentes, para que pais e responsáveis possam ter o direito de escolher e, assim, exercer o poder familiar que lhes foi conferido pelo Direito; e, terceiro, uma **atividade com a finalidade última de garantir o acesso de crianças e adolescentes a diversões públicas adequadas à sua formação e apropriadas ao seu desenvolvimento psicossocial, especialmente em caráter subsidiário ao poder dos pais e responsáveis**, “além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão”.<sup>137</sup>

Essas são as características da classificação definidas nas Subcomissões 8-a, 8-b e 8-c. Descontada a forma textual pela qual essas características estão aqui registradas, pode-se afirmar que a classificação indicativa é o produto autêntico do processo de argumentação levado a cabo na Comissão 8 e em suas Subcomissões. Por conseqüência, é possível sustentar que se os trabalhos da Comissão **da Família, da Educação, Cultura e Esportes, da Ciência e Tecnologia e da Comunicação** tivessem resultado num relatório, escrito por Artur da Távola, muito provavelmente esse documento final descreveria de forma semelhante a “novidade” da classificação indicativa, ainda que

---

<sup>137</sup> O trecho entre aspas corresponde à parte final do art. 227 da Constituição.

jamais pudesse dispor do benefício da visão retrospectiva que só o tempo (ou um trabalho de tese) pode oferecer.

Quem sabe assim a Comissão de Sistematização teria tido tempo para estudar, discutir e preencher as lacunas que ainda embargavam a caracterização da classificação como um verdadeiro sistema capaz de substituir todo o aparato burocrático da Censura Federal. Embora três de suas principais características estivessem consolidadas, o debate nas subcomissões não produziu respostas para as seguintes questões: se não é mais uma atribuição de polícia, qual devia ser o órgão incumbido de exercer a classificação? Que perfil ou quais habilidades deviam ter os responsáveis diretos pela execução das atividades? Por quais critérios deveriam realizar a análise do conteúdo sujeito à classificação? Como deveria ser estabelecida a relação entre faixa etária e faixa horária?

Contudo, como foi dito, a Comissão de Sistematização não teve tempo para ponderar e decidir sobre essas questões. Pior, teve de saltá-las, ignorá-las. Pior ainda, teve de saltar e ignorar quase todo o debate realizado para ir buscar “lá trás” um ponto de partida, uma referência mínima para redação do primeiro projeto de Constituição que foi elaborado em pouco mais de dez dias a contar do recebimento dos Anteprojetos das outras sete Comissões temáticas. Isto explica porque o texto sobre a classificação indicativa levado à apreciação e à votação do Plenário da ANC é igualzinho ao formulado pela “Comissão Afonso Arinos”, contrariando assim as previsões iniciais.<sup>138</sup> Daí em diante não só as questões sem respostas virariam lacunas — buracos no curso da classificação indicativa no Brasil — como toda a riqueza do debate parecia condenada a se perder dentro delas. Um retrocesso cujas proporções e efeitos são sentidos até hoje porque, diferente do que se poderia imaginar, agravaram-se com o transcorrer do tempo.

Na Comissão de Sistematização, Florestan Fernandes (PT/SP) recuperou aspectos das discussões realizadas em torno do tema da classificação ao propor o Destaque nº 003798-87 visando suprimir “inciso XV do art. 20 do Substitutivo nº 2”. Assim justificou sua defesa: “[...] esta emenda está calcada na idéia de que a cultura cívica de uma sociedade democrática, sob o capitalismo, deve ser moldada para oferecer a todas as categorias critérios de seleção e autodefesa”.

---

<sup>138</sup> Convém pontuar que os denominados trabalhos constituintes foram iniciados, conforme esclarece Mauro Márcio Oliveira (1993, p. 12), nas “24 diferentes subcomissões temáticas sem nenhum texto básico preliminar, a despeito de, anteriormente à sua instalação, terem sido dadas a conhecer inúmeras sugestões de anteprojetos de constituição, como foram o Anteprojeto Constitucional (da Comissão Provisória de Estudos Constitucionais, Decreto 91.450/85), o de Fábio Konder Comparato, o de Henry Macksoud, entre outros”. Pois a intenção era justamente garantir espaço à “polifonia” que surgia das ruas.

Coube a Nelson Jobim (PMDB-RS) argumentar contra a emenda supressiva. No entanto, o fez por vias transversas, isto é, evitando polemizar a respeito da classificação em si: “se suprimirmos qualquer dos dispositivos elencados no art. 20, que corresponde às competências administrativas e não legislativas, tudo o que não se contiver ali compete ao Estado. Estaríamos, assim, transferindo aos Estados a competência classificatória das diversões públicas”. E conclui dizendo que: “Não está em questão o problema da censura, mas a quem compete a classificação”. Com habilidade, o constituinte invocava assim o terror que a censura praticada nos Estados causara até que fosse ser transformada em 1967 numa competência da União. A lembrança funcionava como uma ameaça convincente.

Em seguida, José Fogaça (/RS) se manifestou contrário à supressão — “não na qualidade de Relator-Adjunto [da Comissão de Sistematização], mas como trabalhador em cultura” — nos seguintes termos:

Perdoe-me, Prof. Florestan Fernandes, tenho profunda admiração por V.Exa., por sua coerência ideológica, por sua retidão política e por sua nobilíssima intenção, mas a única maneira de impedirmos que, no futuro, a lei tenha um caráter repressivo, obscurantista, é, desde já, repito, assegurarmos que ela seja meramente classificatória. [...] Desta forma, não se reprimirá essa liberdade [de expressão], mas, ao contrário, se estará garantindo o direito à livre expressão do pensamento.

Por fim, José Genoíno (PT/SP) apresentou uma outra emenda para tentar, nas palavras dele, “estabelecer uma cautela em relação ao inciso XV [pois] se não estiver acrescida do que propõe esta emenda aditiva, a classificação pode ser proibitiva, pode transformar-se em censura, pode exercer, enfim uma ação coercitiva junto às pessoas, em relação às diversões públicas”. Ele levantou também questões sobre o tema — “Qual o sentido desta classificação? Qual o seu alcance? A que conduz esta classificação?” — que, se fossem discutidas, conduziriam provavelmente a um resgate das “conclusões” obtidas, a duras penas, nas etapas constituintes anteriores. Porém, a densidade das perguntas serviu apenas para forçar um compromisso superficial: a emenda, aprovada, acrescentou a expressão “para efeito indicativo” ao exercício da classificação, encerrando, desta forma, os debates constituintes sobre a matéria e a produção do texto da Constituição.

Em síntese, sem o Anteprojeto da Comissão 8, a Comissão de Sistematização tomou como ponto de partida o texto elaborado pela “Comissão Afonso Arinos” e chegou à seguinte redação: “Exercer a classificação para efeito indicativo de diversões

públicas e de programas de telecomunicações”. Submetido às votações no Plenário da ANC essa redação sofreu pequenas modificações até finalmente resultar no texto constitucional tal como hoje é conhecido. O quadro abaixo tenta registrar a “evolução” (da direita para a esquerda) do texto:

Constituição (1988)	Projeto “C”	Projeto “B”	Projeto “A”	Comissão de Sistematização
				2º Substitutivo
Art. 21, inciso XVI: exercer a classificação, para efeito indicativo, de diversões públicas e de programas de rádio e televisão	Art. 21, inciso XVI: exercer a classificação, para efeito indicativo, de diversões públicas e de programas de rádio e televisão	(alteração de redação não submetida à votação)	Art. 23, inciso XV: exercer a classificação, para efeito indicativo, de diversões públicas e de programas de telecomunicações	Art. 20, inciso XV: exercer a classificação das diversões públicas

No fim, com a promulgação da Constituição, ficaram as lacunas. Que foram se aprofundando pela ação erosiva do tempo. Por isso, podem ser descritas, numa visão retrospectiva, como buracos a dificultar a implementação de um sistema de classificação indicativa. Ou, como uma “herança maldita”, que tem a vantagem metafórica de colocar todos os governos eleitos após 1988 como sucessores uns dos outros, ainda que as disputas políticas os levem a negar essa condição iniludível.

Essas lacunas fizeram com que a classificação indicativa fosse percebida como a “herança maldita” do período de transição porque as dívidas que o tema constituiu (o contexto forneceu à ANC uma força normativa “X”, mas o texto positivou uma norma muito menor, algo em torno de “X/10”) não poderiam mais ser satisfeitas nem mesmo com a realização plena da classificação indicativa tal como prevista no art. 21, XVI, da Constituição Federal. Isto é, por mais que a União trabalhasse pela efetivação da classificação ainda assim não seria possível atender às expectativas que justificaram sua inclusão no texto constitucional. Noutras palavras, os Governos Collor, Itamar, FHC e Lula avaliavam que a implementação da classificação indicativa daria um trabalho colossal e não resultaria em qualquer benefício político de curto prazo (eleitoral, por exemplo). “A gente gasta recursos preciosos para pagar a dívida dos outros, e ainda apanha por isso?”, alguém poderia ter dito. Que Governo voluntariamente decide contrariar os meios de comunicação de massa? Nenhum. Por isso, a regra foi nomear um administrador para o espólio — vulgo, diretor do Departamento de Classificação — e deixar a coisa rolar sem problemas com os credores. Porém, avaliavam incorretamente

os Governos que os credores da classificação, ou seja, as pessoas para as quais o Estado devia alguma coisa eram os empresários da comunicação, até porque esses empresários se apresentavam como os responsáveis pela criação da classificação em substituição à censura.

A cada tentativa de se “mexer” com a classificação os *donos da mídia* vociferavam como credores injustiçados e conseguiam intimidar os Governos. Essa situação se estende de 1988 até 2004, quando no Governo Lula firma-se o entendimento de que os verdadeiros credores da classificação são as crianças e os adolescentes.<sup>139</sup> Mais, firma-se o entendimento de que também as empresas de comunicação devem responder pelo pagamento integral da dívida, pois estariam abrangidas pela expressão “sociedade” utilizada no texto do art. 227 da Constituição.

Mas foi preciso caminhar muito até que se pudesse atingir este ponto de mutação a partir do qual tanto o Estado quanto as empresas, que são parte da sociedade civil organizada, viram-se obrigados a quitar a dívida da classificação e a dar cabo das lacunas herdadas do processo de transição. É o relato do caminho que se foi fazendo ao caminhar, apesar (ou terá sido em razão?) dos buracos, das curvas, dos declives, enfim, das dificuldades. É o relato desse caminho — iniciado no texto constitucional e finalizado no texto da Portaria nº 1.220/2007 — que constituiu o fio narrativo desta dissertação e que, por conseqüência, faz dos próximos capítulos os mais importantes dessa história.

---

<sup>139</sup> A análise dos ofícios encaminhados ao SBT, em novembro de 2000 (apenas dois meses após a edição da Portaria 796), demonstra claramente que o órgão do MJ responsável, na época, pela classificação indicativa compreendia suas atividades como mera prestação de serviço às empresas de comunicação. A documentação diz respeito à reclassificação do programa “Domingo Legal”, que se transformaria num caso paradigmático para a construção da Nova Classificação Indicativa. Em 2007, a Quinta Turma do Tribunal Regional Federal da 3ª Região decidiu rechaçar a apelação cível (2000.38.00.036227-1) que o SBT propôs contra a sentença que o condenara pela exibição, em horário inadequado, do quadro “Banheira do Gugu”. Os desembargadores federais reiteraram o entendimento fixado em primeiro grau segundo o qual: *Os documentos constantes nos autos apontam para um desvirtuamento da função administrativa em que o interesse público cedeu ao interesse particular: ao invés do Programa Domingo Legal adequar-se às exigências da administração, alterando, por exemplo, o horário da sua programação, [...] a Administração se submeteu aos apelos da mídia televisiva, deixando de observar a Constituição e o Estatuto da Criança e do Adolescente [...]*. Parte dos ofícios e dos demais documentos constantes dos autos do processo judicial também integra os autos do Procedimento administrativo instaurado no âmbito do MJ sob o nº 08003.000461/2002-34, de onde foram recolhidas as informações apresentadas.

## Capítulo 4 – A construção democrática da classificação indicativa

As primeiras duas décadas de experimentação de uma (in)certa classificação no Brasil — que vão da aplicação da “censura classificatória” prevista na Lei nº 5.536/68 à enunciação da “classificação, para efeito indicativo,” do art. 21, inciso XVI, da Constituição de 1988 — não foram suficientes para erigir um sistema de classificação capaz de substituir a Censura Federal como um serviço público de controle democrático sobre o conteúdo, frustrando assim parcialmente o elenco de expectativas dirigidas à Constituinte que pleiteavam acolhimento num único dispositivo normativo. Como dito, essas expectativas acabaram contempladas de modo disperso e fragmentado pelo texto. Hoje, é possível reconhecê-las no texto do art. 5º, do art. 21, do art. 227, como já mencionado, e também nos textos dos artigos 220 e 221.

Os capítulos anteriores puderam mostrar que esses primeiros vinte anos da história da classificação abriram um caminho esburacado e sinuoso. Mas, de qualquer forma, abriram um caminho. O que talvez tenha sido muito mais vantajoso à consolidação do Estado Democrático de Direito do que se poderia supor. Pois, não é a democracia “o único regime político que considera o conflito legítimo”? Que “não só trabalha politicamente conflitos de necessidade e de interesses (disputas entre partidos políticos e eleições de governantes pertencentes a partidos opostos), mas procura instituí-los como direitos e exige que sejam reconhecidos e respeitados”?<sup>140</sup> É o que se pretende verificar a seguir.

Por ora não é necessário fazer a lista de lacunas, o inventário das dividas ou a relação de buracos do caminho. Também não é necessário descrever essas dificuldades como desafios e oportunidades, seguindo a orientação meio inocente e meio falsa dos manuais de gestão norte-americanos. Basta agora esclarecer definitivamente dois pontos

---

<sup>140</sup> Marilena Chauí (2002, p.336) explica o conceito de democracia que dá fundamento tanto à minha argumentação quanto ao Estado Democrático de Direito: “dois traços distinguem a democracia de todas as outras formas sociais e políticas: 1.º a democracia é a única sociedade e o único regime político que considera o conflito legítimo. Não só trabalha politicamente conflitos de necessidade e de interesses (disputas entre partidos políticos e eleições de governantes pertencentes a partidos opostos), mas procura instituí-los como direitos e exige que sejam reconhecidos e respeitados. Mais do que isso. Na sociedade democrática, indivíduos e grupos organizam-se em associações, movimentos sociais e populares; classes se organizam em sindicatos e partidos, criando um contrapoder social que, direta ou indiretamente, limita o poder do Estado; 2.º a democracia é a sociedade verdadeiramente histórica, aberta ao tempo, ao possível, às transformações e ao novo. Com efeito, pela criação de novos direitos e pela existência dos contrapoderes sociais, a sociedade democrática não está fixada numa forma para sempre determinada, ou seja, não cessa de trabalhar suas divisões e diferenças internas, de orientar-se pela possibilidade objetiva (a liberdade) e de alterar-se pela própria práxis”.

fundamentais sem os quais vai ficar muito mais difícil compreender o que se passou entre 1988 e 2008 com a classificação.

Primeiro de tudo é importantíssimo que fique claro que a relação entre faixa etária e faixa horária nunca foi uma questão controversa. Para os constituintes, não foi sequer uma questão. O que se discutia entre artistas, empresários, juízes, gestores públicos, acadêmicos, entre outros representantes do Estado e da sociedade era por quais critérios a vinculação entre faixa etária e faixa horária deveria ser estabelecida. Pelo menos é o que registram as matérias publicadas nos jornais da época.

O jornal **O Globo**, que é uma espécie de diário oficial da Rede Globo, publicou em 16/10/1988, poucos dias após a promulgação da Constituição, a íntegra de um comunicado, intitulado “Responsabilidade e sensibilidade”, assinado por Roberto Marinho contendo “orientações sobre a linha da programação da emissora a partir do fim da censura”. No item 7.8 do Memorando, Roberto Marinho esclarece que “com a censura classificatória, os programas não serão mais cortados, mas simplesmente deslocados para outro horário”. O texto como um todo revela que ao menos na Rede Globo não havia dúvidas de que a vinculação horária estava entre as características da classificação indicativa — ainda denominada no documento de “censura classificatória”. Vale conferir item por item:

# A TV Globo e o fim da censura no Brasil

O Presidente das Organizações Globo, jornalista Roberto Marinho, enviou, no último dia 29 de setembro, um memorando aos funcionários da Rede Globo de Televisão, com orientações sobre a linha da programação da emissora a partir do fim da censura estabelecido pela Constituição. Eis a íntegra do comunicado:

Rio, 29 de setembro de 1988

De: Roberto Marinho  
para os seus companheiros da Rede Globo de Televisão  
"Responsabilidade e sensibilidade"  
"Desvios de forma e conteúdo em alguns dos nossos programas de entretenimento nos obrigam a fazer as seguintes observações:

"1 — A Rede Globo conquistou um lugar de destaque nacional e internacional por dois fatores fundamentais:

"A) O conteúdo da sua programação, criado pelos seus autores, diretores, produtores e artistas.

"B) O nível de suas produções, fruto da competência técnica e de um bem planejado parque industrial.

"2 — A afirmação dessa qualidade ocorreu apesar dos rigores da censura e do cerceamento da livre expressão, tanto artística quanto jornalística, que sofremos durante vinte anos.

"3 — Em consequência, compreende-se que, tendo o País saído do período de exceção e voltado à normalidade democrática, um anseio de liberdade se imponha, tanto nos textos, como no tratamento da imagem. Esse fenômeno é mais agudo e parece provocador porque a nova Constituição elimina qualquer tipo de censura artística, jornalística ou de expressão em todos os meios de comunicação. Em outras palavras, existe um clima de "euforia" de liberdade contra a censura que vai desaparecer.

"4 — Esse estado de ânimo não deixa de ser positivo. Mas o respeito a certos padrões éticos é inevitá-

vel. Uma recente pesquisa da Standard, Ogilvy e Matter constatou que a família é, de forma inequívoca, a mais confiável instituição do País.

"5 — Vale considerar que as Redes de TV americanas perderam audiência quando quiseram criar uma programação "estritamente familiar" que, no fundo, era uma programação censurada. No entanto, os excessos podem provocar, no público telespectador, uma reação negativa. As agências de publicidade, algumas das mais criativas do Brasil, já detectaram o problema, como se vê na matéria "Ousadia no Ar", publicada em O GLOBO de 27.09.88.

"6 — A exigência de qualidade da Rede Globo estabelece permanente e saudável competição entre nossos profissionais. Mas temos que ficar atentos para que a busca da originalidade não nos leve a ultrapassar os limites que um veículo de massa, como a televisão, impõe.

"7 — A situação delicada que enfrentamos não permite soluções unilaterais nem radicais, o que não elimina a necessidade de medidas a curto prazo. Assim, recomendamos expressamente:

"7.1 — Eliminar imediatamente, em todos os programas, a linguagem vulgar e termos de baixo calão. A linguagem popular e coloquial pode ser mantida, sem que se recorra a expressões chulas.

"7.2 — Eliminar das cenas o erotismo vulgar e a violência exacerbada. A capacidade dos nossos diretores, autores e atores permite que sejam observados os limites da sensualidade e da dramaticidade, sem apelações.

"7.3 — Citações depreciativas ou maldosas a pessoas reais que tenham notoriedade ou não, a religiões, nacionalidades e minorias raciais devem ser evitadas. A crítica eventual a personalidades conhecidas, mesmo nos programas de humor, não pode ser ofensiva.

"7.4 — Nenhum programa da Rede Globo poderá ser produzido sem que a respectiva sinopse e o seu formato tenham sido submetidos à apreciação da VPO, a tempo de se-

rem aprovados, por escrito.

"7.5 — A direção geral da CGP e os seus diretores executivos são responsáveis diretos pelo conteúdo dos programas e pela inclusão de situações ou citações que contrariem a linha aqui estabelecida. A VPO atualizará a direção geral da CGP sobre esses problemas.

"7.6 — A CGP, na condição de responsável final pela exibição, poderá eventualmente indicar ou efetuar alterações no produto, sempre que seja detectada alguma falha no controle da produção. Para a avaliação do produto a ser exibido, a CGPG deverá recebê-lo com antecedência mínima de 72 horas em relação à data de exibição, já editado e sonorizado, podendo substituir o produto que não cumprir essa determinação.

"7.7 — A CGP deverá promover reunião com os autores, diretores e produtores, a fim de conscientizá-los da sua co-responsabilidade nos excessos ou liberalidade do conteúdo da programação e convocá-los a colaborar com as medidas que estão sendo adotadas.

"7.8 — A VPO criará uma comissão para elaborar um Código de Ética que, aprovado pela Presidência e pelo Comitê Executivo, servirá de orientação para todas as áreas que participem da realização de nossos produtos, principalmente porque, com a censura classificatória, os programas não serão mais cortados, mas simplesmente deslocados para outro horário.

"8 — É importante ainda lembrar que estas normas só se referem ao entretenimento, uma vez que é através do Jornalismo que são registrados e discutidos livremente os problemas políticos, sociais e econômicos da atualidade.

"Reiteramos que não se pretende, em qualquer momento, cercear a criatividade, mas sim convocar a todos para um exercício mais apurado de responsabilidade e de sensibilidade."

Atenciosamente,  
Roberto Marinho

Repare-se que no referido item Roberto Marinho anuncia a pretensão de elaborar um “Código de Ética”. Sabe-se, contudo, que a Rede Globo não foi além das intenções e ficou por isso mesmo: o apelo à responsabilidade se transformou no código interno da Rede Globo.<sup>141</sup> Mas a ABERT, notoriamente conhecida como a “associação da Globo”, aprovou em 1993 o *Código de Ética da Radiodifusão Brasileira*, que seria rejeitado pelas emissoras tempos depois no clímax do debate sobre a classificação em 2007, justamente por conter em seu art. 15 uma prova cabal (ao menos para mim) de que a vinculação entre faixas etárias e faixas horárias não convertia a classificação numa forma dissimulada de censura:

Art. 15 - Para melhor compreensão, e, conseqüentemente, observância dos princípios acima afirmados, fica estabelecido que:

1) São livres para exibição em qualquer horário, os programas ou filmes:

a) que não contenham 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, seqüestro, prostituição e rufianismo;

b) que não contenham em seus diálogos palavras vulgares, chulas ou de baixo calão;

c) que não exponham ou discutam o uso e o tráfico de drogas, notadamente as alucinógenas e entorpecentes, não apresentem de maneira positiva o uso do fumo e do álcool;

d) que não apresentem nu humano, frontal, lateral ou dorsal, não apresentem visíveis os órgãos ou partes sexuais exteriores humanas, não insinuem o ato sexual, limitando as expressões de amor e afeto a carícias e beijos discretos. Os filmes e programas livres para exibição em qualquer horário não explorarão o homossexualismo;

e) cujos temas sejam os comumente considerados apropriados para crianças e pré-adolescentes, não se admitindo os que versem de maneira realista sobre desvios do comportamento humano e de práticas criminosas mencionadas nas letras “a” , “c” e “d” acima;

Parágrafo único - as emissoras de rádio e televisão não apresentarão músicas cujas letras sejam nitidamente pornográficas ou que estimulem o consumo de drogas.

2) Poderão ser exibidos, a partir de 20 h, os programas ou filmes:

a) que observem as mesmas restrições estabelecidas para os filmes e programas livres sendo permitida a insinuação de conjunção sexual sem exposição do ato ou dos corpos, sem beijos lascivos ou erotismo considerado vulgar;

b) que versem sobre qualquer tema ou problema individual ou social, desde que os temas sensíveis ou adultos não sejam tratados de forma crua ou

---

<sup>141</sup> Intitulada “Sexo, socos e babás”, a matéria de capa da Revista Veja, publicada em 4 de julho de 1990, abordava os impactos das cenas de sexo e violência na vida de crianças e adolescentes. Entre outras informações, lia-se o seguinte: *No Brasil, a Globo tem um código interno que foi escrito logo que a Censura foi abolida, em 1988, pelo presidente da empresa, Roberto Marinho. O código, intitulado Responsabilidade e Sensibilidade, proibiu o uso de “linguagem vulgar e termos de baixo calão”, bem como as cenas de “erotismo vulgar e violência exacerbada”. O documento está em vigor, mas a sua aplicação é difícil. “Cada caso é um caso: se uma determinada palavra ou cena cabe num seriado às 10 e meia, pode não ficar bem numa novela das 8”, diz o ator Daniel Filho, diretor-geral da Central Globo de Produção. “Temos de trabalhar com princípios gerais, já que é praticamente impossível fazer uma lista de proibições que desça aos mínimos detalhes.”*

explícita nem apresentem favorável ou apologeticamente, qualquer forma de desvio sexual humano, o uso de drogas, a prostituição ou qualquer forma de criminalidade ou comportamento anti-social;

c) que não contenham apologia ou apresentem favoravelmente o uso e ingestão do fumo ou do álcool.

3) Poderão ser exibidos, a partir das 21 h, os programas ou filmes:

a) que versem sobre temas adultos ou sensíveis observadas as restrições ao uso da linguagem dos itens interiores e as restrições quanto à apologia do homossexualismo, da prostituição e do comportamento criminoso ou anti-social. Poderão ser empregadas palavras vulgares mas de uso corrente, vedada as de baixo calão;

b) que apresentem cenas de violência, sem perversidade, mas que não as deixem impunes ou que lhe façam apologia;

c) que apresentem nu lateral ou dorsal, desde que focalizado à distância, ou desfocados, ou com tratamento de imagens que roube a definição exata dos corpos, sem mostrar os órgãos e partes sexuais humanos. O ato sexual será apresentado com as restrições do número “2” acima;

d) que não contenham apologia ou apresentem favoravelmente o uso e a ingestão do fumo e do álcool.

4) Poderão ser exibidos após as 23 h os programas e filmes:

a) que apresentem violência, desde que respeitadas as restrições do horário anterior;

b) que não apresentem sexo explícito nem exibam, em "close", as partes e órgãos sexuais exteriores humanos;

c) que utilizem palavras chulas ou vulgares desde que necessárias e inseridas no contexto da dramaturgia;

d) que abordem seus temas sem apologia da droga, da prostituição e de comportamentos criminosos.

Antes de passar para o segundo ponto, é preciso dizer mais duas coisas a respeito dessa vinculação. O fato de haver provas de que, desde o início, os empresários viam a vinculação entre faixa etária e faixa horária como uma “marca natural” da classificação não significa que eles estivessem impedidos de mudar de opinião anos depois. O conhecimento do memorando de Roberto Marinho e do Código da ABERT não serve para provar a incoerência do empresariado da radiodifusão, serve apenas para sublinhar o óbvio: a defesa inflamada da liberdade de expressão contra a “censura proibitiva da vinculação horária” nunca passou de um estratagema destinado a embaralhar o debate e ocultar os interesses econômicos do setor. Em 2007, a ANDI tentou demonstrar o ardil, mas a confusão já estava instalada.

A outra coisa a ser dita — para ser explicada mais à frente — é que essa vinculação nunca foi uma característica essencial ou uma “marca natural” da classificação, embora assim fosse majoritariamente vista e apresentada. Ou seja, ela nunca foi indispensável à constituição de um sistema de classificação indicativa.

O segundo ponto fundamental tem a ver com a tensão entre texto e contexto e, por isso, diz respeito aos pressupostos teóricos e metodológicos do trabalho de pesquisa e de regulamentação da classificação. Já foi dito que ela é imprescindível para uma

compreensão profunda do processo de regulamentação da classificação, que apenas exemplifica o processo de aplicação do Direito constitucional por meio da realização de políticas públicas. Faltou dizer com todas as letras que, admitida essa tensão constitutiva, é preciso diminuir a importância do texto tanto nos processos de elaboração quanto nesses de aplicação do Direito.

Sobretudo quando se trata da aplicação dos direitos inscritos na Constituição é necessário evitar a absolutização do texto, sem diminuir sua importância no trabalho de interpretação. Certamente ao texto escrito continuará reservado papel inaugural no conhecimento do Direito, como acentuam os cânones da interpretação jurídica (FERRARA, 2002). Mas não se pode torná-lo absoluto, como se a norma pudesse ser exclusivamente conhecida pelo texto. Para que se possa avançar e compreender em minúcias o debate contemporâneo travado em torno da realização da classificação indicativa é indispensável, pelo menos, colocar sob suspeita a certeza tão veementemente cultivada pelo positivismo jurídico de que o texto é o Direito ou de que a norma se reduz ao texto pelo qual iniciamos a aventura de seu conhecimento.<sup>142</sup>

Um bom exemplo de que o texto não pode corresponder exatamente à norma — cuja aplicação exige a consideração do contexto no qual vivem as pessoas atingidas por ela — foi aventado pouco mais acima. Trata-se da vinculação entre faixas etárias e horárias. Sem querer estragar o prazer da descoberta (proporcionada pelo desenrolar dos fatos), pode-se afirmar que a norma contida no art. 254 da Lei 8.069/90 (ECA) não determina a imposição de uma vinculação insuperável entre as **categorias de classificação** indicativa (12, 14, 16 e 18 anos) e as **faixas horárias** (20, 21, 22 e 23 horas, respectivamente) estabelecidas por regulamento:

**Art 254** - Transmitir, através de rádio ou televisão, espetáculo em horário diverso do autorizado ou sem aviso de sua classificação:  
Pena - multa de vinte a cem salários de referência; duplicada em caso de reincidência a autoridade judiciária poderá determinar a suspensão da programação da emissora por até dois dias.

Se esse dispositivo for lido como uma continuidade — uma especificação — do texto constitucional, sobretudo do texto do §3º do art. 220 (transcrito a seguir), fica bem mais fácil e mais lógico ver que a norma está **mandando** que a classificação indicativa,

---

<sup>142</sup> A este respeito, Luhmann (1985, p. 9) afirma: “O direito vive enquanto direito positivo não apenas pela lembrança de um ato legislativo histórico – historicidade essa que para o pensamento jurídico tradicional constitui o símbolo da irrevogabilidade – mas só quando sua própria vigência é referida a essa decisão enquanto escolha entre outras possibilidades, sendo, portanto, revogável e modificável”.

entre outros meios legais, ofereça às pessoas condições reais de se defenderem contra a programação inadequada.

Art. 220. [...]

§ 3º - Compete à lei federal:

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

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

A vinculação é apenas uma condição real ou operacional fixada por um ato regulamentar de um órgão da União. Não é parte da norma que institui e caracteriza a classificação. O art. 254 do ECA está dizendo isso quando registra a obrigação alternativa do “ou sem aviso de sua classificação”. É claro que não poderia haver opção entre simplesmente avisar ou vincular a exibição a um determinado horário. Do contrário, bastaria que as emissoras de televisão divulgassem a classificação para que ficasse afastada a exigência da vinculação. A alternativa contemplada no texto deriva diretamente da norma constitucional e, portanto, só pode ser assim entendida: **ou as emissoras avisam aos pais e aos responsáveis sobre a “natureza” da programação garantindo que tenham condições de escolher aquilo que será assistido ou, na impossibilidade dos pais exercerem o controle, o Estado deve impor horários de exibição e garantir que crianças e adolescentes não sejam expostos à programação considerada inadequada.**

Em resumo, os textos transcritos existem para expressar uma única norma: a classificação indicativa deve garantir que crianças e adolescentes tenham acesso a diversões e programas adequados e, quando houver inadequações, deve garantir condições concretas para que os pais e os responsáveis possam protegê-los; mas não havendo condições de garantir que os pais e os responsáveis exerçam seu poder de proteção, deve o Estado fazê-lo, por exemplo, com a vinculação horária.

Muito mais será dito sobre a questão da vinculação, alçada à condição de pomo da discórdia entre Governo, Ministério Público Federal, Organizações Não-Governamentais e empresas de televisão. Essas ponderações servem para introduzir e aquecer a discussão, mas, sobretudo, para utilizá-la como evidência de que texto não é norma. O art. 18 da Portaria nº 1.220/07 registra a tentativa (obrigação) do Ministério da Justiça de fazer com que o texto do regulamento pudesse expressar com um pouco

mais de exatidão a norma que resulta da leitura integral dos dispositivos constitucionais e legais relativos à classificação indicativa:

**Art. 18.** A informação sobre a natureza e o conteúdo de obras audiovisuais, suas respectivas faixas etárias e horárias é meramente indicativa aos pais e responsáveis, que, no regular exercício do poder familiar, podem decidir sobre o acesso de seus filhos, tutelados ou curatelados a quaisquer programas de televisão classificados.

**Parágrafo único.** O exercício do poder familiar pressupõe:

**I** – o conhecimento prévio da classificação indicativa atribuída aos programas de televisão;

**II** – a possibilidade do controle eficaz de acesso por meio da existência de dispositivos eletrônicos de bloqueio de recepção de programas ou mediante a contratação de serviço de comunicação eletrônica de massa por assinatura que garantam a escolha da programação.

A seguir veremos se a tentativa do MJ alcançou seu objetivo. Por ora interessa sublinhar a visão de integridade sobre Direito que ela representa. Independente do resultado produzido pode-se verificar que a tentativa consistiu em dar continuidade à história da classificação indicativa a partir dos textos legados pela ANC e pelo restante dos elementos normativos que também integram o Ordenamento Jurídico, como as decisões judiciais. Recorrendo à metáfora<sup>143</sup> de Ronald Dworkin (1999, p. 275-286), não por acaso, autor que deu projeção à idéia de integridade, é possível ver o esforço do MJ como daquele escritor que tenta, ao mesmo tempo em que muitos outros, elaborar uma parte de um “romance em cadeia”. Nessa perspectiva, para que o Direito seja produzido com coerência sistemática, cada intérprete — Dworkin fala em “cada juiz”, mas é preciso generalizar porque esta tese trata da aplicação do Direito no âmbito do Poder Executivo — deve se comportar como um romancista na corrente, deve se considerar como parte de um complexo empreendimento em cadeia no qual apenas a leitura contextualizada dos textos jurídicos pode produzir um Direito legítimo.

O fundamental é compreender como o Estado deve produzir políticas públicas legais e legítimas **a partir** — e não apesar — das tensões existentes entre texto e contexto, Direito e Política, interesses públicos e privados. Talvez não seja lá um grande ponto, mas provavelmente pode contribuir para superação teórica do impasse criado ao desenvolvimento das políticas públicas de comunicação (PPC) por pesquisas que ou analisam “como as empresas de comunicação mediam os interesses do Estado e das classes dominantes” ou analisam “como o Estado, gerindo recursos públicos como o

---

<sup>143</sup> O próprio autor faz questão de anotar (DWORKIN, 1999, p. 276, nota de rodapé) que “romance em cadeia” se trata apenas de uma metáfora, porque se considerado um projeto “pode ser uma tarefa impossível”: “talvez o projeto esteja condenado a produzir não apenas um romance incrivelmente ruim, mas na verdade a não produzir romance algum [...]”.

espectro de frequência de rádio e canais de televisão, media os interesses dos donos dos meios de produção, na área de comunicação” (HERZ, 1987, p. 17-18).

É para encontrar a legitimidade do Direito que se deve relativizar ou minimizar a relevância do texto na aplicação do direito constitucional. Na prática, para começar a resolver os seus problemas difíceis — os tais *hard cases*, para os quais não há uma solução prévia expressa e textualmente disponível no Ordenamento Jurídico — é preciso descartar de antemão as respostas fáceis como aquelas que se firmam no solo movediço da literalidade da lei. Respostas simplistas quase nunca são suficientes para resolverem questões complexas que envolvem a aplicação concomitante de normas constitucionais. Em regra, quando um conflito social se estabelece baseado em interpretações distintas da Constituição a solução só pode ser achada na rua.<sup>144</sup> Parte-se da legalidade do texto para a legitimidade do contexto; para depois retornar à legalidade do texto e, então, novamente ao contexto num processo constante de realização e atualização dos significados normativos que constituem o sentido da própria Constituição. Por essa razão Menelick de Carvalho Netto (2003, p. 154) afirma que os “direitos fundamentais só poderão continuar como tais se a própria Constituição [...] se apresentar como a moldura de um processo de permanente aquisição de novos direitos fundamentais”. Muito provavelmente, por essa mesma razão o STF se viu obrigado a realizar audiências públicas<sup>145</sup> para identificar entendimentos e pretensões de validade normativa, contribuindo com a formação de opinião pública.

Esse processo, dinamizado pela tensão constitutiva entre texto e contexto, foi apresentado na Parte I como o círculo hermenêutico tal como descrito por Gadamer. Mas talvez seja a hora de descrevê-lo como um *círculo virtuoso* (que, repita-se, é o contrário de vicioso) por meio do qual os conflitos complexos provenientes de distintos contextos sociais devem ser, de acordo com o parágrafo 2º do art. 5º da Constituição<sup>146</sup>, recebidos pela Administração Pública como manifestações políticas baseadas em

---

<sup>144</sup> Isso não é para ser uma propaganda subliminar do grupo de pesquisa *O Direito Achado na Rua*.

<sup>145</sup> Vale exemplificar com os termos do Despacho de Convocação de Audiência Pública, de 5 de março de 2009 ([http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/processoAudienciaPublicaSaude/anexo/Despacho\\_Convocatorio.pdf](http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/processoAudienciaPublicaSaude/anexo/Despacho_Convocatorio.pdf)): *O PRESIDENTE DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, no uso das atribuições que lhe confere o art. 13, inciso XVII, e com base no art. 363, III, ambos do Regimento Interno, [...] CONVOCA: Audiência Pública para ouvir o depoimento de pessoas com experiência e autoridade em matéria de Sistema Único de Saúde, objetivando esclarecer as questões técnicas, científicas, administrativas, políticas, econômicas e jurídicas relativas às ações de prestação de saúde [...].*

<sup>146</sup> Diz o § 2º do art. 5º da Constituição Federal: “Os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte”.

interesses que, por sua vez, serão processadas administrativamente como pretensões normativas referidas a direitos positivos, para então poderem ser consideradas na tomada de decisão que antecede a aplicação do Direito. Assim produzindo a institucionalização de novos significados atribuídos à Constituição que, por conseguinte, permitirão o reconhecimento estatal de novos sujeitos de direitos que, por extensão, participarão de novos conflitos a partir de seus próprios contextos. Se a leitura já causa vertigem, imagina o que acontece com quem do círculo participa? O processo de regulamentação da classificação daqui a pouco mostrará.

### **A Classificação de Collor e de FHC (com e sem José Gregori)**

No dia 04/10/1988, na véspera da promulgação da Constituição Federal, o deputado constituinte Florestan Fernandes (PT/SP) publicou um artigo de jornal<sup>147</sup> em que advertia num tom profético:

A Constituição, mesmo que seja muito boa e quase perfeita (o que está longe de ocorrer com a que nos coube), não vale em si e por si. Os de cima, no Brasil, nunca precisaram mobilizar-se para tornar a Constituição efetiva. Eles dispõem do arbítrio e o empregam *ad libitum*, como autocratas que são. Os de baixo não são (nem nunca foram) socializados, legal, cultural e politicamente para utilizar a Constituição. Não dispõem, como diriam os sociólogos, dos requisitos psicossociais e sócio-culturais que alimentem o hábito de aplicar defensivamente e ofensivamente as normas constitucionais. É preciso despertar a cultura cívica e associar a vida social cotidiana à formação de uma consciência de classe crítica e auto-emancipadora. [...] A Constituição só é um recurso para atingir tal objetivo caso ela se converta em valor e caso se insira no quadro real das lutas políticas da maioria para conquistar liberdade com igualdade.

É improvável que ele estivesse se referindo especificamente à classificação. Ainda que o tema tenha sido objeto de uma emenda supressiva (Destaque nº 003798-87, como indicado anteriormente) de sua autoria, outras tantas questões mais relevantes foram abordadas e enfrentadas pelo professor durante a Constituinte. De qualquer forma, a exortação contida na frase “caso se insira no quadro real das lutas políticas” parece feita sob encomenda quando sobreposta à história de efetivação<sup>148</sup> da classificação indicativa no Brasil.

---

<sup>147</sup> A Constituição de 1988: conciliação ou ruptura? *Folha de São Paulo*, São Paulo, 04, 10, 1988.

<sup>148</sup> Efetivação diz respeito à efetividade da classificação indicativa, que não se confunde com eficiência e eficácia. Cotejando a descrição proposta por Benno Sander (1982, p. 8-27) com os verbetes *Efetividade* e *Eficácia* existentes no **Dicionário Enciclopédico de Teoria e de Sociologia do Direito** (1999, p. 293-298) de Andre-Jean Arnaud pode-se dizer que:

O longo processo de regulamentação da classificação indicativa é um belo exemplo de como o *círculo virtuoso* descrito acima pôde promover, na prática, a efetividade de normas constitucionais. Ou, noutros termos, de como a realização da Constituição pela “mediação recíproca da soberania popular juridicamente institucionalizada e a não institucionalizada” garante a co-originalidade da legalidade e da legitimidade. Sem exagero, Habermas (1997, v. 2, p. 186) diria mais se pudesse conhecer com detalhes o caso da classificação indicativa no Brasil; diria que é um exemplo da “gênese democrática do Direito”, pois:

**O substrato social para a realização do sistema de direitos** não consiste nem nas forças de uma sociedade de mercado espontaneamente operante, nem nas medidas de um Estado de Bem-Estar Social que opere intencionalmente, mas **nos fluxos de comunicação e nas influências públicas que, ao emergirem da sociedade civil e da esfera pública política, são convertidos por via de procedimentos democráticos em poder comunicativo.** [...] No paradigma jurídico procedimentalista, a esfera pública política não é concebida simplesmente como o *hall* de entrada do complexo parlamentar, mas como a periferia geradora de impulso que **circunda** o centro político: através da economia (*Haushalt*) das razões normativas ela exerce um efeito sobre todas as partes do sistema político sem querer conquistá-lo.

Entretanto, nem só de participação e mobilização da sociedade civil se fez o caminho da classificação indicativa. Como se não bastassem os buracos, os abacaxis ou, simplesmente, as questões legadas pelos 20 anos de desconstrução da Censura Federal que não puderam ser respondidas pela ANC (ainda não é o momento de listá-las), os

---

a) A **eficiência** é a regularidade de atos, segundo determinados tempos, e a harmonia de relações organizacionais que promovem efeitos esperados, no sentido de permitir um bom funcionamento de setores ou de toda organização (judiciária, por exemplo).

b) A **eficácia** é a consecução clara de objetivos previstos para a atuação de organizações, de grupos sociais ou de indivíduos. Isto é, uma ação eficaz é aquela que consegue satisfazer aos objetivos previstos anteriormente. A análise de eficácia dá-se, também, na avaliação das conseqüências de normas jurídicas sobre o ambiente externo bem como de sua adequação aos fins a que elas objetivam. Analisa-se se, em sua aplicação, tem-se obtido os objetivos previstos pelas normas de qualquer tipo em qualquer campo jurídico. Campos como os de direito penal, criminologia, direito comercial, direito do trabalho e nas novas legislações, a análise de eficácia tem grande valor, não só para analisar as instituições de cada campo como para examinar a eficácia das legislações sobre o mundo prático.

c) A **efetividade**, apesar de sempre ser empregada como sinônimo de eficácia (às vezes, como sinônimo de eficiência), é bem mais abrangente que as duas primeiras. A efetividade supõe não só as condições de eficiência e eficácia como, também, a correspondência com as demandas da população ou de determinados estratos populacionais ou de grupos (demandas de consumidores, de magistrados, de crianças e adolescentes em relação aos juizados, Conselhos Tutelares, etc., de contribuintes, dentre muitos outros). A análise de efetividade é de grande relevo para todos os campos das Ciências Sociais Aplicadas porque ela indica o grau de realização das normas enunciadas pelo Direito. Ela não só analisa o cumprimento de objetivos (de legislações, por ex.) como interessa-se pela demanda externa em relação ao objeto de estudo.

O Decreto 5.233/2004, que estabelecia as diretrizes para execução do Plano Plurianual 2004-2007, continha uma definição para cada uma das três expressões, muito semelhante às apresentadas nesta nota. O Decreto 6.601/2008, que fixa diretrizes para o PPA 2008-2011, faz por várias vezes menção aos princípios da efetividade, eficácia e eficiência, mas não reproduz as definições do outro Decreto revogado.

sucessivos Governos se incumbiram de colocar várias pedras no meio do caminho da classificação, quase sempre contando com o apoio e a cooperação do empresariado da comunicação.<sup>149</sup>

Uma dessas pedras foi colocada uma semana antes da promulgação da Constituição. No dia 30/09/1988 foi instituído o Conselho Superior de Defesa da Liberdade de Criação e de Expressão pelo Decreto n° 96.900 (já previsto no Decreto n° 96.894, publicado no mesmo dia, que dispunha sobre a estrutura do Ministério da Justiça) e, conseqüentemente, decretou-se a extinção do Conselho Superior de Censura. Analisando as opiniões produzidas à época e a escassa documentação existente<sup>150</sup> sobre aquele Conselho, apelidado de “Codeliber”, certamente será difícil considerá-lo uma pedra, um obstáculo à classificação. Olhando de longe, o Conselho Superior de Defesa da Liberdade de Criação e de Expressão não só parecerá simpático como também uma iniciativa louvável. Afinal, ele não só acabava com o “Conselho da Censura” como ampliava a representação da sociedade civil, nos seguintes termos:

Art. 3° O Conselho Superior de Defesa da Liberdade de Criação e Expressão será composto por um representante de cada um dos seguintes órgãos e entidades, nomeado, com o respectivo suplente, pelo Ministro da Justiça:

- I - Ministério da Justiça;
- II - Ministério das Comunicações;
- III - Conselho Federal de Cultura;
- IV - Conselho Federal de Educação;
- V - Conselho Nacional de Defesa do Consumidor;
- VI - Fundação Nacional de Artes Cênicas;
- VII - Fundação do Cinema Brasileiro;
- VIII - Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor;
- IX - Ordem dos Advogados do Brasil;
- X - Associação Brasileira de Imprensa;
- XI - Associação Brasileira dos Cineastas;
- XII - Sociedade Brasileira dos Autores Teatrais;
- XIII - Associação dos Músicos e Arranjadores e Regentes;
- XIV - Sindicato dos Escritores;
- XV - Associação Brasileira de Produtores Cinematográficos;
- XVI - Sindicato de Artistas e Técnicos em Espetáculos e Diversões Públicas;
- XVII - EMBRAFILME - Distribuidora de Filmes S.A.;
- XVIII - Conselho Nacional de Auto-regulamentação Publicitária;
- XIX - Federação Nacional dos Trabalhadores de Rádio e de Televisão;
- XX - Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e Televisão;
- XXI - Associação Nacional de Artes Cênicas.

---

<sup>149</sup> Mais uma metáfora, é verdade. Porém, essa metáfora da “pedra no meio do caminho” vem a calhar por dois motivos: primeiro por fazer alusão ao famoso poema de Carlos Drummond de Andrade, fazendo com que esta tese pareça mais requintada do que realmente é; e, segundo, porque ao tratar como pedras os contra-argumentos que dificultaram a construção da classificação indicativa fica a sugestão de que as pedras (e os contra-argumentos), num empreendimento discursivo e democrático, devem ser incorporadas em reforço à estrutura da edificação tal como numa obra de engenharia.

<sup>150</sup> Analisou-se matérias de jornais, comentários dispersos em livros e, sobretudo, as resoluções editadas pelo Conselho Superior de Defesa da Liberdade de Criação e de Expressão integralmente disponíveis na **Coleção Brasileira de Direito Regulatório das Telecomunicações** do Grupo de Estudos em Direito das Telecomunicações – GETEL da Universidade de Brasília.

Examinando os dispositivos normativos que deveriam amparar sua criação, pode-se ver sem dificuldades aonde começa o problema. O “Codeliber” fora criado com base nas competências privativas do Presidente da República fixadas pelos incisos III e V do art. 81 da Constituição 1967/69:

Art. 81. Compete privativamente ao Presidente da República:  
III - sancionar, promulgar e fazer publicar as leis, expedir decretos e regulamentos para a sua fiel execução;  
[...]  
V - dispor sobre a estruturação, atribuições e funcionamento dos órgãos da administração federal;

Note-se que não há nas normas citadas qualquer autorização para o Presidente da República criar Conselho ou outro órgão que o valha. Seria necessário haver previsão legal, isto é, ter uma lei criando o Conselho para que, aí sim, baseado nos incisos citados, o chefe de Poder Executivo pudesse editar um decreto visando tão somente organizá-lo. Mas supondo que o Ministério da Justiça, conduzido naquele momento transitório por Paulo Brossard, tivesse conseguido produzir uma interpretação bastante alargada dos dispositivos constitucionais, mesmo assim não poderia superar o impedimento jurídico para existência do Conselho estatuído pelo Decreto-Lei 200/67, que vigora até hoje. Esse Decreto com força de Lei federal estabelece que qualquer conselho ou comissão que seja composto por mais de 1/3 de representantes de grupos econômicos diretamente interessados na matéria sobre sua atuação não pode ter caráter deliberativo. Eis o texto:

Art. 177. Os conselhos, comissões e outros órgãos colegiados que contarem com a representação de grupos ou classes econômicas diretamente interessados nos assuntos de sua competência, terão funções exclusivamente de consulta, coordenação e assessoramento, sempre que àquela representação corresponda um número de votos superior a um terço do total.  
Parágrafo único. Excetuam-se do disposto neste artigo os órgãos incumbidos do julgamento de litígios fiscais e os legalmente competentes para exercer atribuições normativas e decisórias relacionadas com os impostos de importação e exportação, e medidas cambiais correlatas.

É fácil verificar que pelos menos 9 (aqueles que estão sublinhados na relação acima) de seus 21 integrantes representavam interesses econômicos diretamente vinculados ao trabalho do Conselho. Isto é, o Conselho Superior de Defesa da Liberdade de Criação e de Expressão padecia ou de um vício de constitucionalidade ou de um vício de legalidade ou, então, como penso eu, dos dois.

Mas é claro que uma ilegalidadezinha discreta como essa não teria o poder de transformar o Conselho em pedra. Pois se com uma canetada ele foi instituído, com várias canetadas “funcionou”: as resoluções editadas em 23/11/1988 pelo presidente nomeado do Conselho chegam ao cúmulo de atribuir o trabalho de análise e classificação a uma “Subsecretaria de Classificação Indicativa” que formalmente nunca existiu, nunca integrou o organograma do Ministério da Justiça. E, assim, com outra canetada foi extinto em 24/01/1996 pelo art. 5º do Decreto nº 1.796, sem que nenhuma das entidades representativas que o integravam dissesse uma palavra a respeito.<sup>151</sup>

Portanto, o que faz do “Codeliber” uma verdadeira pedra no meio do caminho da classificação indicativa, isto é, o que fez com que tenha representado, durante quase 8 anos, um verdadeiro obstáculo à construção de um sistema de classificação em substituição à Censura foi sua existência meramente formal, desprovida de qualquer vinculação com as demandas sociais de proteção à infância que dinamizaram a Constituinte. A criação do Conselho ilustra ainda aquela antiga estratégia governamental: quando se quer colocar uma pedra sobre um assunto, cria-se um conselho, uma comissão ou, mais recentemente, um grupo de trabalho com a incumbência de discuti-lo.

Mas isso não quer dizer que de 1988 à 1996 nada tenha sido feito para dar materialidade à norma contida no art. 21, XVI, da Constituição. Muito antes pelo contrário. A promulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), Lei nº 8.069 de 13/07/1990, alavancou de tal forma a discussão sobre a proteção da criança contra os abusos perpetrados pela programação das tevês comerciais — especialmente em razão do disposto nos artigos 4º, 6º, 75, 76, 254 e 255 — que nem mesmo a deliberada inoperância do “Codeliber” pôde conter o avanço da classificação indicativa.

A edição de 4/07/1990 da **Veja** bem que ajudou a fomentar o debate em torno da classificação indicativa. A matéria de capa da revista Sexo e violência na televisão: o impacto nas crianças (“Sexo, socos e babás”), que antecedeu a promulgação do ECA, estabelecia uma vinculação forte entre conteúdo audiovisual veiculado pelas emissoras comerciais e violação dos direitos da criança e do adolescente:

Se nenhum pai ou mãe em sã consciência permitiria que a babá, o namorado, os assaltantes e a polícia fizessem o diabo na frente da filha, esses mesmos pais encaram com a maior naturalidade que as crianças assistam às

---

<sup>151</sup> Numa matéria da **Folha de S. Paulo**, veiculada em 20/09/1996, Margrit Dutra Schmidt, então responsável pelo Departamento de Classificação Indicativa do Ministério da Justiça, participava do 20º Congresso da ABERT quando, em entrevista, afirmou que “Conselho de Defesa da Liberdade de Expressão terminou no governo de Fernando Henrique Cardoso porque não funcionava”.



seqüências mais escabrosas na televisão. Existe ainda um outro tipo de pais - aqueles que, na condição de profissionais de TV, produzem e colocam no ar cenas e diálogos que não protagonizam em suas próprias casas, na frente de familiares e amigos.

Repercutindo um determinado entendimento sobre o tema, a revista **Veja** não apenas tematizou os impactos da programação da televisão no desenvolvimento de crianças e adolescentes como acelerou a formação de uma primeira opinião pública<sup>152</sup> pós-Constituição sobre a classificação: o exercício da competência estatal de classificar está calcada no dever de proteção dos interesses da criança e do adolescente. Bem diferente da atividade censória que se estribava na defesa da segurança nacional, na moral e nos bons costumes, como visto noutro capítulo.

Não tardou para que o Governo Collor, que tinha Jarbas Passarinho à frente do Ministério da Justiça, fosse compelido a dar respostas à opinião pública. E, assim, em 19/10/1990, foi editada a primeira regulamentação sobre a classificação indicativa: a Portaria n° 773.

---

<sup>152</sup> Depois de tantas referências à expressão opinião pública é o momento de lhe atribuir significado específico. Primeiro o que não é opinião pública: não é o entendimento que simplesmente prevalece numa discussão; também não é necessariamente a opinião publicada nos Editoriais. Opinião pública é o “entendimento novo” que surge e prepondera no confronto democrático entre diferentes opiniões sobre um determinado tema. Mas não só. Pois, para que um “entendimento novo” possa ser reconhecido como opinião pública é preciso que o processo de comunicação amplo e irrestrito do qual ele resulta preencha as condições discursivas necessárias (sem coação, sem desigualdades, etc.) de modo que qualquer pessoa possa tomar posição, pelo menos, aceitando-o ou rejeitando-o. Essa definição decorre do conceito de compreensão formulado por Habermas em sua **Teoria da ação comunicativa** (2001). Miracy Gustin é quem melhor explica (1999, p. 176) citando Habermas: “‘Compreendemos um ato de fala se conhecemos aquilo que o torna aceitável’. Um ato de fala torna-se aceitável quando preenche todas as condições necessárias para que o ouvinte possa tomar posição frente à pretensão do locutor”.



3. O que justifica a relação entre faixas etárias e horários? Por exemplo: Por que um programa inadequado para maiores de 12 anos deve ser veiculado depois das 20h, e não após às 21h?
4. A obrigação de submeter à análise prévia de órgão do Poder Executivo não caracteriza censura?
5. Sobre quais espetáculos, programas e diversões deve incidir a classificação indicativa?
6. Por que o empresariado da comunicação não divulga a classificação indicativa?
7. A vinculação entre faixas etárias e faixas horárias torna a classificação indicativa uma proibição?
8. É possível estabelecer relações de causa e efeito entre conteúdo inadequado e comportamento inadequado?
9. Se o controle é dos pais, por que o Estado pode impedir a veiculação de programas?
10. Afinal, a proibição contida no Estatuto da Criança e do Adolescente de exibir conteúdos audiovisuais (programas) em discordância com a classificação indicativa é inconstitucional?

As questões de 1 a 9 constituem os tais buracos legados pela desconstrução da Censura Federal. Ou melhor, a ausência de resposta a esses pontos é que enchia de buracos o caminho da classificação. Muito embora tão somente em 2004 o Ministério da Justiça tenha conseguido identificar e descrever da forma apresentada acima cada uma dessas dez questões, pode-se afirmar com segurança que elas já presidiam os debates mais acalorados, como demonstram os dois projetos de lei destinados a “criar a classificação indicativa” (PL 2.379/1989 do Dep. Ricardo Izar e PL 6.045/1990 dos Deps. Edmundo Galdione e Newton Friedrich) e os dois artigos, publicados no jornal **Folha de S. Paulo** em 03/11/90, um contra (“Medida ilegal” de Antônio Brito) e outro a favor (“Falsa visão” de Ives Gandra da Silva Martins) da regulamentação contida na Portaria nº 773.

Ao afirmar que em meados de julho de 1990 se consolidava uma primeira opinião pública relativa à classificação indicativa, propositalmente fiz vista grossa a uma questão que naquele momento parecia relevante: será o ECA a lei que deve amparar o exercício regulamentar da classificação indicativa? Em novembro do mesmo

ano<sup>153</sup>, no dia 5 para ser preciso, o Partido Socialista Brasileiro (PSB) propõe ADI nº 392-5 contra Portaria nº 773 tentando exatamente obter uma resposta negativa para essa pergunta, conforme registra abaixo o trecho da petição inicial:

Nem mesmo a remissão feita na Portaria Ministerial, ao art. 254, da Lei 8.069, de 13 de julho de 1990, (Estatuto da Criança e do Adolescente), que atribui ao "Órgão Competente do Poder Público" a regulamentação dos espetáculos públicos, confere legalidade a aludida Portaria, uma vez que continua em vigor o Decreto nº 96.900/88, que atribui ao Conselho Superior de Defesa de Liberdade de Criação e Expressão - Art. 2º, III - "o poder de elaborar normas e critérios que orientem o exercício da classificação."

Quase um ano depois, em 20/06/1991, o Supremo Tribunal Federal (STF) decidiu não conhecer da ação, pondo fim ao processo e consagrando a opinião pública relativa ao tema. No julgamento desta Ação Direta de Inconstitucionalidade o STF deu resposta à questão central formulada pelo PSB ao afirmar o entendimento de que o Estatuto da Criança e do Adolescente é a "lei federal" destinada a regular as diversões e os espetáculos públicos de que trata o art. 220, § 3º, da Constituição. O trecho do voto do Min. Celso de Mello, transcrito abaixo, não permitiu mais dúvidas a respeito:

[...] a Lei n. 8.069/90 (Estatuto da Criança e do Adolescente) atende à exigência contida no art. 220, §3º, I, do texto constitucional, pois contém, em seus arts. 74 a 80, a disciplina reguladora dos espetáculos públicos, tanto que, em capítulo próprio, estipula regras gerais de prevenção especial concernentes, entre outros temas, a diversões e espetáculos públicos.

Esta sucessão de acontecimentos — tal como exemplificada acima, que começa com um fato contundente de grande repercussão na imprensa, passa pela mobilização social dirigida aos Poderes Legislativo e Executivo, que, por sua vez, "respondem" com a produção de medidas normativas, até desaguar no Judiciário que acaba removendo o tema da esfera pública (como se a opinião pública não pudesse entrar no STF e nos demais Tribunais superiores) — vai caracterizar o desenvolvimento da classificação indicativa no Brasil de 1990 à 2008 (quando finalmente o debate ingressa no Poder Judiciário com a força e a legitimidade do único poder capaz de garantir a aplicação do

---

<sup>153</sup> Também em novembro de 1990 (dia 21) foi editado o Decreto nº 99.710 para validar, em âmbito interno, a Convenção sobre os Direitos da Criança, aprovada pela Assembléia Geral das Nações Unidas, que em seu artigo 17 conclama as Nações a promoverem e protegerem os direitos da criança em relação à atuação da mídia.

Direito com Democracia: o poder comunicativo).<sup>154</sup>

Fazendo um exercício cartesiano de representação do que acaba de ser dito, a regulamentação da classificação indicativa pode ser graficamente descrita como uma sucessão de acontecimentos políticos discursivamente ascendentes que “forçam” a constituição de medidas jurídico-institucionais até que uma ação judicial interrompe e “derruba” o debate não apenas por restringi-lo à argumentação especializada, mas por submetê-lo à morosidade dos tribunais.

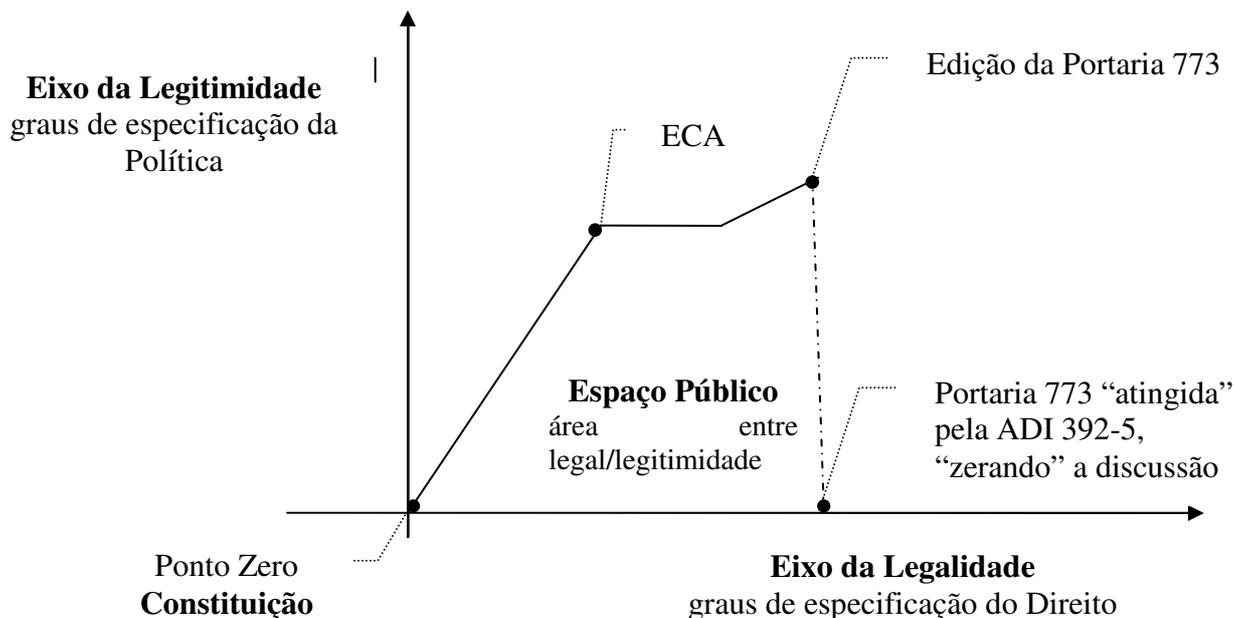


Ilustração 1

Não se trata de compor uma função matemática capaz de relacionar os acontecimentos que marcaram o tratamento da classificação de 1990 a 2000, mas apenas de evidenciar que a história da regulamentação se fez de altos e baixos. Se fosse possível rebuscar o exercício e gravar os eixos das ordenadas e das abscissas com graus de especificação, numa escala de 0 a 10, veríamos os diferentes momentos ou tentativas de regulamentação da classificação indicativa revelarem o seguinte padrão de realização da Constituição por meio da formulação de políticas públicas:

<sup>154</sup> Penso, nesse ponto, igualzinho ao Habermas (1997, v.2, p. 220), pois, a organização do Estado Democrático de Direito deve servir, em última instância, à auto-organização política autônoma de uma comunidade que se expressa, com o auxílio do sistema de direitos, como poder comunicativo: “As instituições do Estado de direito devem garantir um exercício efetivo da autonomia política de cidadãos socialmente autônomos para que o poder comunicativo de uma vontade formada racionalmente possa surgir, encontrar expressão em programas legais, circular em toda sociedade através da aplicação racional, da implementação administrativa de programas legais e desenvolver sua força de integração social — através da estabilização de expectativas e da realização de fins coletivos”.

Legitimidade – Política	Legalidade – Direito
1. Constituição;	1. Constituição;
2. Comoções sociais em reação a episódios que violam as expectativas sociais, casos reais (manifestações populares – passionais);	2. Lei Geral (dispositivos legais);
3. Declarações dos interessados – publicidade através de matérias pagas, notas de esclarecimento visando atribuir relevância pública aos interesses particulares em jogo;	3. Lei específica;
4. Manifestações de associações e organizações representativas dos interessados, argumentos morais, divulgação de declarações de advogados e políticos, outros profissionais direta ou indiretamente afetados;	4. Decreto;
5. Discussões, contraditório, definição política dos lados (programas de entrevista, artigos em jornal, etc.), refinamento das pretensões de validade normativa (argumentação jurídica);	5. Decreto Autônomo;
6. Mesas de negociação institucionais (audiência no parlamento, comissões no executivo, grupos de trabalho, reuniões com entidades representativas; etc.);	6. Portaria Ministerial;
7. Manifestações partidárias e de Instituições com alto nível de organicidade sem fins lucrativos (sindicatos, OAB, CNBB, etc.), divulgação de notas de apoio ou repúdio;	7. Regulamentos orgânicos de execução administrativa;
8. Manifestações de conselhos nacionais com representação da sociedade civil;	8. Ação PPA;
9. Apuração do “interesse público”, pesquisa de opinião, enquetes, referendo, levantamento da opinião de todos os possíveis atingidos pela política;	9. Ação orçamentária;
10. Formação da opinião pública (editoriais, pesquisas de opinião, fóruns de debate).	10. Execução financeira das ações e projetos que materializam as políticas públicas.

Em junho de 1992 quando a Rede OM, de José Carlos Martinez, exibiu chamadas do filme “Calígula” (classificado, na época, como inadequado para menores de 18 anos) ao longo de toda sua programação, inclusive no denominado horário livre, teve início mais uma sucessão de acontecimentos capaz de ascender o debate em torno da regulamentação da classificação. No mesmo mês o Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro propôs uma Ação Civil Pública para evitar a exibição do referido filme e também a veiculação de chamadas comerciais; o pedido liminar foi deferido (MOREIRA, 1995), impedindo a exibição da Calígula no Estado do Rio de Janeiro e arrefecendo a polêmica.

Contudo, a divulgação da morte da atriz Daniela Perez em 29/12/1992 — no mesmo dia em que Fernando Collor renuncia à Presidência da República, donde estava afastado desde 2 de outubro<sup>155</sup> — reacende mais uma vez a discussão sobre a influência da programação das tevês comerciais na vida das pessoas, em especial, das crianças.

Em 19/04/1993, a Rede OM foi condenada pelo Poder Judiciário do Estado de Rio de Janeiro a não exibir “o filme Calígula como qualquer outro assemelhado que possa refletir negativamente na formação das crianças e adolescentes e, em consequência, em suas famílias”. Três meses depois, a Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e Televisão – ABERT aprova por unanimidade o seu *Código de Ética da Radiodifusão Brasileira* para tentar conter a demanda por regulamentação que acoitava o Governo Federal. Esse Código, embora celebrado como instrumento de auto-regulação e estipulando com clareza uma vinculação entre faixas horárias e faixas etárias, nunca foi aplicado para conter os abusos da programação, mas serviu para arrefecer os ânimos e evitar qualquer ação do Estado.<sup>156</sup>

Dois anos se passaram e em abril de 1995 a veiculação do Programa Malhação (série de televisão para adolescentes produzida e exibida, em torno das 17 horas) pela Rede Globo causa nova comoção. Duas matérias extensas da **Folha de S. Paulo** registram a escalada do debate. A primeira, intitulada “De olho na tela” e publicada em 28/06/95, informa que:

---

<sup>155</sup> Esther Hamburgo (2005, p. 11) aponta: “Sintomaticamente, a morte da atriz recebera mais atenção na mídia impressa e eletrônica do que o afastamento definitivo do presidente, a essa altura já fora do Governo”. Está certo que a mídia não chuta cachorro morto, o que por si só justificaria uma cobertura modesta da sessão no Senado de julgamento do *impeachment* de Collor. Seria como requestrar a grande notícia do dia 29 de setembro quando a Câmara autorizou, ao vivo e em cores, o Senado a abrir processo contra Collor por crime de responsabilidade e determinou seu afastamento da Presidência. De qualquer forma, o ofuscamento da queda de um presidente pela repercussão da morte de uma atriz que, na época, atuava no programa (novela de Corpo e alma da TV Globo) de maior audiência serve para confirmar a tese de que as novelas brasileiras, em especial, e a programação de entretenimento, no geral, têm indiscutível relevância na construção da realidade deste país.

<sup>156</sup> Muito embora a representatividade da Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e Televisão (ABERT) tenha se diluído com a criação da Associação Brasileira de Radiodifusão, Tecnologia e Telecomunicações (Abratel) e, recentemente, com a criação da Associação Brasileira de Radiodifusores (ABRA), o “Código de Ética da Radiodifusão Brasileira” registra um momento especial na história privada da radiodifusão no Brasil: um consenso entre as grandes emissoras — Globo, SBT, Bandeirantes e Record — sobre a definição de parâmetros éticos para produção e veiculação de conteúdo audiovisual. Como diz o dito popular, “não se deve jogar a criança com a água suja do banho” e, por isso, não devemos descartar o que de melhor os concessionários de tv já produziram, mesmo que muitos deles tenham se arrependido (o que provavelmente explica o “sumiço” do texto integral do “Código”). Apenas para refrescar a memória, vale destacar o que se encontra no sítio da ABERT: “Presidido por João Calmon, esse Congresso [III Congresso Brasileiro de Radiodifusão] elaborou e aprovou o primeiro Código de Ética da Radiodifusão, segundo um anteprojeto de Clovis Ramalhete. Esse código foi seguido até setembro de 1980, quando foi substituído, durante o XII Congresso Brasileiro de Radiodifusão. Ao longo dos anos, o código sofreu diversas alterações, em 83, 84 e 91, até ter sua redação atual aprovada, em Assembléia Geral Extraordinária, realizada em 8 de julho de 1993, em Brasília.” Disponível em: [http://www.abert.org.br/p\\_abert\\_historia.cfm](http://www.abert.org.br/p_abert_historia.cfm) Acessado em 01 de maio de 2006.

O ministério [da Justiça] vinha adiando a decisão de começar a estudar o assunto. A Folha apurou que a gota d'água foi a exibição, às 17h, de um capítulo da novela "Malhação" (TV Globo), em abril, com cenas de um casal fazendo sexo na frente de um adolescente. Além disso, os capítulos iniciais da novela foram ao ar sem a classificação obrigatória da censura. O Executivo não é o único poder a se preocupar com o assunto. Na semana passada, o Senado criou uma comissão de estudo da programação de rádios e TVs.

A segunda matéria publicada em 30/06/95 faz a cobertura do debate no Congresso Nacional:

A maioria dos líderes partidários e das lideranças políticas da Câmara dos Deputados defende a limitação das cenas de sexo na televisão. Os deputados querem a restrição da programação por horário de exibição. A Folha ouviu os líderes do PDT, PT, PC do B, PMDB, PL e PTB, o presidente da Câmara, Luís Eduardo Magalhães (PFL-BA), e outros deputados sobre o assunto. Só dois foram contrários à classificação por horário. "A classificação das cenas de sexo e também de violência por horário de exibição é coisa de país civilizado", disse o líder do PDT na Câmara, Miro Teixeira (RJ). Nenhum líder defendeu, porém, a proibição pura e simples da veiculação de cenas de sexo, como quer o deputado evangélico Salatiel Carvalho (PP-PE), com projeto aprovado na Comissão de Educação. Os líderes do PT, Jaques Wagner (BA), e do PC do B, Aldo Rebelo (SP), concordam com o líder do governo, Luiz Carlos Santos (PMDB-SP), quando o assunto são as cenas "quentes". [...] Para Luiz Carlos Santos, é preciso restringir o horário, porque "não há como impedir uma criança pequena de ligar a TV". O líder do PMDB, deputado Michel Temer (SP), acha que as emissoras "deveriam se autocontrolar, limitando as cenas mais fortes, especialmente por horários", disse Temer. O líder do PL, Valdemar Costa Neto (SP), foi o único a defender algum tipo de censura prévia na televisão. Ele defende a criação de conselhos de censura formados pela sociedade civil para analisar os programas antes de sua exibição. O presidente da Câmara defendeu a classificação por horário. "As cenas de sexo têm que ser adaptadas aos horários próprios a adultos", disse Luís Eduardo. José Genoíno e Jair Meneguelli, ambos do PT-SP destoaram. Meneguelli defendeu o lado "educativo" da TV.

Embalado pela movimentação política em torno da classificação, o Dep. Paulo Gouvêa (PFL-SC) propõe o PL 298/1995 visando criar a "Classificação Indicativa". Embora não consiga fazer com que a tramitação de seu projeto avance na Câmara, consegue "qualificar" a discussão oferecendo respostas a algumas daquelas dez questões mais relevantes sobre a classificação. Num artigo publicado no dia 30/06/95 na **Folha de S. Paulo** — ladeado por outros dois contendo posições distintas —, Paulo Gouvêa expõe os argumentos que iriam pautar o desenvolvimento da classificação daí em diante:

Há, porém, quem argumente que a existência de outro direito na Constituição, o de proibição de censura, impediria qualquer possibilidade de uma classificação impositiva dos programas de televisão. Isso é uma tolice. Primeiro, porque a classificação não implica censura. O direito de o artista exprimir seu talento não é restringido. O que a classificação faz é delimitar os horários nos quais as criações poderão ser exibidas. Ninguém certamente

acha que no Brasil se pratica censura à criação cinematográfica porque existe uma classificação dos filmes por idade.

Por outro lado, seria absurdo imaginar que um direito, como o da proibição da censura, pudesse ser ilimitado, invadindo o espaço reservado ao cidadão por outros dispositivos da Constituição.

Na verdade, não é bem aí que está o problema. A questão é outra: trata-se de aceitar ou não que, em razão da disputa por pontos de audiência, as emissoras devam ficar livres para exibir o que quiserem, em qualquer horário. Danando-se, em consequência, o respeito aos valores éticos.

Na contramão do que penso, sempre há quem diga que os pais têm a prerrogativa de selecionar os programas, mudando de canal. Se levássemos tal argumento a sério, teríamos que entender dispensáveis aqueles artigos todos de proteção à família. O controle remoto substituiria a Constituição e o Estatuto da Criança e do Adolescente. O projeto que propus ao exame do Congresso Nacional não cria ou recria qualquer tipo de censura, mas, simplesmente, torna obrigatória a classificação que já existe. Que existe e não é respeitada e que continuará sendo ignorada enquanto os valores do Ibope valerem mais que os valores da família. A não ser que a classificação que hoje é “indicativa” passe a ser obrigatória

O que nem o deputado do PFL e muito menos os seus interlocutores, pró e contra, sabiam explicar era como transformar uma classificação meramente “indicativa” em um sistema eficaz de controle da programação. Esse era o nó que prendia o processo de regulamentação da classificação indicativa no Brasil e que em 2004, três anos antes de ser desatado, já aparecia reformulado nos seguintes termos: a vinculação entre faixa etária e faixa horária torna a classificação indicativa uma classificação “proibitiva” e, portanto, censura mascarada.

A edição de 26/07/1995 da Revista **Veja** retoma o tema sob o título: A escalada sexual na TV influencia as crianças e preocupa os pais (“Erotismo liberado para menores”), reproduzindo o entendimento que prevalecia na época sobre o exercício da classificação:



Pela legislação, o governo não tem o poder de baixar normas de exibição nem sequer determinar às emissoras que respeitem horários para apresentar seus programas, deixando a carga mais pesada para tarde da noite, quando, supõe-se, a criançada já está dormindo. Pode, no máximo, apresentar sugestões e chamar a atenção das emissoras para algum problema que considere grave. Mas nem isso Brasília tem sido capaz de fazer. Até a semana passada, Margrit Dutra Schimidt, chefe do Departamento de Classificação Indicativa do Ministério da Justiça, dispunha de somente três funcionários, nenhum computador e apenas um aparelho de TV para se manter a par do que está sendo exibido.

Ao menos no âmbito do Ministério da Justiça, sob a direção do Ministro Nelson Jobim — que em razão de sua atuação como constituinte e relator da revisão constitucional de 1993 sentia-se autorizado a revelar o verdadeiro significado das normas da Constituição, como registra Leonardo Barbosa (2009) —, firmou-se o entendimento de que ao Poder Executivo apenas cabia “puxar a orelha e passar pito” nas

emissoras de televisão que cometessem excessos. A diretora do Departamento de Classificação Indicativa, Margrit Dutra Schmidt, ganharia notoriedade em 1996 por sustentar posição bastante favorável aos interesses econômicos do empresariado da radiodifusão: “É evidente a boa vontade e a capacidade de diálogo que estou encontrando nas televisões. Todas as emissoras já alertam para a classificação dos seus programas”, disse numa entrevista também para a **Folha**, divulgada em 1/1/96 dias antes da extinção do “Codeliber”. Ainda no mesmo jornal, em matéria publicada no dia 12/08/96, Margrit defendeu que as próprias emissoras de TV e as distribuidoras de filmes fizessem o controle da programação que exibiam: “idéia é que o controle seja feito em regime de auto-regulamentação, nos moldes do controle do mercado publicitário feito pelo Conar (Conselho Nacional de Auto-regulamentação Publicitária)”. A diretora chegou a defender que uma emenda constitucional retirasse da União a obrigação de classificar, já que (de acordo com o entendimento fixado pelo MJ) qualquer coisa que se fizesse caracterizaria um controle indevido sobre a programação. Como se a entrega da classificação às emissoras, fosse a mesma coisa que submeter a programação ao controle dos pais. Demorou para Margrit Schmidt entender que os interesses das emissoras eram incompatíveis com o exercício da classificação, mas, finalmente, a declaração veiculada pela **Folha de S. Paulo** em 16/11/98 parece registrar que a “ficha caiu”: “As emissoras estão fora de sintonia com a cidadania, visam só o lucro. É uma atitude atrasada”. Ou, se não entendeu<sup>157</sup>, acabou se enquadrando por conveniência ao novo entendimento sustentado por José Gregori no Governo FHC.

José Gregori ocupava o cargo de Chefe de Gabinete do Ministro da Justiça, Nelson Jobim, quando em 13/05/1996 promove o lançamento do Programa Nacional de Direitos Humanos.<sup>158</sup> E, desta forma, na esteira do Programa, promovia o entendimento que elevaria o debate sobre a regulamentação da classificação indicativa para aquele patamar civilizatório onde só o Direito com a Democracia podem garantir o pleno exercício das liberdades humanas. No item denominado “Liberdade de Expressão e Classificação Indicativa”, o Programa previa as seguintes ações:

---

<sup>157</sup> A suspeita mais generosa que se pode lançar sobre Margrit D. Schmidt é de que ela não tenha entendido. Porque nem mesmo motivações passionais e partidárias justificariam a convocação que Schmidt dirige à *indústria da comunicação* num artigo publicado no jornal **Correio Braziliense**, em 2/06/2007, para criticar o “governo do PT” pela edição da Portaria nº 264. Assim, a ex-diretora finaliza seu texto: “[...] Se as emissoras, os produtores, os exibidores, os artistas, os intelectuais, os partidos políticos e os cidadãos verdadeiramente comprometidos com a liberdade de expressão não ocuparem esse espaço vazio, os autoritários de plantão o farão. Aliás, já estão fazendo. A tentativa totalitária é sempre uma atração fatal”.

<sup>158</sup> Disponível na íntegra em <<http://www.dhnet.org.br/dados/pp/pndh/textointegral.html>>. Acessado em 1 de maio de 2006.

#### Curto Prazo

- Promover o debate, mediante encontros, seminários, com todos os setores vinculados ao tema da liberdade de expressão e da classificação indicativa de espetáculos e diversões públicas, buscando, via de regra, uma ação integrada e voltada para o interesse público nesse assunto.
- Propor alteração na legislação existente sobre faixa etária com vistas a adequá-las aos dias e necessidades atuais.
- Estabelecer com os produtores e distribuidores de programação um diálogo, franco, cordial e aberto visando a cooperação e sensibilização desses setores para o cumprimento da legislação em vigor, convidando-os a uma participação efetiva neste processo.
- Estruturar o Departamento de Classificação Indicativa do Ministério da Justiça, de modo dotá-lo de capacidade operativa compatível com sua missão institucional.

#### Médio Prazo

- Criar um sistema de avaliação permanente sobre os critérios de classificação indicativa e faixa etária.
- Promover o mapeamento dos programas radiofônicos e televisivos que estimulem a apologia do crime, da violência, da tortura, das discriminações, do racismo, da ação de grupos de extermínio, de grupos paramilitares e da pena de morte, com vistas a identificar responsáveis e adotar as medidas legais pertinentes.

Já como Chefe de Gabinete do Ministério da Justiça e Coordenador do PNDH, José Gregori deu início às conversações com os representantes da *indústria da comunicação*, que se seguiram e se alongaram depois que virou Secretário Nacional dos Direitos Humanos e, então, Ministro da Justiça. Seu testemunho (GREGORI, 2006, p. 68-70) sobre os acontecimentos que vivenciou no Ministério da Justiça, elaborado para compor um livro organizado durante o Governo do Presidente Lula, é revelador tanto do *modus operandi* dos *donos da mídia* quanto, é preciso sublinhar, de sua integridade como pessoa e de seu compromisso suprapartidário com a defesa dos direitos humanos:

Assim, fui para o diálogo com os produtores e exibidores com esse delgado lembrete constitucional e munido pelas minhas responsabilidades de coordenador da política de direitos humanos no Brasil e, também, porque o Ministério da Justiça (MJ) foi duramente cobrado pelo público e a imprensa para que fizesse algo, face alguns abusos ocorridos na época: o lançamento do programa do Ratinho e o metralhamento, num shopping paulista, com sangue e mortos, por estudante de medicina, depois de assistir a um filme de apelo à violência.

[...] O diálogo foi mantido durante um ano e meio com mais de 30 dirigentes e, praticamente, caiu no vazio, pois, as TVs estavam - com exceção das culturais, - absolutamente engessadas pelo fator Ibope que mede o público, minuto a minuto, e acaba tendo o comando de tudo, como soberano indiscutível.

[...] Um dia eu me considerei um pouco usado, pois, sempre que a imprensa cobrava melhora, vinha à desculpa de que “estamos dialogando com o Secretário Gregori”. Redigi então, já como ministro da Justiça, com base no Estatuto da Criança e do Adolescente, uma Portaria que obrigava as TVs e cinemas obedecerem à indicação de idade que fosse feita pelo Ministério da Justiça, sob pena de envio de caso ao Ministério Público (MP).

A conseqüência da desobediência era, apenas, a comunicação ao MP que tomaria, ou não, as providências que entendesse. O Ministério da Justiça não

tomava providência direta, nem mesmo advertir, ou, muito menos, punir o desrespeito à indicação feita. Apenas comunicava o Ministério Público. Mesmo assim, a Portaria nº 796 de 8 de [setembro] de 2000 fez cair o mundo. Muita gente apoiou, mas todas as TVs, rádios e companhias cinematográficas reagiram. A elegância e a serenidade de todos os nossos encontros de ano e meio se esboroou.

[...] Resisti. Mas sabia – como sei até hoje – o quanto eu estava pondo em cheque o governo a que eu pertencia. Mesmo com a amizade fraterna que mantinha com o presidente da República que me apoiava, a verdade é que eu acabara de cavar um fosso entre o governo e as TVs na área mais sensível, na área cinzenta, para a qual a democracia brasileira não encontrou ainda um ponto de equilíbrio. Se você pisa no calo de uma delas é como se você fraturasse seu tornozelo, pois tudo, de imediato, se transfere para o campo das liberdades democráticas que as TVs entendem – e reconheço que de boa fé – ter o monopólio.

Além dos “abusos ocorridos na época” mencionados no texto de José Gregori, outros fatos relevantes pavimentaram esta etapa do caminho (da regulamentação da classificação indicativa) que vai da edição do PNDH em 1996 à edição da Portaria nº 796 em 2000.

O domingo de 8/09/1996 é considerado um marco na história da televisão comercial brasileira. Por dois motivos indissociáveis. Nesse dia o programa “Domingão do Faustão” da Rede Globo exibiu e espetacularizou a deficiência de Rafael Pereira dos Santos. Sua exposição ostensiva por 37 minutos num programa ao vivo deu-se única e exclusivamente porque sua deficiência congênita — denominada síndrome de Seckel — chamara a atenção do público e alavancara a audiência dominical da Rede Globo ao patamar de 30 pontos no IBOPE (contra os 16 pontos do programa concorrente veiculado pelo SBT).<sup>159</sup> Eis aí o segundo motivo: o episódio inaugura a utilização de um aparelho que possibilita a medição instantânea da audiência. O aparelho se revelaria especialmente útil aos programas de variedades (shows ao vivo), nos quais o apresentador pode prolongar ou abreviar a apresentação de uma determinada atração ao gosto do freguês. Esse medidor eletrônico e instantâneo de audiência ajuda a explicar, primeiro, o surgimento de programas de auditório em todas as emissoras de televisão e, segundo, o modo sensacionalista pelo qual vários deles obtiveram sucesso de público (Carla Perez, João Kleber, Leão e Ratinho são alguns exemplos) e, por fim, ajuda a explicar também o acirramento da disputa entre as grandes redes.

---

<sup>159</sup> Vale registrar que apenas em 2001 a Rede Globo foi condenada, em 1ª instância pelo Poder Judiciário do Estado do Rio de Janeiro, a indenizar Rafael Pereira dos Santos pelos danos morais sofridos em aproximadamente R\$ 1 milhão (Processo nº 1996.001.140576-0).

Denominados de “mundo cão”<sup>160</sup>, esses programas, que misturam entretenimento com informação duvidosa, marcariam a história da televisão comercial brasileira nos anos 90 tanto pelo rebaixamento do nível técnico, ético e cultural, quanto pela omissão categórica do Poder Executivo no exercício da classificação indicativa.

Essa injustificável omissão tem explicação. É a que se encontra meio escondida na frase de José Gregori já transcrita: “a verdade é que eu acabara de cavar um fosso entre o governo e as TVs na área mais sensível, na área cinzenta, para a qual a democracia brasileira não encontrou ainda um ponto de equilíbrio”. A verdade, está dizendo José Gregori, é que todos os Governos, inclusive o do PT (como se verá), dependem dos meios de comunicação comercial para conseguirem se comunicar com toda a população deste país continental, em termos geográficos e culturais. É o que dizia Niklas Luhmann no início desta tese: só os meios — no caso brasileiro, somente as emissoras de televisão — podem assegurar circulação de opiniões e promover a produção da opinião pública.

E para obter uma explicação detalhada da omissão do Ministério da Justiça e entender porque José Gregori e sua equipe saíram de campo em 1996, 1997 e 1998, evitando que o processo de regulamentação da classificação continuasse a rolar, é preciso olhar para um outro Ministério, vizinho do Palácio da Justiça na Esplanada: o Ministério das Comunicações. Lá, naquela época, se via com clareza o Ministro Sérgio Motta conduzir o grande jogo: garantir a reeleição de Fernando Henrique Cardoso e, assim, a continuidade do PSDB no poder. Para tanto necessitava do apoio explícito das emissoras de televisão comercial. Por isso, toda e qualquer discussão relativa à regulamentação da radiodifusão ficava adiada para momento mais oportuno. No Parlamento, as proposições legislativas que pretendiam dispor sobre a classificação indicativa — PL 2.134/1996 do Dep. Ildemar Kussler (PSDB-RO), PL 2.415/1996 do Dep. Silas Brasileiro (PMDB-MG) e PL 1.526/1996 do Dep. Cunha Bueno (PPB-SP) — não podiam prosperar, pois, a pauta devia ficar disponível para a tramitação do único



<sup>160</sup> A Revista **Veja** de 18/09/1996 dá destaque ao tema: Mundo Cão na TV.

assunto que realmente interessava o Governo de FHC: a emenda constitucional da reeleição, finalmente aprovada (EC nº 16) em 4/06/1997.

Por outro lado, a omissão do Ministério da Justiça explica a emergência de movimentos da sociedade civil pela ética na televisão e, sobretudo, a atuação organizada e especializada do Ministério Público (Federal e Estaduais).

O fato é que os interesses eleitorais do Governo se impuseram sobre a atuação do Estado, em prejuízo do interesse público, fazendo calar o debate sobre a classificação indicativa. Em três anos nada foi feito, mesmo depois do Ministério da Justiça ter divulgado os resultados de uma pesquisa, realizada em parceria com a Unesco, na qual 75% dos respondentes declaram que são favoráveis a algum tipo de controle externo sobre a programação. Como de costume o jornal **Folha de S. Paulo** e a revista **Veja**, de onde foi retirado o quadro abaixo, ofereceram ampla cobertura à pesquisa:



Vale sublinhar, ainda que já esteja evidente, que a revista **Veja** e o jornal **Folha de S. Paulo** são fontes preciosas para compreensão do processo de construção da classificação indicativa. Não à toa, pois, ambos acompanharam sistematicamente todo o desenrolar da história. São fontes tanto por aquilo que apuram e apresentam como informação quanto por aquilo que tentam esconder: de 1988 a 2008 atuaram em regra como observadores privilegiados e imparciais, mas também privilegiando pontos-de-vista, interesses e determinadas opiniões. Interessante destacar ainda que, ao fim do processo de regulamentação (em meados de 2007), tanto a **Folha** como a **Veja** “acabaram” favoráveis à política de classificação: embora tenham chegado a essa posição por caminhos diferentes.

Nesse intervalo de mais de três anos no qual o MJ se esquivou do debate e passando a bola para o Ministério Público, a **Veja** e a **Folha** não deixaram de pautar a classificação indicativa, ainda que indiretamente, como nas seguintes matérias: a) **Folha de S. Paulo** de 30/05/98 em “Maioria quer controle” (“Muitos telespectadores pedem medidas contra a Globo. O Departamento de Classificação do Ministério da Justiça diz

que não pode fazer nada. Não tem nenhum poder. O caminho, orienta, é a Justiça”); b) Veja de 15/09/99 em “Emergentes na TV”.

Finalmente, José Gregori vira Ministro da Justiça e, então, publica a Portaria nº 796, como ele mesmo revela no trecho transcrito acima, em 08/09/2000. O maior avanço normativo que a Portaria nº 796 contemplava não estava consignado em seu texto, mas apenas no discurso oficial de justificação do ato: a classificação passava a ser, como o PNDH de 1996 indicava, medida de proteção e promoção dos direitos humanos de crianças e adolescentes.

Em 13/09/2000 os editoriais do **Jornal do Brasil** (“Poço sem fundo”), do **Jornal de Brasília** (“Consciência induzida”) e do **Correio Braziliense** (“A Violência na tevê”) comemoram a edição do regulamento. No mesmo dia a **Folha de S. Paulo** publica uma análise incisiva de Daniel Castro, colunista que passa a acompanhar o trabalho do MJ, sob o título “Ineficaz, portaria do governo ressuscita símbolo da censura”. Dois dias depois, é publicado o Editorial “Censura enrustida”<sup>161</sup> afirmando que a Portaria 796/2000 “acaba por restabelecer no país uma forma de censura, devidamente proscria pela Constituição Federal de 1988” e, assim, inaugurando o tratamento desfavorável que a **Folha** dispensará à classificação até mudar de posição em 2007. Em reposta, o Ministério tentou se contrapor às acusações lançadas pela Folha revelando as contradições contidas no referido Editorial: “De resto, se o editorialista tivesse prestado atenção ao seu próprio jornal, teria visto na edição do dia 15 último matéria em que a repórter, bem informada e nada passional, reconhece que a nova portaria não traz grandes mudanças em relação à portaria anterior. [...]”.

De fato, no seu conjunto esse novo regulamento pouco se distinguia do anterior, a não ser pelo art. 2º (*caput*) e pelo art. 16:

Art. 2º Os programas para emissão de televisão, inclusive “trailers”, têm a seguinte classificação, sendo-lhes terminantemente vedada a exibição em horário diverso do permitido:

.....

Art. 16. O descumprimento do disposto nesta Portaria sujeita o infrator às penalidades previstas na legislação pertinente.

Parágrafo único. Sempre que a Secretaria Nacional de Justiça constatar infração ao estabelecido na presente Portaria, dará imediata ciência ao Ministro da Justiça, que comunicará o Ministério Público, para os fins do disposto no artigo 194 da Lei nº 8.069, de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente).

---

<sup>161</sup> Disponível em: <[http://www.trf1.gov.br/Usuario/segep/ascom/clipping/Clipping\\_2000-09-15.htm](http://www.trf1.gov.br/Usuario/segep/ascom/clipping/Clipping_2000-09-15.htm)>. Acessado em 01 de maio de 2006.

Em torno desses dois dispositivos cria-se intensa movimentação e polêmica sobre a classificação. E para variar, o debate pega fogo em razão das cenas candentes da novela “Laços de família” exibida pela Rede Globo. A edição de 22/11/2000 da **Veja** traz matéria<sup>162</sup> intitulada “Sob fogo cerrado - Igreja e Justiça atacam Laços de Família e Globo reclama de censura” na qual opina: “Deixando de lado os equívocos das partes envolvidas, o fato é que seria ótimo se as emissoras implementassem de verdade o que vivem defendendo: a auto-regulamentação”. Já no dia seguinte, 23/11/00, o presidente da República almoça com atores da novela “Laços de Família” e representantes da TV Globo para tentar digerir o problema. A CNBB não deixa barato; a Folha noticia no dia 25/11/00 que: “O presidente da CNBB (Conferência Nacional dos Bispos do Brasil), dom Jayme Chemello, disse ontem esperar ‘que o presidente Fernando Henrique Cardoso não se deixe cooptar por um prato de comida’”. Mas foi Alberto Dines<sup>163</sup> quem cobrou a conta do almoço nos termos do artigo “FHC, PT, OAB - todos nos laços do Cartel”:

Em troca de uma boca livre ao lado de algumas vedetes siliconadas, enferrujadas e da toda-poderosa Marluce Goebbels, o presidente da República cometeu as seguintes levandades:

\* Traiu e ridicularizou seu amigo e auxiliar, José Gregori.

\* Traiu e pisoteou a memória de Sérgio Motta que no último bilhete pediu que não se apequenasse.

\* Traiu, sobretudo, a inteligência.

Este capítulo improvisado e inesperado de Laços de Família está servindo para flagrar um quadro de falsidades e precariedades envolvendo não apenas o governo, mas a oposição (ou oposições). É uma espécie de “hora da verdade” generalizada para instituições, pessoas, partidos, jornais, jornalistas. A saber:

\* A OAB, por meio do seu presidente, Reginaldo de Castro, foi a primeira a comer mosca. Picado pela mosca azul ou assumindo-se como barata tonta, a barretada de considerar as ações do MP e da Justiça do Rio como inconstitucionais deu fôlego ao Cartel, mas também iludiu a tropa de choque de centauros movida pelas patas de cavalo e não pelo cérebro humano.

\* Entre estes, a dupla Mercadante-Dirceu do PT. Robotizados, atiram e depois perguntam quem vem lá. Primeiros a ignorar que a ação contra o Cartel foi judicial, portanto legítima, imaginaram que só podia ser coisa do governo. Logo, ignorância ainda maior: a ONG TVer que empurrou a ação contra a novela foi fundada por militantes do PT (Marta Suplicy, Renato Janine Ribeiro, Eugênio Bucci), hoje é pluralista. A tropa de choque não estava preocupada com coerência ou legitimidade. Queria apenas ganhar notícia em jornal. Ganhou: em O Globo e na Folha, filhos siameses do Cartel. [...]

Na seqüência, é claro, a ABERT obtém uma liminar no Mandado de Segurança (MS 7282 - DF) contra a Portaria n° 796 para que fossem “sustados os efeitos do ato

<sup>162</sup> Disponível em: <[http://veja.abril.com.br/221100/p\\_166.html](http://veja.abril.com.br/221100/p_166.html)>. Acessado em: 7 de novembro de 2008.

<sup>163</sup> Disponível em: <<http://www.observatoriodaimprensa.com.br/atualiza/artigos/qtv261120001.htm>>. Acessado em: 11 de novembro de 2008.

ministerial em tela, quanto ao comando da parte final do art. 2º”. Mas é a **Folha** quem festeja num editorial “Portaria suspensa”, publicado em 30/12/00 sem qualquer intenção de informar: “Se se pode proibir um filme, por que não proibir também um livro que possa fazer mal a jovens? E é mais do que evidente que, se há controle do que o cidadão está ou não autorizado a ler, mesmo que em nome da proteção dos menores, já não se pode mais falar em democracia”.

Como de praxe, essa sucessão de acontecimentos ou essa escalada da discussão ampla e irrestrita sobre a classificação é fulminada com duas ações judiciais de grosso calibre.

A primeira ação foi a ADI 2398-5, ajuizada em 3/01/2001 pela OAB (Conselho Federal), com pedido liminar não concedido. Ninguém poderia imaginar que o julgamento definitivo dessa ação em 2007, reiniciado surpreendentemente três horas depois da ABERT ter se retirado de uma reunião na Secretaria Nacional de Justiça sob o argumento de que não podia mais negociar a regulamentação por “razões superiores”, marcaria a institucionalização da classificação como política pública.

A segunda ação, protocolada em 5/02/2001 também no STF, foi a ADI 2404-4 proposta pelo Partido Trabalhista Brasileiro (PTB) contra o art. 254 do ECA que amparava a edição da Portaria nº 796. Naquele ato, o PTB estava representado pelo advogado Eros Roberto Grau e por seu presidente, não por mera coincidência, José Carlos Martinez (ex-PRN e caixa da campanha de Fernando Collor), radiodifusor proprietário da Rede OM (depois, CNT). Vale registrar que nos autos da ADI 2404-4 (às fls. 165 e 166) há interessante ponderação do então consultor jurídico do Ministério da Justiça, Roberto Augusto Castellanos Pheiffer, sobre o “silêncio do PTB na tramitação do projeto” que resultou na Lei 8.069/90 ataca na ação judicial. Tendo em vista o processo de discussão legislativa do qual resultou o ECA, Roberto Pheiffer fez questão de apontar que causava “significativa estranheza o fato de que o Partido Trabalhista Brasileiro haver aprovado dois requerimentos de urgência para a votação do projeto da lei que originou o Estatuto da Criança e do Adolescente, e ter a sua bancada na Câmara dos Deputados e no Senado Federal aprovado, *in totum*, o aludido projeto de lei e, dez anos após, a vigência do Estatuto vir questionar a sua constitucionalidade”.

Para não ficar muito feio para o Governo FHC, como se todos os seus integrantes estivessem a serviço do cartel como apontava Alberto Dines, sua base parlamentar é mobilizada no final de 2001 para aprovar aquele PL 1.526/1996 de autoria do Dep. Cunha Bueno (PPB-SP). Assim, em 27/12 do mesmo ano foi

promulgada a Lei 10.359, dispendo “sobre a obrigatoriedade de os novos aparelhos de televisão conterem dispositivo que possibilite o bloqueio temporário da recepção de programação inadequada”. No parágrafo único do art. 3º, a lei inovou ao fixar que a “classificação indicativa de que trata o caput abrangerá, obrigatoriamente, a identificação dos programas que contemham cenas de sexo ou violência”. Isto é, fixou os dois critérios legais pelos quais deveria ser feita a análise de conteúdo.

No entanto, até hoje a lei vigora sem produzir qualquer obrigatoriedade relativa ao dispositivo (na época, se referia ao *V-chip*<sup>164</sup>). Por incrível que pareça, a única coisa que a lei em questão conseguiu fazer com extrema eficácia foi organizar o *lobby* dos radiodifusores representados pela ABERT e dos fabricantes de televisores reunidos em torno da ELETROS - Associação Nacional dos Fabricantes de Produtos Eletroeletrônicos. Consequência: ficou feio e roto, mas não só para FHC. Porque a obrigatoriedade contida na Lei foi postergada também pelo seu sucessor: primeiro para 30/06/2004 (por força do disposto na Lei nº 10.672, de 15.5.2003) e depois, em razão da edição da MPV 195 de 29/06/2004, para 31/10/2006. Os adiamentos se deram sob o argumento de que não seria possível implantar o dispositivo de bloqueio até que o sistema de classificação indicativa fosse criado para estabelecer os parâmetros de codificação do conteúdo eletrônico. A edição da Portaria nº 1.220/07 conseguiu finalmente reverter a sinuca de bico com denominada vinculação horária: daí em diante foram os radiodifusores que a se interessar pela instalação do dispositivo eletrônico, já que apenas desta forma ficariam “liberados” da vinculação entre faixa etárias e faixas horárias.<sup>165</sup>

---

<sup>164</sup> *V-chip* é a abreviatura de “violence chip”. Trata-se de um dispositivo eletrônico de bloqueio desenvolvido pela Universidade Simon Fraser, em Vancouver no Canadá, que permitiria aos pais ou responsáveis bloquearem a recepção de programas que contemham conteúdos considerados inadequados, como por exemplo, programas violentos. Foi utilizado nos EUA, a partir de 1997, sem sucesso.

<sup>165</sup> Até o presente momento a Lei 10.359/01 permanece sem plena eficácia, isto é, o Ministério das Comunicações ainda não regulamentou a matéria sob sua competência. Daniel Castro comenta, em artigo na **Folha de S. Paulo**, em 26/02/2007 (logo após a edição da Portaria nº 264, que preparou o terreno para a Portaria nº 1.220): “O bloqueador, que nos EUA e Canadá tem o nome comercial de V-Chip, é a melhor solução para os pais controlarem o que seus filhos vêem na televisão. Com ele, bastaria o pai programar sua TV para bloquear programas impróprios, por exemplo, para menores de 12 anos. Ao transmitir o programa, a emissora irradiaria um sinal com essa informação (de que ele é impróprio para menores de 12 anos). Ao receber o sinal, o televisor cancelaria a recepção da emissora. Originalmente, o bloqueador deveria ser obrigatório no país desde 27/06/2002. Mas pressões dos fabricantes de televisores adiaram sucessivamente a entrada em vigor da lei 10.359. Hoje, no entanto, a lei está em vigor, porém não é cumprida. Falta o governo regulamentá-la. O Ministério das Comunicações diz que não a regulamentou antes por causa dos adiamentos da vigência da lei e porque dependia de o Ministério da Justiça editar novas regras de classificação indicativa, o que ocorreu há duas semanas. A classificação indicativa trata dos programas de TV conforme seu conteúdo de sexo e violência. Os programas podem ser livres ou impróprios para menores de 10, 12, 14, 16 ou 18 anos. Com o uso do bloqueador, não fará mais sentido obrigar as TVs a vincular a faixa etária a horários de exibição (hoje, por exemplo, programas impróprios

É preciso registrar ainda que com exceção do PL 1.526/1996, transformado em “lei-que-não-pegar”, nenhum dos 7 projetos de lei destinados a “criar” a classificação indicativa prosperou — acrescentando-se aos 5 já referidos, o PL 4.369/1998 do Dep. Max Rosenmann (PSDB-PR) e o PL 3.046/1997 Dep. Gilney Viana (PT-MT), ambos propostos em 1997: foram todos arquivados. Os 4 últimos projetos apresentados em 1996 e 1997 foram “arquivados nos termos do artigo 164 do regimento interno” da Câmara em 2005, justamente no momento em que a classificação indicativa ganhava força no Governo Lula.

Contudo, antes de ingressar na etapa final de criação da classificação indicativa, deve-se dizer, de antemão, que a classificação indicativa “ganhava força” pela ação organizada da sociedade civil, especialmente representada pela campanha *Quem Financia a Baixaria é contra a Cidadania*. Criada em 2002, como consequência das deliberações da VII Conferência Nacional de Direitos Humanos (“Um Brasil sem violência: tarefa de todos”), a campanha surge como uma iniciativa da Comissão de Direitos Humanos e Minorias da Câmara dos Deputados, em parceria com entidades da sociedade civil e sob a Coordenação do Dep. Orlando Fantazzini, destinada a promover o respeito aos direitos humanos e à dignidade do cidadão nos programas de televisão.

Ainda em 2002, deve-se registrar que foi criado, no dia 21/11, o Comitê Interinstitucional de Classificação Indicativa (CICI) pela Portaria nº 1.549, assinada pelo Ministro da Justiça, Paulo de Tarso Ramos Ribeiro. Àquela altura, Lula já havia sido eleito Presidente da República, o clima era de mudança, Paulo de Tarso era o 10º Ministro da Justiça (em oito anos de Governo FHC), portanto, não havia motivo algum para dar importância ao regulamento politicamente extemporâneo. E foi o que aconteceu. Se não fosse a cobertura da **Folha** e sua renitência sobre o tema, o CICI teria passado em brancas nuvens. Quatro dias depois da criação do Comitê, a **Folha** publica o editorial<sup>166</sup> “Censura na TV” e, a pretexto de se opor a decisões judiciais desfavoráveis prolatadas contra emissoras de televisão, volta à carga:

De tempos em tempos, ganham força iniciativas para impor limites aos conteúdos de programas televisivos. Na maioria dos casos, o pretexto utilizado para ações legais contra emissoras é o de defender crianças e jovens de programações que abusem do sexo e/ou da violência. [...] A Constituição é

---

para menores de 12 não podem ir ao ar antes das 20h). Os fabricantes argumentam que uso do bloqueador encarece os televisores. Eles defendem a aprovação de uma nova lei que torna o bloqueador facultativo e a adoção do dispositivo com a TV digital. Na TV paga, já existe bloqueador. Boa parte das operadoras brasileiras já oferece esse tipo de serviço”.

<sup>166</sup> Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniaofz2511200203.htm>>. Acessado em: 20 de dezembro de 2009.

incisiva ao banir a censura e ao determinar que a classificação de diversões públicas tem efeito meramente indicativo.

E assim se encerra o ano da graça de 2002, tendo se passado catorze anos desde a constitucionalização da classificação indicativa sem que ela pudesse significar, na prática, muito mais do que a extinção da censura. Mas, ao menos em termos retóricos, a classificação é alçada à condição de instrumento de efetivação de direitos humanos ou, mais especificamente, a um dever do Estado destinado a proteger os direitos humanos de crianças e adolescentes. Sem dúvida um avanço gigantesco. Porque daí em diante o debate sobre a classificação indicativa foi se vinculando ao contexto (discursivo) das reivindicações sociais por liberdades comunicativas, pelo direito humano à comunicação. E foi deixando de ser assunto para “severinos cavalcantis”<sup>167</sup> e moralizadores<sup>168</sup> em geral.

### A “nova” classificação do Governo Lula

Até 2003 não parecia possível pensar a classificação indicativa como política pública, porque sequer parecia razoável descrevê-la como um serviço público. O “trabalho” de classificação indicativa, realizado no âmbito do Ministério da Justiça, não caracterizava um serviço público nem mesmo nos moldes tradicionais: uma “atividade da Administração Pública que tem por fim assegurar de modo permanente, contínuo e geral, a satisfação de necessidades essenciais ou secundárias da sociedade, assim por lei considerada [...]” “ou simples conveniências do Estado”<sup>169</sup>.

E, a rigor, não poderia jamais caracterizar um serviço público simplesmente

---

<sup>167</sup> Em 23/09/2000, Severino Cavalcanti, já um ilustre deputado do “baixo clero” da Câmara, saiu em defesa da Portaria nº 796, que havia acabado de ser editada, e fez publicar um artigo na **Folha de S. Paulo** no qual dizia: “[...] portarias como a 796/2000, que apenas tentam dar uma satisfação à sociedade e a milhares de pais de família que clamam por uma decisão que venha a colocar um paradeiro na permissividade e na violência -sem precedentes e sem trégua- veiculadas por alguns programas de nossas televisões. E sem que nossos filhos e a família brasileira tenham condições de se defender. Esquecem que a palavra civilização significa o mínimo de controle da sociedade sobre seus instintos”.

<sup>168</sup> Faço alusão ao significado que Contardo Calligaris atribuiu à expressão “moralizador”. Num texto disponível em seu *blog* (<http://contardocalligaris.blogspot.com/2008/03/o-moralizador.html>), o autor explica que: “Moralizador é quem impõe ferozmente aos outros os padrões que ele não consegue respeitar. [...] A distinção entre homem moral e moralizador tem alguns corolários relevantes. Primeiro, o moralizador é um homem moral falido: se soubesse respeitar o padrão moral que ele se impõe, ele não precisaria punir suas imperfeições nos outros. Segundo, é possível e compreensível que um homem moral tenha um espírito missionário: ele pode agir para levar os outros a adotar um padrão parecido com o seu. Mas a imposição forçada de um padrão moral não é nunca o ato de um homem moral, é sempre o ato de um moralizador”.

<sup>169</sup> Essa definição de serviço público foi composta a partir das definições elaboradas respectivamente por Moreira Neto (2000) e por Hely Lopes Meirelles (1985).

porque essa atividade de análise e classificação de conteúdo audiovisual não era desenvolvida com a finalidade de atender as “necessidades essenciais ou secundárias da sociedade”, ou melhor, as necessidades sociais consideradas e acolhidas pela Lei 8.069/90 — o ECA. Por incrível que pareça, por mais de uma década a classificação foi apenas um **serviço** (prestação administrativa), ou melhor, um “servicinho” ofertado gratuitamente às empresas de comunicação, “dividindo e aliviando a pesada responsabilidade [...] como veículo de entretenimento e informação de milhões de brasileiros”; igualzinho fazia a Censura Federal, na visão do Boni, registrada naquele trecho assinalado da carta.

Mas para conceber o exercício da classificação indicativa como uma política pública destinada a realizar direitos fundamentais era necessário assumir o desafio de atribuir significados ao texto constitucional, era preciso oferecer respostas às questões provenientes tanto do período de desconstrução da censura quanto dos primeiros 15 anos de vigência da Constituição. Enfim, era imprescindível interpretar a Constituição, admitindo-se que: “O próprio governo procura defender e promover interpretações da Constituição que lhe parecem mais legítimas por meio do desenvolvimento de políticas públicas” (BRANCO; COELHO; MENDES, 2007, p. 266). Mas se o Capítulo da Comunicação Social já parece inescrutável por si só, o que dizer do trabalho de interpretação do conjunto de direitos constitucionais relacionados à participação da criança no processo comunicacional?

Do mesmo modo que não se sabia ao certo quanto e como a história da “censura classificatória” condicionava o debate em torno da classificação indicativa, no início do Governo Lula também não se tinha uma noção precisa das tarefas que sua regulamentação como política pública exigia. Mas isso não significa que apenas a Santa Ignorância nos guiava numa cruzada em defesa das criancinhas do Brasil. De alguma forma sabíamos<sup>170</sup> que todo e qualquer problema enfrentado pelo Governo só poderia ser resolvido democraticamente, isto é, com a participação das pessoas contextualmente afetadas pelo problema e tendo com ponto de partida o texto da Constituição.<sup>171</sup>

---

<sup>170</sup> Entrei no Governo Lula, em maio de 2003, para assessorar o Prof. José Geraldo de Sousa Jr. que, na época, exercia o cargo de Diretor do Departamento de Políticas do Ensino Superior (DEPES) da Secretaria de Educação Superior (SESu) do Ministério da Educação (MEC).

<sup>171</sup> Só mais tarde, depois da revelação do esquema de compra de votos de parlamentares apelidado de “escândalo do mensalão”, pude entender aquela lição discreta de que fala Carlos Drummond de Andrade, a qual me refiro numa entrevista que dei ao jornalista Marcus Tavares, por ocasião de minha exoneração do cargo de diretor do DEJUS (“O campo minado da classificação indicativa”, publicada no boletim Rio Mídia n° 25, de 04/07/2008, disponível em: [http://www.direitoacomunicacao.org.br/content.php?option=com\\_content&task=view&id=3673](http://www.direitoacomunicacao.org.br/content.php?option=com_content&task=view&id=3673)):

A Secretária Nacional de Justiça, Claudia Maria de Freitas Chagas, sabendo que a classificação era uma das atribuições mais sensíveis de sua pasta — que tratava de temas bastante espinhosos como o sistema prisional federal, o combate à lavagem de dinheiro e ao crime organizado — decide instituir uma comissão de especialistas para subsidiar a formulação de políticas para a classificação indicativa. No início de setembro de 2003, edita a Portaria SNJ n° 40 criando a Comissão que funcionaria como um fórum de debates, onde foi possível identificar questões, descrever problemas e construir hipóteses. Até ser extinta em março de 2005, a comissão contou com a contribuição regular de Eugênio Bucci (já presidente da Radiobrás), Maria Rita Kehl e Fernando Martins (procurador da República em Minas Gerais que já se destacava, desde 2002, por sua atuação incisiva no combate à “baixaria na tevê”).

A Comissão ainda não havia se reunido quando no domingo de 7/09/2003 o Programa “Domingo Legal” do SBT exibe uma entrevista com dois falsos integrantes de uma organização criminosa, o “PCC”. A revista **Veja** repercutiu o episódio (na edição de 17/09/03) numa matéria intitulada “Domingo Ilegal”:

Na edição do dia 7 do seu Domingo Legal, a produção do programa realizou uma entrevista com dois sujeitos encapuzados, que se apresentaram como membros da facção criminosa Primeiro Comando da Capital (PCC) e fizeram ameaças de morte a personalidades como o padre Marcelo Rossi e o vice-prefeito de São Paulo, Hélio Bicudo, e aos apresentadores de programas policiais José Luiz Datena (Bandeirantes), Marcelo Rezende (RedeTV!) e Oscar Roberto de Godoy (Record). A repercussão foi péssima. Não só a decisão de abrir espaço no ar para criminosos seria por definição irresponsável, como chovem denúncias de que a entrevista foi forjada.

Começava a última sucessão de acontecimentos que, dessa vez, não sucumbiria às decisões judiciais liminares e resultaria na regulamentação da classificação indicativa. Mas, na segunda-feira, no dia seguinte à veiculação da fraude do Gugu, ninguém no MJ poderia sonhar com essa possibilidade. Muito provavelmente, o barulho

---

***O senhor esteve à frente do Dejus por quanto tempo? O que ficou de aprendizado?***

*Entrei em fevereiro de 2004 e saí em junho de 2008. E por incrível que pareça foi a mais longa gestão da história do Departamento. A rigor, da perspectiva da administração do Estado, não é lá tanto tempo assim. Mas a julgar pela intensidade, pela qualidade e pela quantidade das experiências que vivi nesse período, sinto-me uns quinze anos mais velho. Ainda bem que tenho cara de menino...*

*“O que ficou do aprendizado?” Nossa, é tanta coisa que só depois de uns meses pesquisando e refletindo teria condições de responder a essa pergunta. Agora, assim na lata, só me ocorre um verso do Drummond que diz: “Tarde a vida ensina uma lição discreta/ A ode cristalina é a que se faz sem poeta”. Quem sabe não seja isso, reforçando um pouco o que tentei dizer acima: a melhor política pública é aquela que se faz sem o burocrata, e com a população movimentando a burocracia.*

O que tentava dizer na entrevista é que política pública tem que ser sinônimo de “política de estado”, na definição já oferecida por Octávio Pieranti (2008), e, por isso, não podem se vincular a um Governo ou a pessoas, não pode ter autoria.

Completamente diferente de uma tese de doutorado sobre política pública.

incessante dos telefonemas destinados ao Ministério para exigir providências contra o “Domingo Ilegal” tenha produzido um efeito diverso: despertado a equipe da Secretaria Nacional de Justiça para o pesadelo da classificação.

Como se já não fosse suficientemente assustador ter que ouvir os representantes da radiodifusão contarem histórias horripilantes de que a classificação indicativa era a “alma penada” da Censura Federal, bem no início do segundo ano do Governo Lula eles soltam os cachorros sobre a Secretaria. Em fevereiro de 2004 veio a mordida: a classificação de cinco telejornais policiais — entre os quais, o “Cidade Alerta” da Record — como inadequados para exibição antes das 21 horas desencadeou uma reação violenta de um expressivo grupo de radiodifusores, composto por alguns bispos da Igreja Universal do Reino de Deus com mandato de deputado. O episódio não apenas provocou a exoneração do Diretor que me antecedeu, mas também serviu para escancarar as fragilidades da atividade de classificação. E agravando ainda mais a situação, vale lembrar que o Ministério da Justiça foi duramente criticado por ter cedido às pressões dos oligopólios de comunicação ao revogar o ato que classificara os denominados “programas policiaiscos”.

Ainda hoje, não é muito confortável tratar desse episódio. Pois, se, por um lado, deu causa à exoneração de Mozart Rodrigues da Silva, por outro, ensejou minha nomeação. Foi nesse cenário conturbado que entrei nessa história ao assumir, em 18/02/2004, a direção do Departamento de Justiça, Classificação, Títulos e Qualificação (DEJUS). Tentava me esquivar do chumbo grosso vindo das emissoras de televisão e, por outro, tentava evitar o “fogo amigo” (que também fere e mata) dos movimentos de defesa dos direitos humanos. Enquanto a população parecia assistir a tudo indiferente.

De qualquer forma, sem ferir a ética e a boa educação, devo dizer que o ato de classificação teve que ser revisto porque não estava amparado por um procedimento administrativo que garantisse o contraditório e a ampla defesa. Isto é, embora houvesse evidências indiscutíveis de que os programas fossem inadequados para veiculação em horário livre, não existiam registros administrativos que formalmente justificassem a decisão. O Departamento recebeu diretamente, sem passar pela Consultoria Jurídica do MJ, uma solicitação de informações proveniente de uma das unidades da Advocacia-Geral da União no Nordeste. A AGU informava que havia uma ação judicial responsabilizando a União, em particular, o Ministério da Justiça por **não** ter classificado os tais telejornais policiais. Equivocadamente, a solicitação da AGU foi recebida como uma sentença obrigando o DEJUS a classificar.

A ausência de procedimento administrativo tal como exige o Estado Democrático de Direito era, sem dúvida, a principal fragilidade do DEJUS. Tanto é verdade que, depois de suprida essa “deficiência”, o mesmo programa “Cidade Alerta” foi submetido a um processo administrativo para apurar as inadequações exibidas em horário livre e, antes mesmo que o processo se encerrasse, a Rede Record deixou de exibi-lo em âmbito nacional. Ainda bem, porque por se tratar de programa noticioso provavelmente o MJ não iria classificá-lo.

Se para muitos essa situação de ilegitimidade, de descrédito e de insignificância da classificação causaria profundo desânimo (seguido de intenso desespero), para a pequena equipe que se formava no Departamento quase todas as dificuldades foram recebidas como desafios. Até porque grande parte das críticas dirigidas à Secretaria Nacional de Justiça (SNJ) e, em particular, ao DEJUS era razoável. Assim, descontando as acusações levianas, descrevemos as críticas como questões para as quais, a partir de então, deveríamos arranjar resposta. Sim, “arranjar” é a palavra mais adequada, pois entendíamos que “a legitimidade do direito apóia-se, em última instância, num arranjo comunicativo: enquanto participantes de discursos racionais, os parceiros do direito devem encontrar o assentimento de todos os possíveis atingidos” (HABERMAS, 1997, p. 138).

São aquelas mesmas dez perguntas já apresentadas acima, que aqui reaparecem agrupadas de modo que pudessem fazer sentido para toda a Administração Pública Federal (especialmente para o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MPOG que avalia com a mesma métrica o sucesso das ações, sejam destinadas ao combate à fome ou à prospecção de petróleo em alto mar). Assim, as questões foram distribuídas em três grupos de problemas tendo em vista os três objetivos gerais a serem alcançados: garantir a eficiência, a eficácia e a efetividade da classificação indicativa.

Questões	Objetivos
1. Quais os critérios objetivos de classificação? 2. Por que o Ministério da Justiça deve determinar o que é inadequado para todo Brasil? 3. O que justifica a relação entre faixas etárias e horários? Por exemplo: Por que um programa inadequado para maiores de 12 anos deve ser veiculado depois das 20h, e não após às 21h? 4. A obrigação de submeter à análise prévia de órgão do Poder Executivo não caracteriza censura? 5. Sobre quais espetáculos, programas e diversões deve incidir a classificação indicativa?	dever de <b>exercer</b> a classificação com <b>eficiência</b>

6. Por que o empresariado da comunicação não divulga a classificação indicativa?	dever de <b>divulgar</b> a
7. A vinculação entre faixas etárias e faixas horárias torna a classificação indicativa uma proibição?	classificação com <b>eficácia</b>
8. É possível estabelecer relações de causa e efeito entre conteúdo inadequado e comportamento inadequado?	dever de <b>cumprir</b> a
9. Se o controle é dos pais, por que o Estado pode impedir a veiculação de programas?	classificação <b>efetividade</b>
10. Afinal, a proibição contida no Estatuto da Criança e do Adolescente de exibir conteúdos audiovisuais (programas) em discordância com a classificação indicativa é inconstitucional?	

Foi desta forma, reduzindo problemas colossais a questões burocráticas, que conseguimos vislumbrar, a exemplo do terceiro pedreiro da conhecida anedota filosófica (atribuída a Bertold Brecht), a construção da catedral enquanto assentávamos, diariamente, centenas de tijolos. É que o dia-a-dia de uma repartição pública como o DEJUS, que trata diretamente com cidadãos (embora muitos sejam despachantes, pessoas que fazem a intermediação de interesses particulares), é completamente preenchido pelo recebimento de solicitações, protocolo de documentos, autuação de processos administrativos, análise automatizada de requisitos legais (*check list*), e despachos sucessivos que, se não colocam fim à demanda, servem para justificar(?) a existência dos carimbos.<sup>172</sup> Para se ter uma idéia da quantidade de trabalho tipicamente administrativo, em 2004 foram classificados aproximadamente 4.000 “diversões e

<sup>172</sup> É preciso esclarecer que o Departamento de Justiça, Classificação, Títulos e Qualificação (DEJUS) não tinha apenas a atribuição de exercer a classificação indicativa, embora nesta tese vamos tratar o todo pela parte. Isto é, qualquer referência ao DEJUS será sempre uma referência à atribuição de classificar. Mas, como o próprio nome indica, possuía outras atribuições. Em 2004, quando ainda usávamos a sigla DJCTQ para se referir ao Departamento, eram seis atribuições distintas e não relacionadas. De acordo com o art. 12 do Decreto 4.991/04, que na época organizava o MJ, ao Departamento cabia: *I - instruir e opinar sobre assuntos relacionados a: a) processos de provimento e vacância de cargos de magistrados de competência da Presidência da República; b) processos de declaração de utilidade pública de imóveis para fins de desapropriação para utilização dos órgãos de Poder Judiciário da União; II - registrar as entidades que executam serviços de microfilmagem; III - instruir e analisar pedidos relacionados à classificação indicativa de diversões públicas, programas de rádio e televisão, filmes para cinema, vídeo e DVD, jogos eletrônicos, RPG (jogos de interpretação), videoclipes musicais, espetáculos cênicos e musicais; IV - monitorar programas de televisão e recomendar as faixas etárias e os horários dos mesmos; V - organizar e fiscalizar, mediante inspeção ordinária, as entidades declaradas de utilidade pública federal, as que executam serviços de microfilmagem e as de diversões públicas; e VI - instruir e qualificar as pessoas jurídicas de direito privado sem fins lucrativos como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público.*

Trata-se de um Departamento residual vinculado a uma Secretaria residual de um Ministério também residual. É conhecida a frase de Paulo Brossard de que as competências do Ministério da Justiça vão “da tanga à toga”, isso se deve em grande parte à perenidade do MJ, que integra a Administração desde o Império. A Secretaria Nacional de Justiça e o DEJUS sofrem do mesmo mal: por existirem ao longo das décadas foram “recebendo” as atribuições que eram deslocadas ou descartadas pelos diferentes Governos. No final da linha só sobrou para o DEJUS as atribuições que ninguém queria.

espetáculos”. O suficiente para manter os poucos funcionários (incluindo o diretor) e os estagiários da classificação indicativa sem tempo algum para refletir sobre o que faziam.

Tendo por base os problemas descritos, elaboramos um “Plano de Trabalho” para o que DEJUS conseguisse: a) aprimorar e ampliar a atividade de análise sem aumentar os gastos; b) fazer com que a classificação indicativa propriamente dita pudesse chegar à população; e, c) instrumentalizar a garantia dos direitos humanos de crianças e adolescentes. Tudo isso tinha que acontecer em, no máximo, 3 anos, que era o tempo que restava do mandato presidencial.

Sei o quanto foi difícil para algumas organizações da sociedade civil, em especial, para as entidades que integravam a campanha *Quem Financia a Baixaria é contra a Cidadania* aceitarem essa redução burocrática do debate público. Também parte do Ministério Público viu com desconfiança nossa recusa em associar, de saída, a discussão em torno da regulamentação da classificação indicativa às reivindicações por controle social e ética. Mas percebíamos que se o processo de regulamentação da classificação indicativa fosse reiniciado com tantas questões em aberto não resistiríamos à segunda mordida.

Assim, adotamos como estratégia política a máxima “comer pelas bordas, devagar e discretamente”. Para que pudéssemos ter tempo de preparar o MJ para os enfrentamentos que surgiriam, a exemplo do que já acontecia com o Ministério da Cultura (MinC) apenas porque tinha ousado formular a proposta de criação da ANCINAV – Agência Nacional do Cinema e do Audiovisual do Ministério da Cultura. Decidimos manter a distinção com a qual o Departamento já operava entre televisão e as outras mídias (cinema, espetáculos públicos em geral, teatro, DVD e congêneres) não porque fosse tecnicamente consistente, mas tão somente porque assim mantínhamos separados os “cachorros grandes” da radiodifusão nacional e do cinema mundial. Além do mais, precisávamos angariar apoio dentro do Governo, o que seria praticamente impossível se começássemos dando caneladas na Globo e companhia.

Todavia, mesmo querendo evitar as questões mais polêmicas, pesava principalmente sobre mim uma espécie de vício de origem: quanto mais tentava explicar, mais parecia que havia sido nomeado para colocar panos quentes sobre o problema dos “programas policiaiscos” sem classificação.<sup>173</sup> Sem ter escapatória,

---

<sup>173</sup> Por isso, reconheço que Alberto Dines tinha razão quando, comentando minha participação no Observatório da Imprensa do dia 20 de abril (Disponível em [http://www.tvebrasil.com.br/observatorio/arquivo/principal\\_040420.asp](http://www.tvebrasil.com.br/observatorio/arquivo/principal_040420.asp). Acessado em 01 de maio de 2006), escreveu: “[...] o dr. José Eduardo Elias Romão, perdeu uma excelente oportunidade para informar

decidimos dar cabo da questão, em 26/07/2004, encaminhando o Ofício 078 ao Conselho de Comunicação Social (CCS) solicitando manifestação sobre como seria possível realizar a classificação de telejornais policiais (“mundo cão”). Nossa pretensão era ampliar a discussão em torno da classificação indicativa, testar a reação dos setores da sociedade representados no Conselho e liberar a pauta do MJ para tratar daquelas questões menos complexas relacionadas à eficiência da classificação. O que não podíamos imaginar é que o CCS demoraria um ano e meio para produzir um parecer em resposta, sem contar que permaneceu quase um ano avaliando se aceitava o pedido de consulta, porque havia sido encaminhado por um diretor, um cargo de terceiro escalão (conforme registra a Ata Circunstanciada da 11ª reunião de 2005). De toda sorte, a questão saiu de pauta, mas ainda ficou pendurada.

### **A etapa do cinema**

Estou tentando dizer que só conseguimos avançar por este campo minado das políticas públicas de comunicação porque planejamos o trajeto e o realizamos com cautela e devagar. Basta recordar que a primeira etapa do processo de regulamentação, que tratou do cinema e de tudo o que não era televisão, começou em 2004 e durou dois anos. As tevês com seus telejornais fizeram uma cobertura generosa das mudanças realizadas, culminando com uma matéria no “Fantástico” da Rede Globo, em julho de 2006, elogiando todo o trabalho. Aplaudiam o que chamavam de flexibilização da classificação indicativa.

Flexibilização, como se sabe, é uma expressão que integra o glossário do *neoliberalismo*, que nos anos 1990 virou discurso oficial no Brasil. Quando associada ao Direito, como por exemplo “a flexibilização das normas trabalhistas, a expressão significa na prática: remover as normas cogentes que limitam a ação do Mercado ou, de um jeito ainda mais sumário, significa excluir a ação promocional do Estado. No caso do Direito do Trabalho, a ausência do Estado — seguida da “desconstitucionalização” de direitos coletivos — produz um desequilíbrio nas relações trabalhistas em desfavor, evidentemente, do empregado. Por isso, flexibilização parece sinônimo de subordinação

---

os tele-cidadãos a respeito do trabalho do Ministério da Justiça na classificação da programação televisiva por horário e faixa etária. Sobretudo diante do vexame que culminou com a saída do seu antecessor na mesma repartição (episódio fartamente comentado em nosso site). [...] o dr. Romão insistiu naquilo que o vulgo designa como ‘conversa mole’”. Dou razão ao Dines, como de costume, até porque qualquer pessoa naquela situação, estando há dois meses no cargo, só poderia tergiversar ou — o que não é do meu feitio — jogar a culpa no antecessor. Agora se o Dines tivesse feito esse mesmo comentário “ao vivo e à cores” enquanto acontecia o programa, talvez eu tivesse a chance de lhe dar outra resposta.

dos “mais fracos” aos interesses econômicos dos “mais fortes” e, assim, sempre parecerá um retrocesso às injustiças sociais tão bem problematizadas pelo materialismo histórico. Ou seja, ao aceitarmos a notícia de que a “Nova Classificação Indicativa”, inaugurada com a edição da Portaria nº 1.597 de 02 de julho de 2004, flexibilizava regras, alimentamos as suspeitas de que o MJ se posicionava, pelo menos nesse quesito, à “direita do espectro político” e, por conseqüência, contra os movimentos sociais que haviam apoiado a eleição de Lula.

De fato, a flexibilização propalada pela “Nova Classificação Indicativa” diminuía a ação do Estado, ou melhor, reduzia a atuação do Ministério da Justiça. Mas só quando tal atuação não se justificava de forma alguma, nem em termos econômicos e muito menos jurídicos. A idéia, intensamente discutida no âmbito daquela pequena Comissão de especialistas criada em 2003, era: antes de mais nada, remover as regras para as quais não se encontrava um único fundamento na Constituição e no ECA e que, pior, podiam ser associadas ao entulho normativo e “burrocrático”<sup>174</sup> da Ditadura; e, depois, instituir procedimentos e métodos de classificação indicativa que, racionalizando o trabalho cotidiano do Departamento, permitiriam a participação dos cidadãos (e não apenas dos prepostos da *indústria da comunicação*). Acreditávamos piamente que a simples abertura do processo de classificação indicativa à participação de qualquer pessoa (o que inclui os jornalistas) inevitavelmente acabaria por projetar e até maximizar nossas deficiências; porém, igualmente acreditávamos que se conseguíssemos superar as críticas, isto é, se a classificação indicativa se mostrasse realmente útil e necessária — não descartávamos nem aquela hipótese preguiçosa da extinção do Departamento forjada no Governo anterior — poderia finalmente configurar uma política pública de realização de direitos humanos de crianças e adolescentes, sob o controle direto da sociedade e absolutamente adequada à Constituição.

As primeiras tentativas de envolver os cidadãos no processo de regulamentação da classificação indicativa para o cinema foram um insucesso de público e crítica. No período de dezembro de 2003 a fevereiro de 2004, uma minuta de portaria (elaborada pela Comissão) foi submetida à apreciação pública via *internet*. Acessando a página do MJ as pessoas podiam encaminhar mensagens eletrônicas opinando acerca do texto,

---

<sup>174</sup> Já expliquei na nota 55 o que é “burrocracia”. Por entulho normativo da Ditadura entende-se aquele conjunto de regras que não foi formalmente revogado com a promulgação da Constituição e que, desta forma, continuam a ser aplicadas espontaneamente pela Administração Pública Federal como se não produzisse qualquer prejuízo ao Estado Democrático de Direito. Os exemplos estão no texto.

tendo em vista três perguntas<sup>175</sup> que as novas regras pretendiam responder. Foram 65 mensagens eletrônicas em resposta às perguntas veiculadas. Com fundamento nas respostas obtidas — ou melhor, na ausência de respostas —, elaboramos<sup>176</sup> uma segunda fase da consulta pública. Entre março e abril de 2004 tentou-se chamar a atenção das pessoas por meio de uma simulação da atividade de classificação, por meio da qual o público pôde atribuir classificação indicativa a alguns filmes previamente selecionados por meio do preenchimento de um formulário, semelhante ao utilizado na época pelos classificadores do Ministério da Justiça. Tal formulário continha ainda alguns campos para preenchimento de informações pessoais de cada participante bem como outras questões acerca da classificação indicativa. A participação foi um pouquinho maior: foram computados 270 acessos; dos quais mais da metade eram de representantes da *indústria da comunicação*, especificamente, dos proprietários de cinema. E que, depois, compareceram em massa à Audiência Pública realizada para dar a palavra final sobre a minuta da “portaria do cinema”.

E para a nossa surpresa os donos das salas de cinema se mobilizaram justamente para reclamar a inclusão da regra que melhor representava, para a Comissão, o referido entulho autoritário: eles queriam que minuta fosse alterada para contemplar a regra que restringia o acesso de crianças (maiores de 10 anos) e adolescentes a espetáculos e diversões públicas, como sessões de cinema, mesmo acompanhados dos pais ou responsáveis. A minuta, submetida à consulta, não continha qualquer tipo de limitação ao acesso, sequer tratava disso; contrariando o entendimento predominante na época de que o disposto no art. 255 do ECA<sup>177</sup> impedia o acesso de crianças e adolescentes a conteúdos inadequados mesmo acompanhados. Mas “fomos surpreendidos” pela articulação dos proprietários de cinema que presentes à audiência pública, realizada no dia 14/05/2004, argumentaram que se o Ministério da Justiça deixasse de dispor em suas Portarias sobre o acesso, corria-se o risco dos juizes em cada um dos mais de cinco

---

<sup>175</sup> As três perguntas eram: 1) Quem deve decidir a idade a partir da qual um menor de 18 anos pode assistir a cenas de conteúdo polêmico numa sala de cinema comercial? E numa fita de vídeo/DVD? 2) A indicação do Estado de que um determinado produto cultural é inadequado para pessoas de determinada faixa etária deve ser absoluta ou relativa (neste caso permitindo que os pais possam levar ao cinema filhos com idade inferior à atribuída pela classificação indicativa)? 3) Na sua opinião, as faixas de oito, dez, doze, catorze, dezesseis e dezoito anos contemplam plenamente as necessidades da classificação indicativa de filmes e vídeos/DVDs? De que forma esse sistema poderia ser aprimorado?

<sup>176</sup> Literalmente “elaboramos”, pois foi a primeira iniciativa desenvolvida por minha (nova) equipe do DEJUS.

<sup>177</sup> Na letra da Lei 8.069/90: Art. 255. *Exibir filme, trailer, peça, amostra ou congênere classificado pelo órgão competente como inadequado às crianças ou adolescentes admitidos ao espetáculo: Pena - multa de vinte a cem salários de referência; na reincidência, a autoridade poderá determinar a suspensão do espetáculo ou o fechamento do estabelecimento por até quinze dias.*

mil municípios brasileiros passarem a determinar uma “classificação” diferente para o mesmo produto audiovisual: isto é, eles temiam que o lançamento mundial do “Homem Aranha”, por exemplo, tivesse várias classificações numa cidade como São Paulo, produzindo um desarranjo logístico e econômico no setor. Ponderamos, na língua deles, que limitar o acesso significava uma limitação de público e, por conseqüência, de bilheteria (ainda mais com as locadoras de filmes suprindo quase concomitantemente o desejo de assistir). A resposta foi: nesse momento, a regulamentação do MJ produz um “mal menor”.

E assim, a regra foi parcialmente contemplada no art. 3º da Portaria 1.597, embora nós já tivéssemos sérias dúvidas sobre inconstitucionalidade dessa limitação. Mas como não havia consenso na Comissão sobre a questão do “acesso” e como estávamos cientes de que se tratava apenas do início do processo, inventamos um “intricado sistema de burla limitada”, como denominou Hélio Schwartzman<sup>178</sup>, do princípio da co-responsabilização pela proteção integral à criança e ao adolescente (art. 227 da CF), nos seguintes termos:

Art. 3º O acesso de crianças e adolescentes a obras audiovisuais classificadas como inadequadas à faixa etária na qual se inserem será permitido na companhia dos pais ou responsáveis expressamente autorizados e observados os limites abaixo:

- I. crianças de 10 a 11 anos poderão ter acesso a espetáculos e diversões públicas classificados como Inadequados para menores de 12 anos;
- II. adolescentes de 12 a 13 anos poderão ter acesso a espetáculos e diversões públicas classificados como Inadequados para menores de 14 anos;
- III. adolescentes de 14 a 15 anos poderão ter acesso a espetáculos e diversões públicas classificados como Inadequados para menores de 16 anos;
- IV. independentemente da classificação indicativa atribuída, crianças de 0 a 9 anos somente terão acesso a diversões e espetáculos públicos quando acompanhados de seus pais ou responsáveis, que podem optar pelo acesso de seus filhos a espetáculos ou diversões públicas classificados como Inadequados para menores de 10 anos.
- V. não será permitido, em qualquer hipótese, o acesso de crianças e adolescentes a diversões ou espetáculos públicos cuja classificação recebida corresponda a “Inadequado para menores de 18 anos”.

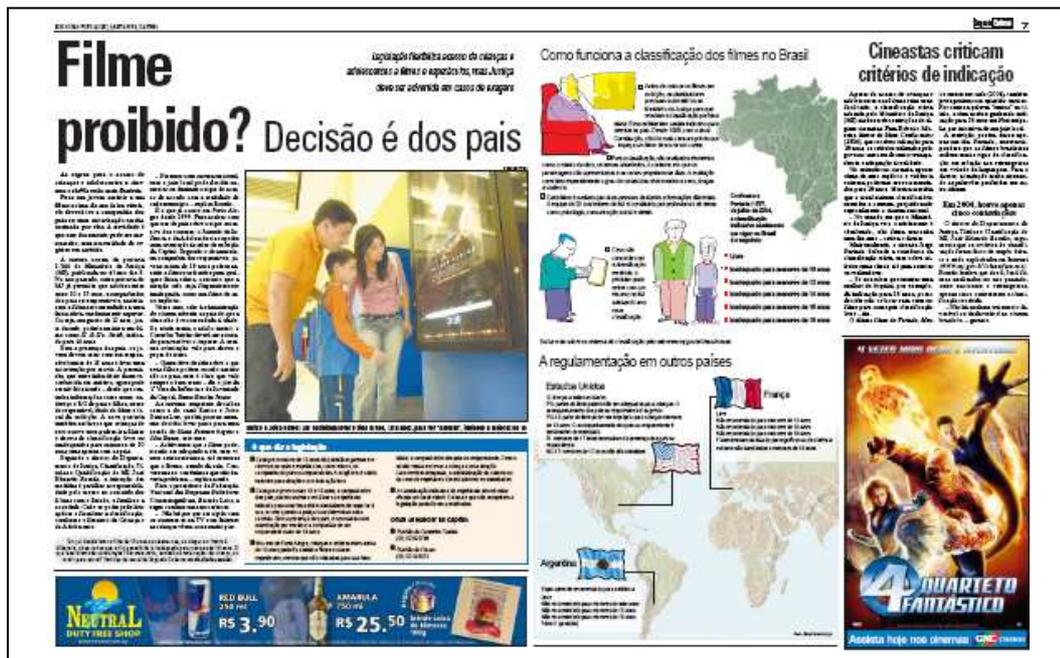
Ainda que não soubéssemos exatamente o que a expressão “indicativa” significava, sabíamos que o Ministério da Justiça não tinha competência para disciplinar o acesso de crianças e adolescentes a locais de espetáculos e diversões públicas, como salas de cinema. Não podia proibir que um pai ingressasse com o seu filho no cinema mesmo quando o filme a ser visto fosse considerado inadequado para ele. E não podia já

---

<sup>178</sup> Artigo “A portaria do cinema” publicado em 01/07/2004 na **Folhaonline**. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fohla/pensata/helioschwartzman/ult510u356055.shtml>>. Acessado em: 20 de dezembro de 2009.

em 2004 porque aos pais — garante o Código Civil — cabe decidir sobre a criação e a educação de seus filhos, respeitadas as peculiaridades do desenvolvimento de cada criança e de cada adolescente. A manutenção da restrição do acesso na Portaria 1.597 era tão injustificável do nosso próprio ponto de vista que não dava nem para responder às acusações de censura.<sup>179</sup>

Futucando dessa forma seu principal defeito pode parecer que a Portaria 1.597/2004 não tenha tido mérito algum. Teve pelo menos dois: definiu padrões para divulgação da classificação indicativa atribuída (art. 7º) e instituiu o procedimento administrativo de classificação (arts. 8º a 15). Mas admito que os aplausos se devem à flexibilização. Esta matéria do jornal **Zero Hora** publicada um ano depois, por ocasião da edição da Portaria 1.344/2005 que aprimorava pontualmente a Portaria 1.597/2004, registra a aprovação generalizada dos pais (classe média) e dos donos da mídia:



Provavelmente, também porque nos incomodava a efusiva satisfação da indústria da comunicação com a “Nova Classificação Indicativa” topamos convocar uma reunião no MJ para propor, juntamente com a Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão do Ministério Público Federal, aos representantes das empresas de radiodifusão a assinatura de um Termo de Compromisso pela ética na programação. Queríamos

<sup>179</sup> Esse equívoco só seria corrigido dois anos depois com a edição da Portaria nº 1.100/2006 que, suprimindo totalmente qualquer disposição sobre acesso, concluiu a regulamentação da classificação indicativa para obras audiovisuais destinadas a cinema, vídeo, dvd, jogos eletrônicos, jogos de interpretação (RPG) e congêneres.

sinalizar que a “Nova Classificação Indicativa” estava vinculada à promoção dos direitos humanos. O MPF queria mais, porque já enfrentava a baixaria na televisão desde 2001 com a colaboração de organizações não-governamentais, queria resultados e, por isso, havia proposto um Termo de Ajustamento de Condutas – TAC, prevendo sanções em caso de descumprimento.

No dia 3/08/2004, na sala 304 do Palácio da Justiça, estavam presentes à reunião: 1) Claudia Chagas, Secretária Nacional de Justiça; 2) José Eduardo Elias Romão, Diretor do DEJUS; 3) Ela Wiecko, Subprocuradora da República e Procuradora Federal dos Direitos do Cidadão; 4) Eugênia Fávero, Procuradora da República em SP; 5) Fernando de Almeida Martins, Procurador da República em Minas Gerais; 6) Flávio Lara Resende, Diretor-geral da Rede Bandeirantes em Brasília; 7) Ilvana Albino, Diretora jurídica da Rede Bandeirantes em SP; 8) Flávio Cavalcanti Júnior, Diretor do SBT em Brasília; 9) Edson Kawon, Advogado do SBT; 10) Claudia Telles, Gerente Jurídica da Rede Globo; 11) Simone Lahorgue Nunes, Diretora Jurídica da Rede Globo; 12) Hailton Silva, Diretor de Programação da Rede Globo em Brasília; 13) Mônica Pimentel, Diretora Artística da Rede TV; 14) Carlos Geraldo de Oliveira, Diretor Executivo da Rede Record em Brasília; 15) Simone Cosme, Diretora Jurídica da Rede Record em SP; 16) Hélio Vargas, Diretor Nacional de Programação da Rede Record.

Tecnicamente não houve discussão, aconteceu um debate entre as pessoas que representavam as duas posições existentes. Ninguém estava ali para ser convencido ou reconhecer a racionalidade dos argumentos alheios. A reunião foi uma medição de força sem fim entre Ministério Público e emissoras de televisão. E acabou sem que tivéssemos conseguido ler o texto da minuta por completo. Claudia Chagas, com aquela sua firmeza elegante, pediu aos presentes que analisassem com acuidade a proposta e sugerissem alterações no prazo de 15 dias.

As emissoras foram ainda mais rápidas no gatilho. Porque no dia seguinte a minuta já circulava no Congresso como uma evidência escancarada de que o MJ tentava reinstalar a censura no país. Mais uma vez os telefones soaram no MJ, só que dessa vez no Gabinete do Ministro: deputados e senadores da base do Governo e da oposição se revezavam para pedir explicações ao Ministro da Justiça.

Naquele momento, a reunião caiu como um balde de água fria em nossas cabeças. Contudo, hoje, olhando pelo retrovisor da história, posso garantir que a reunião foi um sucesso. Em um único dia, compreendemos qual seria o papel do MJ no processo e qual seria o papel do MPF, porque o papel das emissoras, até as torcidas do

Corinthians e do Flamengo já conheciam bem: evitar a todo custo qualquer regulamentação que pudesse afetar seus interesses econômicos.

Ao Ministério da Justiça cabia atuar como mediador na difícil negociação que se anunciava, exatamente na perspectiva defendida por Owen Fiss (2005, p. 55):

Quando o Estado age como um mediador, seu propósito não é determinar o resultado, nem tampouco preservar a ordem pública (como poderia ser no caso dos protestos sobre aborto), mas, ao contrário, assegurar a robustez do debate público. [...] O que a democracia exalta não é simplesmente a escolha pública, mas a escolha pública feita com informação integral e sob condições adequadas de reflexão.

Ao Ministério Público estava reservado o papel que lhe concedeu a Constituição: a defesa da sociedade e do interesse público, naturalmente difuso, contra os interesses econômicos representados por corporações empresariais e, às vezes, por governos inteiros. Dizer que “estava reservado” não é força de expressão, pois o lugar era cadeira cativa na organização esboçada na Portaria nº 796/2000. A ilustração abaixo, utilizada noutro trabalho (ROMÃO, 2006, p. 27), expressa o ponto em que a gestão de José Gregori chegou e o ponto do qual partimos:



É importante notar que, mesmo correspondendo a três “deveres” bem definidos no ECA, a classificação indicativa se restringia à obrigação das emissoras de televisão e dos distribuidores de submeter produtos audiovisuais à análise prévia do Ministério da Justiça. Logo essa obrigação que não estava explicitada em nenhum texto legal. A relação que a classificação, sob a disciplina da Portaria nº 796, estabelecia era tão somente bilateral: de um lado o Estado e de outro, os empresários. A população, em geral, e as crianças e os adolescentes, em particular, não figuravam como participantes

interessados na classificação, fazendo com que qualquer pretensão do Estado em elevar a classificação indicativa de programas considerados inadequados sucumbisse diante dos indiscutíveis níveis de audiência. A ausência de legitimidade da classificação fez com que o Ministério da Justiça enveredasse pelo caminho sinuoso e sem saída da “vontade geral do homem médio”; fez com que o Estado se apresentasse durante anos como o superego da sociedade, capaz de sentir e decidir por todos.

A seta à direita (da ilustração) que vincula a atividade de monitoramento da programação — pela qual o Ministério verifica o cumprimento do dever de exibir a programação de acordo com a classificação atribuída — à foto do edifício-sede da Procuradoria Geral da República (PGR) registra a inclusão do novo ator: o Ministério Público. Pois, desde 2000, o Ministério da Justiça se obrigou a encaminhar a promotores de justiça e a procuradores da república todos os casos de descumprimento da classificação a fim de que fossem aplicadas as sanções previstas no ECA. Desta forma, mesmo sem dispor de qualquer poder coercitivo, o Ministério da Justiça passou a garantir a eficácia da classificação, respaldado pelo Ministério Público.

Ainda que do trabalho de regulamentação tenha participado sistematicamente o MPF — especificamente a PFDC e, mais especificamente ainda, o *Grupo de Trabalho Comunicação Social* da PFDC<sup>180</sup> — foi o Ministério Público como um todo quem assegurou institucionalmente a realização da classificação indicação como política de garantia dos direitos humanos; destacadamente, o Ministério Público nos estados de Pernambuco, do Rio de Janeiro e do Rio Grande do Sul. O Ministério Público é muito mais importante para o desenvolvimento efetivo da classificação do que o próprio MJ. Ao menos, é o que esta história revela.

Assim, chegávamos ao segundo semestre de 2004 entendendo mais claramente qual o nosso papel, mas com muitas dúvidas sobre como desempenhá-lo. Sabíamos que para “assegurar a robustez do debate público” não seria suficiente organizá-lo como num processo de mediação. Desconfiávamos dos “colapsos ocasionais” produzidos pelos meios de comunicação sempre que a lucratividade das empresas que os corporificam parece ameaçada. Não nos restava outra alternativa, senão reforçar nossa aposta na participação coletiva e individualizada do cidadão; a única saída para a

---

180 O Grupo com o qual convivi (instituído pela Portaria nº 002/2004-PFDC/MPF, de 14/09/2004) tinha a seguinte composição: Marcus Vinicius Aguiar Macedo, Domingos Sávio Dresch da Silveira, Fernando Almeida Martins, Sérgio Suiama e Márcia Morgado Miranda Weinschenker (além da assessoria do servidor Jorge Bruno Souza).

realização democrática da classificação indicativa era lançá-la ao espaço público e à participação irrestrita.

Nessa época não tinha a mínima noção do tamanho do conflito em que eu estava me metendo; só fui me dar conta mesmo em maio de 2007 naquele fatídico Congresso da ABERT. Ainda tocado pela “esperança que venceu o medo”, cheguei a me empolgar tendo à frente tantas dificuldades. Afinal, não era para isso que estava me preparando desde a faculdade? Não era para isso que o Lula fôra eleito? Tinha certeza que sim e, ao mesmo tempo, consciência de minha pouca experiência como advogado e de minha inexperiência como gestor público: aos trinta anos já não podia me sentir em condições de realizar proezas, mas tampouco me sentia em condições de recuar, de desistir.

Bom, se fiquei são (talvez?) e salvo para contar esta história é porque não me lancei sozinho e de peito aberto contra os interesses dos *donos da mídia*. Quando insinuei o movimento suicida, a ANDI – Agência de Notícias dos Direitos da Infância apareceu e segurou a mim e a toda equipe pela mão.

Fui conhecer o trabalho da ANDI na 4ª *Cúpula Mundial de Mídia para Crianças e Adolescentes*, realizada no Rio de Janeiro em abril de 2004, que reuniu gente de grande parte do mundo para discutir a produção de conteúdo audiovisual para crianças e adolescentes. No evento, organizado pela Multirio - Empresa Municipal de Mídias (cuja parceria, a partir de 2005, seria decisiva para a política de classificação), foi lançado o livro **Remoto controle** (2004) relatando o desenvolvimento de uma pesquisa sobre programas de diferentes canais da televisão brasileira direcionados ao público adolescente. No trabalho, a ANDI lançava as bases para a construção de uma ferramenta, com balizamento metodológico, para análise de mídia, justamente o que nos faltava. Todos no MJ que avaliaram o livro ficaram com a sensação de que havíamos encontrado o que ainda não sabíamos ao certo que procurávamos. Só não digo que foi amor à primeira vista para não solapar o protocolo.

Em setembro de 2004, depois de uma série de encontros e discussões, a ANDI apresenta um projeto intitulado “Estratégias de qualificação do debate sobre classificação indicativa”. Pela primeira vez pudemos vislumbrar a classificação indicativa como uma política pública destinada a realizar direitos, muito além das duas alternativas até então aventadas (nossa bitola histórica só nos permitia ver a classificação como um serviço estatal ou contra ou a favor da *indústria da comunicação*). Daí em diante, começamos a tratar a regulamentação da classificação indicativa como o desenvolvimento dum “instrumento pedagógico” útil à educação de

crianças e adolescentes. Um salto significativo rumo a co-responsabilidade preconizada pela Constituição. O Projeto previa a realização de um convênio entre MJ e ANDI para executar três ações descritas, resumidamente, a seguir:

A primeira consiste na produção de um documento, fundamentado por pesquisas bibliográficas, legislativas (incluindo as experiências de outros países) e eventuais entrevistas, que discuta qual deve ser o papel da classificação indicativa, suas possibilidades e limites. O valor total desta etapa é de: R\$ 17.900.

A segunda, em grande medida dependente das conclusões alcançadas na primeira etapa e das posteriores discussões com a equipe do Departamento, é a colaboração da ANDI no desenvolvimento de um instrumento de classificação dos diferentes conteúdos audiovisuais que são veiculados nos meios de comunicação que cabem ao Ministério da Justiça monitorar, bem como na capacitação do pessoal do Departamento para a aplicação deste instrumento. Esta etapa apresenta o custo de: R\$ 47.300.

Por fim, através de sua Coordenação de Relações Acadêmicas e da Rede de Professores e Pesquisadores em Comunicação e Infância a ela conectada, a ANDI propõe coordenar um grupo de trabalho com diferentes atores, o qual terá por objetivo apresentar e legitimar uma proposta de classificação para os conteúdos veiculados pela Televisão. O valor desta etapa é de: R\$ 49.072.

Para que conseguíssemos realizar a proposta em dez meses (de outubro de 2004 até julho de 2005) gastaríamos R\$ 114.272,00. Um montante modesto para a Administração Pública Federal, mas não para um Departamento administrativamente inexpressivo (o orçamento executado da Classificação Indicativa no ano de 2005 foi de R\$ 70.310,00). Disse à ANDI que não tínhamos recursos. E a ANDI nos respondeu que poderíamos ampliar o convênio e levantar o valor necessário junto a outras organizações não-governamentais: tentaríamos firmar parcerias internacionais de modo que a captação de recursos funcionasse como pretexto para, de saída, projetar a discussão sobre a classificação para fora do país (rompendo o cerco que habitualmente a radiodifusão nacional impunha aos debates).

Quando tudo parecia se encaixar com perfeição, o setor responsável pela formalização dos contratos do Ministério da Justiça nos informou que aquilo que estávamos propondo não caracterizava uma parceria e, portanto, não poderia resultar num convênio. A recomendação era que fizéssemos uma licitação para contratar “objetivamente” serviços de pesquisa e elaboração de manual para a classificação. Evidentemente explicamos e mostramos que se tratava de uma parceria e que perseguiríamos juntos os mesmos objetivos, que não se restringiam à elaboração e à publicação de pesquisa. De nada adiantou, porque muitas vezes a Administração Pública parece ser só aquele sujeito meio lerdo e sem muita inteligência de cujo “chamegão” depende, inexplicavelmente, o nascimento do sol em Brasília. Para não

perder tempo, decidimos fazer a licitação e correr o risco de contratar apenas a pesquisa mais barata.

Todavia, foi a ANDI quem venceu a licitação pelo valor de R\$ 48.900,00. E por essa fortuna o jornal “O Globo” diria em 27/06/2007 que o MJ teria comprado o apoio da ANDI. Não disse com todas as letras é óbvio, porque para circular esse tipo de “opinião” falta ao jornal: as palavras, quem assine a matéria e, sobretudo, falta coragem. A notícia anônima, veiculada com o título “ANDI tem contrato com o Ministério da Justiça”, informava que a Agência de Notícias dos Direitos da Infância fôra contratada “em dezembro de 2005, após vencer duas concorrentes num pregão eletrônico”, mas omitia que em 2006 havia entregue como produto do trabalho: a) uma pesquisa sobre os pressupostos filosóficos e normativos de sistemas de classificação em países democráticos; b) uma metodologia para análise de conteúdo audiovisual, que pudesse atribuir objetividade e transparência à atividade rotineira de classificação; c) um manual para a “Nova Classificação Indicativa”; e, d) um livro — **Classificação Indicativa: construindo a cidadania na tela da tevê** — sobre os resultados obtidos pela pesquisa, publicada em português, espanhol e inglês.

Convém explicar que, embora tivéssemos desistido do convênio para não atrasar o trabalho de construção da classificação, o contrato com a ANDI teve início em dezembro de 2005. Como conseqüência, tivemos de prosseguir com o processo de regulamentação sem poder contar com o auxílio de estudos consistentes para qualificar o debate. Recorrendo àquela usual ilustração, fomos obrigados a aprender a trocar pneu com o carro em movimento.

A partir de 2005, o movimento pela regulamentação da classificação indicativa foi intensamente acelerado. Principalmente depois da edição da Portaria n° 378, de 21/03/2005, que instituiu um “Grupo de Trabalho vinculado à SNJ para subsidiar a regulamentação da classificação indicativa da programação” (art. 1º). Com o Grupo, não havia mais dúvidas de que a regulamentação do cinema e dos demais segmentos “classificáveis” era a primeira etapa do processo.

O Grupo de Trabalho do MJ não possuía competência deliberativa, mais isso não diminuiu sua importância e nem a intensidade dos debates que promoveu. O que poderia tê-lo “esvaziado” foi a criação do Grupo de Trabalho Interministerial, pelo Decreto presidencial de 26/04/2005, “com a finalidade de elaborar anteprojeto de lei de regulamentação dos arts. 221 e 222 da Constituição e da organização e exploração dos serviços de comunicação social eletrônica”. Porém, como a Casa Civil da Presidência da

República não fixara uma data para início e término dos trabalhos, a existência inativa do Grupo de Trabalho<sup>181</sup> Interministerial fez reforçar e potencializar a atuação das seguintes entidades e ministérios representados no Grupo de Trabalho do MJ (nomeados pela Portaria SNJ nº 15, 11 de abril de 2005):

- I – Ministério da Justiça, representado por Cláudia Maria de Freitas Chagas e José Eduardo Elias Romão;
- II – Ministério da Cultura, representado por João Batista da Silva e Lisiane Aguiar Taquary de Oliveira;
- III – Ministério da Educação, representado por Marcos Dantas Loureiro e Sérgio Roberto Kieling Franco;
- IV – Ministério das Comunicações, representado por Sérgio Luiz de Moraes Diniz e Jean Claude Frederic Frajmund;
- V - Secretaria de Comunicação de Governo e Gestão Estratégica – SECOM, representada por Jorge Antônio Menna Duarte e Marcelo Coelho Aguiar;
- VI – Secretaria Especial de Direitos Humanos, representada por Tarcísio Ildelfonso Costa Júnior e Valéria Tavares Rabelo;
- VII - Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente – CONANDA, representado por Thereza de Lamare Franco Netto e Sandra Maria Francisco de Amorim;
- VIII - Comissão de Direitos Humanos da Câmara dos Deputados, representada por Dep. Chico Alencar e por Dep. Orlando Fantazzini;
- IX - Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão do Ministério Público Federal, representada por Fernando de Almeida Martins e Márcia Morgado Miranda Weinchenker;
- X - Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, representada por Estefânia Ferreira de Souza de Viveiros e Marta Marília Tonin;
- XI - Associação Brasileira de Magistrados e Promotores da Infância e da Juventude – ABMP, representada por Simone Mariano da Rocha e Sérgio da Fonseca Diefenbach;
- XII - Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e Televisão – ABERT, representada por Evandro do Carmo Guimarães e Alexandre Kruehl Jobim;
- XIII - Associação Brasileira das Emissoras Públicas, Educativas e Culturais – ABEPEC, representada por Jorge da Cunha Lima e Marco Antônio Coelho Filho;
- XIV - Associação Brasileira de Radiodifusão e Telecomunicações – ABRATEL, representada por Roberto Wagner Monteiro e Flávio Martinez;
- XV - Associação Brasileira de Radiodifusores – ABRA, representada por Luiz Eduardo Borgerth e Frederico Nogueira;
- XVI - Associação Brasileira de Produtores Independentes de Televisão – ABPI, representada por Marco Altberg e Leonardo Dourado;
- XVII – Agência de Notícias dos Direitos da Infância – ANDI, representada por Guilherme Canela de Souza Godoi e Veet Vivarta;
- XVIII - Centro Brasileiro de Mídia para Crianças e Adolescentes – MIDIATIVA, representada por Rosa Crescente e Sirlene Reis;
- XIX – Campanha “Quem Financia a Baixaria é Contra a Cidadania” representada por Pedrinho Guareschi e Ricardo Moretzsohn.

---

<sup>181</sup> Esse Grupo Interministerial nunca foi instalado. Quase um ano depois da edição do Decreto que o criara foi extinto por outro DECRETO sem número em 17 DE JANEIRO DE 2006. Este último regulamento colocou no lugar do Grupo de Trabalho Interministerial uma Comissão Interministerial com a obrigação de fazer exatamente a mesma coisa: “elaborar anteprojeto de lei de regulamentação dos arts. 221 e 222 da Constituição e da organização e exploração dos serviços de comunicação social eletrônica” (art. 1º). Talvez, por isso, tal como o Grupo, a Comissão Interministerial também nunca funcionou: em janeiro de 2010, quando esta tese foi encerrada, a Comissão completava quatro anos no papel.

O Grupo foi criado para produzir subsídios em 120 dias, sem qualquer possibilidade de prorrogação. Organizamos o debate em três eixos temático de modo que todas as questões relevantes para a regulamentação da classificação indicativa pudessem ser minimamente apreciadas em seis reuniões presenciais: o primeiro eixo “Televisão brasileira, classificação indicativa, liberdade de expressão e proteção à criança e ao adolescente” abordado na 1ª reunião do Grupo; para o segundo eixo “Classificação indicativa: experiências internacionais; critérios e procedimentos no Brasil” prevíamos a realização da 2ª, da 3ª e da 4ª reunião; e, para o terceiro eixo “Desafios, legislação e possibilidades de regulamentação” restavam as duas últimas reuniões. Deste modo tentávamos evitar que as entidades de representação da sociedade civil forçassem a inclusão de temas excessivamente “quentes” no debate, como controle social da mídia, e, assim, oferecessem um pretexto para auto-exclusão dos representantes da *indústria da comunicação* do Grupo (exatamente como aconteceria quatro anos mais tarde quando a ABERT e outras cinco entidades empresariais se retiraram da Comissão Organizadora da *I Conferência Nacional de Comunicação - CONFECOM*<sup>182</sup>).

Já que estávamos convencidos de que o papel do MJ era o de mediador, tentamos organizar o debate nos moldes de um procedimento extrajudicial de resolução de conflitos, ou seja, de um autêntico processo de mediação com prazo determinado para começar e acabar. Algumas de minhas “falas”, como moderador do Grupo, eram recortes inteiros dos manuais americanos<sup>183</sup> de negociação de conflitos, como essa “declaração de abertura” da 1ª Reunião: “Peço a vocês que ponderem sobre as questões lançadas, se possível se manifestem por escrito encaminhando sugestões que possam ser apreciadas antes da reunião, e assim poderemos avançar mais rapidamente. Intensificando os pontos divergentes e convergentes [...]”. Ao menos em suas linhas gerais o processo de regulamentação da classificação indicativa pode ser descrito como um processo de negociação (não de mediação) de conflitos, mantido pela atuação

---

<sup>182</sup> Em 18/12/2009, no dia seguinte ao término da I CONFECOM, a ABERT divulga nota tentando reforçar a decisão tomada de se auto-excluir da Comissão Organizadora. No texto, que foi recebido como uma declaração de derrota, a entidade registra: *Há quatro meses, a Abert, em conjunto com outras cinco entidades empresariais, decidiu não participar da Conferência Nacional de Comunicação por considerar que o temário do encontro atentava contra princípios constitucionais caros à democracia brasileira. Hoje, os resultados da Confecom demonstram que as nossas preocupações se justificavam.* Disponível em: < [http://www.abert.org.br/novosite/abert\\_informa/abert\\_informa\\_detalhe.cfm?cod=A281D394-3048-8732-6085D0059EB904D4](http://www.abert.org.br/novosite/abert_informa/abert_informa_detalhe.cfm?cod=A281D394-3048-8732-6085D0059EB904D4)>. Acessado em: 20 de dezembro de 2009.

<sup>183</sup> Especificamente, dois manuais me serviram de referência: o **Como chegar ao sim** (Roger FISHER; Willian URY; Bruce PATTON,. 1994) e o **Processo de mediação** (Christopher MOORE, 1998).

equilibrada dos titulares da Secretaria Nacional de Justiça: Claudia Chagas, Antenor Madruga e Antônio Carlos Biscaia.

Nossa estratégia política (“comer pelas bordas”) ia-se desdobrando num método relativamente seguro de considerações dos interesses em conflito. Mais até: num procedimento de formação de compromissos precários e instáveis, que poderiam funcionar como obrigações suaves entre os pólos do debate. Para um Governo que se preparava para reeleger o Presidente Lula, tendo ainda que responder aos *donos da mídia* pelo malogro da ANCINAV, esse distensionamento caía como um bálsamo.

Lendo, a seguir, os trechos de manifestações produzidas por alguns dos participantes do Grupo de Trabalho (extraídos do “Relatório-base para regulamentação” elaborado pelo DEJUS<sup>184</sup>) pode-se perceber que o esforço de contenção temática do debate produziu o resultado desejado pelo MJ: neutralizou as posições extremadas, promoveu declarações de compromisso e, até, uma solução consensual.

Acho que era obrigação das televisões melhor esclarecerem a classificação etária. [...] É importante colocar essa classificação mais evidente, na cara das pessoas, do que colocar rapidinho e até não dizer nada.

**Luiz Eduardo Borgerth** - Associação Brasileira de Radiodifusores (ABRA)

Nenhuma das empresas imaginou que a Classificação indicativa pudesse se confundir com a censura. A classificação indicativa é algo entendido, absorvido, como uma responsabilidade e um serviço ao telespectador que se faz antes e durante o espetáculo para se orientar pais ou orientar os menores.

**Evandro do Carmo Guimarães**

Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e Televisão (ABERT)

Nós precisamos construir uma ética interna do veículo. [...] A TV ocupou um espaço na educação subliminar. Disso é responsável não o dono da TV, mas todos os que fazem a TV: o repórter e até o publicitário que faz o assunto.”

**Jorge Cunha Lima**

Associação Brasileira das Emissoras Públicas, Educativas e Culturais (ABEPEC)

A sociedade tem pressionado o Ministério Público através de representações e denúncias com relação a conteúdos de programas. É importante que nós amadureçamos estes critérios de classificação indicativa porque é uma realidade imposta a nós pela Constituição e, em última análise pela própria vontade do povo.”

**Fernando de Almeida Martins**

Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão/ Ministério Público Federal (MPF)

Nós temos uma intenção muito clara de que a Classificação Indicativa se transforme em instrumento pedagógico efetivo para os pais, para os

---

<sup>184</sup> Consta do “Relatório-base para regulamentação: do Grupo de Trabalho às audiências públicas” (abril a dezembro de 2005) que as manifestações citadas foram submetidas à análise e aprovação de seus respectivos autores. Por oportuno, é preciso registrar ainda que a elaboração desse relatório se deu sob a coordenação de Anderson de Oliveira Alarcon e Tarcízio Ildefonso Costa Júnior, respectivamente naquele momento, assessor especial e vice-diretor do DEJUS.

adolescentes e para as crianças. [...] A questão não é só saber a idade, porque as pessoas são diferentes e o que vai levá-las ou não a permitir que seus filhos tenham acesso, ou não, a determinada programação, é o detalhamento.

**Guilherme Canela de Souza Godoi**

Agência de Notícias dos Direitos da Infância (ANDI)

A ABRA é totalmente favorável à Classificação Indicativa. [...] Estamos plenamente dispostos a adotar algo que seja razoável, boa para o telespectador. Concordamos que deve haver simbologia que represente isso, e que seja reiterado de forma oral e escrita, não temos nenhum problema com relação a esse assunto e apoiamos esta iniciativa.

**Frederico Nogueira**

Associação Brasileira de Radiodifusores (ABRA)

A nossa associação é contra a limitação de programas jornalísticos, censura de qualquer hipótese, mas ciente que a indicação do horário não é censura.

**Sérgio da Fonseca Diefenbach**

Associação Brasileira de Magistrados e Promotores da Infância e da Juventude (ABMP)

O fato das emissoras se comprometerem a dar maior visibilidade aos critérios de Classificação Indicativa, mostra que isso não é medida de cerceamento, mas de educação, de melhoria da programação televisiva, de relação. Que haja essa campanha esclarecendo os ícones. Isso por si só é educativo considerando que o imaginário televisivo é o grande formador de identidades.

**Maria Rita Kehl**

Psicanalista e ensaísta

Não é só uma questão de sexo, drogas ou violência. A questão é como se transmitem esses valores.

**Ricardo Moretzsohn**

Campanha Quem Financia a Baixaria é Contra a Cidadania – Comissão de Direitos Humanos e Minorias da Câmara dos Deputados (CDHM - CD)

É fundamental estabelecer esses critérios de modo bem claro, estabelecendo como será feita essa veiculação, como será feita essa visibilidade. Caso contrário, a Globo pode colocar de uma maneira, a Record de outra, e cada um sai com um tipo de classificação que não vai ficar bem claro. E o usuário da radiodifusão vai ficar perdido. Pode coincidir com a cabeça deles ou não. É fundamental ter os critérios bem definidos para que esse produto seja igual para todos. Quer seja na propaganda, na programação, no horário.

**Ângela Monteiro**

Ministério das Comunicações (MC)

Penso que seria necessário padronizar melhor a identidade visual da classificação, para que a mensagem seja única entre todas as emissoras. (...) Minha sugestão é a criação de algo como um manual para inserção de vinhetas sobre Classificação Indicativa na TV.

**Valéria Tavares Rabelo**

Secretaria Especial dos Direitos Humanos (SEDH)

A televisão, segundo a Constituição, tem papel educativo. Por que não estabelecer debates sobre isso? Acerca de que idade? Assim é necessário que especialistas e pensadores sejam convidados à reflexão. Aí sim a televisão estaria começando a pegar fogo. Esse negócio de que é só família ou escola que educa, não. A televisão educa muito mais, através de tudo.

**Pedrinho Guareschi**

Campanha Quem Financia a Baixaria é Contra a Cidadania – Comissão de Direitos Humanos e Minorias da Câmara dos Deputados (CDHM - CD)

Hoje temos aqui um grupo de trabalho sobre, talvez, o principal instrumento de comunicação pública do país: a Televisão. Temos uma dupla oportunidade: de debater um tema relevante, de interesse social, dos mais importantes temas sociais do país que é a TV e, ao mesmo tempo, a oportunidade de encontrar, nessa mesma mesa de discussão, com tantos setores representativos da televisão e da mídia, o direito a informação do cidadão: o direito de informação e de lazer, o direito à proteção.

**Jorge Antônio Menna Duarte**

Subsecretaria de Comunicação Institucional da Secretaria-Geral da Presidência da República (SECOM)

Está na Convenção da ONU sobre os Direitos da Criança que devemos considerar a criança e o adolescente como sujeito de direitos em sua condição especial de desenvolvimento biopsicosocial. Nós nunca mais vamos voltar a nossa infância, o que presenciamos e assistimos é o que vamos projetar depois, na nossa atitude, no nosso comportamento, na vida social.

**Marta Marília Tonin**

Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB)

Quando as crianças, em países absolutamente democráticos, são protegidas em relação ao horário, elas são protegidas em relação ao conteúdo. [...] As crianças que vêem muito tempo a televisão internalizam conteúdos, formas e atitudes que vem desta fonte.

**Ana Cristina Olmos**

Psicanalista Infantil, especialista no uso da TV para a Infância

O Estado hoje está proporcionando condições para que a sociedade, espelhada na atividade de Classificação, discuta o que é mais indicado, a forma de comunicar o que é mais indicado, se distanciando inteiramente da idéia de censura.

**Eugênio Bucci**

Jornalista e Presidente da Radiobrás

A intenção com esses recortes não é dar a falsa impressão de que os debates fluíram num mar de rosas. Entre 13/04 e 4/08/2005 nem só de bons debates e compromissos foram feitas as reuniões: houve espaço para quebra-paus e ameaças mútuas, está tudo nas atas. No entanto, prevaleceu o tom de concertação registrado nas citações destacadas. O fato é que o debate face-a-face e o pequeno convívio possibilitado pelas reuniões estabeleceram uma espécie de trégua no âmbito da qual o MJ poderia aprimorar atividade de classificação indicativa com a colaboração de todos os interessados. Assim, ganhávamos mais tempo para transformar uma repartição capenga como o DEJUS em um posto avançado da luta pela realização do direito humano à comunicação.

Além do mais, ganhamos uma lista de compromissos dos representantes da radiodifusão comercial. Durante os quatro meses de Grupo de Trabalho, a ABRA, a ABRATEL e a ABERT se comprometeram publicamente a: 1) colaborar para objetivação dos critérios de classificação e processo de análise; 2) apresentar ao GT e ao DEJUS estudos sobre violência e TV; 3) sugerir a redação e pactuação de um termo de

compromisso para novelas; 4) apresentar propostas escritas ao DEJUS a respeito de normas de conduta para as emissoras de TV; 5) participar e apoiar o MJ na divulgação e desenvolvimento do processo de regulamentação; e, 6) apresentar opções e formas de divulgação e visibilidade da classificação indicativa. Desses seis compromissos, pode-se dizer que apenas o de número “5” foi cumprido, isto é, se considerarmos a farta cobertura que os telejornais deram à flexibilização da classificação indicativa do cinema, sobretudo, depois da publicação da Portaria n° 1.344 em 7 de julho de 2005. Mas para tanto seria preciso admitir que a produção de notícias atende, ao menos em parte, aos interesses de quem as produz.

De bandeja, o MJ ganhou ainda uma solução definitiva e consensuada para o problema contido na pergunta: “por que o empresariado da comunicação não divulga a classificação indicativa?” Fomos presenteados, porque não tínhamos atentado para as vantagens decorrentes da divulgação ostensiva das classificações atribuídas a cada produto audiovisual. Estávamos tão envolvidos com a implementação administrativa de procedimentos e técnicas de análise que não fomos capazes de perceber o quanto a divulgação da classificação nas telas de todas as tevês brasileiras (inclusive nos canais recebidos por assinatura) poderia, por si só, dar visibilidade aos demais problemas que enfrentávamos. E o melhor de tudo é que com essa solução nas mãos pudemos, pela primeira vez, mostrar para dentro do Governo a regulamentação da classificação indicativa como uma oportunidade política, em contraponto à percepção geral de que se tratava de uma constante ameaça, de uma “herança maldita”. Teve gente que chegou a esfregar as mãos e a contabilizar os segundos de exibição da classificação indicativa como propaganda eleitoral subliminar. Um exagero, claro. Mas não fizemos qualquer esforço para que elucubrações como essa deixassem de circular pela Esplanada, pois, o importante naquele momento era tornar o tema mais simpático.

Em relação aos demais problemas que enfrentávamos — nossa lista continha 10 questões ao todo — o Grupo ofereceu sugestões e produziu hipóteses que contemplavam especialmente àqueles vinculados a eficiência do trabalho de classificação (correspondentes às 6 primeiras perguntas). Porém, sempre apontando a necessidade de estudos e aprofundamentos. Por exemplo. Para a pergunta sobre os critérios objetivos de classificação, o Grupo de Trabalho havia acolhido nossa proposta de se produzir um “manual” que indicasse mais concretamente quais atos (um beijo, dois tapas, três coitos e etc.) configurariam a presença inadequada de conteúdos de sexo e violência (os dos critérios fixados pela Lei 10.359/2001), sem prejuízo de uma

contextualização posterior. Para a pergunta sobre quais espetáculos, programas e diversões deveriam ser classificados produziu-se uma definição negativa: não estão sujeitos à classificação programas jornalísticos ou noticiosos. E, vale destacar em razão da relevância que essa questão teria dois anos depois, a pergunta relativa à análise prévia (“caracterizaria censura?”) sequer foi considerada um problema para os representantes da *indústria da comunicação*; pelo contrário, a possibilidade de submeter previamente o conteúdo audiovisual para análise e classificação representava, de fato, uma segurança bastante cômoda, pois, assim o MJ assumia juntamente com as emissoras a responsabilidade pela difusão da programação, sobretudo, quando o Ministério Público denunciasse se tratar de programação imprópria.<sup>185</sup>

Os trabalhos do Grupo transcorreram, desta forma, sem grandes embates jurídicos. Se a ANDI não tivesse afirmado que o desrespeito à vinculação horária da classificação era uma discriminação às crianças brasileiras submetidas a fusos-horários diferentes de Brasília, provavelmente toda abordagem jurídica teria ficado restrita a esta prelação inaugural do MJ sobre a relação harmônica entre o direito à liberdade de expressão e o dever de proteção à criança e ao adolescente: *A classificação indicativa é norma constitucional processual. Ou seja, a classificação é um processo, um procedimento que se desenvolve discursivamente. Logo a classificação não pode ser reduzida a uma informação sobre a faixa etária a que não se recomende determinado produto ou programa; aquela mensagem que vemos afixada nos cartazes dos filmes “inadequado para menores de tantos anos é tão somente a parte mais expressiva dessa norma. A classificação indicativa é sobretudo o conjunto de atos realizados sucessivamente para que se obtenha a “melhor” análise sobre produtos audiovisuais. É um processo pelo qual diferentes sujeitos — e não só emissoras e distribuidores — podem participar a fim de que se obtenha argumentativamente a melhor análise e, por consequência, a melhor informação sobre o conteúdo de produtos audiovisuais.*

Fundamentalmente, o Grupo de Trabalho subsidiou e avalizou, de forma unânime, a realização de uma consulta pública em todas as regiões do país. Eram duas as justificativas para a realização das “Caravanas da Nova Classificação Indicativa”, como passamos a chamar a movimentação pelo Brasil: precisávamos conhecer, nos diferentes contextos, as demandas da população em relação à proteção da criança e do

---

<sup>185</sup> Pela terceira vez é possível ouvir os ecos do passado dizendo, na voz do Boni, que o Governo deve atuar “dividindo e aliviando a pesada responsabilidade [das emissoras de televisão comercial] como veículo de entretenimento e informação de milhões de brasileiros”.

adolescente contra conteúdos audiovisuais considerados inadequados e, ao mesmo tempo, precisávamos divulgar o discurso (novo texto) da “Nova Classificação Indicativa”; evitando a intermediação interessada dos meios de comunicação de massa. Ao fim do processo de consulta pública, pretendíamos estabelecer parcerias e alianças capazes de dar sustentação ao duro debate que se avizinhava e, em seguida, de garantir a descentralização da atividade de análise ou o funcionamento em “rede” do sistema que estávamos criando.

No entanto, a única certeza que nos movia era que, depois de contar para todo o Brasil como a classificação indicativa poderia ser útil, acabaríamos por estabelecer uma vigilância e um controle social sobre essa atividade estatal. Porque antes de falar em controle da programação era necessário instituir procedimentos que permitissem aos cidadãos controlarem o exercício da classificação.

Com essas pretensões na mochila, o MJ deu início, em 30 de setembro, à série de audiências públicas que colocariam a classificação no rol das políticas democráticas. Na programação inicial prevíamos a realização de sete audiências: três na região Sudeste e uma audiência em cada região Norte, Nordeste, Sul e Centro-Oeste. Porém, as audiências se desdobraram em eventos correlatos, as vezes setorizados, que se abriam espontaneamente à discussão acerca da classificação indicativa. O **Relatório-base para regulamentação: do Grupo de Trabalho às audiências públicas** (2006, p. 83-85), citado antes, registra com minúcias quem participou, como, porque e quais os resultados dos eventos que deram concretude à consulta.

A consulta aconteceu entre 19/09 a 20/12/2005, correspondendo ao intervalo em que o questionário (apresentado algumas páginas abaixo) ficou disponível para preenchimento na Internet. Esse conjunto de demandas abreviadas acima oferece uma visão abrangente, mas “fria” dessa parte do processo. Para compreender o calor dos debates e a incandescência das expectativas sociais que marcaram a consulta pública é preciso lançar mão de registros fotográficos, audiovisuais, poéticos, climáticos, sísmicos e policiais. Provavelmente apenas os *e-mails*<sup>186</sup> enviados ao MJ nesse período de três meses consigam ainda hoje expressar — como testemunhos que são — essa “energia

---

<sup>186</sup> Por ocasião da consulta foram mais de 1.000 mensagens eletrônicas enviadas ao DEJUS. Contando os e-mails enviados (com críticas, sugestões e reclamações) ao longo dos quatro anos em que durou todo processo de regulamentação da classificação indicativa facilmente se chega a 5.000. Esse volume expressivo de correspondência, que se perderá em breve, mereceria ser tratado como “acervo”, como parte de nossa própria história. Que bom se um dia um destemido pesquisador se aventurasse a organizar essas mensagens como autêntica memória? Quem sabe não descobriríamos uma “Prezada Classificação” a exemplo do que encontrou Carlos Fico (2002) ao analisar as cartas dirigidas à Censura Federal.

normativa” que move tanto os processos constituintes quanto os processos de efetivação de normas constitucionais, como foi o caso da classificação indicativa.

Tem um evento, contudo, que consegue representar com mais exatidão o que foi o ano de 2005 para a classificação: trata-se do seminário *Classificação Indicativa: orientação ou censura?* promovido pelo FAC – Fórum do Audiovisual e Cinema. Porque se o balanço do ano considerasse exclusivamente a consulta pública, o saldo seria excessivamente positivo para a regulamentação, nos levando a crer que quitaríamos a dívida contraída em 1988 já no início de 2006.

Sabíamos que o FAC tinha sido criado para alvejar o pré-projeto da ANCINAV elaborado pelo mesmo Governo que queria regulamentar a classificação indicativa. Chegou a ser batizado de “Fórum anti-ANCINAV” e havia conseguido, em 2005, entrincheirar representantes das novas e velhas mídias numa associação que parecia destinada a combater qualquer iniciativa estatal que afetasse os interesses econômicos da *indústria da comunicação*. Aliás, não por acaso, o seminário foi realizado na sede da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo – FIESP, naquele imponente prédio da Avenida Paulista. Não só aceitamos o convite como anunciamos que o evento, em 14/12/2005, encerraria as “audiências” pelo Brasil.

Como vínhamos embalados pela realização da **VI Conferência Nacional da Criança e do Adolescente** em Brasília não tínhamos parado para refletir sobre a rejeição que nos aguardava. A recepção amigável que nos ofereceu Associação Brasileira de Programadores de Televisão por Assinatura – ABPTA, cujos representantes eram para nós os anfitriões do evento, também ajudou a reforçar a tranquilidade com que nos dispúnhamos a percorrer o campo minado. Não consideramos a hostilidade dos participantes nem quando Marcos Bitelli, advogado da ABPTA, nos contou que, em 24/10/2005, o STJ (por decisão do Ministro João Noronha<sup>187</sup>) havia encerrado o processo do MS 7282 – DF que, desde dezembro de

---

<sup>187</sup> Depois, fomos verificar que a decisão de extinguir o processo sem julgamento de mérito baseava-se na edição da Portaria n° 1.549/2002, que criou o CICI com o objetivo de definir parâmetros para o exercício da classificação indicativa. Diz a decisão que pôs fim ao processo (2000/0131264-2): “[...] Ocorre que, consoante informado pelas próprias impetrantes na petição anexada às fls. 400/404, dois anos após a publicação do ato coator, mais especificamente em 21 de novembro de 2002, foi editada pelo Ministério da Justiça a Portaria n. 1.549 que, dando nova formulação à matéria, alterou o ordenamento anterior, reiterando o caráter indicativo da classificação. [...] Nos termos do artigo 3º da Portaria n. 1.549/2002, o Comitê, presidido pelo Ministério da Justiça, será integrado, entre outros órgãos, por diversas entidades representativas da indústria cinematográfica brasileira. Em tais condições, evidencia-se a perda de objeto da ação mandamental, na medida em que, com a superveniência do novo disciplinamento, desaparece a causa determinante da impetração, não mais persistindo nenhuma ameaça ao suposto direito das impetrantes”.

2000, mantinha sem efeito o art. 2º da Portaria nº 769, isto é, impedia a vinculação entre faixas etárias e faixas horárias. Nem diante dessa informação, que inevitavelmente tornava a classificação mais relevante para as emissoras de televisão, nos preparamos para enfrentar a truculência com que os advogados das emissoras abertas abordariam o tema daí em diante.<sup>188</sup>

No auditório da FIESP, quando me preparava para iniciar a exposição, um amigo se aproximou para alertar que antes de minha chegada parte da audiência havia se animado com as perguntas capciosas que me fazia. Resolvi que não mudaria nada na apresentação que havia preparado, apenas tentaria me conter nas respostas, e tampouco fazia qualquer advertência ao Anderson Alarcon, que representava o DEJUS junto comigo.

Deitei falação sobre os presentes e, como de costume, só parei quando me senti em sala de aula. Daí em diante responderia com educação até a xingamentos. Contudo, as intervenções que me sucederam foram cordatas e estimulantes: levantavam críticas de forma respeitosa e aqueciam o debate, especificamente sobre a “questão da proibição do acesso” que para nós do MJ estava resolvida (nós apoiávamos uma alteração do ECA em reforço a autoridade dos pais). Quando o seminário foi aberto à participação da audiência e Roberto Moreira, diretor do filme *Contra Todos*, foi o primeiro a pedir a palavra, confesso que pensei: “pronto, lá vem bomba, agora vai”. É que em 2004 o *Contra Todos* havia sido classificado como “inadequado para menores de 18 anos”, depois de analisado por pelo menos 20 pessoas — em grau de recurso, pela Secretária Nacional de Justiça e assessores — e discutido intensamente inclusive com o próprio Roberto Moreira, que insatisfeito com a “tarja” recebida acusava o DEJUS de ter prejudicado a recepção e a rentabilidade de seu filme de estréia.

No entanto, Roberto Moreira foi incisivo sem perder a polidez e, portanto, a razão. Teceu duras críticas à subjetividade da análise que havia “sofrido”, leu trechos do parecer que desqualificavam a classificação como um todo e, por fim, sublinhou a tese de que a classificação se impunha, de fato, como uma restrição econômica ao produtor

---

O que os advogados da ABERT pareciam ignorar era que a Portaria nº 1.549/2002, invocada para fundamentar a decisão, fora expressamente revogada pelo art. 6º da Portaria nº 378, de 21 de março de 2005, que criou o Grupo de Trabalho (do qual já nos ocupamos).

<sup>188</sup> E já que estamos falando de advogados e processos judiciais, convém registrar que, em 30/08/2005, o STF fixou um precedente judicial importantíssimo para a defesa da classificação enquanto política de proteção da criança e do adolescente. Com o trânsito em julgado do acórdão que negou provimento ao Recurso Extraordinário 265.297-1, interposto pela Rede Bandeirantes, o STF garantia a validade jurídica do disposto no art. 254 da Lei nº 8.069/90. Embora a decisão da Primeira Turma do STF não tivesse por objetivo declarar a constitucionalidade do art. 254, ao descartar a inconstitucionalidade alegada pela empresa de radiodifusão incrementou enormemente a força normativa desse dispositivo do ECA.

cultural. Depois dele falou um representante dos exibidores, os donos das salas de cinema, sobre as dificuldades de se proibir a entrada de pais com seus filhos. Pude responder primeiro ao exibidor e, assim, ganhar um tempinho até que a poeira levantada por Roberto Moreira pudesse abaixar.

Não foi difícil responder às questões e às provocações que Roberto Moreira havia lançado. Sobretudo, porque concordava quase que integralmente com suas críticas, mas, ao mesmo tempo, podia afirmar que eles estavam datadas, isto é, que as deficiências constatadas na análise de *Contra Todos* em agosto de 2004 tinham sido sanadas desde então. E convidava a todos a fazerem o mesmo que o jornalista da **Revista Veja**, Ricardo Valadares, tinha feito dias atrás: procurar nos processos de classificação existentes no Departamento diferenças ou semelhanças com a Censura Federal.<sup>189</sup> Além do mais, já tinha declarado numa entrevista<sup>190</sup> (em resposta às perguntas: “Que tipo de filmes o sr. pessoalmente gosta de assistir? Cite alguns de seus filmes favoritos?”) que a análise do filme *Contra Todos* obrigou o DEJUS a revisar conceitos e procedimentos, aprimorando especialmente o método de análise:

[...] gosto de filmes que tematizam a violência urbana, reproduzindo a degradação moral que nos aflige e a banalização da violência que nos apavora. Sem, contudo, reduzir a sociedade complexa em que vivemos a uma comunidade de cínicos ou imbecis. São muitos os filmes que assisti, mas quero citar apenas o “Contra Todos” do Roberto Moreira por dois motivos: primeiro porque este foi um filme cuja análise nos demandou uma revisão e um aprimoramento de todo trabalho (criamos, por exemplo, os grupos focais de análise composto por especialistas e interessados); e, segundo porque tenho a impressão de que Roberto Moreira ficou ofendido com a

---

<sup>189</sup> Depois de passar uns dias no início do mês de dezembro acompanhando a atividade de classificação, Ricardo Valadares publicou, na edição de 21/12/2005 da revista, a matéria “Um flerte com a Censura”. Apesar do título — que, desconfio, já estava pronto desde junho de 2005, como explico abaixo — a matéria noticiava com alguma objetividade as alterações introduzidas no trabalho do DEJUS: *No último ano, a equipe de Romão tem feito um esforço concentrado para se organizar e tornar seus critérios mais objetivos. Antes, o trabalho se baseava em parâmetros que eram um primor de subjetividade e vagueza — como “conflitos não-assimiláveis” ou “desvirtuamento de valores éticos”. De acordo com o novo manual, é preciso distinguir, por exemplo, entre mera sugestão de violência e violência explícita, ou consumo de drogas legais, como álcool e tabaco, e uso de drogas ilegítimas.* (Disponível em: <[http://veja.abril.com.br/211205/p\\_150.html](http://veja.abril.com.br/211205/p_150.html)> . Acessado em: 20 de dezembro de 2009.)

Sou capaz de afirmar que o título já estava pronto há seis meses, porque no dia 9/06/2005 a Assessoria de Comunicação Social do MJ me colocou para falar, ao telefone, com Ricardo Valadares depois de avaliar que a **Veja** preparava uma matéria muito ruim, muito desfavorável. Vale lembrar que na época, o Grupo de Trabalho estava em plena atividade e as entidades representativas do empresariado e da sociedade civil tentavam reforçar suas posições no debate a todo custo. Conversei com o jornalista por quase uma hora no modo “viva voz” e na presença de três assessores. Ricardo Valadares deixou escapar a expressão “um flerte com a censura” e, de tão boa, ficamos todos com a sensação de que a matéria já estava pronta e Inês morta. Não havia mais o que fazer. Contudo, para a surpresa geral, soubemos dias depois que a matéria tinha “caído”, como se diz no jargão jornalístico. Mas, ao que tudo indica, não completamente: o título tinha sido mantido para servir noutra ocasião.

<sup>190</sup> Fui entrevistado por Ricardo Miranda da **Revista Tablado** (Guia de bolso) de Brasília. A matéria foi publicada na edição de 29/07a 12/08/2005 (p. 13-15) sob o título: “O Classificador: tudo o que você queria saber sobre quem classifica os filmes”.

classificação recebida — “Inadequado para menores de 18 anos” — como se tivéssemos afirmado que o filme não é bom. Muito pelo contrário, “Contra Todos” é excelente, muito embora contenha, na análise do Depto., inadequações para crianças e adolescentes.

No final, acho que saímos bem, porque conseguimos consolidar um canal de negociação direta com os programadores de tevê por assinatura. Mas o seminário serviu mesmo para desnudar a disputa em curso: de um lado, empresários e profissionais liberais defendendo um modelo de negócio e suas margens de lucro e, de outro, organizações da sociedade civil, amparadas pelo Ministério Público, defendendo a classificação como um instrumento de proteção a crianças e a adolescentes. Em princípio, a defesa de um lado não necessariamente exigiria o ataque ao outro. Como rapidamente percebeu a ABPTA. Depois do seminário do FAC, passei a sustentar que os legítimos interesses econômicos da *indústria da comunicação* não eram incompatíveis com a implantação da “Nova Classificação Indicativa”, a menos que se colocassem sobre ela. Dizia até que todos podiam ganhar com uma nova classificação. E todas as vezes em que as empresas me perguntaram às claras “como isso seria possível”, a conversa fluía e as soluções para vários problemas puderam ser formuladas. Foi assim com o SBT, enquanto a Globo não o tinha sob sua tutela na ABERT.

Por isso que o evento do FAC representa tudo o que aconteceu em 2005, do Grupo de Trabalho às audiências públicas. Foi revelador. Em nenhum outro momento a *indústria da comunicação* tratou com tanta franqueza e contundência de seus interesses econômicos. Pelo contrário, a partir do segundo semestre de 2006 essa indústria tentaria esconder suas reais motivações atrás da “tese” (tipo “cortina de fumaça”) segundo a qual a classificação indicativa significava a volta da censura.

### **Consulta pública e seus efeitos**

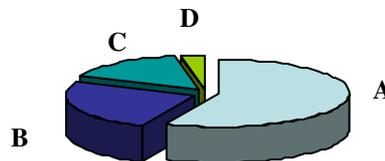
A consulta, em sentido estrito, consistiu na aplicação de um questionário composto por 9 questões de múltipla escolha, elaboradas com base nos subsídios do Grupo de Trabalho. Imaginando que a consulta pública canalizaria para o MJ um volume imenso de demandas, bem maior do que nossa capacidade de absorção e do que nossa competência legal nos permitiria absorver, tivemos que criar padrões de respostas (alternativas) para que fosse possível processá-las rapidamente e utilizá-las para retroalimentar a discussão com informações objetivas e estatisticamente significativas.



Foram distribuídos 12.660 questionários, dos quais 10.624 foram corretamente preenchidos (principalmente por adolescentes, em escolas públicas de todas as regiões do país) e considerados para apuração dos seguintes resultados:

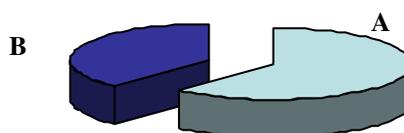
**1. Na sua opinião, a classificação indicativa pode ser explicada como:**

- a) Serviço de informação de caráter pedagógico sobre o conteúdo da programação televisiva, visando a proteção à criança e ao adolescente – **56,54%**
- b) Instrumento de controle da qualidade da programação e de defesa dos direitos humanos – **25,17%**
- c) Censura de programação televisiva – **15,31%**
- d) Outra explicação – **2,98%**



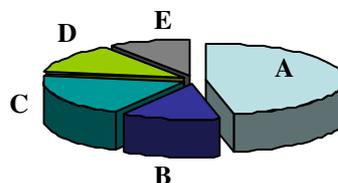
**2. Na sua opinião, além das faixas etárias hoje existentes de 12, 14, 16 e 18 anos, deve ser acrescentada uma faixa etária de 10 anos de idade?**

- a) SIM – **61,95%**
- b) NÃO – **38,05%**



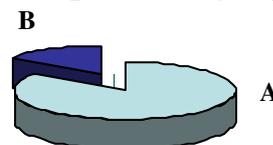
3. O horário de proteção à criança e ao adolescente (LIVRE) é hoje compreendido entre seis horas (6h) da manhã e oito da noite (20h). Para você, essa faixa deve ser alterada?

- a) NÃO – 35,18%
- SIM – 64,82%
- b) SIM, das 6h às 21h – 13,76 %
- c) SIM, das 6h às 22h – 23,44%
- d) SIM, das 7h às 23h – 16,25%
- e) SIM, outra faixa – 11,37



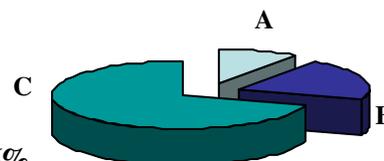
4. As emissoras devem adequar regionalmente a transmissão dos programas respeitando os diferentes fusos-horários no país e ao mesmo tempo a classificação indicativa atribuída pelo Ministério da Justiça?

- a) SIM – 85,36%
- b) NÃO – 14,64%



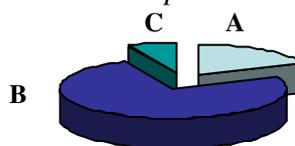
5. Na sua opinião, como deve se dar a exibição dos símbolos e das informações da classificação indicativa na TV?

- a) Escrita – 10,04%
- b) Escrita e sonora – 20,30%
- c) Escrita, sonora e em linguagem brasileira de sinais – 69,66%



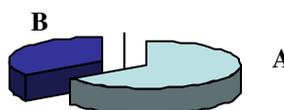
6. Na sua opinião, em quais momentos devem ser exibidos na TV os símbolos e informações da CLASSIFICAÇÃO INDICATIVA?

- a) Somente no início de cada programa – 18,58%
- b) No início de cada programa e imediatamente após o retorno dos intervalos comerciais – 74,45%
- c) Outro – 6,97%



7. Na sua opinião, a CLASSIFICAÇÃO INDICATIVA também deve ser veiculada durante a exibição do programa?

- a) SIM – 65,22%
- b) NÃO – 34,78%



8. Ao ser veiculada, a CLASSIFICAÇÃO INDICATIVA deve corresponder a um conjunto de símbolos que represente as informações sobre o conteúdo do programa. Na sua opinião, qual dos dois conjuntos a seguir deve ser utilizado?

- b) CONJUNTO 2 – 74,26%

- a) CONJUNTO 1 – 25,74%

						Livre
						Programa inadequado para menores de 10 anos Contém: Tema:
						Programa inadequado para menores de 12 anos

	Livre
	Programa inadequado para menores de 10 anos Contém: Tema
	Programa inadequado para menores de 12 anos Contém: Tema
	Programa inadequado para menores de 14 anos Contém: Tema
	Programa inadequado para menores de 16 anos Contém: Tema
	Programa inadequado para menores de 18 anos Contém: Tema
Exemplo:	
	Programa inadequado para menores de 18 anos Contém relação sexual e violência excessiva Tema: violência contra mulher

9. Numa versão simplificada dos conjuntos acima, qual das opções a seguir deve ser utilizada?

a) OPÇÃO 1 – 71,66%

b) OPÇÃO 2 – 28,34%

Com essa participação quantitativa e qualitativamente expressiva, o Ministério da Justiça pôde, finalmente, questionar a relação diretamente proporcional entre “audiência e anuência à programação” estabelecida como uma verdade incontestável pelas emissoras de televisão. Principalmente, a Rede Globo, “líder absoluta” nesse quesito, sempre desqualificou as reclamações dirigidas contra sua programação sob o argumento de que seriam insignificantes diante da aprovação silenciosa de milhões de telespectadores. Sim, silenciosa para nós, porque nenhuma emissora comercial nunca divulgou a quantidade de cidadãos que acionam seus “serviços de atendimento ao cliente” para elogiar ou para reclamar. Os dados decorrentes da consulta indicavam – mesmo se considerados metodologicamente inconsistentes – que, a exemplo dos demais serviços públicos “consumidos” pela população, não se podia presumir e alegar a satisfação do cidadão com um programa de tevê apenas por causa de sua audiência regular.

Era o que precisávamos para impulsionar o processo de regulamentação e

associá-lo às reivindicações por políticas públicas para garantia dos direitos humanos, especificamente, do direito humano à comunicação. Os resultados da consulta pública não deslegitimavam completamente os argumentos das emissoras de televisão e nem legitimavam por completo as demandas da sociedade civil, apenas nos ofereciam uma pequena garantia de que o esforço despendido pelo MJ não poderia ser simplesmente descartado pelo Governo. Mesmo porque era impossível ignorar a extensa pauta de encaminhamentos decorrentes dos resultados: 1 – ampliar a visibilidade da classificação indicativa; 2 – promover campanhas de esclarecimento sobre a classificação indicativa; 3 – ampliar critérios, procedimentos e metodologia da classificação; 4 – aprimorar os mecanismos de monitoramento da programação; 5 – contemplar fusos-horários na vinculação horária; 6 – ampliar horário de proteção à criança e ao adolescente (horário livre de inadequações); 7 – discutir a classificação de propaganda e publicidade; instalar uma ouvidoria, acessível via 0800; 8 – criar Conselho e classificação propositiva (programas adequados); 9 – qualificar os analistas da classificação; 10 – promover uma integração administrativa eficiente com ANATEL e Ministério das Comunicações.

Hoje, a gente cansa só de listar essas tarefas. Tínhamos trabalho para alguns anos, mas inexplicavelmente nos sentíamos em condições de fazer tudo até o fim de 2006. Mal havia começado o último ano do mandato do Presidente Lula (ninguém tinha certeza que haveria um segundo) e, particularmente, me sentia meio Bartolomeu Dias em 1487 rumo ao “Cabo das Tormentas”. Este trecho que finaliza o **Relatório-base para regulamentação** (2006, p. 87) foi escrito por mim, como diretor do DEJUS, sua transcrição ajuda a perceber com que empolgação e determinação nos lançávamos à realização da política nacional de classificação:

Aliadas às manifestações qualitativas, esses dados quantitativos permitem que a sociedade brasileira prossiga no debate sobre classificação indicativa a partir de novas bases, que já não se restringem às referências aos tempos de censura. Como é característico de um processo democrático, durante toda a consulta pública sobre a nova classificação indicativa de televisão, as entidades diretamente interessadas no tema tiveram espaço e foram incentivadas a se manifestar.

Por fim, para que tanto as conclusões quanto os resultados aqui apresentados possam de fato “funcionar” como ponto de partida para mudanças e encaminhamentos e, conseqüentemente, para a formação constitucionalmente adequada deste serviço público de informação, devemos reconhecer que apenas portar um Programa de Governo democrático e incluyente, cujo conteúdo é a expressão da vontade da população deste país, não nos faz absolutamente legítimos.

Estamos certos de que nossa legitimidade provém, sim, das pactuações diárias e dos compromissos mais singelos que, em defesa dos direitos humanos e das crianças e adolescentes, ao longo desta gestão, viemos a público firmar. Ou melhor, é o trabalho conjunto com os mais diversos conselhos, fóruns, associações, colegiados, entre tantas outras estruturas de

representação coletiva da sociedade, e são as parcerias com os órgãos estatais incumbidos da proteção e promoção dos direitos da criança e do adolescente, que ora sustentam e dão força normativa à nova classificação que juntos concebemos, e neste momento, apresentamos.

Se o ano de 2006 tivesse 12 meses como os demais, quem sabe não conseguíamos dar conta do recado? O problema é que ano de eleição presidencial não é um ano normal para Administração Pública Federal: tem os que espontaneamente param em junho para esperar o próximo Ministro ou o próximo chefe e tem aqueles que são forçosamente parados na mesma época. Só andam os programas, as ações e os projetos que estão diretamente vinculados à projeção do candidato governista, sob monitoramento do Planalto. Para todo resto, o ano na Administração acaba com o primeiro semestre, quando começa o calendário eleitoral.

A data de cruzar os braços estava marcada: 30/06/2006, ou seja, três meses antes do pleito. Nesse período, os atos praticados por agentes públicos federais considerados em desconformidade com a legislação eleitoral (Lei nº 9.504/1997) seriam punidos, via de regra, com o cancelamento ou cassação do registro da candidatura do Presidente Lula. Esse era o grande temor, tanto é que em março de 2006 o Ministério do Planejamento (MPOG) já fazia circular a cartilha “Eleições 2006: orientações aos agentes públicos”. A preocupação maior era com a publicidade dos atos, programas, obras e campanhas dos órgãos públicos e inaugurações de obras públicas que poderiam configurar abuso de autoridade na visão do Presidente do Tribunal Superior Eleitoral. É que, além da referida cartilha, circulava em Brasília o boato de que o Ministro Marco Aurélio Mello queria impedir a candidatura do Lula.

Por cautela, nossa previsão era fazer uma última manifestação ruidosa em torno da classificação indicativa na primeira semana de junho de 2006, antes da estréia da seleção brasileira de futebol na Copa do Mundo da Alemanha (para complicar ainda mais o andamento do trabalho, era um ano de Copa). Depois, continuaríamos nos movendo, mas, discretamente. Esse era o plano que anunciávamos para dentro do Governo sempre que percebíamos sinais de inquietação, pois, sabíamos que a regulamentação da classificação indicativa era um empreendimento arriscado — ora descrito como ameaça, ora como uma oportunidade — e altamente inflamável na relação dos *donos da mídia* com o Governo.

Mas só um marinheiro-de-primeira-viagem como eu para acreditar que, mesmo com tantos senões, tudo sairia como planejado. Não deu para fazer tudo (aquela dezena

de tarefas listadas cinco parágrafos acima), mas fizemos quase tudo: um convênio com a ANATEL e Ministério das Comunicações para utilizar a Rede Nacional de Radiovideometria (RNR) com o objetivo de turbinar o monitoramento da televisão aberta; a partir dos estudos da ANDI (contratados em dezembro de 2005) publicamos o **Manual da Nova Classificação Indicativa** com procedimentos e parâmetros para análise de produtos audiovisuais; e, em parceria com o Laboratório de Políticas de Comunicação – LaPCom da Universidade de Brasília (UnB), organizamos o primeiro livro exclusivamente sobre o tema **Classificação indicativa no Brasil: desafios e perspectivas**, um colóquio (em 9/03/2006) e o *I Seminário Nacional sobre classificação indicativa* como forma de “abrir” o trabalho à participação dos cidadãos interessados e também qualificar, em serviço, a atuação dos analistas da classificação.

Bom, mas também “fizemos quase tudo” fora do prazo. Os atrasos relacionados a execução das atividades que antecediam o *I Seminário* acabaram nos forçando a realizá-lo nos dias 6 e 7 de julho, um mês depois do que tínhamos agendado. Em abril, quando a decisão de postergar o evento foi tomada, não atentamos para o fato de que a mudança nos jogava para dentro do período eleitoral, no qual toda publicidade institucional (atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos, ou da administração indireta) precisava ser autorizada expressamente pelo TSE, de acordo com o inciso VI, do artigo 36, da Resolução 22.158/06 do Tribunal. Passou batido, porque naquele exato momento a única pessoa capaz de perceber o equívoco teve que se afastar do processo para resolver um problema muito mais grave: Claudia Chagas foi obrigada a se licenciar para fazer uma cirurgia e restabelecer sua saúde. Ficamos atordoados com a notícia e sem a lucidez serena e decisiva da Secretária.<sup>191</sup>

Os dias voaram. E quando finalmente foram entregues as duas publicações, o livro e o manual, que justificavam a realização do *I Seminário Nacional*, peguei alguns exemplares e fui pessoalmente entregá-los ao Gabinete do Ministro, feliz da vida. A programação tinha sido pensada para que nos dois dias do evento cada um dos autores pudesse fazer uma apresentação de seu texto e lançar questões ao debate. Mais do que uma justificativa, o livro **Classificação indicativa no Brasil** era a razão da festa.

Na manhã do dia seguinte, acho que 27/06/2006, a Assessoria de Comunicação

---

<sup>191</sup> Em abril a equipe do DEJUS estava especialmente empenhada na construção dos princípios e regras conformadores do sistema de garantias dos direitos da criança e do adolescente em discussão no âmbito do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente – CONANDA. Tentávamos contribuir com a elaboração de normas que caracterizassem um “sistema de proteção” com a intenção de fazer da classificação indicativa um subsistema. Em 19 de abril de 2006 foi editada a Resolução nº 113 do CONANDA, que passaria a compor os *consideranda* das portarias sobre classificação.

Social (ACS) do MJ baixou em peso em minha sala. E antes que disséssemos qualquer coisa a respeito, a jornalista-setorista da classificação me pediu que lesse o seguinte texto, publicado na **Folha de S. Paulo**:<sup>192</sup>

**TSE nega 5 pedidos do governo para manter publicidade oficial**

O presidente do TSE (Tribunal Superior Eleitoral), Marco Aurélio Mello, negou ontem cinco pedidos do governo de autorização para manter campanhas publicitárias oficiais nos três meses que antecedem as eleições, porque não as considerou necessárias e urgentes.

Ao negá-los, o ministro advertiu o presidente Luiz Inácio Lula da Silva, sem citá-lo diretamente, sobre o risco de cassação de candidatura ou mandato por abuso de poder.

Marco Aurélio afirmou que a Justiça Eleitoral só pode autorizar a veiculação de publicidade institucional no período eleitoral se houver “grave e urgente necessidade pública”. Segundo ele, seria o caso de “uma epidemia avassaladora, como a gripe aviária que se anuncia, uma catástrofe iminente ou um fenômeno devastador que se pode evitar com atitudes eficazes e imediatas”.

O governo queria usar a logomarca do programa de assistência odontológica “Brasil Sorridente”, distribuir a cartilha educativa “Feijão e Arroz - o Par Perfeito do Brasil” para alunos de escolas públicas, divulgar cartazes do prêmio Professores Brasil, veicular campanha de combate a queimadas em linhas de transmissão e subestação de energia e distribuir material do Projeto Rondon.

No caso da cartilha que estimula o consumo de arroz e feijão, apontou um agravante: o material contém o nome de Lula, o que revelaria desprezo ao princípio constitucional da impessoalidade na publicidade oficial.

Em suas decisões, o ministro afirmou que a reeleição é “um instituto estranho à tradição republicana brasileira” e que o político que concorre ao mesmo cargo “já dispõe de maior valia”.

Tirei os olhos do papel e vi que todos me encaravam com pesar, como num velório. A chefe da ACS disse então que, infelizmente, não seria possível distribuir nenhum dos livros no Seminário porque tanto a marca do MJ<sup>193</sup>, que constava da capa de trás do livro, quanto o nome “Luiz Inácio Lula da Silva”, que compunha a ficha técnica na contracapa do manual, caracterizariam publicidade institucional indevida e ensejariam a cassação da candidatura do Presidente. Na verdade, dizia ela, até o Seminário corria o risco de ser cancelado, mas era preciso aguardar a orientação da SECOM. Golpe duro, na boca do estômago. Perguntei qual era a posição do Ministro Márcio Thomaz Bastos e ela me respondeu que ainda não havia conversado com ele. Por fim, disse-lhe que tentaria avaliar a situação com Claudia Chagas, que estava afastada, e depois com o Ministro. No fim do dia, voltaríamos a conversar.

---

<sup>192</sup> Disponível em: < <http://www.observatoriodaimprensa.com.br/artigos.asp?cod=386ASP003>>. Acessado em: 20 de dez. 2009.

<sup>193</sup> A “marca do MJ” a que me refiro não tem nada a ver com a logomarca do Governo Lula, apelidada de “olodum” por causa das cores fortes, que acompanha os dizeres “Brasil, um país de todos”. Essa marca do MJ que consta da capa de trás do livro consiste numa bandeirinha do Brasil secundada por duas expressões “Ministério da Justiça” e “Governo Federal”. Em tempos de paz, isto é, se não vivêssemos as paranóias de um período eleitoral, uma marquinha dessas passaria despercebida.

Duas horas depois da reunião com a ACS, o diretor-adjunto, Tarcízio Ildefonso, e o assessor jurídico do DEJUS, Anderson Alarcon, me apresentavam a única saída disponível: o artigo 36 da Resolução 22.158/06 do TSE continha um parágrafo 6º estabelecendo que as exceções às condutas vedadas — como a autorização de publicidade institucional — deveriam ser analisadas diretamente pelo presidente do TSE, quando se tratasse de órgão ou entidade federal. Ponderamos juntos e chegamos a conclusão de que deveríamos submeter à análise do Ministro Marco Aurélio Mello não apenas os livros para que ele dissesse sim ou não à divulgação, mas alternativas que descaracterizassem a provável publicidade institucional. Em torno das 18 horas tínhamos três opções de divulgação para oferecer: uma primeira opção apelativa com a contracapa do manual e a marca do livro extraídas a tesoura; uma segunda, com a marca raspada; e uma terceira opção com a marca e a contracapa cobertas com adesivos tampões.

Fui incomodar Claudia Chagas e recebi dela, além da aprovação das alternativas, o ânimo que já me faltava. Ela pediu ao Ministro da Justiça que tentássemos e ele consentiu. Todavia, era preciso encaminhar ao TSE pela Subchefia para Assuntos Jurídicos da Casa Civil, o que acabava tirando o problema das nossas mãos, porém, não das nossas costas. Era quarta-feira quando levamos o problema e as soluções que produzimos ao Palácio do Planalto.

Quinta-feira e nada: o dia 29 de junho acabou e sequer tivemos notícia de qualquer providência adotada.

Sexta-feira e nada. A contagem regressiva para o *I Seminário Nacional* havia começado e a aflição também. Mesmo sem respostas, mandamos confeccionar 1000 adesivos na expectativa de distribuir 500 manuais e 500 livros devidamente tapados.

Sábado de manhã, em casa, fui informado que a Advocacia-Geral da União (AGU) avaliava que o caso não era relevante o suficiente para merecer uma provocação ao Presidente do TSE, pois, poderia parecer uma provocação barata; e, por fim, recomendava que os livros não fossem distribuídos.

A semana começou com a classificação indicativa na pauta dos jornais de temática nacional e telejornais das grandes emissoras. A cobertura especializada em cultura e política dava destaque ao evento, o que nos dispensava de ter que justificar a relevância do tema. Por outro lado, quem no MJ tinha dúvidas sobre a divulgação dos livros fechou com a posição da ACS: nada deve ser distribuído, nem nota de esclarecimento. Contudo, para minha surpresa, não da Claudia, o Ministro da Justiça

permitiu que tentássemos obter uma autorização, digamos, informal para divulgação dos livros.

No dia 4 de julho, tentamos de todos os modos falar com o Ministro Marco Aurélio, mas seus assessores no STF e no TSE informavam que ele estava incomunicável trabalhando no julgamento de questões prementes: “Amanhã, quem sabe”, foi o melhor que conseguimos.

Na véspera do evento, passei a manhã resolvendo problemas logísticos, atendendo a jornalistas e esperando Godot. E não é que, depois do almoço, ele apareceu: Claudia Chagas ligou para dizer que tinha conseguido falar com o Ministro Marco Aurélio e que ele me receberia imediatamente.

Em poucos minutos estava diante do Ministro, com os livros na mão e com o coração na boca. Mas não fui recebido, como se recebe um advogado em despacho. O Ministro Marco Aurélio Mello me acolheu como acolheria a Claudia Chagas em pessoa: colocou-me numa poltrona a seu lado e me pediu para lhe explicar o que continham os livros. Falei um pouquinho sobre cada autor e seu texto, detendo-me sobre o significado da participação destacada de José Gregori no livro e no evento. De um jeito muito afável me exigiu detalhes em relação a algumas passagens e, então, pegou os livros e passou a examiná-los. Enfim, lhe mostrei as três alternativas que havíamos pensado para poder divulgar o livro sem que pudesse configurar publicidade institucional.

Disse-me que bastava cobrir a marca e a ficha técnica com os adesivos e poderíamos distribuir os livros. Fez uma marca a caneta na capa do exemplar que continha a solução autorizada e, então, um comentário jocoso sobre Daniel de Volterra, pintor italiano que entrou para história por ter tapado os nus do afresco de Michelangelo na Capela Sistina (não fui capaz de captar no momento o espírito do comentário pois, não fazia a mínima idéia de quem era o sujeito). Tive tempo ainda de dizer a ele que antes de colocarmos os adesivos rasparíamos a marca, é que durante a conversa me ocorrera a possibilidade de alguém tirar o adesivo da capa de trás do livro para afirmar que tínhamos distribuído daquele jeito. O Ministro assentiu com a cabeça e, assim, fui embora, nas nuvens.

Liguei para a Claudia Chagas do caminho para comemorar e agradecê-la por mais aquela. Liguei para o Tarcízio e também falei com o Anderson: tínhamos motivos para comemorar e também para raspar 500 livros e etiquetar 1000. Nesse mesmo dia devo ter relatado o encontro com o Ministro Marco Aurélio Mello umas vinte vezes. E a história se espalhou de tal forma dentro do Governo que um mês depois ainda

encontrava quem me desse os parabéns. A avaliação geral era que tínhamos conseguido fazer algo (obter uma autorização) que ninguém mais tinha, algo até então considerado impraticável. É por isso que a memória desse encontro é tão importante para a compreensão da história da classificação indicativa: a partir desse episódio o trabalho de regulamentação da classificação indicativa conquistou, no boca a boca, o respeito da maioria do Governo.

Depois desse sufoco danado o *I Seminário Nacional sobre classificação indicativa* seria, de qualquer forma, um evento tranqüilo. E foi. Como os representantes das emissoras haviam recusado o convite para participar do livro, todas as exposições continham críticas construtivas à classificação, sempre com o intuito de aprimorar o trabalho para fazê-lo de fato um instrumento efetivo de garantia dos direitos humanos de crianças e adolescentes. Contudo, a ausência “da” oposição à classificação indicativa diminuiu a intensidade do contraditório e, por conseqüência, prejudicou a discussão de algumas questões relacionadas à classificação.

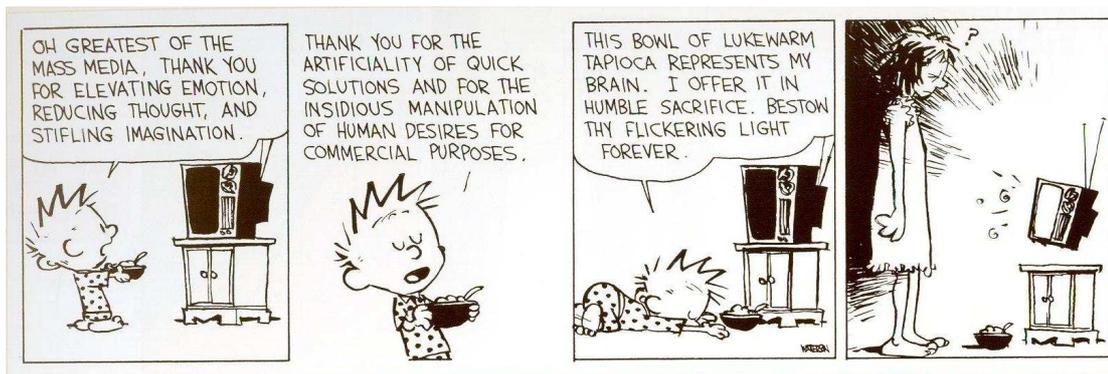
Por exemplo, não se discutiu esta questão que diferentes pesquisadores em todo mundo vêm tentando há anos responder: “Qual o impacto e a influência que a violência e o sexo retratados tão freqüentemente pela televisão podem produzir sobre a formação de crianças e adolescentes?” Provavelmente, nem se o evento pudesse contar com os mais qualificados representantes da *indústria da comunicação* e pudesse durar um ano conseguiríamos produzir respostas consensuais e definitivas. É possível, no entanto, que se tivéssemos discutido abertamente, já naquela época teríamos compreendido com clareza que, justamente por existirem dúvidas sobre os danos à criança e ao adolescente, a Constituição obriga o Estado, a família e a sociedade a adotarem — com prioridade absoluta — formas eficazes de proteção. É isso que pretende ser a classificação indicativa: uma garantia oferecida à criança e ao adolescente para que possam participar do processo de comunicação de forma equilibrada com os demais participantes adultos. Não é e nem nunca será uma restrição à liberdade de expressão do empresário X ou Y. Pelo contrário, a classificação indicativa é um benefício aos meios de comunicação já que sem ela a incapacidade absoluta da criança deveria se impor como um limite intransponível à programação, inviabilizando a própria existência do processo comunicacional estabelecido pela televisão. Na prática, a classificação indicativa — concebida com ou sem vinculação horária — pretende impedir que o Edir Macedo ou o João Roberto Marinho possam estabelecer relações diretas com nossos filhos, sem a nossa mediação.

Recorrendo à teoria dos estágios (*hard stage theory*) de Kohlberg e Piaget e à teoria crítica da “Escola de Frankfurt”, Bárbara Freitag (2006, p. 186) tentou no *I Seminário* problematizar essa questão do impacto da seguinte forma:

A criança age e reage aos estímulos expostos fazendo a sua triagem, filtragem e seu remanejamento, assimilando o que lhe parece “adequado” dentro do estágio, patamar ou nível atingido e rejeitando o que não lhe interessa ou parece improcedente. As crianças e adolescentes não podem ser encaradas como massa informe, amorfa, que podem ser modeladas à revelia de sua vontade e independentemente de sua consciência, nem devem ser encarados como “passivos”. Eles agem e reagem aos estímulos de diferentes maneiras e de acordo com o seu nível de compreensão da situação. Não se prestam para um treinamento de “estímulo e resposta” preconcebida ou intencionada. São seres criativos capazes de aprendizagem e de julgamento próprio, resguardadas as etapas de sua formação ou gênese intelectual e moral. Mas também não podem ser tratadas, antes do tempo, como adultos que já poderiam ou deveriam ter atingido a maturidade biológica, lingüística, moral, cognitiva, em suma: a autonomia moral.

No Brasil, as pesquisas (ou a falta delas) não nos permitiram ir além da faca de dos gumes descrita por Freitag: a criança não é “tábula rasa ou uma tela limpa na qual qualquer programa de televisão, cinema, rádio ou Internet deixará as suas marcas, segundo seus grupos de interesse”, mas tampouco tem capacidade para discernir o que lhe favorece ou prejudica. As tirinhas do Calvin (WATTERSON, 2005), apresentadas na seqüência, expressam com perspicácia as particularidades da relação entre crianças, adolescentes e conteúdos midiáticos.

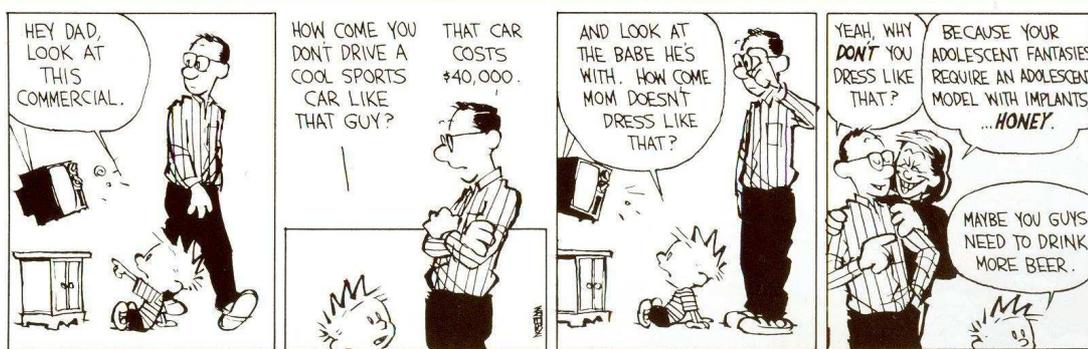
Esta primeira tirinha exprime o modo como costumamos ver as crianças diante da tevê: abduzidas e subjugadas.



Já estas duas, conseguem traduzir a visão da criança (de mais de sete anos) sobre a programação da tevê, que não pode ser simplesmente descrita como “passiva”:



Esta quarta tirinha, que retrata o impacto da publicidade de “produtos adultos” sobre crianças, é a que melhor expressa a ambivalência da programação apontada por Bárbara Freitag:



Por fim, uma quinta e última tirinha capaz de revelar a cilada na qual a pesquisa sobre o tema “impacto e influência” talvez tenha caído:



Mas o truque ou a esperteza de se perguntar o que não se pode, com pruridos, responder, não impede que gente como Drauzio Varella (em artigo publicado **Folha**, em 4/05/2002), que de modo algum pode ser acusado de manter uma relação odiosa com os *donos da mídia*, sustente que o aumento do sexo e da violência na tevê ocasione e aumente sexo e da violência nas ruas:

Apesar do consenso existente entre os especialistas de que há muito está caracterizada a relação de causa e efeito entre a violência exibida pelos meios de comunicação de massa e a futura prática de atos violentos pelos espectadores, o tema costuma ser abordado com superficialidade irresponsável pela mídia, como se essa associação ainda não estivesse claramente estabelecida.

Se pudéssemos contar, por exemplo, com levantamentos sobre o número de crianças feridas com tesouras antes e depois de uma cena em que o personagem morre com esse objeto cravado nas costas, como a que se vai mostrar logo abaixo (exibida no último capítulo da novela “Cobras e Lagartos” da Rede Globo), ficaríamos mais seguros e à vontade para endossar a afirmação da relação causal. Mas, mesmo assim, dá para fazer coro com Neil Postnam (2006, p. 94) para afirmar “que a televisão destrói a linha divisória entre infância e idade adulta [Porque] a mídia eletrônica acha impossível reter quaisquer segredos. Sem segredos, evidentemente, não pode haver uma coisa como a infância”. E o mais grave é que a destruição dessa “linha divisória” não parece significar apenas que a criança passa a consumir como um adulto (sapatos de salto alto, celulares, maquiagens, bebidas, etc.), mas passa a ser considerada um objeto acessível ao consumo sexual por adultos; noutras palavras, é possível estabelecer relações de causa e efeito entre o crescimento da pedofilia e da pornografia infantil com a crescente “adultização” da imagem da criança.

Contudo, é importante frisar que a classificação indicativa não se justifica como instrumento de proteção porque temos certeza de que a exposição incontrolada de crianças e de adolescentes a conteúdos inadequados de sexo e violência na televisão causa danos. Não é porque estamos certos, mas porque temos dúvidas. Se estivéssemos seguros de que tal exposição prejudica o desenvolvimento infanto-juvenil só nos restaria proibi-la. Em caso de dúvida temos uma opção: oferecer aos pais condições para que eles próprios avaliem e decidam sobre a nocividade da programação. E nisso consiste a classificação indicativa: trata-se de uma informação sobre conteúdos audiovisuais com vistas a qualificar escolhas.

A classificação indicativa pode ser vista e descrita como um instrumento de “empoderamento” dos pais não porque simplesmente o MJ quis assim. É o que a Constituição dita. Entre atribuir ao Estado o controle da programação e deixar ao bel-prazer das emissoras a exibição de qualquer coisa que rendesse audiência, a Constituição reforçou o poder familiar, a responsabilidade de pais e mães escolherem o que é mais adequado aos seus filhos.

A Portaria nº 1.100, de 14 de julho de 2006, que concluiu a regulamentação da classificação indicativa de diversões públicas especialmente obras audiovisuais destinadas a cinema, vídeo, dvd, jogos eletrônicos, jogos de interpretação (RPG) e congêneres, não poderia desdizer a Constituição. E consagrou o princípio, fixado no art. 227 da CF, da co-responsabilidade (subsidiária, nesta ordem) da família, da sociedade e do Estado na garantia à criança e ao adolescente do direito à educação, ao lazer, à cultura e à dignidade. Começando a análise da Portaria por seus dispositivos finais, é fácil verificar que ela corrige aquele equívoco histórico que colocava o MJ na porta do cinema para controlar o acesso de crianças e de adolescentes mesmo acompanhados de seus pais:

Art. 18. A informação detalhada sobre o conteúdo da diversão pública e sua respectiva faixa etária é meramente indicativa aos pais e responsáveis que, no regular exercício de sua responsabilidade, podem decidir sobre o acesso de seus filhos, tutelados ou curatelados a obras ou espetáculos cuja classificação indicativa seja superior a sua faixa etária.

Parágrafo único. O acesso de que trata o caput deste artigo está condicionado ao conhecimento da informação sobre a classificação indicativa atribuída à diversão pública em específico.

Art. 19. Cabe aos pais ou responsáveis autorizar o acesso de suas crianças e/ou adolescentes a diversão ou espetáculo cuja classificação indicativa seja superior a faixa etária destes, porém inferior a 18 (dezoito) anos, desde que acompanhadas por eles ou terceiros expressamente autorizados.

Ao dizer que “é meramente indicativa aos pais e responsável” a Portaria — apontando para o futuro — tenta corrigir também a confusão criada pela *indústria da comunicação* de que a classificação de conteúdo por faixas etárias não poderia ser mais do que uma indicação às empresas, mesmo às empresas concessionárias do serviço público de radiodifusão. A Portaria 1.100/2006 reconhece que os pais são os primeiros a responderem pela proteção dos direitos de seus filhos e a eles a classificação se apresenta como uma indicação sobre a inadequação de determinado programa.

Além de esmiuçar procedimentos e prazos processuais, a Portaria nº 1.100 cria, no art. 11, o “Grupo Permanente de Colaboradores Voluntários para auxiliar na

atividade de classificação indicativa”. Esse Grupo, composto por qualquer cidadão interessado em colaborar, começou a ser formado em 2005 e há quase um ano participava da análise de produtos audiovisuais em grau de recurso, porém, informalmente. Com o mesmo intuito de ampliar a participação dos cidadãos na classificação, o art. 6º reforça a vinculação dessa política ao sistema de garantia da criança e do adolescente ao dispor que: “Todo cidadão interessado está legitimado a averiguar o cumprimento das normas de Classificação Indicativa, podendo encaminhar ao Ministério da Justiça, ao Conselho Tutelar, ao Ministério Público, ao Poder Judiciário e ao Conselho de Direitos da Criança e do Adolescente – CONANDA representação fundamentada nas obras e diversões abrangidas por esta Portaria.”

Por fim, a Portaria nº 1.100 lastreia a atividade de análise no **Manual da Nova Classificação Indicativa**, criado por outro regulamento de hierarquia inferior (Portaria nº 8, de 6 de julho de 2006, da Secretaria Nacional de Justiça). O parágrafo único do art. 5º não diz com todas as letras que o **Manual**, “constituído por regras, indicadores, parâmetros e procedimentos”, era obrigatório apenas para o DEJUS, isto é, a regra não explicava que o **Manual** surgia para dar mais objetividade e transparência ao trabalho de classificação realizado pelo Estado.<sup>194</sup> Na época de elaboração do texto não podíamos imaginar que seria necessário explicar tudo nos “mínimos detalhes” (como dizia aquela personagem da “velha da Praça”), e que, por causa do Manual, seríamos atacados pelo “excesso de objetividade” por produtores e roteiristas associados à AR – “Associação dos Roteiristas”. Pois se a competência de exercer a classificação é do Estado, não nos parecia relevante dizer que o Manual não poderia obrigar quem não está obrigado a fazer a classificação. Esse é um dos argumentos apresentados em 2007, quando a guerra declarada se inicia, portanto, não vamos passar o carro na frente dos bois.

Sobre o **Manual**, vale relatar ainda dois importantes desdobramentos de sua vigência em 2006. O primeiro desdobramento se deu em 12 de julho, uma semana após adquirir validade jurídica. Nesse dia o Diário Oficial da União publicou despacho do diretor-adjunto do DEJUS classificando como “Livre”, para veiculação em qualquer

---

<sup>194</sup> Além do trabalho de investigação realizado com a Andi sobre as características dos dois modelos de classificação — por conteúdo e por faixa etária — mundialmente conhecidos e utilizados, a elaboração do manual baseou-se sobremaneira na experiência acumulada pelo DEJUS. Quando falo em experiência quero enfatizar os milhares de produtos analisados e as centenas de problemas abordados. O Manual revela passo-a-passo como se processa a classificação indicativa. Ele evidencia como é o *modus operandi* da classificação, descortina a metodologia que sustenta todo o trabalho e especifica os procedimentos relativos às três fases da análise: descrição fática, descrição temática e gradação.

horário, a versão *gay* do Programa “Beija Sapo” da MTV. No parecer que justificou tal classificação, Tarcízio Ildefonso esclarecia:

Desde o advento da Portaria nº 8 da Secretaria Nacional de Justiça (SNJ), de 6 de Julho de 2006, publicado no Diário Oficial da União (DOU), Seção I, página 43, o exercício de Classificação Indicativa de obras audiovisuais, exercido regularmente pelo Ministério da Justiça, ficou vinculado aos termos contidos no ‘Manual da Nova Classificação Indicativa do Ministério da Justiça’, disponível ao acesso e consulta pública pelo sítio eletrônico <http://www.mj.gov.br/classificacao>.

O referido manual, além de harmonizar os atos normativos referentes à atividade de Classificação Indicativa com a legislação constitucional vigente e o Estatuto da Criança e do Adolescente (legislação ordinária que trata das penas para o descumprimento da Classificação Indicativa por parte de distribuidores, produtores, programadores e demais responsáveis pela exibição de diversões ou espetáculos públicos, entre os quais a televisão), tem por finalidade propiciar a sociedade informações mais objetivas e detalhadas sobre os critérios utilizados para classificação etária de obras audiovisuais.

Não há menção no referido manual que identifique o beijo protagonizado pelos participantes do programa como inadequação passível de retirar-lhe o horário de veiculação livre.

Ainda que, segmentos sociais possam legitimamente considerar que a expressão de um beijo entre duas pessoas possa revelar conteúdo sexual, não há sustentabilidade legal no sentido de alterar a faixa de veiculação do programa apenas por este motivo.

Importante reiterar que nenhuma reclamação a este respeito (a frequência de veiculação de beijos) foi, até então, dirigida ao Ministério da Justiça, até porque, o espectador parece habituado a presenciar cenas desta natureza em outros programas de entretenimento como telenovelas e filmes veiculados em período vespertino (classificação livre).

Exorbitante seria se o Ministério da Justiça criasse um juízo de excepcionalidade caso cenas de beijo fossem protagonizadas por pessoas do mesmo sexo, o que resultaria em flagrante afronta a princípio constitucional intangível, uma vez que a República Federativa do Brasil tem como fundamento a dignidade da pessoa humana e como objetivo promover o bem de todos, sem preconceito de raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

Em síntese o parecer (e o Ministério da Justiça) concluía que se cenas de beijo entre heterossexuais eram classificadas como livre, isto é, não caracterizavam inadequações, então cenas de beijo entre homossexuais não podiam ter tratamento e muito menos classificação diferente. A repercussão foi imediata: “Ministério libera beijo gay a adolescentes”, foi a chamada da coluna de Daniel Castro na **Folha** de 14/07/2006. O jornalista informava que: “Apesar de ainda ser um tabu em grandes redes, como a Globo, cenas de beijos entre homossexuais podem ser exibidas pela TV em qualquer horário. Essa é a interpretação do Ministério da Justiça, a quem compete fazer a classificação indicativa dos programas”. Esse primeiro desdobramento resultou no afastamento dos moralizadores e na aproximação com a MTV: e o Grupo Abril que nos via, segundo a **Veja**, flertando com a censura, de repente nos vê de namorico com

sua filha mais jovem. Culpa do **Manual** que, com todas as suas deficiências, mostrava ao que vinha: diversificar e qualificar o debate em torno da classificação.

O outro desdobramento foi uma provocação às emissoras. No bom sentido. Em agosto de 2006, a SNJ do Ministério convidou, por meio do Of. Circular 02 SNJ/MJ, as emissoras a testarem as novas regras e os novos padrões de veiculação de conteúdo audiovisual. Embora a Portaria nº 1.100/2006 e o **Manual** tivessem fixado os parâmetros para o exercício da classificação indicativa do cinema e congêneres, ambos continham as bases conceituais e normativas que seriam utilizadas para a regulamentação da televisão. O texto do Ofício enviado às emissoras dizia que:

Em virtude das especificidades tecnológicas e das peculiaridades da programação veiculada pela televisão, julgamos oportuno que este veículo fosse distinguido por um ato normativo específico, a ser publicado até o fim deste ano quando os princípios instituídos pelo novo Manual de Classificação Indicativa (disponível no sítio [www.mj.gov.br/classificacao](http://www.mj.gov.br/classificacao)) estarão suficientemente aplicados e sedimentados.

Todavia, ainda que não tenhamos, hoje, uma regulamentação específica para a classificação indicativa dirigida à televisão, os parâmetros gerais e os padrões estabelecidos no referido Manual (em sintonia com as leis federais 8.069/90 e 10.359/01) já nos oferecem condições objetivas de informar os telespectadores sobre o conteúdo de programas veiculados e sobre as faixas etárias a que não se recomendem.

Assim sendo, certos de que o cumprimento da Constituição Federal e da legislação vigente é condição essencial para a caracterização de empresas socialmente responsáveis, convidamos a [emissora] a aplicar o Manual da Nova Classificação Indicativa a toda sua programação, sobretudo fazendo veicular os programas com a sua respectiva classificação.

Em meados de 2006 anunciávamos a conclusão do trabalho de regulamentação da classificação indicativa para dezembro do mesmo ano. Acreditávamos que, superado o período eleitoral, seria possível editar a Portaria da televisão e encerrar a história. Com o Ofício, portanto, a gente queria oferecer às emissoras de televisão seis meses de testes; imaginando que nesse intervalo pudessemos receber críticas e aprimorar o **Manual**. E como todos (Governo, emissoras, MPF, sociedade civil, etc.) já nos conhecíamos bem, sabíamos que, em caso de boicote (ninguém testa nada e não diz uma palavra sobre o texto), poderíamos pelo menos afirmar que as emissoras haviam se omitido, estrategicamente (isso ainda funcionava naquele momento).

O “convite” às emissoras era para ser a última iniciativa do ano com repercussão pública. Depois disso, deveríamos sair de cena até que as eleições acabassem. Avaliávamos que a cobertura oferecida à Portaria 1.100/2006, tratada como “flexibilização”, tinha produzido um efeito bastante favorável ao desenvolvimento do

trabalho, isto é, tinha pavimentado o caminho para a regulamentação da televisão. A “Portaria do Cinema” acabou funcionando como uma espécie de “Carta aos Brasileiros”<sup>195</sup> da primeira eleição de Lula e acalmou o Mercado da comunicação. Tranqüilizou de tal forma os *donos da mídia* que a Globo mandou o “Fantástico” bater palmas para a gente: no domingo, 16/07/2006, foi veiculada a matéria “Em breve nos cinemas” (transcrita parcialmente a seguir):<sup>196</sup>

A partir desta terça-feira, crianças e adolescentes podem assistir a qualquer filme classificado como impróprio a menores de 16 anos. A única ressalva é: eles precisam estar acompanhados dos pais ou de um adulto responsável.

“Tem que ser assim. Não precisava nem ter permissão dos pais”, comenta Mateus Coltrin, de 14 anos.

Calma, Mateus! As regras mudaram, mas isso não quer dizer que liberou geral. “Eu estou absolutamente grata a essa nova lei que acaba com a proibição”, afirma a psicanalista Eliana Helsinger.

“Censurar é muito difícil. Eu não gosto da censura. Eu prefiro o meu julgamento”, defende Marco Antonio Simões, pai de um jovem.

A nova portaria do Ministério da Justiça, que será publicada nesta segunda-feira no Diário Oficial, regula o acesso de menores às salas de cinema. As normas estão no manual da nova classificação indicativa do ministério.

“O filme é recomendado ou não recomendado pelo Ministério da Justiça. É apenas um aconselhamento. É uma informação que se oferece aos pais”, explica o diretor de classificação do Ministério da Justiça, José Eduardo Romão. [...]

Com o novo critério, o Estado transfere para os pais a decisão sobre o que os filhos menores podem ou não ver nos cinemas.

A cordialidade contida no texto associada à idéia (equivocada) de que “o Estado transfere para os pais” uma responsabilidade que é constitucionalmente da União fez com que parte dos nossos aliados de primeira hora começassem a desconfiar de nossa estratégia. Até porque desde maio de 2006 circulava e repercutia bastante entre os integrantes da campanha *Quem Financia a Baixaria é contra a Cidadania* um texto escrito por Marcos Nisti (“Um voto de desconfiança: indicação classificativa ficará por conta das próprias concessionárias de tv”) em contraponto à matéria “Um voto de confiança” de Keila Jimenez do jornal **O Estado de São Paulo**. Em seu texto-

---

<sup>195</sup> “Carta aos Brasileiros foi o título dado a um texto assinado em junho de 2002 pelo então candidato à presidência da república do Brasil, Luís Inácio Lula da Silva, assegurando que, em caso de sua vitória, a sua agremiação, o Partido dos Trabalhadores (PT), respeitaria os contratos nacionais e internacionais.

Iniciativa polêmica, argumenta-se que garantiu a neutralidade e, depois, a simpatia dos empresários ao presidente eleito em outubro de 2002, mas também que representou o afastamento do Partido dos Trabalhadores de seus ideais voltados aos trabalhadores”. Texto extraído da Wikipédia: <[http://pt.wikipedia.org/wiki/Carta\\_aos\\_Brasileiros\\_\(Lula\)](http://pt.wikipedia.org/wiki/Carta_aos_Brasileiros_(Lula))>

<sup>196</sup> A transcrição da matéria está integralmente disponível em: <http://fantastico.globo.com/Jornalismo/FANT/0,,MUL695811-15605.00.html>.

resposta<sup>197</sup>, Nisti assim se manifestava —“num misto de espanto, desapontamento e revolta” — sobre as mudanças na regulamentação do cinema:

As TV's pagas são um capítulo à parte. Esse tipo de mídia que não sofre nenhum tipo de controle de nada e de ninguém estão agora preocupadíssimos com esse manual. Como editar videoclipes, as reprises das séries em horários alternativos, e como cita o diretor-geral dos canais Telecine, João Mesquita, “Temos nossa seção erótica, mas não temos sempre filmes sem nenhuma cena de violência e nudez para passar às 3 da tarde”. Prontamente ele foi acalmado pelo Sr. Romão do Ministério da Justiça, que simplifica: “Sei que eles precisam das reprises, dos horários alternativos de exibição. Só pediremos que informem ao telespectador, antes do programa ir ao ar, qual é a sua classificação, se há cenas de violência e sexo. Cabe aos pais tirar seus filhos da frente da TV”.

E foi assim o tempo todo em 2006: falávamos em classificação para o cinema e as pessoas entendiam “televisão”. Marcos Nisti consegue criar uma confusão ainda maior ao mencionar a TV por assinatura. Mais um motivo para a gente querer encerrar o ano logo, evitando a propagação de mais ruídos. Mas a Globo não nos deixou.

Não deixou porque o procedimento administrativo iniciado em 28 de abril para verificar as inadequações da novela “Cobras & lagartos”, exibida em torno das 19 horas, nos compelia à decisão **inédita** de reclassificar já em agosto de 2006. Isto é, depois de passar quatro meses acompanhando a novela, o processo reunia elementos suficientes para a reclassificação: a) 1ª Notificação à emissora / 1ª Nota Técnica (Of. 93/2006, de 03/05/2006); b) Resposta da emissora (manifestação da emissora, em 15/05/2006); c) 2ª Nota Técnica / 2ª Notificação à emissora - Reincidência de inadequações (Of. 115/2006, recebido em 02/06/2006); d) Recomendação do Ministério Público Federal no RJ (Of. 244/2006 a Recomendação nº 002/2006): “Recomendar à Diretoria Geral de Programação da TV Globo, através de seu Diretor, que seja revista a formatação de conteúdo da novela ‘Cobras e Lagartos’, para que esta se torne adequada ao horário de exibição e à classificação indicativa Livre...”; e) Resposta da emissora / Informação ao Ministério Público (Of. DIJUR 511/2006, de 08/06/2006); f) 3ª Nota Técnica / Alegações Finais - constata reincidência na apresentação de inadequações (Of. 151/2006, de 05/07/2006); g) Moção de Repúdio, de 06/07/2006: “O Segundo Conselho Tutelar de Santo André em conjunto com o Movimento Negro (...) decidem REPUDIAR A FUNDAÇÃO ROBERTO MARINHO DE TELECOMUNICAÇÕES, tendo em vista, o modo com que a sua programação tem sido apresentada em horário nobre. As novelas SINHA MOÇA, COBRAS E LAGARTOS, BELÍSSIMA e o programa A DIARISTA tratam a questão étnica-racial, trabalho infantil, Abrigos

---

<sup>197</sup> Disponível em: <http://www.desligueatv.org.br/osferas/19.html>. Acessado em: 20 de dez. de 2009.

(orfanato) e Conselho Tutelar de forma totalmente equivocada”; h) Alegações Finais da emissora /Informação ao Ministério Público; i) Informação ao Ministério das Comunicações (Of. 172/2006, de 31/07/2006); j) 4ª Nota Técnica / Memorando ao DEJUS - constata a reincidência na apresentação de inadequações (Memorando nº 25/2006, de 14/08/2006).<sup>198</sup>

Difícil acreditar que com “Cobras & lagartos” a Globo quisesse testar a consistência da *Nova Classificação* e demonstrar o quão insignificante era o trabalho do DEJUS. A missão evidente da novela era comercial: a Globo precisava recuperar a audiência (em torno dos 35 pontos) das 19 horas, depois do “insucesso” da novela “Bang Bang” (que rendeu aproximadamente 27 pontos). Mas é possível apostar que João Roberto Marinho e seus irmãos apostavam que a “paranóia eleitoral” do Governo paralisaria inclusive a classificação indicativa. E teria paralisado se eles não tivessem abusado tanto. No primeiro capítulo, veiculado no dia 24/04/2006, a novela exibiu (conforme 1ª Nota Técnica) “moças usando apenas calcinhas e com os seios nus”. Daí até o último capítulo foi um festival de baixarias, digo, de inadequações. A ponto do diretor-adjunto do DEJUS ter escrito em seu parecer (exarado em 7/11/2006) pela reclassificação da novela:

*Tendo como referência o acervo do Ministério da Justiça com todas as novelas classificadas para o horário livre e, portanto, exibidas antes das 20 horas, COBRAS & LAGARTOS é sem dúvida uma das novelas mais violentas já exibidas “com classificação propícia a todas as idades” em toda a história da teledramaturgia brasileira.*

*Não foi por outro motivo, senão em dar cumprimento ao dever legal imposta à Administração Pública pelo artigo 74 da Lei nº 8.069/90, que o Ministério da Justiça buscou incansavelmente, dialogar com a emissora detentora dos direitos de exibição de COBRAS & LAGARTOS, uma solução que, ao mesmo tempo, possibilitasse sua permanência em horário livre e resguardasse o telespectador mirim de conteúdo inadequado as suas especificidades cognitivas, emocionais e psicológicas, decorrentes da tenra idade.*

*Ainda assim, praticamente todas as modalidades de violência estiveram presentes durante o período de veiculação de COBRAS & LAGARTOS; criteriosamente identificados pela atividade de monitoramento de Classificação Indicativa, exercida pela CCLASS.*

Como registra o parecer de Tarcízio Ildenfonso, nós não queríamos reclassificar a novela: porque, de um lado, tínhamos dúvida se o novo modelo suportaria uma decisão desse tamanho e, de outro, porque não queríamos ser acusados de fazer campanha contra a reeleição do presidente e ser defenestrados da Administração. Antes

---

<sup>198</sup> A petição inicial da Ação Civil Pública nº 20065101021511-6, proposta pelo MPF no Rio de Janeiro, contém informações detalhadas sobre toda argumentação produzida pelo MJ, pela Globo e pelo próprio MPF nesse caso.

de acolher o parecer e decidir pela reclassificação como “*PROGRAMA NÃO RECOMENDADO PARA MENORES DE DOZE (12) ANOS: INADEQUADO PARA ANTES DAS VINTE (20) HORAS*”, firmamos um **Termo de Compromisso** com a Rede Globo, sob a supervisão do MPF, cujas cláusulas foram elaboradas pelos próprios advogados da emissora. Segue na íntegra o teor da correspondência, datada de 21/08/2006, na qual a emissora se compromete:

GLOBO COMUNICAÇÃO E PARTICIPAÇÕES S.A, inscrita no CNPJ sob o nº 27.865.757/0001-02, com sede na Rua Lopes Quintas, 303, Jardim Botânico, Rio de Janeiro, vem, em atenção ao procedimento administrativo em referência, assumir junto a esse Ministério o seguinte compromisso:

A novela “Cobras & Lagartos” obteve desse Ministério, após prévia análise de sua sinopse, classificação indicativa Livre. De fato, sempre foi intenção desta emissora que o conteúdo da referida obra seja adequado para todas as idades. Tanto é assim que, recentemente, a GLOBO realizou adequações na novela, a fim de que não sejam exibidas cenas não compatíveis com a classificação livre, o que pode ser facilmente verificado por V. Sra. na análise dos capítulos da novela já exibidos.

Desta forma, considerando o interesse da GLOBO em contribuir com o Departamento de Justiça e Classificação, e objetivando ainda pôr fim ao presente procedimento administrativo, assume, por meio desta, o **COMPROMISSO** de manter a obra “Cobras & Lagartos” rigorosamente dentro dos critérios apontados por esse Ministério como tendências de indicação da categoria de classificação indicativa LIVRE, não exibindo cenas impróprias para a classificação indicativa da obra até o seu término, entre elas cenas que contenham, cumulativa ou alternativamente, os seguintes conteúdos:

- a** - conteúdo violento com presença de armas (brancas ou de fogo);
- b** - atos criminosos com lesões corporais ou contra a vida;
- c** – nudez;
- d** - linguagem e/ou gestos obscenos;
- d** - consumo de drogas ilícitas;
- e** - excessivo consumo de drogas lícitas;
- f** – insinuação de sexo.

Contando mais uma vez com a prestigiosa atenção de V. Sra. firmamo-nos.

Atenciosamente,

Globo Comunicação e Participações S.A.

Decidimos acolher esse compromisso — o primeiro que a Globo assumia perante o MJ — e suspender o processo, mantendo, portanto, a classificação “Livre” da

novela. Mas na mesma semana em que publicávamos no DOU o compromisso, “Cobras & Lagartos” cravava 46 pontos de audiência.<sup>199</sup> De Brasília se podia ouvir a comemoração no Projac. E quando alguém, lá pelas tantas, suspendeu o riso para perguntar: “— Mas, e agora com Termo de Compromisso?” O Wolf Maia, diretor da novela, deve ter respondido com outra pergunta: “— E por que mexeríamos num time que está ganhando?” E assim a festa pôde prosseguir até o Leblon.

O monitoramento dos meses de setembro e outubro registra mais inadequações. Não contente, chega a última semana da novela, em novembro, e a Globo decide assassinar a tesouradas o compromisso assinado; como se pode ver na cena (parcialmente reproduzida nesta seqüência de fotos abaixo):



Morria o vilão da novela e com ele nossa expectativa de que a Globo pudesse cumprir acordos (que não contemplassem imediatamente os interesses econômicos de seus acionistas).

Diferentemente do que imaginávamos, a reclassificação da novela não nos colocou contra a parede. Muito antes pelo contrário, os problemas causados por “Cobras & Lagartos”, aliados ao reconhecimento governamental do esforço realizado pela SNJ (= Claudia Chagas + DEJUS) em resolvê-los de forma negociada, deram o empurrãozinho que faltava para a conclusão do processo de regulamentação. A novela era o último acontecimento daquela sucessão iniciada em 7/09/2003, no dia em que o Gugu promoveu o seu “Domingo Ilegal”. Alcançávamos, assim, “o ponto” (estou

<sup>199</sup> Informação disponível em: < <http://sattvaudiencias.wordpress.com/2010/02/01/audiencia-detalhada-%E2%80%98-cobras-lagartos%E2%80%99/>>. Acessado em: 20 de dez. 2009.

visualizando o gráfico da página 155) para estabilização normativa. Tanto é que no final de novembro já tínhamos uma versão da “Portaria da Tevê” para publicar no dia 11 de dezembro, segunda-feira, em comemoração ao Dia Internacional dos Direitos Humanos. A **Folha** noticiou nossa pretensão:<sup>200</sup>

#### **Governo cria mecanismo contra baixaria**

O ministro Márcio Thomaz Bastos assina no próximo dia 11 portaria mudando as regras de classificação indicativa de TV.

Entre as novidades, estão a obrigatoriedade de classificação para os canais pagos (inexistente até hoje) e a adoção, por todas as TVs, de um manual que diz o que pode ser exibido em cada horário e de um conjunto de símbolos para informar ao telespectador as inadequações de cada programa.

A medida que terá maior impacto nas redes abertas, no entanto, será um novo mecanismo para coibir abusos, a classificação cautelar. Pela nova portaria, um programa será automaticamente reclassificado ao levar a segunda advertência do Ministério da Justiça. Hoje, a reclassificação só ocorre após toda a tramitação de um processo administrativo, o que leva no mínimo três meses.

Pelas novas regras, “Cobras & Lagartos” não teria chegado ao fim no horário livre (até 20h). A novela foi advertida logo na primeira semana. Um mês depois, recebeu a segunda advertência. Em agosto, a Globo se comprometeu a não exibir mais cenas violentas ou eróticas e o processo foi encerrado. Se a nova portaria estivesse em vigor, já no final de maio “Cobras & Lagartos” teria sido reclassificada para as 20h.

Segundo José Eduardo Elias Romão, diretor do departamento de classificação, as novas regras valerão 45 dias após a publicação da portaria.

Todavia, contudo, porém, entretanto, a Portaria não saiu em dezembro. O Ministério da Justiça decidiu não editar a regulamentação da televisão atendendo a um pedido da ABERT para que a *indústria da comunicação* pudesse estudar melhor o conteúdo da proposta.<sup>201</sup> Ficava adiado para janeiro de 2007 o regulamento da tevê, isto é, para o segundo mandato do Presidente Lula, do qual nosso Ministro não participaria.

Foi então que, de um lado, a luz vermelha se acendeu e, do outro, os sinos dobraram: era a guerra que estava começando.

#### **A guerra da tevê**

Alarmados com o adiamento, ANDI, MPF e campanha *Quem Financia a Baixaria é contra a Cidadania* passaram a nos exigir explicações. Embora toda equipe do DEJUS mantivesse uma relação de parceria com essas três instituições pró-regulamentação, não podíamos ser poupados das cobranças dirigidas ao MJ.

---

<sup>200</sup> Matéria disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/ilustrad/fq2711200603.htm>>. Acessado em: 20 de dez. 2009.

<sup>201</sup> No dia 13/12/2006, nos reunimos com o recém-eleito presidente da ABERT, Daniel Pimentel Slaviero e com representantes da Globo, da Record e do SBT. Eles argumentaram que as “novas regras” divulgadas pela imprensa (**Folha**, em especial) precisavam ser apreciadas pelo setor e, para tanto, pediam 90 dias para oferecer sugestões. O Ministro de Justiça, Márcio Thomaz Bastos, ponderou que ele próprio não dispunha de tanto tempo, mas que seria possível aguardar até janeiro.

Decidimos reforçar o movimento pela edição da “Portaria da Tevê” fazendo o lançamento do livro elaborado pela ANDI (como resultado daquela pesquisa contratada em dezembro de 2005): **Classificação indicativa: construindo a cidadania na tela da tevê**. Na verdade, o livro foi resultado do auto-comprometimento da ANDI com a elaboração de políticas públicas de garantia dos direitos das crianças e dos adolescentes; pois, por mais próximos que estivéssemos — equipe do DEJUS e equipe da ANDI — apenas sua missão institucional poderia levá-los a firmar as parcerias com a *Save the Children* Suécia e a Fundação Avina para custear a produção e a divulgação das versões em inglês e espanhol. O livro fortalecia a decisão de regulamentar a classificação para a televisão porque trazia, além de argumentos novos em defesa da classificação (como, por exemplo, os resultados da pesquisa sobre *ratings systems* em países democráticos), no “Prefácio do Ministro” o compromisso governamental de concluir o processo. Mas até para nós do DEJUS o texto já parecia pouco em janeiro de 2007; porque sabíamos que, em contraposição, a pressão da Globo sobre o Governo era muita.

No final de janeiro o império contra-ataca: a Globo mobiliza a BAND, o SBT e a Record para uma reunião no MJ, no dia 29, na qual seria discutida a seguinte pauta (enviada por Evandro Guimarães):

**14 h – *Perspectivas e Desafios da Nova Classificação Indicativa sob as óticas da Criação e da Operação, em Televisão.***

Band	<u>Record</u>
Walter Ceneviva	Marcílio Moraes Angelina Muniz Marcio Novaes
<u>Globo</u>	
Roberto Farias Silvio de Abreu Evandro Guimarães Claudia Telles Hailton Silva	SBT  Evilásio Xavier Fernando Almeida (SBT e Band)

**15h30min h - *Aspectos Legais***

<u>Record</u>	<u>SBT</u>
Marcio Novaes	Fernando Almeida
<u>Juristas</u>	<u>Globo</u>
Luiz Roberto Barroso Walter Ceneviva	Evandro Guimarães Claudia Telles

Dias antes dessa reunião acontecer, a Globo e o SBT começam a veicular uma vinheta anti-classificação, exibindo não só a posição daquela emissora e seu absoluto controle sobre a ABERT como também sua disposição em bancar todo aparato bélico para derrubar a classificação. O anúncio institucional colocava uma criança no centro da tela e diante de seu rosto, na altura dos olhos, várias camadas de mãos de adultos saindo dos cantos esquerdo e direito do vídeo para vedar sua visão. Na medida em que o texto abaixo ia sendo dito por um locutor em *off* as mãos iam saindo da frente da criança até deixá-la, sorrindo, completamente livre para ver:

Todo programa de TV Aberta tem uma classificação por idade. Mas o que conta, mesmo, é a sua opinião. Ninguém melhor que os pais pra saber o que seus filhos podem assistir. A televisão brasileira oferece informação, diversão e entretenimento de qualidade e de graça. O limite é você quem dá.

No encontro com o Ministro, os representantes<sup>202</sup> da *indústria da comunicação* se revezaram para atacar, primeiro, o **Manual da Nova Classificação Indicativa** e depois, da segunda metade da reunião em diante, a vinculação entre faixas etárias e faixas horárias: diziam que essas duas imposições transformavam a classificação indicativa em “classificação proibitiva” e, portanto, em censura. Luis Roberto Barroso bem que tentou nos explicar que “uma rosa não deixaria de ser uma rosa e de exalar seu perfume se a chamássemos por outro nome”, depois de passar alguns minutos fazendo questão de esclarecer que não estava ali na condição de Conselheiro do Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana (CDDPH), professor da Fundação Getúlio Vargas (FGV) e professor-titular da Universidade Estadual do Rio de Janeiro (UERJ), mas tão somente na condição de advogado da Globo (não me lembro se disse Globo ou ABERT).

Embora não tenha conseguido entender a densidade e o refinamento da agressão contida na metáfora, todos nós do MJ fomos capazes de compreender que o Manual e a vinculação seriam os “alvos” da artilharia. E isso, de certa forma, nos tranqüilizou porque para as críticas apresentadas julgávamos ter boas respostas para oferecer ao Ministro e à opinião pública. Contra a acusação de que Manual promovia um “dirigismo cultural” e cerceava a liberdade de criação dizíamos apenas que, sendo obrigatório para o exercício estatal da classificação, oferecia à população e às emissoras um poderoso

---

<sup>202</sup> Compareceram à reunião: Flávio Cavalcanti Júnior, Luiz Nicolaewsky e Heloisa de Macedo e Almeida pela ABERT; Evilásio Xavier, representando o SBT; Silvio de Abreu, Cláudia Telles, Evandro do Carmo Guimarães e Hailton Silva, representando a rede Globo; Marcílio Moraes e Marcio Novaes, representando a rede Record; Fernando Almeida representado o SBT e a rede Bandeirantes (Band); e ainda o diretor e cineasta Roberto Farias, a atriz Angelina Muniz e o jurista Luis Roberto Barroso.

instrumento de controle sobre a regularidade dos atos do DEJUS, nada mais. E quanto a vinculação horária, trazíamos na ponta da língua três argumentos: 1) é verdade que a Constituição e o ECA não mandam que haja uma vinculação entre faixas etárias e faixas horárias, portanto, não se trata de uma característica essencial e necessária à classificação; 2) a norma expressamente contemplada no art. 254 do Estatuto manda que as emissoras ofereçam aos pais e aos responsáveis informações sobre o conteúdo da programação e condições reais deles escolherem (ou controlarem) aquilo que será assistido; 3) exclusivamente porque as emissoras foram, durante quase 20 anos, omissas e irresponsáveis no cumprimento de suas obrigações legais, coube ao Estado fixar condições reais para que, na prática, fosse possível garantir que crianças e adolescentes não ficassem expostos à programação considerada inadequada, ou seja, expostos à ganância das emissoras comerciais. Resumindo mais uma vez: **a classificação indicativa deve garantir que crianças e adolescentes tenham acesso a diversões e programas adequados e, quando houver inadequações, deve garantir condições concretas para que os pais e os responsáveis possam protegê-los; mas não havendo condições de garantir que os pais e os responsáveis exerçam seu poder de proteção, deve o Estado fazê-lo, por exemplo, com a vinculação horária.**

Em complemento, José Carlos Barbosa Moreira (1995, p. 241-242) diz o seguinte contra o argumento de que o único e o melhor controle sobre a programação da tevê é o controle remoto do aparelho:

A Lei Maior com certeza se pouparia o trabalho de abrir espaço ao assunto, se o seu exclusivo intuito fosse o de conferir a cada telespectador o direito de não ligar (ou de desligar) o aparelho, todas as vezes que a programação fosse desrespeitar, ou estivesse desrespeitando, o art. 221. Para apertar (ou deixar de apertar) um botão com esse fim, é claro que ninguém precisa, nem jamais precisou, de autorização constitucional...

Uma segunda reunião ficou agendada para o dia 2 de fevereiro com o objetivo de avaliar, discutir e aprimorar o texto da minuta da Portaria. Combinamos que ficaríamos reunidos das 9 horas em diante até que pudéssemos analisar detidamente todas as divergências.

Na manhã da sexta-feira, dia de Iemanjá, Tarcísio Ildelfonso, eu e Antenor Madruga, que era o Secretário Nacional de Justiça, recebemos no MJ: Flávio Cavalcanti Júnior (ABERT), Luiz Nicolaewsky (ABERT), Heloisa de Macedo e Almeida (BAND), Evilásio Xavier (SBT), Cláudia Telles (Globo), Evandro Guimarães (Globo), Hailton Silva (Globo), Marcio Novaes (Record), Fernando Almeida (SBT) e Walter Ceneviva

(BAND). Como a ABERT ofereceu suas sugestões de alteração da “minuta oficial” por escrito, decidimos que seria mais produtivo discutir ponto-a-ponto o documento apresentado. E assim o fizemos durante toda manhã: acordamos tratar das divergências leves para, se possível, providenciar imediatamente as alterações (emendas supressivas, aditivas, modificativas, etc.); deixaríamos os pontos reconhecidamente polêmicos para a tarde.

Em torno das 12:30h, quando decidimos fazer uma pausa de uma hora para o almoço, estávamos visivelmente satisfeitos. E quando Tarcísio, que secretariava a reunião, fez o balanço das contribuições da ABERT ficamos entusiasmados: o saldo era bastante positivo, pois, quase todas as alterações propostas e discutidas haviam resultado em melhorias expressivas para o texto. Vale destacar que a “análise prévia”, tratada em pelo menos três artigos da “minuta oficial”, sequer foi discutida, porque era ponto pacífico entre todos nós. De fato, era considerada uma vantagem pelas emissoras porque jogava nas costas do MJ a responsabilidade pela produção da informação relativa ao conteúdo. Tanto é que a “minuta” apresentada pela ABERT apenas copia o disposto na “minuta oficial”: “O titular ou o representante legal da obra audiovisual que apresentar requerimento rigorosamente instruído, especificamente, com descrições fundamentadas sobre o conteúdo e o tema, pode solicitar dispensa da análise prévia realizada pelo DEJUS/SNJ”. Logo mais, quando a guerra esquentar, vai ser possível entender a razão da polêmica em torno da “análise prévia”.

Mas, estava bom demais para ser verdade. Às 13:30h a advogada da Globo, Cláudia Telles, entra na sala acompanhada dos demais representantes da radiodifusão comercial e nos comunica, sem se sentar, que não poderiam prosseguir com a discussão por orientação expressa de seus consultores jurídicos. Tarcísio Ildefonso assim registrou a explicação oferecida por Claudia Telles: “alguns pontos abordados na minuta da Portaria eram insuperáveis para a pactuação de um texto que contemplasse igualmente os interesses por eles representados e o *intuito legis* do Ministério da Justiça”. Antenor Madruga simplesmente ouviu as justificativas apresentadas, lamentou a decisão da ABERT e encerrou a reunião, não sem antes receber — e negar — um pedido de Evandro Guimarães para que um novo prazo fosse concedido às emissoras.

Ficamos os três meio frustrados com aquele desfecho e sem entender patavina do que havia acontecido. Porém, três horas depois o mistério acabou. Recebi em torno das 17 horas o telefonema de um colega, que trabalhava no STF, me dizendo que o Plenário estava julgando uma “ação sobre a classificação indicativa”, embora não

houvesse previsão na pauta. Então, era isto: a Globo mandou a ABERT abandonar a negociação porque havia conseguido colocar em julgamento a ADI 2398-5. Essa ação direta de inconstitucionalidade foi proposta, pela OAB, contra a Portaria nº 796/2000, especificamente contra o art. 2º, no qual a regra da vinculação horária estava descrita de um jeito muito infeliz (“sendo-lhes terminantemente vedada a exibição em horário diverso do permitido”). Entendemos a estratégia da Globo: retirando a validade jurídica da Portaria nº 796, ainda em vigor para a classificação da televisão, em razão do disposto no art. 2º, ficaria o MJ impedido de reeditar a vinculação horária.

Eros Grau, que havia advogado para ABERT (MS 7282 – DF) e para o PTB (ADI 2404) contra a mesma Portaria, assumiu o lugar da acusação e fez uma análise antecipada (e precipitada, é preciso dizer) do mérito. E junto com ele votaram pela inconstitucionalidade da Portaria nº 796/2000 mais quatro Ministros (Marco Aurélio, Cármen Lúcia, Ricardo Lewandowski e Joaquim Barbosa). Os outros cinco Ministros do Supremo, inclusive o relator da matéria, seguiram a jurisprudência do STF e votaram contra a possibilidade de se julgar a inconstitucionalidade de um ato regulamentar, sem qualquer juízo sobre o mérito. O julgamento terminou empatado em 5 a 5 porque a Ministra Presidente, Ellen Gracie, que tem o voto de minerva, teve de se ausentar da sessão em razão de compromissos junto ao Conselho Nacional de Justiça (CNJ). A **Folha de S. Paulo**, na matéria “Quem manda na TV?” de Laura Mattos publicada em 7 de fevereiro, descortina a trama e seus desdobramentos:

[...] O Ministério da Justiça (MJ) está prestes a publicar uma portaria que altera os critérios de classificação atuais e cria mecanismos para que sejam punidas as TVs que não cumprirem o horário de exibição determinado à faixa etária dos programas.

Preocupadas, as redes iniciaram uma megaoperação nos bastidores de Brasília a fim de tentar ajustar o texto a seus interesses e, principalmente, de evitar que a nova norma torne obrigatório o horário de exibição dos programas.

Lobistas, atores e autores participaram de reuniões com representantes do ministério, onde criticaram a imposição de horários e o novo manual de classificação indicativa elaborado com a participação de entidades da sociedade civil, ele define regras para classificar os programas por faixa etária.

Além disso, a Globo passou a veicular propaganda institucional na qual uma menina tem os olhos cobertos por várias mãos e é dito que “ninguém melhor do que os pais para saber a que os filhos devem assistir”.

#### **Novela**

A pressão das TVs atrasou a publicação da portaria, prometida pelo ministério para dezembro de 2006. Na última sexta, o enredo desta novela se complicou com a entrada do Supremo Tribunal Federal.

Acompanhe os capítulos:

1º) Em 2000, o então ministro da Justiça, José Gregori, publicou a portaria 796, de classificação indicativa, válida atualmente. Ela define a classificação dos programas, mas não determina punição para as TVs que transmitirem

fora do horário determinado. As emissoras iniciaram uma batalha judicial para tentar derrubar a lei.

2º) Em 2001, a Ordem dos Advogados do Brasil entrou com uma ação no STF para questionar a portaria, afirmando que ela estabelece censura prévia aos programas.

3º) Coincidência ou não, essa ação de 2001 entrou na pauta do STF agora, quando uma nova portaria sobre a questão estava prestes a ser publicada.

4º) A votação, realizada na última sexta, terminou em empate: cinco ministros votaram contra e cinco a favor. A ministra Ellen Gracie, presidente do STF, terá de desempatar. Alguns setores esperam seu voto de minerva para hoje, mas a assessoria do STF diz que não há uma data oficial para a decisão.

5º) Eros Grau, um dos ministros do STF que participaram da votação, havia sido contratado como advogado pela Abert (associação de emissoras de TV) em 2000 para elaborar um mandado de segurança contra a portaria 796.

6º) Na última sexta, Grau deu voto a favor da OAB. À Folha, afirmou que não se declarou impedido porque essa é uma “ação de controle abstrato, que rompe qualquer situação de impedimento”. “Não poderia me declarar impedido, tinha o dever de votar. Além disso, ainda não estamos na fase de discutir o mérito da portaria. De qualquer forma, em qualquer cargo, eu sempre defenderei a liberdade de expressão.”

#### **O que pode acontecer**

O Ministério da Justiça afirmou que irá aguardar a decisão de ministra Ellen Gracie e que trabalha com três cenários.

Se ela acolher o pedido da OAB e uma nova votação definir que a portaria 796 é inconstitucional, a nova norma de classificação será engavetada. O tema teria de ser objeto de um projeto de lei a ser aprovado pelo Congresso e sancionado pelo presidente Lula. Se a ministra der voto contrário à OAB, a nova portaria poderá ser publicada.

Na hipótese de Ellen Gracie acolher o pedido da OAB, mas não julgar por ora a constitucionalidade da antiga portaria, o MJ pode revogá-la e, em seguida, publicar a nova.

Setores que defendem a portaria pressionam o MJ para que não espere pela decisão do STF.

O ministro da Justiça, Márcio Thomaz Bastos, pode deixar a pasta nos próximos dias. As emissoras de TVs pressionam para que ele deixe a polêmica se arrastar até ser substituído

O que nós do MJ e também os defensores da classificação mais temíamos era que, ao levar o debate a julgamento dentro do STF, a Globo conseguisse retirá-lo do *espaço público*, como a história indicava, fazendo com que o Poder Judiciário funcionasse mais uma vez para separar Direito e Democracia. Seria mais uma “sucessão de acontecimentos” (pela estabilização normativa de expectativas sociais legítimas) forçosamente interrompida pelo órgão que, em tese, deveria protegê-la. Tentando evitar que isso acontecesse representantes da ANDI, do CONANDA, do Ministério Público Federal e da UnB se reuniram no dia 6 de fevereiro com a Min. Ellen Gracie para oferecer esclarecimentos sobre a adequação constitucional da vinculação horária e, sobretudo, do longo processo de regulamentação da classificação indicativa; era a primeira vez que a sociedade civil organizada ia ao Supremo em defesa da classificação.

Ainda tínhamos dúvidas se aguardávamos a definição do STF ou se publicávamos a nova Portaria, revogando a anterior e necessariamente pondo fim à ADI 2398-5: o Ministério da Justiça não queria subtrair o Supremo, receávamos que a revogação da Portaria nº 796 pudesse dar a entender que o Governo estaria desdenhando da mais alta Corte do país. Mas, no dia 8 de fevereiro, eis que surge em nosso socorro o jornal **O Globo** com a matéria “Decisão do STF pode adiar regras de classificação para TV”. O texto terminava com o seguinte parágrafo: “O Ministério da Justiça informou que, se o Supremo julgar inconstitucional a portaria 796, a nova portaria com as regras para televisão fechada e com os novos critérios para a classificação da programação não poderá ser editada”. Num *box* ao lado da matéria, o jornal registrava ainda mais ostensivamente sua opinião e mandava um recado para o Ministro da Justiça (“Fecho em grande estilo”):

O melhor que o Ministério da Justiça tem a fazer é adiar a edição e colocar em discussão o Manual de Classificação Indicativa para TV.

DO JEITO como está, o manual entrará na crônica do governo Lula como mais uma prova da ação de correntes autoritárias e dirigistas que transitam em Brasília desde 2003. Ao lado da Ancinav e do CNJ, Conselho Nacional de Jornalismo, em boa hora suspensos.

SE AGIR assim, com bom senso, o ministro Márcio Thomaz Bastos concluirá sua gestão em grande estilo.

Não é preciso nem dizer que a arrogância desse editorial produziu um efeito oposto ao pretendido, típico “tiro pela culatra”: produziu a certeza de que a “Portaria da Tevê” deveria ser publicada imediatamente. E para arrematar a decisão de publicá-la, no mesmo dia a MTV – Brasil inicia a veiculação de uma vinheta<sup>203</sup> favorável à regulamentação da classificação indicativa, exibindo assim uma divisão entre os meios de comunicação comerciais que persistiria até o fim da história. Bastante motivados pela iminência da publicação, parte da equipe do DEJUS se reuniu com o Secretário Nacional de Justiça para desatar o nó que nos prendia ao julgamento do STF. Formulamos então um “quarto cenário”, uma saída honrosa para todos: publicar a Portaria, acolhendo as sugestões da ABERT, com duas disposições finais:

#### **Das Disposições Finais**

**Art. 24.** Esta Portaria entra em vigor 90 (noventa) dias após a data de sua publicação.

---

<sup>203</sup> Este é o texto da vinheta, ilustrada com grafismos: “A televisão brasileira já fez coisas geniais, mas também colocou diversas porcarias no ar. Isso porque alguns profissionais são capazes de qualquer coisa na luta pela audiência. E pode acontecer em qualquer empresa de comunicação. Por isso, além da responsabilidade dos pais na educação dos filhos e dos especialistas da classificação indicativa de horário, são as empresas e veículos de comunicação os maiores responsáveis pelo conteúdo que exibem. O Brasil será melhor se todos assumirem as suas responsabilidades.”. Disponível em: <<http://www.youtube.com/watch?v=eSook5jkq58>>. Acessado em: 20 de dez. 2009.

**Art. 25.** Ficam revogadas as disposições em contrário e a Portaria do Ministério da Justiça nº 796, de 8 de setembro de 2000, exceto o artigo 2º.

Assim, finalmente pôde ser editada, em 9/02/2007, a Portaria nº 264, regulamentando “as disposições da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente - ECA), da Lei no 10.359, de 27 de dezembro de 2001, e do Decreto nº 5.834, de 6 de julho de 2006, relativas ao processo de classificação indicativa de obras audiovisuais destinadas à televisão e congêneres”. Certamente, teria sido muito mais cômodo no curto prazo apresentar o “novo” e descartar o “velho” regulamento, dizendo que a “Portaria do FHC era indefensável”, mas provavelmente descartaríamos também a caracterização da classificação como política de estado, decorrente do processo histórico de afirmação dos direitos humanos. É o que tenta explicar a “Nota à imprensa” do MJ divulgada na segunda-feira, dia 12 de fevereiro, quando saiu publicada no DOU a Portaria nº 264:

O Diário Oficial da União desta segunda-feira (12) traz a publicação da Portaria 264, que dispõe sobre a nova regulamentação para a classificação indicativa de programas de televisão. Os critérios adotados seguem os padrões já aplicados nos Estados Unidos, Alemanha, Reino Unido e Suécia.

A nova portaria incorpora a experiência acumulada nos dezessete anos de vigência da classificação indicativa para a televisão - conforme estabelecido pela portaria 773, de 1990, substituída em 2000 pela portaria 796 -, além das contribuições de diversos setores da sociedade civil, incluindo artistas, autores de conteúdo e emissoras.

A classificação indicativa para programas de televisão existe para informar aos pais a respeito do conteúdo de obras audiovisuais produzidas pela televisão aberta. O Ministério da Justiça entende que cabe aos responsáveis legais a decisão sobre o que os filhos devem assistir. A classificação de programas de televisão atende a determinação da Constituição (Art. 21, XVI) e da Lei 10.359/2001 (Art. 3º).

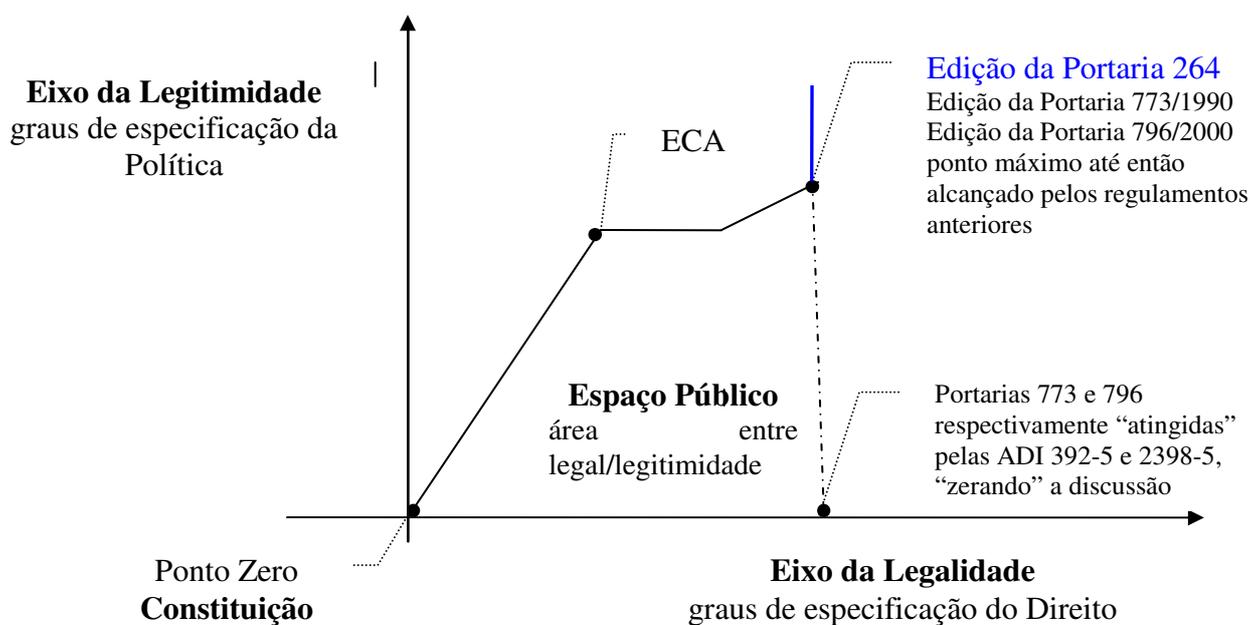
A portaria traz importantes avanços no sistema de classificação indicativa de programas de televisão, como a não classificação de programas jornalísticos ou noticiosos e a possibilidade de que, em regra, a idade recomendada para os programas de televisão seja indicada pelas próprias emissoras (autoclassificação).

A Portaria entrará em vigor 90 dias após sua publicação. O Ministério da Justiça continua aberto a contribuições para o aperfeiçoamento da classificação indicativa e do sistema de garantias dos direitos da criança e do adolescente.

O Ministério da Justiça esclarece ainda que a vinculação entre idade recomendada e horário de exibição existe por determinação expressa do Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei 8.069/90, Art. 254). Entretanto, em atenção ao início do julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.398, que questiona esta vinculação, o Ministério da Justiça optou manter

a vinculação nos termos da portaria 796/2000, reconhecendo a competência do Supremo Tribunal Federal de decidir sobre sua constitucionalidade.]

A Portaria nascia adiada, para ter vida três meses depois. Em Direito se diz que a Portaria nº 264 tinha validade, mas não eficácia jurídica. Nesse prazo, acreditávamos que o STF conseguiria concluir o julgamento e que o Ministro Tarso Genro poderia, com sua nova equipe, se apropriar do debate e sustentar a política de classificação. Isso tudo aconteceu, mas não em 90 dias como previsto: a política de classificação indicativa para a televisão teve sua vigência plena adiada por 5 vezes, totalizando 14 meses ou 420 dias de *vacatio legis*. Todavia, mesmo com sua vigência postergada, a publicação da Portaria nº 264 acentuou o debate em torno da classificação evitando que ele sucumbisse à sua judicialização. Adicionando àquela representação cartesiana a edição da Portaria nº 264, é possível ver o seguinte: a discussão ascender, a legitimidade aumentar e o *espaço público* fortalecido.



A discussão e o debate se elevaram principalmente no mês de fevereiro. As posições pró e contra classificação ficaram evidentes e as opiniões na denominada “grande imprensa” começaram a se dividir. Em 9 de fevereiro, quando ainda os “jornalões” não haviam publicado editoriais sobre a Portaria nº 264, a observação atenta de Alberto Dines<sup>204</sup> já apontava:

<sup>204</sup> Comentário para o programa radiofônico do **OI**, 9/2/2007, intitulado “Classificação indicativa não é censura”. Disponível em: < <http://www.observatoriodaimprensa.com.br/artigos.asp?cod=419CID008>> Acessado em: 20 de dez. de 2009.

O racha na grande imprensa por causa da classificação indicativa para a programação de TV é extremamente saudável. Força a discussão, promove a diversidade e, sobretudo, escancara um problema muito mais grave: a concentração da mídia em poucas empresas.

Quando um grupo de mídia tem negócios na TV, seus veículos impressos submetem-se aos interesses específicos das empresas de TV e esquecem de atender aos interesses dos leitores dos seus jornais e de toda a sociedade. É o que está acontecendo agora: os jornais editados por empresas que atuam na área da TV estão qualificando a salutar classificação indicativa como censura, os outros estão discutindo o assunto sem constrangimentos.

Ao fim do primeiro mês, a ACS do Ministério da Justiça fez as contas e comprovou a avaliação de Dines: a cobertura jornalística das tevês sobre a “Portaria da Tevê” ficara restrita ao “campo público”<sup>205</sup> da radiodifusão (TV UnB, TV Cultura, TV Amazônica, Radiobras - Repórter Nacional, Programa Interesse Público do MPF, TV Gênesis – Canal comunitário de Brasília, TV Câmara - Programa Ver TV e NBR) e à MTV (programa de debates). As emissoras comerciais contrárias à regulamentação promoviam um ostensivo boicote, parecia até que em reunião da ABERT haviam decidido que a Portaria nº 264 não podia ser notícia porque contrariava seus interesses. Coube às tevês e rádios públicas garantirem espaço (público) para discussão democrática do tema. E coube aos seguintes veículos impressos (*online*, inclusive) não subordinados à contabilidade da radiodifusão discutirem “o assunto se constrangimentos”: Revista **Veja**, Revista **Carta Capital**, Revista **Tela Viva**, Revista **Rolling Stones**, Revista **Pais & Filhos**, **Folha de S. Paulo**, **O Estado de S. Paulo**, **Correio Braziliense**, **Zero Hora**, **Jornal do Brasil**, **Jornal Aqui DF**, **Diário do ABC**, **Jornal do Trem**, **O Povo**, **O Dia**, **Jornal da Comunidade**, **Central de Notícias e Observatório da Imprensa**. Com exceção do jornal **O Globo**, que em momento algum deixou de se portar como boletim da TV Globo, todos os outros jornais e revistas realizaram uma “cobertura neutra”, segundo a Assessoria de Comunicação do MJ, porque ofereciam voz aos dois lados e levantavam críticas a ambos. Os editoriais do **Estadão** e da **Folha**, publicados em 12 de fevereiro, conseguem expressar a complexidade da matéria, respectivamente:

---

<sup>205</sup> Representando o autodenominado “campo público” de televisão e rádio, Jorge da Cunha Lima, Presidente da ABEPEC – Associação Brasileira das Emissoras Públicas, Educativas e Culturais, Gabriel Priolli, Presidente da ABTU - Associação Brasileira de Televisão Universitária, Fernando Mauro Trezza, Presidente da ABCCOM - Associação Brasileira de Canais Comunitários e Rodrigo Barreto de Lucena, Presidente da ASTRAL - Associação Brasileira de Televisões e Rádios Legislativas, firmam manifestação de apoio à classificação nos seguintes termos: “É da convicção dos signatários que a Classificação Indicativa ora adotada contribuirá, decisivamente, para elevar os padrões de ética e de qualidade em nossa televisão, no superior interesse do povo brasileiro. As emissoras do campo público da televisão e suas instituições representativas estão prontas a cooperar para a imediata implementação e o mais amplo sucesso do novo instrumento normativo”.

[...] a Globo, a rede que mais vem se empenhando contra os novos critérios. Recentemente, a emissora passou a veicular uma propaganda na qual uma menina tem os olhos cobertos por várias mãos e um locutor afirma que “ninguém melhor do que os pais para saber o que os filhos devem assistir”. Mas a questão não é tão simples quanto parece. Muitos pais não têm condições de impedir os filhos de ligarem a tevê em determinados horários, quando estão trabalhando. E certos programas e novelas transmitidos em horário livre confundem dramaturgia com apelações rasteiras, envolvendo adultério, incesto, cenas de sexo e linguagem chula, que são transmitidos como se fossem comportamentos corriqueiros nas famílias brasileiras. [**Estado de S. Paulo**, “A imposição de horários na TV”]

A atuação do governo, portanto, não deve ser tão branda a ponto de deixar o telespectador sem nenhuma informação qualitativa para julgar a adequação dos programas à sua família. Por outro lado, o poder público tampouco deveria tutelar decisões que só cabem aos pais nem imiscuir-se na liberdade de programação das emissoras. [**Folha de S. Paulo**, “Coerção Moral”]

A **Folha** publicará outros dois editoriais sobre a classificação indicativa ao longo do que estou chamando de guerra. Cada um deles marca com precisão o desenvolvimento da discussão e a seleção dos melhores argumentos (favoráveis à regulamentação, diga-se de antemão).

Ainda em fevereiro, dia 21 para ser preciso, as revistas **Veja** e **Carta Capital** publicam matérias rechaçando a redução do debate à frase de efeito “volta da censura”. Na matéria não-assinada “Nada a ver com a censura”, a revista **Veja** do Grupo Abril mira na ABERT, sabendo que acertaria na Globo, e atira:

[...] É um momento propício para despir o debate de hipocrisia. O ideal seria que as próprias redes encontrassem uma forma de controlar seu conteúdo. Infelizmente, isso não ocorre. A Abert, associação que reúne as principais emissoras, defende que os aparelhos de TV venham a ser dotados de um dispositivo que permita aos pais vetar certos programas. Há inclusive uma lei nesse sentido, mas que esbarra na falta de regulamentação e nos altos custos de implantação. Na falta de alternativas, não há como abdicar da classificação indicativa.

Mesmo afirmando ter posição favorável à classificação, a revista **Veja** vai abrigar, daí em diante, os ataques pessoais mais ofensivos e a parte mais suja dessa guerra. Já a **Carta Capital**, na matéria de Sérgio Lício, vai tratar o processo de regulamentação como “luta civilizatória” (é o título da matéria), associando-o às iniciativas governamentais de alteração do *status quo* do coronelismo eletrônico. Nessa mesma edição de **Carta**, Venício Lima esclarece a resistência histórica das emissoras a qualquer mudança normativa sempre escudada pela defesa da “liberdade”.

Aliás, essa rápida panorâmica sobre a cobertura da Portaria nº 264 no mês de fevereiro é, no fundo, “sugestão” de Venício Lima, pois esse autor afirma num outro

artigo<sup>206</sup> que uma “das maneiras de se identificar os interesses em jogo em determinada decisão é verificar como se manifestam sobre ela os principais atores envolvidos ou seus representantes”. Embora muita opinião há de ser publicada, até julho de 2007, sobre a decisão de editar a “Portaria da Tevê”, pode-se nessa cobertura inaugural pelo menos identificar com clareza o interesse imediato da Globo: derrubar a classificação para televisão. É preciso registrar sem meias palavras a pretensão da Globo e da ABERT porque, publicamente, os representantes autorizados da agremiação — Daniel Slaviero, Evandro Guimarães e Flavio Cavalcanti Júnior — vão sempre dizer que são favoráveis à classificação indicativa (“e não impositiva”), chegando ao ponto de refutar a acusação de censura que seus prepostos difundiam.<sup>207</sup>

A partir da edição da Portaria nº 264, não sei se por definição tática ou por maldade, a Globo mobiliza parte de seu arsenal para derrubar também o diretor do DEJUS. Fez de tudo para me pintar como um xiita truculento, um entrave à negociação, um obstáculo à boa relação das emissoras com o Governo Lula. Em 17 de fevereiro o jornal **O Globo** fez publicar uma matéria com os seguintes título e subtítulo: “Abert rechaça críticas às emissoras feitas por José Eduardo Romão em chat” e “Diretor de Departamento de Classificação volta a atacar as empresas”. Jailton de Carvalho, um dos jornalistas que assinam o texto, tinha me ligado no dia anterior para perguntar se eu confirmava as afirmações que havia feito num bate-papo *online* pelo *Portal Ação 17*. Desconfiei da cama-de-gato e respondi a ele que escrevesse o que quisesse (afinal, cada empregado tem o patrão que merece). E ele escreveu: “Ontem, Romão reafirmou ao GLOBO os ataques que fizera no *chat* da Andi [...]”. No fim do texto, tentava ainda me colocar contra o Governo, como se minhas declarações destoassem da posição oficial do MJ:

José Elias Romão negou que o ministério vá fazer mudanças profundas na portaria nos próximos três meses, prazo em que as novas medidas devem entrar em vigor. Em nota oficial, divulgada na segunda-feira, o ministério informava que estaria aberto as sugestões da sociedade. Para Romão, só serão

---

<sup>206</sup> O título do artigo publicado em 4/7/2006 no *OI* é: “O ator principal não foi convidado”. Disponível em: <<http://www.observatoriodaimprensa.com.br/artigos.asp?cod=388IPB001>>. Acessado em: 20 de dez. de 2009.

<sup>207</sup> Vale conferir o que Evandro Guimarães, Vice-Presidente da ABERT, afirmou sobre a classificação indicativa na Audiência Pública de 21/03/2007 realizada pela Câmara dos Deputados: “Portanto, não aceito de nenhuma maneira a provocação de que classificação indicativa seja censura. Não o é. Classificação indicativa é uma necessidade e um serviço que os órgãos de comunicação devem prestar ao consumidor. Nossa divergência se dá na relação impositivo versus indicativo, o prevalecente na Constituição, e na necessidade de nós, todos juntos, trabalharmos em favor da nossa própria realidade, qual seja a de sermos um País muito grande que precisa e deve estar integrado [...]”. Seja qual for a opinião a respeito de Evandro Guimarães, é preciso admitir seu talento e sua elegância no trato formal.

acolhidas novas idéias se as emissoras apresentarem soluções concretas melhores do que as regras da nova portaria.

Dessa forma, foi aberta a temporada de caça ao “Romão”, pois, a Globo acreditava que me alvejando derrubaria a política de classificação indicativa. Essa é a única explicação que parece justificar a personalização levada a cabo pela emissora. Apesar de que, em julho de 2007, a hipótese da “pura maldade” ou do prazer sádico em acabar comigo passa a prevalecer para muita gente, pois, o custo financeiro e político despendido com os ataques pessoais e institucionais já havia superado as estimativas mais exageradas sobre os prejuízos causados às empresas de radiodifusão com a implantação da nova política.

No meio de março de 2007, o Ministro Tarso Genro assume o comando do MJ e nomeia Antônio Carlos Biscaia como Secretário Nacional de Justiça. Contando com um refreamento natural do processo (quase sempre observado em transições políticas), a ABERT intensifica sua movimentação nos bastidores do Congresso, do Judiciário e do Governo: começa a semear aos quatro cantos que a Portaria nº 264 reedita a censura prévia, mas de forma disfarçada como “análise prévia”. Uma simples olhadela sobre o texto do regulamento parece comprovar facilmente a acusação. Daí as águas de março se encarregam do resto e fazem brotar a dúvida sobre o caráter da classificação.

Em abril, a ABERT já colhe o que plantou. A revista **Isto é** publica matéria intitulada “A volta do censor” e **O Globo** dá voz à indignação de cineastas, produtores, atores, humoristas e toda sorte de artistas globais “ex-censurados”. Mas foi no STJ que a ABERT fez a colheita mais lucrativa: no dia 18 de abril, o Ministro João Otávio de Noronha decide restabelecer os efeitos de uma medida liminar (aquela concedida em 2001 e cassada em 2005) suspendendo o artigo 19 da Portaria nº 264 — que reproduzia *ipses literis* o art. 2º da Portaria nº 796, objeto do Agravo Regimental do MS 7282. Dessa forma, as emissoras tornavam a Portaria parcialmente inócua, pois retiravam a obrigatoriedade da vinculação entre determinados conteúdos e faixas horárias de exibição e, na seqüência, afastavam a adequação aos diferentes fusos. Vitória da ABERT, como registrou Laura Mattos, da **Folha**, na matéria “Justiça libera programação na TV aberta” de 25/04/2007: “A vitória da Abert se dá às vésperas do prazo máximo para que as TVs passem a cumprir as novas regras de classificação de programas, elaboradas pelo Ministério da Justiça. A pasta informou ontem que irá recorrer da decisão do STJ”.

Mas sabíamos que, mesmo recorrendo da decisão, o estrago estava feito. A ABERT tinha obtido um mandado judicial para falar alto e ir para cima do Governo pleiteando, pelo menos, um novo adiamento da Portaria nº 264. A ABERT até promoveu a realização, em Brasília, da “2º Conferência Legislativa sobre Liberdade de Imprensa” para mobilizar as “autoridades”, entre as quais o Ministro Tarso Genro. Segundo editorial do **O Globo**, de 10 de maio, o Ministro da Justiça fez, no evento, “profissão pública de fé ao lado da imprensa” e aceitou “continuar as negociações sobre a portaria que, atropelando a Constituição, tenta impor às TVs horários para a programação, numa ação **indiscutível** de censura prévia” (destaquei “indiscutível”). Ainda que o DEJUS e todo trabalho desenvolvido já pudesse contar com o reconhecimento do Secretário Biscaia, só um milagre poderia impedir que a vigência fosse postergada. Mas o milagre não veio e tivemos de adiar a vigência dos artigos questionados (15, 20 e 21) por mais 45 dias.<sup>208</sup>

## Ministério da Justiça

### GABINETE DO MINISTRO

PORTARIA Nº 922, DE 11 DE MAIO DE 2007

Altera o disposto no artigo 24 da Portaria nº 264, de 9 de fevereiro de 2007.

O MINISTRO DE ESTADO DA JUSTIÇA, no uso das atribuições conferidas pelo art. 1º, inciso I, e art. 8º, inciso II do Anexo I ao Decreto nº 6.061, de 15 de março de 2007, e considerando:

- os questionamentos formalmente apresentados por representantes dos produtos audiovisuais sujeitos à classificação indicativa disciplinada nos termos da Portaria 264, de 9 de fevereiro de 2007, especificamente dirigidos às regras contidas nos artigos 15, 19, 20 e 21 do ato em questão;

- a necessidade de que os mencionados representantes façam juntar aos questionamentos suas justificativas, devidamente fundamentadas, a fim de que possam ser apreciados e avaliados pelos demais interessados no processo de classificação, resolve:

Art. 1º. O artigo 24 da Portaria nº 264, de 9 de fevereiro de 2007, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 24. 24.

Parágrafo único: Os artigos 15, 20 e 21 entram em vigor 45 (quarenta e cinco) dias após o início da vigência desta Portaria.” (NR)

Art. 2º. Esta Portaria entrará em vigor na data de sua publicação.

Art. 3º. Republicue-se a Portaria nº 264, de 9 de fevereiro de 2007, em seu inteiro teor, devidamente alterada.

TARSO GENRO

Muito embora me parecesse impossível evitar esse segundo adiamento, o outro lado da disputa não jogava a toalha e lutava com todas as forças: sobretudo reforçando o caráter democrático do processo de elaboração da classificação como política de

<sup>208</sup> Não incluímos o art. 19, alvo dos principais questionamentos da ABERT, na prorrogação porque já estava suspenso por decisão judicial. Isso significava que se derrubássemos a liminar que o suspendia, a vinculação horária passaria a valer.

realização dos direitos humanos de crianças e adolescentes e o apoio ao DEJUS.<sup>209</sup> No dia 9 de maio, quando cheguei ao “I Fórum Nacional de Tévês Públicas” e fui acolhido e incentivado por tanta gente que admirava, me dei conta do tamanho e da solidez desse apoio. E também, da encrenca em que estava metido. Gente amiga veio me avisar que se ouvia pelos corredores do Fórum o boato de que “a coisa estava feia para o Romão” e que “a Globo estava conseguindo convencer algumas pessoas no Governo que o problema era o menino”. Nem deu tempo de ficar abatido e preocupado com as notícias, porque o jornalista Carlos Eduardo Zanatta furou a rodinha em que eu estava para me desejar força e me aconselhar, com aquele seu entusiasmo contagiante e desbocado, a não deixar o posto, a resistir às pressões e se fosse derrubado, então, que eu caísse atirando. Zanatta falou “se cair, cai atirando”, pois, para todo mundo que acompanhava o acirramento do debate o clima era de guerra e, portanto, o vocabulário naturalmente não podia ser outro. Saí do evento encorajado e me sentindo pronto para matar e morrer, mas só em sentido figurado.

Clima de guerra instalado também na ABERT. O segundo adiamento reforçou a “linha dura” do alto comando da associação que defendia uma “solução final” a la Adolf Eichmann para a classificação indicativa de modo que esse tema nunca mais voltasse a incomodar. A aniquilação total do DEJUS, da classificação e do Romão deveria ocorrer nos 45 dias disponíveis. Depois desse prazo a sangria política da entidade poderia produzir prejuízos significativos. A ABERT sangrava politicamente por estocadas como esta que o editorial da Folha “Questão de fuso” promoveu em 15 de maio:

MAIS UMA vez, o lobby das TVs conseguiu evitar a adoção das novas regras de classificação indicativa para a veiculação de programas. Cedendo à pressão das emissoras, o Ministério da Justiça (MJ) adiou por 45 dias a vigência da portaria com o novo marco regulatório.

A resistência das redes à classificação não se sustenta. Elas erguem a bandeira da liberdade de expressão, mas pretendem apenas obter salvo-conduto para seguir tratando crianças e adolescentes de forma discriminatória.

[...] As redes têm todo o direito de defender seus interesses comerciais e conveniências de grade. Mas que o façam explicitamente. Não dá para querer arvorar em defesa da liberdade de expressão o que na realidade são conveniências mercantis.

---

<sup>209</sup> Em 25 de abril de 2007, a Comissão de Direitos Humanos e Minorias da Câmara dos Deputados (no âmbito da qual se encontrava a Campanha *Quem financia a baixaria é contra a cidadania*) divulga nota oficial contra decisão do STJ: “A Comissão de Direitos Humanos e Minorias posiciona-se contra a decisão do Superior Tribunal de Justiça de suspender a classificação indicativa na programação televisiva. A decisão, assinada pelo ministro João Otávio de Noronha, do STJ, atendendo a pedido da Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e TV (Abert), dá às empresas do setor, ainda que provisoriamente, o privilégio de estar acima das normas e princípios constitucionais que garantem a proteção da criança e do adolescente. [...] A mesma sociedade civil e os mesmos defensores de direitos humanos que tanto lutaram para garantir a democracia e a liberdade de expressão são os mesmos que, agora, exigem respeito aos direitos da criança e a responsabilidade pública das empresas de comunicação”.

É difícil ou talvez impossível falar de “sangria financeira” da ABERT, tendo a Globo como associada. Todavia, pode-se dizer que a ABERT gastou muito, pelo menos se comparado ao orçamento do DEJUS para 2007 que foi de R\$ 354.834,00. Basta estimar, por baixo, quanto foi pago pela vinheta anti-classificação, de honorários advocatícios pela consultoria da *Spectrum Strategy*<sup>210</sup>, pelo anúncio de página inteira veiculado em todos os grandes jornais brasileiros, pela pesquisa do IBOPE com foco no fuso-horário e, por fim, pela mobilização (passagens, hospedagens, diárias, etc.) de artistas, de funcionários, de jornalistas....

A campanha contra a regulamentação da classificação indicativa começou com a vinheta “das mãos” para manipular a população e ameaçar o Governo; em maio, quando o segundo adiamento tinha deflagrado o movimento pela aniquilação da classificação indicativa, a ABERT passou a oferecer munição a franco-atiradores e a detratores profissionais. Estou me referindo à pesquisa realizada pela *Spectrum Strategy*, sob encomenda da Globo, a respeito de sistemas semelhantes à classificação indicativa existentes em alguns países democráticos. Este quadro (*slide*) contendo informações resumidas foi distribuído pela própria Globo a vários jornalistas, blogueiros, articulistas e também a mercenários notórios da “grande imprensa”:

**CLASSIFICAÇÃO INDICATIVA – PREVALECEM OS SISTEMAS DE AUTO-REGULAÇÃO E AUTO-CLASSIFICAÇÃO**

**Regras aplicáveis**

	Auto-regulação	Auto-classificação	Controle Ex Ante	Controle Ex Post	Entidade responsável
ALEMANHA <sup>1</sup>	Sim. Por entidades voluntárias ou peritos contratados pelas emissoras	Indireta, pelas entidades ou peritos	Sim. Pelas entidades ou peritos	Sim, com base em reclamações	“Comission for Protection of Minors in the Media – KJM”
AUSTRÁLIA <sup>2</sup>	Sim. Pelas emissoras, que registram seu código de conduta junto à ACMA	Pelas emissoras	Não	Sim, com base em reclamações	“Australian Communications and Media Authority – ACMA”
CANADÁ <sup>3</sup>	Sim. Pelas emissoras, através do CBSC (Canadian Broadcasting Standards Council), criado pela CAB (Canadian Association of Broadcasters)	Pelas emissoras	Não	Sim, com base em reclamações	“Canadian Radiotelevision and Telecommunication Commission – CRTC”
ESPAÑA <sup>4</sup>	Sim. Pelas emissoras	Pelas emissoras	Não	Sim, com base em reclamações	“Ministério de Fomento” e “Autoridades das Comunidades Autônomas”
EUA <sup>5</sup>	Sim. Pelas emissoras	Pelas emissoras	Não	Sim, com base em reclamações	“Federal Communications Commission – FCC”
FRANÇA <sup>6</sup>	Não. Os critérios de classificação são definidos pelo CSA	Pelas emissoras	Não	Sim, com base em reclamações e no monitoramento sistemático do conteúdo	“Conseil Supérieur de l’Audiovisual - CSA”
JAPÃO <sup>7</sup>	Sim. Pelas emissoras	Pelas emissoras	Não	Sim, com base em reclamações	Ministry of Internal Affairs and Communications - MIC
PORTUGAL <sup>8</sup>	Sim. Pelas emissoras	Pelas emissoras	Não	Sim, com base em reclamações	Entidade Reguladora para Comunicação Social - ERC
REINO UNIDO <sup>9</sup>	Não. Os critérios para classificação são estabelecidos pela Ofcom (Ofcom Broadcasting Code)	Pelas emissoras	Não	Sim, com base em reclamações	Office of Communications - Ofcom

0

<sup>210</sup> Em 2007, a *Spectrum Strategy* ([www.spectrumstrategy.com](http://www.spectrumstrategy.com)), uma das maiores empresas de consultoria em comunicação do mundo, foi incorporada ao *Value partners group* sediado em Milão na Itália.

A ABERT<sup>211</sup> vendeu gato por lebre, mas nenhum jornalista responsável, que teve o cuidado de verificar a procedência da informação, comprou o engodo. O quadro afirmava que em sete dos nove países analisados os critérios de classificação eram definidos pelas emissoras, e a isso a ABERT chamou de “auto-regulação”. Nada mais falso, pois em todos os países relacionados vigoravam e ainda vigoram regulações (leis, decretos, etc.) fixando os princípios, os limites, os parâmetros, enfim, os critérios da atividade da análise. O que em regra nesses países se atribui, por regulamento, às emissoras privadas é a responsabilidade de elaborar e divulgar seus próprios “manuais”, seus *guidelines* de classificação. Na Austrália, por exemplo, está claríssimo que de acordo com a “lei dos serviços de radiodifusão” (*Broadcasting Services Act 1992*) é permitido às emissoras elaborarem seus próprios manuais de programação na forma de códigos de condutas: “It allowed the various broadcasting industry sectors to set their own programming guidelines, in the form of codes of practice”. Nessa mesma linha, as emissoras na Catalunha definiram que os produtos audiovisuais produzidos em Catalão são mais adequados à formação de crianças e adolescentes.<sup>212</sup>

O quadro da ABERT não registra que em todos os nove países havia e ainda há algum tipo de restrição horária à veiculação de programação inadequada. Em Portugal, que naquela mesma época (em maio de 2007) discutia alterações legais para a comunicação social, vigora a Lei n.º27/2007<sup>213</sup>, que estabelece: “4 - Quaisquer outros programas susceptíveis de influírem de modo negativo na formação da personalidade das crianças ou de adolescentes devem ser acompanhados da difusão permanente de um identificativo visual apropriado e só podem ser transmitidos entre as 22 horas e 30 minutos e as 6 horas”. Talvez a Globo não tenha incluído referências à vinculação horária por saber que Sérgio Mattos (2005, p. 127) já havia mostrado satisfatoriamente

---

<sup>211</sup> Nas “propriedades” do arquivo eletrônico (um “powerpoint”), no qual se encontra o quadro apresentado acima, é possível verificar que quem solicita a consultoria é a Globo, e não a ABERT.

<sup>212</sup> Eva Pujadas (2006, p. 158-159) explica como se passa na Catalunha: “La atención al contexto histórico y social, los modelos políticos, las culturas televisivas de los espectadores, los objetivos y las funciones atribuidas al medio televisivo serán, entre otros, los factores que deberían condicionar la elección de unos determinados criterios de clasificación por encima de otros. Esta elección es una elección fundamentalmente política en el sentido más pragmático del término, no será nunca objetiva ni tendrá una validez universal dado que, en otros contextos y respecto a públicos distintos, otros criterios y principios resultarán más adecuados. Hay que señalar que el hecho de no ser objetivos no tiene por qué ser ningún impedimento para la elección efectiva de una noción de calidad y del establecimiento de unos principios clasificadores”.

<sup>213</sup> Disponível em: <http://www.erc.pt/index.php?op=conteudo&lang=pt&id=144&mainLevel=folhaSolta>. Acessado em: 20 de dez. 2009.

que “a prática classificatória existe em todos os países democráticos onde a imprensa goza de liberdade de expressão, e, na verdade, não pode ser considerada como censura, uma vez que não veta, mas apenas indica o horário em que o programa deve ser veiculado”.

Naquele momento a “linha dura” da ABERT já havia feito da expressão “às favas os escrúpulos”<sup>214</sup> palavra de ordem da campanha contra a classificação. Reinaldo Azevedo, um desses escritores que tentam imitar Diogo Mainardi, ganhou de presente o gato. E o ofereceu como lebre em seu *blog*<sup>215</sup> na **Veja Online**, sem citar, é óbvio, a proveniência do animal:

A grande pilantragem intelectual da hora é justificar a censura prévia, operada pelo estado, evocando o exemplo de outros países. Trata-se de uma farsa. O modelo que querem implantar no Brasil está mais próximo do Irã e da China do que dos Estados Unidos ou da Inglaterra. Leitores me pediram que dissesse como é em outros países. Abaixo, há nove sólidas democracias. EM NENHUMA DELAS existe um órgão estatal como o idealizado pelo governo brasileiro. Nas nove democracias, existe é a auto-regulação.

E por falar em Diogo Mainardi, não é que ele resolve se interessar pelo assunto? No mesmo mês, nas edições de 16 e 25 de maio da **Veja**, Mainardi trata da classificação em dois textos: “O novo Dops”, no qual afirma que “O Manual da Nova Classificação Indicativa define autoritariamente o horário dos programas”; e no “Rumo ao chavismo” diz que “A censura prévia está sendo reintroduzida por meio da Portaria 264”. No primeiro artigo, Mainardi atinge os “alvos” da estratégia da ABERT: O Manual e a vinculação horária. Mas, na semana em que a ABERT distribuiu o quadro da *Spectrum Strategy* e elegeu a análise prévia como o “calcanhar de Aquiles” da classificação, o articulista da **Veja** volta à baila para descarregar sua metralhadora. Como todo mundo conhece o estilo de Diogo Mainardi<sup>216</sup>, não seria preciso dizer que para atingir seus

---

<sup>214</sup> Essa expressão, como foi dito na nota 97, foi originalmente pronunciada por Jarbas Passarinho na famigerada “missa negra” em que se consagrou o AI-5. Em maio de 2007, além de se transformar em lema da campanha contra a classificação, “Às favas com os escrúpulos” (acrescido “com os”) estréia como título de uma peça de Juca de Oliveira, dirigida por Jô Soares.

<sup>215</sup> Disponível em: <<http://veja.abril.com.br/blogs/reinaldo/2007/05/nove-democracias-onde-no-censura.html>>. Acessado em 09 de dezembro de 2008.

<sup>216</sup> Já disse na nota 90 que o DOPS não fazia censura. Então, Diogo Mainardi se equivocou? Seria má-fé? Em artigo intitulado “Mainardi, um estilo à procura de idéias”, Mauro Malin defende que, além de má-fé, o caso revela a ignorância de Mainardi: [...] “Na edição desta semana Mainardi mostra o tamanho de sua ignorância sobre classificação indicativa de programas de televisão, assunto atual, e sobre o que foi a censura durante a ditadura. Diz que a equipe encarregada da classificação indicativa no Ministério da Justiça é “o novo Dops”. O “Dops lulista”. Dá nomes de funcionários. É uma técnica conhecida. Como a dos filmes que dizem: “Baseado numa história real”. Verossímil. O dicionário define verossímil: “Que parece verdadeiro”. Mas é falso. [...] Triplamente falso. [...] Mainardi não tem idéia do que possa ser um verdadeiro “Dops lulista”. Mainardi é diletante. A terceira falsidade, por ignorância, é a respeito da censura durante a ditadura. Não era exercida pelo Dops. Cabia a um órgão chamado Divisão de Censura

alvos ele mandou bala no Lula, em mim e, citando nominalmente, em quase todos os analistas da classificação. Porém, é necessário fazer menção às agressões porque foi em reação a elas que se produziu um fenômeno que eu nunca havia vivenciado: a formação da *solidariedade mecânica*. Trata-se da solidariedade que se pode observar quando a população se mobiliza e vai às ruas em reação a um crime, a uma enorme injustiça, quase sempre cometidos contra crianças. Os textos e os ataques de Mainardi transformaram a mim e ao DEJUS em vítimas de crime, de uma guerra desigual. Daí em diante, quanto mais a Globo e a ABERT batiam e atiravam, mais apoio recebíamos, mais as pessoas se mobilizavam em nosso favor. O pior é que nem assim me sentia a salvo, com a certeza de que concluiria o trabalho; sabia que minha cabeça continuava a prêmio, só que — depois do Mainardi — um pouco mais valiosa.

Do mesmo modo que agora escrevo nesta tese, falava espontaneamente, entre fevereiro e julho de 2007, em guerra, armas, munições, emboscadas, tiros e estocadas. Não só eu, como disse ao citar o conselho do Zanatta, mas quase todas as pessoas que acompanhavam de perto a disputa utilizavam o mesmo léxico. Contudo, para a gente, eram apenas metáforas. Até aquele momento nem de brincadeira havíamos cogitado o risco de levar bala de verdade. Falávamos, sem querer acreditar, em emissários e batedores do império fuçando o nosso lixo e investigando nossas vidas amorosas. E só. Tiro saindo de arma de fogo, nem pensar. Mas... Até aquele momento, até o dia 29/05/2007, quando compareci à abertura do 24º Congresso Brasileiro de Radiodifusão.

Ainda hoje não sei bem porque eu fui à abertura do Congresso da ABERT. Olhando para trás, acho que foi um misto de curiosidade e solidão que acabou me levando para lá. Curiosidade de ver o Lula encarar quem desde 1989 só queria vê-lo pelas costas. Mas foi, sobretudo, o fato de estar sem minha família em Brasília (filhos e esposa estavam passando alguns dias em Catanduva), de não ter ninguém me esperando voltar do trabalho, que me fez seguir para o evento.

A uns 500 metros do local pude ver o policiamento ostensivo e o forte aparato de segurança que, via de regra, confirma a presença do Presidente da República. E me dei conta que estava bastante atrasado. Parei o carro de qualquer jeito na entrada do hotel e segui a passos largos para a cerimônia. Fui entrando no auditório meio às

---

de Diversões Públicas. [...] Mainardi é cria de leituras mal feitas ou de todo não feitas. Cria de impulsos oportunistas. Mainardi cavalga um antilulismo de conveniência artística. Para o governo, um bálsamo. Sua crítica é quase sempre inconsistente”. (disponível em: [http://www.observatoriodaimprensa.com.br/blogs.asp?id\\_blog=4&id=%7B87BB3059-BC26-433F-8716-D346EE4CBD3C%7D](http://www.observatoriodaimprensa.com.br/blogs.asp?id_blog=4&id=%7B87BB3059-BC26-433F-8716-D346EE4CBD3C%7D)).

pressas, mas um segurança me pediu a credencial. Pensei comigo um palavrão suave, mas disse ao rapaz apenas que não tinha. Foi aí que uma mocinha, dessas bem bonitas que trabalham em cerimonial, interveio e insistiu para que eu me inscrevesse ali na hora.

Saía da tenda de inscrições a presidente da TVE do Rio, Beth Carmona, e, então, fiquei mais à vontade. Trocamos cumprimentos, alguns breves comentários e perguntei se ela tinha visto o Eugênio. Respondeu-me que não. Tenho certeza de que fiz cara de “mau agouro”, mesmo sabendo que se ele ainda estivesse em Brasília eram ínfimas as chances de encontrá-lo justamente num evento como aquele. É que, para mim, a presença do Eugênio Bucci sempre foi uma garantia de que, por pior que fossem as companhias e os assuntos em questão, nenhum princípio fundamental seria violado, não haveria quebra de sigilo do caseiro, mensalão ou coisa parecida.

Mesmo assim, meio sem lenço e sem documento, peguei meu crachá e segui para o auditório. Completamente lotado. Acomodei-me como pude entre os que se espriam de pé ali na entrada. Ainda bem que só eu parecia não ter tomado banho para a ocasião.

Desliguei o celular e tentei me concentrar no discurso do Ministro das Comunicações que havia acabado de começar. Falou como um radialista que virou senador por obra e graça da televisão. Novidade alguma.

Depois de uma pausa para entrega de prêmios, Lula finalmente discursou. Como de costume, começou pelo *script*, mas só arrancou aplausos quando partiu para o improviso: contou um episódio de sua prisão como sindicalista fazendo um elogio espontâneo ao rádio. Concluiu com uma frase de efeito retórico, ensaiada, sobre a liberdade de imprensa — alguma coisa do tipo “só a sociedade pode julgar a imprensa” — e ponto.

Bati palmas porque realmente fiquei satisfeito. Nunca imaginei que o Presidente Lula pudesse fazer um desagravo ou sequer uma menção explícita à classificação indicativa, mas também não gostaria de ter que assisti-lo bajular o patronato eletrônico. A frase feita não me incomodou, porque sabia que naquele contexto era apenas resposta às pressões políticas dirigidas ao Palácio. Parte do jogo, da agenda.

Até aí, tudo estava me saindo bem. Por isso, embora faminto, não quis nem ver o que tinha para o jantar. Fui direto e reto para o carro.

Tirava o paletó para acomodá-lo no banco de trás, quando surgiu diante de mim um ilustre representante da radiodifusão brasileira. Sem qualquer sarcasmo, pois até aquele momento o considerava tão somente mais um preposto desse negócio chamado

tevé. Já havíamos conversado pelo menos em outras três circunstâncias sempre de forma cordial, razão pela qual não tinha motivos para rechaçá-lo. Aproximou-se de mim e pediu para conversarmos. Caminhei com ele em direção a uma parte mais iluminada do estacionamento e ali paramos. Do carro até o ponto onde ficamos de pé, falamos de amenidades. Foi daí em diante que a coisa começou a ficar estranha.

Primeiro ele me perguntou: “Romão, você sabe que eu sou seu amigo, né?” Nem respondi. Foi então que “meu amigo”, usando um linguajar mais apropriado a um cafetão, tratou de me explicar que eu não podia mais avançar com aquela história de classificação indicativa (“Ou você acha que pode enfiar tudo?”), afinal tinha muita grana em jogo e ninguém queria ter prejuízo. E tratou de me oferecer, por uns cinco minutos, vários exemplos dos altos custos e dos vultosos valores empregados nas operações da tevê comercial.

Creio que ouvi a tudo calado e, creio eu, com o queixo caído de ver aquele exemplo eloqüente do imenso fosso que há neste país entre gente endinheirada e gente educada. Quando achei que ele tinha terminado, questionei: “Acho que eu não tô entendendo, a classificação não tem nada a ver com isso que você tá falando”. Aí “meu amigo” fez pausa para tragar seu cigarro e, deixando escapar a fumaça pela boca, me disse: “Você, Romão, é um idealista. E um idealista não se compra; só matando”. Surpreso, só consegui dizer: “o quê?”. Mas ele se fez de rogado: “Não que alguém vá metralhar a sua casa, nada disso... [ficamos nos olhando por uns segundos até que ele arrematasse] Bom, depois a gente conversa mais”. Sem reagir, entrei no carro e toquei para minha casa.

Não me lembro se tive apetite naquela noite. Lembro-me sim que a primeira coisa que fiz depois que entrei no apartamento foi pegar um gravadorzinho e registrar, palavra por palavra, aquela conversa esquisita. Pura precaução. Também me recordo que não consegui dormir. Porém foi a única vez em que isso aconteceu ao longo dos 4 anos e 4 meses que passei à frente do DEJUS.

Antes de amanhecer, a ficha já tinha caído e, finalmente, pude me dar conta do tamanho do conflito em que havia me metido e, é claro, de toda movimentação inimiga que se armara contra mim, e não apenas contra a classificação. Nesse dia 30 de maio, me encontrei com José Gregori e decidi contar a ele o ocorrido: ele me tranqüilizou dizendo que era apenas intimidação para que eu perdesse a calma e, é claro, a cabeça.

Tão intensa era a movimentação dos dois lados que o mês ainda pôde acabar bem. Na tarde do dia 30, mais de 20 representantes de entidades da sociedade civil se

reuniram com o Secretário Nacional de Justiça para lhe entregar uma carta aberta (dirigida ao Ministro) em defesa da classificação indicativa dos programas de TV aberta. Tratava-se de um manifesto assinado por 93 organizações, especialistas e autoridades de diversas áreas, entre as quais se encontra a Pastoral da Criança.<sup>217</sup>

Em junho a mobilização contra a nova classificação — caracterizada pelo Manual, pela vinculação horária e pela análise prévia — ganha o reforço de parte expressiva da classe artística brasileira, capitaneada por Stepan Nercessian<sup>218</sup>, presidente do Sated-RJ (Sindicato dos Artistas e Técnicos em Espetáculos de Diversões do Estado do Rio de Janeiro) e vereador da cidade do Rio de Janeiro pelo PPS. No dia 7, a Associação dos Roteiristas (AR) vai à luta:

AUTORES, ROTEIRISTAS E ARTISTAS LUTAM POR LIBERDADE DE EXPRESSÃO E REPUDIAM O RESSURGIMENTO DA CENSURA — A A.R. (Associação de Roteiristas), através deste abaixo-assinado, afirma que não concorda com a Portaria tornando obrigatório o uso do chamado “Manual da Nova Classificação Indicativa”, elaborado pelo Departamento de Justiça, Classificação, Títulos e Qualificação e da ANDI – Agencia de Notícias dos Direitos da Infância.

No manifesto que acompanhava o abaixo-assinado, a AR reproduzia as críticas forjadas pela ABERT, e se desdobrava para tentar demonstrar alguma independência em relação aos *donos da mídia*, que empregavam a maioria de seus associados. No fim, o texto do manifesto acabou por revelar apenas as tensões internas da entidade (de classe?):

[...] A A.R. considera que é direito do cidadão, dos artistas e das emissoras de televisão (que são concessões públicas e democráticas) definir o horário que o programa será exibido, de acordo com critérios de interesse da maioria da população. Acredita que o critério para exibir um programa em determinado horário deve ser indicado pelos espectadores de televisão e não por decreto ou influência de algumas associações da sociedade civil.

Em suma, a A.R. concorda que fazer classificação indicativa é um dever do estado democrático e que esta deve ser promovida em diálogo com a sociedade civil, incluindo os criadores de televisão e as emissoras. Mas está convicta de que obrigar a exibição de um programa em determinado horário é uma forma de censura.

Como representante de autores, roteiristas e criadores de programas, a A.R. é a favor da liberdade de expressão e contra qualquer espécie de censura.

A AR foi fundada há cerca de seis anos e conta com mais de 200 membros, entre eles os principais autores da teledramaturgia atual, roteiristas de cinema e de todas as mídias.

<sup>217</sup> A carta aberta e a relação completa de subscritores estão disponíveis em: <<http://www.observatoriodaimprensa.com.br/artigos.asp?cod=436CID002>>. Acessado em: 20 de dezembro de 2009.

<sup>218</sup> Stepan Nercessian já havia se manifestado contra o Manual em 6/02/2007 num artigo publicado na **Folha de S. Paulo** intitulado “Controlar a realidade, e não a arte”. Tentava argumentar que: “O manual quer se apresentar como instrumento da democracia, mas, na verdade, tem alma de opressor. A realidade precisa de controle, a arte, não”. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/opinia/fz0602200709.htm>>. Acessado em: 10 de fev. de 2007.

Convidamos todos os artistas a assinarem nosso Manifesto.

Não parece contraditório afirmar que “o critério para exibir um programa em determinado horário deve ser indicado pelos espectadores de televisão” e, ao mesmo tempo, que “obrigar a exibição de um programa em determinado horário é uma forma de censura”? Se não é, como os telespectadores poderiam determinar o horário de exibição de um programa? Fiz essas duas perguntas à direção da AR, numa reunião com o Ministro da Justiça, e não houve resposta. Certamente pela inconsistência dos argumentos levantados contra o Manual (e volto a dizer que o documento tinha inúmeros defeitos) e pela indisfarçável subordinação aos interesses do patronato (vulgo, servir de “pelego”), o abaixo-assinado não recebeu a adesão nem de metade dos associados.<sup>219</sup> Não obstante, é preciso reconhecer que a AR patrocinou a mais criativa e sofisticada manifestação contra o Manual, que foi esta ilustração do cartunista Ique:<sup>220</sup>



Também em junho de 2007, Jô Soares toma a frente na investida final contra a classificação, pois, os 45 dias de vacância da Portaria nº 264 se encerrariam no dia 27. O “Programa do Jô” se transforma num posto avançado para os ataques mais diretos à classificação. Nas entrevistas que fez em três diferentes dias com Demétrio Magnoli, com Guilherme Weber e com Juca de Oliveira, o entrevistador reverbera argumentos produzidos pela *indústria da comunicação* sem oferecer qualquer espaço ao contraditório. Mesmo sabendo que Jô Soares já tinha investido contra a classificação em 2000, na época da edição da Portaria nº 796<sup>221</sup>, nessa nova ocasião parecia estar na

<sup>219</sup> Contando com mais de “200 membros”, como registra o manifesto, o abaixo-assinado havia recolhido em janeiro de 2010 (data do último acesso) apenas 119 assinaturas. Disponível em: <<http://www.abaixoassinado.org/abaixoassinados/59>>.

<sup>220</sup> Disponível em: <[www.ar.art.br](http://www.ar.art.br)>. Acessado em: janeiro de 2010.

<sup>221</sup> A matéria “Sob fogo cerrado - Igreja e Justiça atacam Laços de Família e Globo reclama de censura” já mencionada acima (referida na nota 162) registra que: “A Rede Globo também recorreu a argumentos exagerados nos últimos dias. Editoriais no Jornal Nacional e comentários de Arnaldo Jabor e Jô Soares davam a entender que a censura estava de volta”.

vanguarda do movimento, ao lado de Stepan Nercessian. A propósito, vale lembrar o que Ziraldo disse ao Stepan sobre esse “papel” (que também Jô Soares desempenhava):

[...] Quando vi o bravo Stepan Nercessian, na primeira página dos jornais, protestando contra o ato do Juiz de Menores [Siro Darlan] que não quer que seus filhos participem da farra familiar da frágil família brasileira nas novelas, senti saudades do Stepan que expôs seu peito a bala quando o inimigo eram os algozes da ditadura e o beneficiário de sua luta era o povo brasileiro. Fiquei triste de vê-lo, com o mesmo ardor, transformando em inimigo público número um o Juiz de Menores, mentor da lei. E me perguntei: neste momento, quem é o beneficiário da luta do Stepan? Essa luta está a serviço de quem? A serviço de que?

[...] E vejam que quem está falando isto é um condenado – com pena irreversível a cumprir - por esse juiz em vários processos executados contra a sua revista [Bundas], por alguns desenhos do velho e bom Lan, muito mais inocentes do que a mijadilha que uma atriz dos domingos na TV deu no canto de uma mesa, imitando uma cachorrinha no poste, num ‘gesto de humor’ que nem as vedetes do Walter Pinto tinham a coragem de fazer na época da Praça Tiradentes. E com um agravante – é só pedir o vídeo para rever – notável: sua ‘piada’ foi aplaudida em cena aberta.

E por esses aplaudidores, meu querido Stepan, que você está lutando. Você tem o livre-arbítrio de fazê-lo. Mas quero ter a liberdade de não concordar com você.<sup>222</sup>

Cristina Charão<sup>223</sup>, em artigo publicado no sítio do **Observatório do direito à comunicação**, explora as razões que levaram Jô a desempenhar esse “papel” que ela denomina de “pitbull da Globo”.

Mas essa escalada da agressão e da truculência também se explica porque, em 6/06/2007, o MJ decidiu convocar uma Audiência Pública<sup>224</sup> para confrontar posições,

---

<sup>222</sup> Artigo publicado no Jornal do Brasil em 21/11/2000, sob o título: “Pelo bom uso da liberdade”. Disponível em: <[www.observatoriodaimprensa.com.br/atualiza/artigos/qtv261120009.htm](http://www.observatoriodaimprensa.com.br/atualiza/artigos/qtv261120009.htm)>. Acessado em: 20/12/2009.

<sup>223</sup> O novo papel de Jô Soares: o pitbull da Globo”, esse é o título do artigo de Cristina Charão. Eis um trecho relevante: “Em estilo besta-fera (pincelado de estranho senso de humor), Jô Soares tornou-se portavoz dos interesses das Organizações Globo na disputa que esta trava com o Ministério da Justiça pela modificação da legislação que estabelece a Classificação Indicativa de Obras Audiovisuais. [...] Houve, ainda, uma piada grosseira sobre o fato de o selo da classificação ‘apropriado para maiores de 18 anos’ ter de ser apresentado na cor preta. ‘Quer dizer que quem tem menos de 18 anos não pode ter acesso a conteúdos pretos, negros? E além disso, parece até racismo.’ Racismo de quem? A esta altura, já não era possível vislumbrar qualquer sentido no que falava o pitbull global, babando a sua raiva – ou a de seus chefes”.

Disponível em: <[http://www.direitoacomunicacao.org.br/novo/content.php?option=com\\_content&task=view&id=509](http://www.direitoacomunicacao.org.br/novo/content.php?option=com_content&task=view&id=509)>.

Acessado em: 20 de dezembro de 2009.

<sup>224</sup> Segue a íntegra da convocação:

O SECRETÁRIO NACIONAL DE JUSTIÇA, no uso de suas atribuições legais, comunica a todos os interessados no processo de CLASSIFICAÇÃO INDICATIVA, a realização de AUDIÊNCIA PÚBLICA no dia 20 de junho de 2007, das 14h às 17h, no Ministério da Justiça, Edifício Sede, 2º andar, Auditório Tancredo Neves, Esplanada dos Ministérios, Brasília DF.

A Audiência Pública tem por finalidade submeter à apreciação, avaliação e discussão pública os questionamentos apresentados por representantes dos produtos audiovisuais sujeitos à classificação indicativa disciplinada nos termos da Portaria 264, de 9 de fevereiro de 2007, especificamente dirigidos às regras contidas nos artigos 15, 19, 20 e 21 do regulamento;

Será observada a seguinte programação:

interesses e argumentos. Era tudo o que a ABERT não queria: discussão pública em igualdade de condições.

Na antevéspera da Audiência Pública, a **Folha de S. Paulo** resolve publicar na sua tradicional “Entrevista de 2ª”, espaço bastante cobiçado por políticos profissionais, os trechos mais significativos de uma longa conversa que havia tido, na semana anterior, com Pedro Dias Leite. “Longa conversa” não é modo dizer. De fato, depois que fomos apresentados no MJ por um amigo em comum, começamos a discutir cada uma das críticas levantadas contra a classificação. Ao fim do diálogo Pedro me disse apenas que escreveria sobre o tema. Por isso, fiquei surpreso quando me comunicou ao telefone, no fechamento da edição, que seu “editor ia me colocar na Entrevista de 2ª” e que precisaria de uma foto; acho que foi no fim de semana, porque estava viajando e sem condições de posar para retratos. Agradei sinceramente ao jornalista da **Folha**, mas fiquei preocupado. Era capaz de perceber que tamanha projeção para um diretor de Departamento suscitaria sentimentos inconfessáveis nos escalões superiores. Tentei me colocar no lugar do Secretário Nacional de Justiça e também percebi que ficaria chateado com a situação. Então, liguei para ele e relatei todo o ocorrido, desde o encontro; tive a sensação de que Biscaia sabia que eu não poderia “cavar” uma entrevista daquela.

No dia 18 de junho, a publicação da entrevista repercutiu enormemente e me vinculou em definitivo à classificação. No texto que apresenta o entrevistado estava escrito: “José Eduardo Elias Romão está no centro do debate sobre a classificação indicativa, que define os horários adequados de exibição de programas na TV”. Era o que algumas pessoas (diretamente engajadas no processo) podiam ver e o que todo mundo podia ler. Menos eu, onde Pedro Leite<sup>225</sup> havia escrito “no centro do debate” eu lia “no centro do alvo da guerra”. A julgar pelas manifestações positivas que o MJ recebeu, a entrevista havia reforçado o lugar de mediador que precisávamos ocupar,

---

I. Abertura da Audiência Pública pelo Secretário Nacional de Justiça;

II. Apresentação e justificação dos questionamentos por representantes da Associação Brasileira de Empresas de Rádio e Televisão – ABERT;

III. Apreciação e avaliação dos questionamentos por representantes da Agência de Notícias dos Direitos da Infância – ANDI, da Comissão de Direitos Humanos e Cidadania da Câmara dos Deputados e do Grupo de Trabalho da Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão do Ministério Público Federal e de organizações não-governamentais de defesa dos direitos humanos de crianças e adolescentes;

IV. Participação da audiência dirigida à discussão das regras contidas na Portaria 264;

V. Considerações finais.

ANTONIO CARLOS BISCAIA

<sup>225</sup> Depois de publicada a entrevista, Pedro Dias Leite ainda me ligou para saber se havia saído com alguma incorreção, com algo que merecesse retificação formal. Digno de elogio e reconhecimento.

sobretudo a dois dias da Audiência pública. No entanto, na avaliação de minha equipe, a matéria redirecionava as baterias antiaéreas da ABERT porque parecia comprovar a hipótese de que se eu tombasse, tombaria todo processo.

Felizmente, a Audiência Pública do dia 20 de junho veio demonstrar que eu até poderia morrer tranquilamente que o processo de regulamentação da classificação indicativa para televisão seguiria seu rumo. Principalmente porque esse processo estava calcado num conjunto de procedimentos administrativos, com prazos e formas determinadas, que continuaria a impor obrigações a qualquer gestor público que ocupasse o cargo de diretor do DEJUS e igualmente calcado na participação organizada de um conjunto de cidadãos cientes de que a realização da classificação indicativa significava a afirmação de direitos fundamentais. Trocando em miúdos, a Audiência Pública revelaria que apenas a combinação entre legalidade e legitimidade pode garantir a efetividade da Constituição.

A Audiência foi aberta com uma breve exposição do Secretário sobre o caráter democrático do processo, ele exortou os participantes a colaborarem e, então, concedeu a palavra, por trinta minutos, aos representantes da ABERT. Pois, quem acusa fala primeiro: a entidade havia questionado formalmente parte da Portaria nº 264, acusando a inconstitucionalidade das normas contidas nos artigos 15, 19, 20 e 21 do regulamento:

**Art. 15.** A obra, classificada por sinopse, assemelhados ou dispensada da análise prévia, que reincidir na exibição de qualquer inadequação e, assim, configurar, no âmbito do procedimento administrativo instaurado, reiterado descumprimento dos parâmetros de classificação, será reclassificada em caráter cautelar, ouvido sempre o titular ou seu representante legal, até que seja afastado fundado receio de dano irreparável ou de difícil reparação a interesse da criança e do adolescente.

§ 1º. A reclassificação mencionada no *caput* poderá ser revogada ou modificada a qualquer tempo.

§ 2º. Determinada ou não a reclassificação, o processo prosseguirá até sua decisão final, sem prejuízo de eventual intervenção do Ministério Público.

.....  
**Art. 19.** A vinculação entre categorias de classificação e faixas horárias de exibição rege-se pelo disposto no artigo 2º da Portaria do Ministério da Justiça nº 796, de 8 de setembro de 2000.

**Parágrafo único.** A vinculação entre categorias de classificação e faixas horárias de exibição implica na observância dos diferentes fusos-horários vigentes no país.

#### **Da Forma de Veiculação da Classificação Indicativa**

**Art. 20.** Sob pena de constituir as infrações previstas nos artigos 76 e 254 da Lei 8.069 de 13 de Julho de 1990, as emissoras, produtoras ou responsáveis devem fornecer e veicular a informação correspondente à classificação indicativa de obras audiovisuais, a serem exibidas, nos seguintes termos:

**I** – ser fornecida e veiculada textualmente em português com tradução simultânea em Linguagem Brasileira de Sinais – Libras, conforme as normas técnicas brasileiras de acessibilidade em comunicação na televisão (ANEXO I);

**II** – ser veiculada, durante 5 (cinco) segundos, simultaneamente ao início de cada obra, preferencialmente no rodapé da tela (ANEXO I);

**III** – ser veiculada na metade do tempo de duração de cada parte do programa, durante 5 (cinco) segundos, numa versão simplificada, correspondente ao símbolo identificador da categoria de classificação (ANEXO II).

**Art. 21.** Os *trailers*, chamadas e/ou congêneres referentes às obras audiovisuais televisivas não estão sujeitos à classificação independente, devendo veicular a classificação do produto principal em versão simplificada.

**Parágrafo único.** Nos casos em que o produto principal ainda não tenha sido classificado, o *trailer*, chamada ou congênere deve veicular, na forma prescrita nesta Portaria, a seguinte frase: VERIFIQUE A CLASSIFICAÇÃO INDICATIVA.

Luis Roberto Barroso, no entanto, não se deteve especificamente em nenhum dos dispositivos atacados. Repetiu, como esperávamos, os argumentos já formulados contra o **Manual**, contra a vinculação horária e contra a análise prévia. Com competência, conseguiu relacioná-los às liberdades democráticas e à defesa da Constituição, mas, no fim, afirmou que as “ongs” ali presentes estavam do lado errado e que o Estado deveria ir retirar “os menores abandonados na rua”, e não pretender “nos salvar da televisão”.<sup>226</sup>

Os outros trinta minutos concedidos à defesa da classificação foram distribuídos entre MPF, Comissão de Direitos Humano e Minorias da Câmara e ANDI. A Subprocuradora-Geral da República Ela Wiecko, o Deputado Federal Luiz Couto e o Secretário-executivo da ANDI Veet Vivarta teceram considerações pontuais sobre a constitucionalidade, o caráter ético e democrático da Portaria e do processo que a produziu. Mas pode-se dizer que foi o abre alas da apresentação de Guilherme Canela da ANDI. Canela não só rebateu a todos os argumentos da ABERT como defendeu que a Constituição não se pode aplicar em “tiras” e que não nos autoriza a escolher entre cuidar de crianças nas ruas ou diante da tevê.<sup>227</sup>

Às exposições seguiu-se a participação direta da audiência que em sua maioria era composta de apoiadores da classificação. Muita gente falou contra a campanha

---

<sup>226</sup> Quem quiser conferir o substrato da manifestação do Barroso, basta ler o artigo publicado no **Correio Braziliense** cinco dias depois da Audiência Pública (em 25/06/2007): “A rua e a televisão”. Disponível em:

<<http://www.intercidadania.org.br/noticia.kmf?noticia=6227518&canal=54&total=93599&indice=20>>. Acessado em: 20 de dezembro de 2009.

<sup>227</sup> Há tempos tentava defender a tese de que o Direito (sobremaneira, o Direito Constitucional) foi criado para ser uma linguagem especializada na resolução de problemas sociais, mas não para ser monopólio de bacharéis especialistas; o “juridiquês” é apenas a expressão mais evidente dessa deturpação. Habermas (1997, p. 190, V.II) dizia que: “O paradigma procedimental do Direito certamente vincula-se à expectativa autoreferencial de conformar, de moldar, não só a autocompreensão daqueles que lidam com o Direito como especialistas, mas a de todos os participantes.” Contudo, me faltava um exemplo eloqüente e auto-evidente para essa tese até presenciar a manifestação de Guilherme Canela (sobre Luis Roberto Barroso, o especialista) na Audiência Pública.

antiética que as emissoras moviam para acabar com a classificação. Mas, foi a manifestação de Juca de Oliveira que levantou a última acusação relevante para o debate, evidentemente contra a classificação. Fazendo-se porta-voz do grupo de artistas globais presentes (Fernanda Montenegro, Tony Ramos, Silvio de Abreu e Maria Adelaide Amaral), o ator foi a tribuna do auditório Tancredo Neves com o **Manual da Nova Classificação Indicativa** nas mãos para dizer que “por esta cartilha (da classificação) praticamente tudo na literatura universal será proibido”<sup>228</sup> e que havendo “36 situações dramáticas apenas” todas elas estavam condenadas no **Manual**. Conhecíamos o argumento: Luiz Eduardo Borgerth<sup>229</sup> (2003, p. 234-235) o havia explorado ao tratar da “violência na televisão” (ainda não existia manual), mas igualmente estabelecendo uma relação equivocada entre obra literária, obra audiovisual e classificação.

Nos 15 minutos finais, concedidos à defesa, Guilherme Canela esclareceu a questão levantada, como já havia feito no livro **Classificação indicativa: construindo a cidadania na tela da tevê** (2006, p. 104-105):

Se o contato com determinados conteúdos violentos pode ter uma função importante no desenvolvimento de crianças e adolescentes, por que, então, histórias semelhantes, quando transformadas em conteúdo audiovisual não direcionado prioritariamente para crianças e adolescentes, acabam por receber uma Classificação Indicativa que as recomenda para faixas etárias superiores àquelas que têm acesso às narrativas dos contos de fada?

A resposta não é tão complexa. Quando a criança lê ou ouve um conto de fada, utiliza tudo que seu atual estágio de desenvolvimento (vivências, inserção social e cultural, ambiente familiar etc.) lhe oferece para construir simbolicamente, para imaginar, aquilo que está lendo ou ouvindo. É exatamente esse exercício que se mostra fundamental para a elaboração de seus próprios medos, angústias e receios.

Entretanto, quando são os adultos – valendo-se, muitas vezes, dos mais modernos recursos tecnológicos – que oferecem as imagens que a imaginação da criança deveria produzir, podemos ter uma situação completamente distinta, que escapa do estágio de desenvolvimento desta ou daquela criança. Ou seja, uma coisa é um menino ou uma menina de 4 anos reproduzir mentalmente as cenas de Chapeuzinho Vermelho narradas pelos seus pais; outra, muito diferente, é o diretor de cinema Quentin Tarantino fazer o mesmo. A partir da releitura adulta dessas narrativas infantis, não será mais a criança com suas próprias potencialidades e limitações – advindas de seu contexto social e histórico e de seu grau de desenvolvimento biopsicológico – que estará criando as imagens dos contos que lê e/ou ouve.

Na hora tive de meter as mãos nos bolsos para não aplaudir. Mas não apenas pelo desempenho de Guilherme Canela, queria ovacionar o que me parecia ser o

---

<sup>228</sup> Manifestação disponível em: < <http://www.youtube.com/watch?v=1Q1CIEf-9qQ>>. Acessado em: 20 de dezembro de 2009.

<sup>229</sup> Borgerth, que participou ativamente do processo de regulamentação até 2006, morreria no dia seguinte à Audiência Pública “em decorrência de complicação em uma cirurgia cardíaca”, como noticiaram os jornais na época.

coroamento de todo processo: pensava que eram só mais sete dias para que tudo estivesse terminado. Ledo engano.

No dia seguinte, soubemos que, ao ser cercado e questionado pelos repórteres após participar da abertura da Audiência, o Ministro da Justiça declarou que poderia prorrogar “por até 15 dias a discussão sobre as novas regras”, era a notícia do **O Globo**:

BRASÍLIA - O ministro da Justiça, Tarso Genro, informou nesta quarta-feira que pode prorrogar por até 15 dias a discussão sobre as novas regras de classificação indicativa para os programas de TV. O governo pretende que as emissoras respeitem faixas de horário de acordo com a recomendação etária de programas com cenas de sexo, violência e uso de drogas. A portaria 264 deveria ter entrado em vigor em maio, mas foi suspensa por 45 dias depois de protestos da Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e Televisão (Abert).

De qualquer forma uma nova prorrogação se justificava em razão das alterações a serem feitas na Portaria nº 264, que não se restringiam a mudanças meramente textuais. A análise prévia havia sido derrubada e, embora ela não fosse o “calcanhar de Aquiles” do regulamento e muito menos do processo, isso nos obrigava a redefinir parte da sistemática de todo procedimento de classificação: basicamente, tínhamos que otimizar o trabalho de monitoramento encurtando os prazos de averiguação (a ANATEL nos enviava o programa para análise sete dias após sua veiculação) e ampliando a amostra (até então só monitorávamos novelas e os demais programas dependiam de reclamações). Caía também, admito, por inconsistência conceitual e procedimental a categoria de classificação “especialmente recomendada para Crianças e Adolescentes” (ER), isto é, não fomos capazes de sustentar essa classificação de caráter positivo, que pretendia indicar produtos adequados à audiência infanto-juvenil, porque realmente não dispúnhamos de maturidade institucional para tanto.

No dia 21 de junho, além de tomar conhecimento do adiamento anunciado pelo Ministro, soubemos que, enquanto a Audiência Pública acontecia, o PPS, partido de Stepan Nercessian, protocolava no STF a ADI 3907 contra a Portaria nº 264. Essa notícia me foi dada por Evandro Guimarães que participava, exatamente ao meu lado, de uma mesa de debates sobre políticas de comunicação no auditório Nereu Ramos da Câmara dos Deputados.

Todavia, a notícia mais interessante desse curioso *day after* recebi enquanto almoçava na companhia de Octávio Pieranti, Miriam Wimmer e de uma terceira pessoa que me foi apresentada pelo casal. Não a conhecia pessoalmente, mas sabia de seu livre trânsito pelo Governo e de sua credibilidade. Sem muitos rodeios fui informado de que

a decisão estava tomada: a Globo pediu e, finalmente, o Palácio consentiu em entregar minha cabeça. Nosso informante disse que em alguns dias eu deveria estar fora. Pelo que me lembro, fiz um comentário meio frio e protocolar do tipo “se o Governo entende que não contribuo mais, então, é hora de sair”. Talvez Octávio e Miriam, que me olhavam de frente, tenham conseguido apreender algum sentimento que no momento eu quisesse esconder: provavelmente frustração.

### **A classificação no centro da “Roda Viva”**

No dia 25/06/2007 já tínhamos concluído o trabalho de alteração da Portaria nº 264. Ainda assim, julgamos necessário manter a prorrogação para que a Secretaria de Assuntos Legislativos (SAL) do MJ pudesse realizar uma análise acurada do conjunto. E também porque o terceiro adiamento faria com que a Portaria começasse a vigorar na véspera do aniversário do ECA. Até que enfim, uma feliz coincidência. Encaminhei a minuta da portaria de adiamento ao Gabinete do Ministro e pude partir para o maior confronto público sobre a classificação indicativa desde sua formulação na Assembléia Nacional Constituinte: o debate no Programa “Roda Viva” da TV Cultura.

Foi um daqueles programas em que o tema fica no centro da “roda” e a bancada é composta por duas (pelo menos) visões diferentes sobre o mesmo. De um lado ficamos eu, José Gregori e Guilherme Canela. E de outro ficaram Walter Ceneviva, Antônio Cláudio Ferreira Neto, Demétrio Magnoli e José Roberto Whitaker Penteado (este último convidado relativamente “neutro”). Foi o “maior confronto” pelo tempo disponível ao debate franco e civilizado, pela quantidade de aspectos abordados e, sobretudo, pela audiência qualificada (“Roda Viva” é um programa visto por formadores de opinião, gente disposta a refletir sobre a discussão).

Antes do início do programa fiquei sabendo que a Ministra Ellen Gracie havia, naquela tarde, desempatado o julgamento da ADI 2398-5, negando provimento ao agravo regimental e, por consequência, ao pedido contido na inicial. Em português claro: o STF nos dava uma significativa vitória, pois, com o encerramento da ação contra a Portaria nº 796 podíamos revogá-la, isto é, expurgar seu art. 2º do texto da Portaria nº 264. Fazendo isso provocaríamos, por consequência, o encerramento do processo no STJ (MS 7282) que suspendia, desde 18 de abril, a validade da vinculação entre faixas etárias e faixas horárias. Walter Ceneviva e Antônio Cláudio Ferreira Neto, advogados das emissoras, sabiam o que faríamos. E José Gregori também, daí a provocação:

**José Gregori:** Mas seja honesto, Antonio Cláudio, a presidenta do Supremo Tribunal Federal tomou hoje uma decisão que não te encantou e devo dizer que me encantou.

**Antonio Cláudio Ferreira Neto:** A decisão que me encanta o STJ tomou já suspendendo o artigo da portaria. A decisão que hoje a ministra Ellen Gracie tomou apenas adiou o exame desse assunto no Supremo Tribunal Federal. Ele vai chegar lá, e quando chegar lá, eu, o doutor Luis Roberto Barroso, por exemplo, que é professor de direito da Uerj [Universidade do Estado do Rio de Janeiro], o ex-ministro Célio Borja, temos certeza absoluta que o Supremo Tribunal Federal não rasgará a Constituição permitindo que se imponham horários para os programas.

Não tenho condições de afirmar qual dos lados foi melhor, mais convincente e ganhou o debate. Mas é possível afirmar que Demétrio Magnoli perdeu. Perdeu ao desqualificar o debate, dando a entender que outros interesses o obrigavam a estar ali. Paulo Markun até tentou adverti-lo, mas Magnoli já havia metido os pés pelas mãos (do mesmo jeito que fizera Barroso na Audiência) e embolado toda sua retórica:

**Demétrio Magnoli:** Eu acho que nós estamos negando o tempo todo que elas existem, porque, normalmente eu gosto de debates, mas desta vez eu vim contrariado para este debate, para este debate em particular, porque não é verdade aquela frase do lugar comum que é sempre bom debater as coisas. Tem certas agendas de debate que são boas, que nos levam para frente, tem certas agendas de debate que nos levam diretamente para o passado e esta é uma agenda desse tipo porque nós...

**Paulo Markun:** [interrompe Magnoli] Só um pouquinho, só um pouquinho porque você está desqualificando uma questão que me toca particularmente.

**Demétrio Magnoli:** Estou dando a minha opinião, Paulo.

**Paulo Markun:** Não, não, ok, eu posso dar a minha. No dia 27, será decidido pelo governo esta questão. Se não houver debate, se você estiver contrariado para debater, vai ser pior para a sociedade.

**Demétrio Magnoli:** Não, não, veja. Eu acho que nós, hoje, somos obrigados a debater isso, e é por isso que, contrariado, eu vim fazer este debate. Mas o que eu queria dizer é que do ponto de vista dos direitos das crianças e dos adolescentes, nós deveríamos estar discutindo duas outras coisas que tem tudo a ver com o Ministério da Justiça. A primeira coisa, todos os dias nos morros do Rio, e não só lá, mas lá todo mundo está vendo, todos os dias, os direitos das crianças e dos adolescentes estão sendo concretamente massacrados, os direitos humanos delas, por essa conjugação de esforços do narcotráfico e da polícia, do narcotráfico e do caveirão, que todos os dias estão colocando crianças nuas para serem revistadas na subida do Complexo do Alemão, todos os dias, no Rio. O Ministério da Justiça deveria tratar de administrar esse atentado aos direitos das crianças, em vez de procurar entrar nas casas e fazer o serviço dos pais e da sociedade. Porém vamos dizer...

Depois de uma segunda-feira como aquela, nem foi tão difícil ter que explicar aos apoiadores da classificação porque adiávamos (Portaria nº 1.202, de 26 de junho de 2007) pela terceira vez consecutiva a vigência integral da Portaria nº 264. O principal problema era conseguir segurar por 15 dias a máquina de guerra da ABERT comandada pela turma do “é tudo ou nada”. Não tínhamos escolha.

A Globo que já tinha construído uma trincheira no gabinete de Arthur Virgílio (PSDB-AM), quando em 24/05/2007 esse senador propôs o Projeto de Decreto legislativo (PDS 91/2007) visando sustar a Portaria nº 264, montou acampamento no Senado Federal. De lá vinham rajadas e emissários empenhados numa solução que “agradasse a todos”. E em troca de alguns segundos no Jornal Nacional, a ABERT/Globo ia recrutando senadores da oposição e da base aliada. Nesse contexto, começa ser formulado o “Plano B” da ABERT: na hipótese da classificação exigir a observância dos fusos horários, elaborar-se-ia uma lei para acabar com eles; simples.

Seguindo o rastro da ABERT pelo Congresso, a **Folha** identifica os arranjos em torno dos fusos horários e publica seu terceiro editorial sobre o tema sob o título “Fim da análise prévia”:

NUMA ATITUDE correta para amenizar tensões desnecessárias, o Ministério da Justiça abriu mão de proceder à chamada análise prévia de programas de TV. [...]

Seria desejável que esse aceno do ministério em direção aos reclamos das emissoras contribuísse para desanuviar o debate acerca da classificação indicativa da programação de TV no país. Infelizmente, o lobby dos canais televisivos continua a defender seus interesses comerciais por meio de um estratagemas que confunde a opinião pública. [...] Esse fato desabilita o seu argumento de que a liberdade de expressão estaria ameaçada. Melhor seria que as TVs explicitassem os custos para adaptar sua grade ao fuso horário. O debate ganharia em objetividade.

Sabíamos que até 12 de julho seria pressão de todos os lados e o tempo todo. Isso nos exauria, não nos abatia. Mas uma bomba lançada pelo **O Globo** em 6 de julho nos atingiu. A matéria intitulada “Pastoral da Criança pede classificação só indicativa” comunicava que:

Fundadora e coordenadora da Pastoral da Criança, Zilda Arns retirou seu apoio à portaria do governo que exige a exibição de programas na TV de acordo com a classificação indicativa, o que na prática torna impositiva a classificação. Em carta ao secretário nacional de Justiça, Antônio Carlos Biscaia - a portaria é do Ministério da Justiça -, Zilda Arns defende a liberdade de expressão e deixa claro que mudou de posição porque percebeu que a portaria do governo tem caráter impositivo.

Menos pela relevância do apoio e mais pela sordidez do gesto: a Globo “convencera” Zilda Arns a tirar a Pastoral da Criança daquela carta aberta, organizada pela ANDI, e declarar apoio à campanha contra a classificação. É bom lembrar que a Globo, em parceria com a UNESCO, realiza o “Criança Esperança”, uma estratégia exitosa de captação direta de recursos privados, que destina algo em torno de dois

milhões e meio de reais por ano à Pastoral. Pelos relatórios de auditoria<sup>230</sup> dos exercícios de 2005, 2006 e 2007, esse montante corresponde em média a 7% da receita líquida da entidade. Se considerados apenas os recursos provenientes de doações (os recursos públicos são a maior fonte), o projeto da Rede Globo responde por quase 50% da receita. Quase todos compreendíamos seus motivos, apesar de lamentarmos muito. Mas foi difícil de engolir a atitude desrespeitosa de publicar a notícia do envio de uma “carta ao Secretário Nacional de Justiça” antes mesmo que o documento fosse postado, o que só aconteceu dois dias depois.

### **Clímax da campanha**

E em 10 de julho a campanha contra a classificação atinge o clímax. A Globo após fazer mutirão para pedir apoio contra a “classificação impositiva” a seus artistas e às entidades beneficiárias de seus recursos, a exemplo do que fizera com Zilda Arns e a Pastoral da Criança, publica em todos os jornais de temática nacional o seguinte manifesto de página inteira:

---

<sup>230</sup> Disponível em: <[www.pastoraldacrianca.org.br/images/stories/pdf/070930-pastoraldacrianca.pdf](http://www.pastoraldacrianca.org.br/images/stories/pdf/070930-pastoraldacrianca.pdf)>. Acessado em: 20 de dezembro de 2009.

# CLASSIFICAÇÃO INDICATIVA, SIM. IMPOSITIVA, NÃO.

A democracia em que vivemos é fruto de uma árdua luta. Uma conquista a ser permanentemente defendida e preservada.

O Estado Democrático de Direito é a maior proteção da sociedade e da família.

Por isso, defendemos a classificação indicativa dos programas de televisão, do cinema, do teatro e de outras formas de diversões públicas, tal como prevista na Constituição Federal.

Repudiamos, portanto, as normas do Departamento de Justiça, Classificação, Títulos e Qualificação do Ministério da Justiça, que, se não forem substancialmente corrigidas, como se espera, desvirtuam o conceito de Classificação Indicativa, transformando-o em perigoso instrumento de intervenção estatal sobre os meios de comunicação e outras formas de manifestação artística.

A Constituição Brasileira estabelece:

**“É livre a expressão da atividade intelectual, artística, científica e de comunicação, independentemente de censura ou licença. (art. 5º, IX)”**

Apesar desse princípio constitucional, a atual portaria de classificação, agora em discussão, cria obrigatoriedades como a análise prévia de conteúdos audiovisuais e impõe limites para sua exibição.

E o mais grave é que se esses mecanismos de Estado forem mantidos poderão ser usados por qualquer governo, a serviço de interesses particulares ou ideológicos.

O Brasil já viveu períodos de restrição à liberdade de expressão.

Foram anos em que as pessoas estavam impedidas de manifestar suas idéias, nos quais o meio cultural brasileiro sofreu com o controle dos censores.

Por isso, os autores da Constituição de 1988 repudiaram, de forma contundente, tentações autoritárias que pudessem ameaçar a liberdade de expressão, repelindo toda e qualquer censura de natureza política, ideológica e artística.

Assim, nós, abaixo assinados, defendemos que o debate em curso leve à modificação das normas de Classificação para que funcionem legitimamente como mecanismo de orientação para os pais, sem servir como um inaceitável mecanismo de censura.

---

Alain Fresnot (diretor) • Alberto da Costa e Silva (escritor) • Ana Maria Machado (escritora) • André Sturm (diretor) • Andrea Beltrão (atriz) • Andrucha Waddington (diretor) • Antonio Fagundes (ator) • Benedito Ruy Barbosa (escritor) • Bibi Ferreira (atriz) • Breno Silveira (diretor) • Bruno Barreto (diretor) • Cacá Diegues (diretor) • Calo Gullane (produtor) • Cao Hamburger (diretor) • Carlos Eduardo Rodrigues (produtor) • Carlos Lombardi (escritor) • Celso Athayde (coordenador executivo Central Única das Favelas - CUFA) • César Silva (diretor) • Christiane Torloni (atriz) • Cícero Sandroni (escritor) • Daniel Filho (diretor) • Dodô Brandão (diretor) • Domicílio Proença (escritor) • Domingos de Oliveira (diretor) • Eduardo Eugênio Gouvêa Vieira (empresário) • Evanildo Bechara (escritor) • Fabiano Gullane (produtor) • Fabio Barreto (diretor) • Fernanda Montenegro (atriz) • Fernando Melrelles (diretor) • Ferreira Gullar (escritor) • Flavio Tambellini (diretor) • Geraldo Carneiro (escritor) • Gilberto Braga (escritor) • Gláucia Camargo (produtora) • Gloria Perez (escritora) • Hector Babenco (diretor) • Helena Werneck (coordenadora geral do Instituto Meta Social) • Hélio Mattar (diretor presidente Instituto Akatu pelo Consumo Consciente) • Heloisa Périssé (atriz) • Iafa Britz (produtora) • Ingrid Guimarães (atriz) • Irene Ravache (atriz) • Ivan Junqueira (escritor) • Jacqueline Laurence (atriz) • João Ubaldo Ribeiro (escritor) • Jorge Peregrino (distribuidor) • José de Oliveira Júnior (coordenador AfroReggae) • Juca de Oliveira (ator/escritor) • Julio Bressane (diretor) • Karin Rodrigues (atriz) • Lêdo Ivo (escritor) • Leonardo Barros (produtor) • Lima Duarte (ator) • Lucy Barreto (produtora) • Lui Farias (diretor) • Luis Carlos Barreto (diretor) • Luiz Antônio Pillar (diretor) • Luiz Carlos Lacerda “Bigode” (diretor) • Luis Norberto Pascoal (vice-presidente do Instituto Faça Parte) • Manoel Carlos (escritor) • Marcílio Moraes (escritor) • Marco Nanini (ator) • Marcos Didonet (produtor) • Maria Adelaide Amaral (escritora) • Marieta Severo (atriz) • Marina Colasanti (escritora) • Mariza Leão (produtora) • Mauricio Farias (diretor) • Mauro Farias (diretor) • Max Perlingeiro (editor) • Miguel Faria (diretor) • Milton Gonçalves (ator) • Murilo Melo Filho (escritor) • Murilo Salles (diretor) • Nélida Piñon (escritora) • Paula Barreto (produtora) • Paula Toller (cantora/compositora) • Paulo Autran (ator) • Paulo Betti (ator) • Paulo Thiago (diretor) • Pedro Cardoso (ator) • Reginaldo Faria (ator) • Reginaldo Oscar de Castro (advogado) • Renata Magalhães (produtora) • Ricardo Young (presidente Instituto Ethos de Empresas e Responsabilidade Social) • Rita Faria (produtor) • Roberto Farias (diretor) • Rodrigo Saturnino Braga (distribuidor) • Rubem Fonseca (escritor) • Sergio Brito (ator) • Sergio Rezende (diretor) • Sérgio Sanz (diretor) • Silvío de Abreu (escritor) • Siron Franco (artista plástico) • Teresa Costa d’Amaral (Criadora e Superintendente do IBDD) • Tizuka Yamasaki (diretora) • Tony Ramos (ator) • Vilma Lustosa (produtora) • Walcyr Carrasco (escritor) • Walkíria Barbosa (produtora) • Walter Carvalho (diretor) • Walter Negrão (escritor) • Zelito Vianna (diretor) • Zezé Mota (presidente de honra do CIDAN) • AfroReggae • Associação Parceria Contra Drogas • Associação Saúde Criança Renascer • Central Única das Favelas (CUFA) • Centro de Informação e Documentação do Artista Negro (CIDAN) • Comitê para Democratização da Informática (CDI) • Grupo Nós do Morro • Instituto Akatu pelo Consumo Consciente • Instituto Brasileiro dos Direitos da Pessoa com Deficiência (IBDD) • Instituto Meta Social • Instituto Sou da Paz • Pinakotheke Cultural • Viva Rio

A ABERT já havia sido informada que a vinculação horária seria mantida como norma, com outra redação, e que a análise prévia tinha caído. No entanto, o manifesto contra a classificação recorria à análise prévia prevista na Portaria nº 264 para invocar o temor histórico da censura prévia vivenciado por vários de seus signatários. Até então admitíamos que a Globo tinha logrado êxito em mobilizar e confundir muita gente boa apenas por equiparar, performaticamente, a “análise prévia” à “censura prévia”, afirmando se tratar de nosso “calcanhar de Aquiles”. Certamente, seus representantes repetiram tanto e tão veementemente essa mentira que eles mesmos acabaram acreditando que era verdade. Aí se deram mal, ou melhor, deram a chance que o DEJUS precisava para se dar bem.

A primeira versão do que viria a ser a Portaria nº 264, elaborada em dezembro de 2006, continha vários pontos fracos: a categoria “especialmente recomendado”, parte do **Manual**, o Grupo de Colaboradores Voluntários e a análise prévia. Todos, sem exceção, foram desqualificados pelo debate (com as emissoras, em especial) e deixaram de configurar o sistema de classificação. O único ponto que poderia ser considerado “calcanhar de Aquiles” desse sistema era a vinculação entre faixas etárias e faixas horárias; ainda assim, ressalte-se, apenas porque não dispúnhamos de mecanismos de bloqueio individualizados para seleção do conteúdo recepcionado em nossos aparelhos de tevê. Na época, portanto, se caísse essa vinculação desmoronaria a classificação em seu conjunto. Entretanto, depois que o STF encerrara o julgamento da ADI contra a Portaria nº 796, avaliávamos que o risco não mais existia.

Assim sendo, quando o manifesto da Globo transformou a análise prévia no principal problema da nova classificação indicativa nos ofereceu a oportunidade de entregar os anéis, como se valiosos fossem, e preservar os dedos: as demais normas da Portaria nº 264 permaneceriam intactas. No dia 11 de julho, quando apresentei ao Secretário Nacional de Justiça uma versão alterada da Portaria nº 264, pude perceber que o manifesto tinha nos beneficiado ainda mais, pois, o texto havia sido recebido pela nova gestão do MJ do mesmo modo que aquele editorial arrogante do **O Globo** (“Fecho em grande estilo”, de 8 de fevereiro, citado acima) fora recebido pela equipe do Ministro Márcio Thomaz Bastos. Mais um tiro pela culatra: a “Portaria da Tevê” não seria tão somente republicada com as alterações havidas, ela seria formalmente reeditada recebendo outro número e a assinatura do Ministro Tarso Genro; que assim decidia vincular a regulamentação da classificação indicativa ao seu governo.

Antecipadamente informada — como sói acontecer desde os tempos imemoriais — da decisão de editar nova portaria contrária a seus interesses, a Globo manda a ABERT negociar a rendição: Daniel Slaviero pede um ano e ganha seis meses para que as emissoras de televisão se adaptassem à exigência (natural) de que a vinculação entre faixa etária e faixa horária fosse estabelecida conforme o fuso horário do local, e não o de Brasília. E, assim, foi publicada a Portaria nº 1.220 em 12 de julho de 2007 para valer imediatamente, exceto o parágrafo único do artigo 19, que dispunha sobre a obrigatoriedade da observância dos fusos:

**Art. 19.** A vinculação entre categorias de classificação e faixas horárias de exibição, estabelecida por força da Lei nº 8.069, de 1990, dar-se-á nos termos seguintes:

**I** – obra audiovisual classificada de acordo com os incisos I e II do artigo 17: exibição em qualquer horário;

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

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

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

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

**Parágrafo único.** A vinculação entre categorias de classificação e faixas horárias de exibição implica a observância dos diferentes fusos horários vigentes no país.

.....

**Art. 24.** Esta Portaria entra em vigor na data de sua publicação.

**Parágrafo único.** O parágrafo único do art. 19 entrará em vigor após decorridos cento e oitenta dias da publicação desta Portaria.

Pela quarta vez adiávamos a vigência integral da “Portaria da Tevê”, mas, em razão da validade do *caput* do art. 19, podíamos comemorar a “inauguração” da classificação indicativa no Brasil. O “podíamos” abrangia a nós do DEJUS, a ANDI, a PFDC do MPF e os únicos dois jornalistas que cobriram a regulamentação da classificação indicativa de cabo a rabo, desde o Governo FHC, Alberto Dines e Daniel Castro. Porque para todas as outras pessoas que não puderam acompanhar sistematicamente o desenrolar do processo, a publicação da Portaria nº 1.220 ficou parecendo final de filme francês: ninguém sabia ao certo, tanto apoiadores quanto

detratores, se o drama havia terminado. As reações pela imprensa e o silêncio da ABERT dão bem a medida da incompreensão instalada.

O **Correio Braziliense**, no dia 12 de julho, chegou a publicar a seguinte manchete “Vitória das emissoras - Governo recua e dá poder às empresas de radiodifusão para classificar o conteúdo de sua programação”, embora a matéria afirmasse que:

A nova portaria conseguiu a proeza de agradar aos dois lados da polêmica medida: emissoras e entidades de defesa dos direitos da criança e do adolescente, como a Agência de Notícias dos Direitos da Infância (Andi), que se opôs às contribuições da Abert desde o início dos debates, há um ano. “Acho que todo mundo saiu ganhando”, opinou o coordenador de Relações Acadêmicas da Andi, Guilherme Canela.

Oficialmente, a Abert informou que só irá se pronunciar hoje sobre o conteúdo da nova portaria.

Pelo mesmo caminho enveredou o editorial do **Estadão**, de 13 de julho, intitulado “As novas regras para a TV”. Afirmava que o governo federal recuara “da disposição de adotar regras mais rigorosas com objetivo de desestimular as emissoras a transmitirem cenas de violência e sexo no período em que crianças e adolescentes vêm televisão”, porém ressaltava — sem desconfiar — que “apesar do recuo do governo, as emissoras continuam criticando as mudanças promovidas”.

Não podíamos prever tamanha dubiedade, mas, de qualquer forma, estava nos parecendo vantajosa, pois, desautorizava uma nova reação da ABERT já que, segundo o noticiário, tinha vencido a guerra. Mas fiquei preocupado e inseguro quanto aos benefícios de fingir derrota, quando Dalmo de Abreu Dallari veio a público dizer, em artigo (“Quem governa o Brasil?”) publicado na **Gazeta Mercantil**, também no dia 13 de julho: “Essa absurda capitulação do governo federal, inconstitucional e altamente danosa ao interesse do povo brasileiro, deve merecer o veemente repúdio de todos os que desejam que o governo cumpra seu dever constitucional [...]”. Doe fundo, não o repúdio em si, mas a certeza de que algumas pessoas que haviam apoiado bravamente<sup>231</sup>

---

<sup>231</sup> Dalmo de Abreu Dallari foi o primeiro grande jurista a sair em defesa do processo e da Portaria nº 264. Deu declarações a jornais e ainda escreveu o artigo “Televisão sem censura”, publicado em 26 de abril de 2007 na **Gazeta Mercantil**, no qual pôs a nu a acusação: “Pelo que se depreende da argumentação dos acusadores, que tentam assumir a postura de defensores da liberdade, existe a intenção de criar uma imagem negativa do governo, imputando-lhe intenções ditatoriais, esperando-se, com isso, forçá-lo a abrir mão de sua competência constitucional, que é direito e dever, para regulamentar a execução, por meio de concessões a entidades particulares de fins lucrativos, de serviços públicos, como é o caso das televisões comerciais. O que fica evidente, pela argumentação utilizada, é que as acusações mal disfarçam a pretensão de eliminar qualquer regulamentação ou controle e qualquer responsabilidade social, deixando às empresas exploradoras de tais serviços a mais absoluta liberdade para se orientarem exclusivamente, ou prioritariamente, por critérios econômicos. Isso fica muito claro na argumentação de um dos mais veementes denunciadores da suposta censura, o qual, admitindo expressamente que há «razões

a classificação indicativa se sentiriam traídas, especialmente, por mim se entendessem que nós havíamos capitulado covardemente. Ia ter que passar minha vida inteira me desculpando se Alberto Dines e Daniel Castro não tivessem colocado os pingos nos “is”; reproduzo integralmente as duas matérias publicadas (no dia 13/07/2007), respectivamente, no sítio do **Observatório da Imprensa** e na **Folha de S. Paulo**, em razão da enorme relevância que possuem:

#### **Governo federal não recuou na classificação indicativa**

Por Alberto Dines

Foram pequenas as alterações que o ministério da Justiça fez na portaria que estabelece a classificação indicativa para os programas de TV, mas o noticiário de ontem, terça-feira, dava a impressão de que o novo texto significava uma “vitória esmagadora” das empresas de mídia eletrônica.

O governo foi apenas hábil: fez os ajustes apropriados, sobretudo no fraseado, e assim evitou que a cruzada orquestrada pelas empresas de televisão continue insistindo na tecla de que a classificação equivale à “censura”.

A exigência de adaptar o teor de um programa ao horário em que é exibido foi finalmente consagrada, a TV comercial terá que respeitá-la e quem fiscalizará as irregularidades ou infrações será o Ministério Público.

O que não pode ser esquecido neste episódio é o jogo pesado adotado pelas empresas de TV capitaneadas pela Globo. Aqueles anúncios de página inteira nos principais jornais do país reproduzindo o manifesto assinado pelos astros e estrelas das telinhas contra uma classificação de programas que existe em todos os países mostra que as concessionárias de radiodifusão estão somente interessadas em servir aos seus próprios interesses, e não ao interesse público.

Esta orquestração serviu por escancarar a imperiosa necessidade de um debate sobre a concentração da mídia em nosso país. Se adotássemos aqui as normas vigentes nos EUA sobre a propriedade de diferentes veículos pelos mesmos grupos, a cruzada contra a classificação teria sido menos autoritária.

Daniel Castro não só manifesta o mesmo entendimento como demonstra sua correção ao fazer menção às normas da Portaria nº 1.220:

#### **Apesar de recuo, TVs sofrem derrotas na classificação**

As redes de televisão saíram derrotadas com a nova portaria de classificação indicativa. O governo cedeu à pressão das emissoras, é verdade, mas não o suficiente para comprometer a eficácia do sistema.

O Ministério da Justiça abriu mão da análise prévia, que fazia pela leitura de sinopses ou pela observação de programas, algo que se confundia com censura prévia. Instituiu a autoclassificação, que é uma liberdade relativa, porque o governo, se discordar da classificação feita pelas TVs, pode alterá-la.

Mas isso não é fundamental. A rigor, a autoclassificação sempre existiu. Uma novela das seis, por exemplo, já nasce classificada como livre a partir do momento em que é concebida para as 18h. Foram poucas as ocasiões em que o governo discordou logo de início da classificação pedida pelas TVs.

O fundamental é que a vinculação de faixa etária a horários foi mantida. Dessa forma, programas impróprios para menores de 14 anos continuarão

---

econômicas » pesando sobre as diretrizes do sistema de comunicações, usa reiteradamente a expressão « modelos de negócios », que, segundo ele, precisam ser estimulados e não devem sofrer a interferência de qualquer forma de controle social”. Disponível em: <<http://indexet.gazetamercantil.com.br/v2/client/modules/search/result.php>>.

sendo inadequados para antes das 21h. As emissoras poderão exibi-los às 20h, mas estarão sujeitas à ação do Ministério Público. É por causa da vinculação que as redes chamam a classificação indicativa de impositiva.

Na verdade, a grande derrota das emissoras foi imposta há duas semanas pelo Supremo Tribunal Federal (STF), quando o órgão arquivou ação que questionava a constitucionalidade da vinculação de horário prevista na portaria 796/ 2000. A nova portaria incorporou essa decisão e repete a vinculação de horário já prevista no Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA). Ou seja, as TVs agora terão que questionar uma lei que está em vigor há 17 anos, e não mais uma portaria de um governo com eventuais inclinações autoritárias.

A nova portaria, além disso, impôs às TVs o respeito aos diferentes fusos horários do país. Ou seja, a novela das 21h deixará de ser exibida no Acre às 18h. Outra inovação foi o estabelecimento de um código comum a todas as TVs para informar a classificação indicativa.

Por fim, o governo não cedeu ao não impor sanções às TVs. Ele não tinha esse poder.

Bem que a história poderia ter terminado em julho de 2007, depois dessas explicações insuspeitas. Afinal de contas, como diz Daniel Castro, o “fundamental é que a vinculação de faixa etária a horários foi mantida”. E para grande parte dos que apoiaram e dos que se opuseram à classificação o processo se concluiu com a publicação da Portaria 1.220/2007 que, em conjunto com a Portaria nº 1.100/2006, configurava a almejada política pública de proteção dos direitos humanos de crianças e adolescentes.

Após 15 dias de vigência da novíssima portaria, o DEJUS divulgou um breve balanço da aplicação das novas regras, destacando o fato de que a Globo, o SBT e a Record continuavam mandando seus produtos audiovisuais para a análise prévia. Nossa intenção com a divulgação era das piores possíveis: queríamos provar que a acusação de censura prévia era uma mentira deslavada e que os artistas que acreditaram nela foram enganados, manipulados... Como se as pessoas já não soubessem disso ou como se essa prova contumaz pudesse curar as feridas da luta travada. Provavelmente, Daniel Castro<sup>232</sup> tenha percebido a motivação recôndita da divulgação e, por isso, registrou o troco: “Nas discussões da nova portaria, as TVs associaram a análise prévia à censura e desqualificaram os servidores incumbidos dela — foram chamados de estagiários”.

Finda a guerra quase todo mundo pôde ir para casa ou prosseguir lutando outras tantas, menos DEJUS, ANDI, MPF, ABERT e, de alguma forma, Folha de S. Paulo. Principalmente porque sabíamos que uma última batalha ainda estava por acontecer: “a batalha do relógio”, como denominaria Gabriel Priolli.

---

<sup>232</sup> “Redes ignoram autoclassificação indicativa”, disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/ilustrad/fq2607200704.htm>>. Acessado em: 20 de dezembro de 2009.

A batalha começou no dia 5/09/2007 na audiência pública que a “Comissão da Amazônia” (Comissão da Amazônia, Integração Nacional e de Desenvolvimento Regional – CAINDR) da Câmara dos Deputados promoveu, a pedido dos radiodifusores da Amazônia Legal, para discutir o cumprimento da Portaria 1.220/2007, especificamente, da regra contida no parágrafo único do art. 19. Na ocasião, a Dep. Vanessa Grazziotin (PCdoB – AM), que presidia a CAINDR, se manifestou a favor da classificação indicativa, mas fez a defesa dos interesses econômicos dos radiodifusores presentes. Além dos argumentos conhecidos (prejuízos econômicos e impossibilidades técnicas), os radiodifusores/retransmissores alegaram discriminação em relação ao Norte e afirmaram que não tinham sido ouvidos no processo de regulamentação da classificação indicativa. Ao serem informados sobre a participação da ABERT durante todo o processo, fizeram críticas suaves à entidade.

Ainda sem a presença da ABERT, radiodifusores representantes da Associação Mato-grossense das emissoras de rádio e televisão – AMAERT e da Associação Amazonense das emissoras de rádio e televisão – AMERT se reuniram no Ministério da Justiça no dia 18/09/2007 para avançar na discussão iniciada na audiência pública. Pediram a revogação do parágrafo único do art. 19, sem, contudo, aprimorar os argumentos, ou melhor, sem demonstrar concreta e objetivamente as dificuldades alegadas. Um pouco cansado daquela conversa, acabei tensionando demasiadamente a reunião ao insistir que sem argumentos consistentes não haveria motivo algum para reiniciar o debate em torno da Portaria 1.220/2007. Resultado: saíram do MJ e foram direto para a ABERT.

Cientes da movimentação “inimiga”, no dia 27/11/2007, a Procuradora Federal dos Direitos do Cidadão do Ministério Público Federal, Ela Wieko, acompanhada dos procuradores da república do grupo de trabalho em Comunicação Social, reuniu-se com o Secretário Nacional de Justiça (que já não era mais Biscaia) e com integrantes do DEJUS para avaliar a implementação da Portaria 1.220/07, em especial da regra contida no parágrafo único do art. 19. Demonstraram a necessidade de se manter a regra a fim de evitar prejuízos a crianças e a adolescentes da região amazônica: o MPF apresentou dados sobre exploração sexual de adolescentes e sobre gravidez precoce que indicavam o impacto deletério da programação inadequada. O Secretário comprometeu-se a decidir em conjunto com o MPF.

Dia seguinte, 28/11/2007, foi a vez do Secretário Romeu Tuma Jr. se reunir com a Dep. Vanessa Grazziotin, com radiodifusores da região amazônica (com exceção do

Acre) e com a ABERT. Apresentam uma proposta que afasta a necessidade de revogação ou alteração da Portaria, mas exigem que o Ministério da Justiça a aceite como “obrigação alternativa” à observância do fuso; ou seja, propõem que as emissoras arquem com a produção e a veiculação de publicidade especial para advertir os pais e os responsáveis sobre a transmissão em horário inadequado de certos programas em substituição à vinculação horária. Trouxeram até uma sugestão de vídeo e áudio para análise do MJ. Dessa vez, haviam feito o dever de casa e em contrapartida nós nos comprometemos a tratar com o MPF e os demais interessados, concluindo as negociações até 12/12/2007, faltando pouco menos de um mês para a vigência do parágrafo único do art. 19 da Portaria nº 1.220.

Estava cada vez mais convencido de que não havia justificativa alguma para falar em alteração do texto (revogando dispositivo ou dilatando mais uma vez a vacância). Por um lado, avaliava que a ABERT estava enfraquecida, havia sangrado bastante na guerra, e que os radiodifusores da Amazônia significavam uma força menor e incapaz de empurrar a entidade para um novo confronto de proporções nacionais; por outro lado, se cedêssemos provavelmente provocaríamos o rompimento de parcerias importantes junto ao Ministério Público Federal, às entidades de defesa dos direitos humanos, à CNBB, entre outras. Para mim havia uma única possibilidade de negociação: a regra do fuso entraria em vigor e ao longo dos seis primeiros meses de vigência o MPF e o MJ se comprometiam a agir de forma preventiva e pedagógica (mais condescendentes) com as emissoras, desde que essas mesmas emissoras custeassem uma pesquisa, organizada pela ANDI, sobre os impactos econômicos e sociais das alterações provocadas pela Portaria 1.220 e também uma ampla campanha de esclarecimento sobre a classificação indicativa. Além do mais, se houvesse acordo deveríamos consubstanciá-lo num TAC - Termo de Ajustamento de Condutas.

Contudo, em dezembro de 2007, já estava claro que uma coisa era a minha opinião e outra coisa era a opinião do Secretário Nacional de Justiça, que, por força da hierarquia, prevalecia. Uma nova equipe também estava se formando no DEJUS, pois, como disse acima, depois da guerra muita gente foi embora. Sentia-me cada vez menos “nós”.

Para encurtar a história, é suficiente registrar que saí de férias no fim de dezembro de 2007 com a batalha ganha, segundo fui informado. E, no dia 8/01, ainda em férias, me ligou Davi Pires, o novo diretor-adjunto do DEJUS, para dizer que a vigência do parágrafo único do art. 19 seria prorrogada pela quinta vez: seriam mais 90

dias de prazo, no total 14 meses de adiamentos sucessivos. E por qual razão? A portaria ministerial do adiamento (Portaria nº 36, de 8 de janeiro de 2008) considerava apenas o indizível:

Considerando a dificuldade de implantação do novo sistema de classificação indicativa de obras audiovisuais destinadas à televisão e congêneres alegada pela Comissão da Amazônia, Integração Nacional de Desenvolvimento Regional da Câmara dos Deputados;

Considerando as prováveis conseqüências que, neste momento, a implementação da classificação indicativa pode causar à economia e à vida social dos estados com fuso horário diverso do horário oficial; e

Considerando o compromisso das emissoras de rádio e televisão de veicular campanhas educativas para conferir maior efetividade à classificação indicativa e de adequar, no novo prazo estabelecido, suas programações às diferenças de fuso horário, a fim de garantir efetiva proteção à criança e adolescentes nos termos da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990:

Nesse mesmo dia 8/01/2008, Gabriel Priolli publicou no **OI** o artigo “A batalha do relógio”, aludido acima, que se não revela tudo a respeito das relações entre governo e os *donos da mídia*, desvela quase tudo e sugere o resto. Começa exatamente assim:

Se não acontecer algum recuo de última hora, algo sempre possível no governo federal em questões atinentes à radiodifusão, entra em vigor nesta semana uma regra importante da Portaria 1220, que regulamentou a classificação indicativa da programação de TV. Doravante, todas as emissoras do país deverão obedecer as faixas de adequação horária estabelecidas na portaria – livre, 10 anos, 12, 14, 16 e 18 anos –, independente de estarem em fusos distintos e de eventualmente receberem programação de redes nacionais sediadas no sudeste, horário de Brasília.

Esta medida corrige uma flagrante aberração existente no regulamento anterior, que desconsiderava o fato do país ter quatro fusos horários e de que uma boa parte da massa telespectadora assiste a programação gerada do Rio de Janeiro e de São Paulo com uma ou duas horas de antecedência, que chegam a duas ou três no horário de verão. Se a idéia é regular a oferta de conteúdos com base na adequação dos horários de sua exibição, para poupar as crianças e os adolescentes de nocividades, isso só faz sentido se os fusos forem respeitados. Afinal, salvo engano, a lei deve ser igual para todos e o Estatuto da Criança e do Adolescente tem aplicação em todo o território nacional.

Evidentemente, a implantação dessa medida traz uma série de problemas operacionais e implica custos. Não por outra razão, as emissoras de TV empenharam-se em derrubá-la da Portaria 1220, sem sucesso, e depois trabalharam para adiar ao máximo a sua vigência. Agora mesmo, nesse exato instante, haverá algum diretor da Abert ou da Abra fazendo gestões em Brasília para ver se consegue uma suspensão de última hora. É da regra do jogo, quando os interesses empresariais são confrontados pelo interesse público. Se terão sucesso, é o que saberemos nos próximos dias.

Sucesso garantido até 7/04/2008, quando se encerraria o prazo que, o MJ prometia, não mais se estenderia. O que se estendia era a batalha.

Batalha para nós, porque a ABERT havia evoluído para a modalidade de combate conhecida como *Blitzkrieg*: “ataques rápidos e de surpresa, com o intuito de evitar que as forças inimigas tivessem tempo de organizar a defesa”. Sabendo disso,

imaginamos que a próxima investida ocorreria nos últimos dez dias da prorrogação. Assim, tínhamos algum tempo para tentar recompor as forças aliadas e reforçar nossas defesas.

A partir de meados de março a ANDI se rearticula, principalmente, na região Norte e começa a chegar ao Gabinete do Ministro da Justiça centenas de manifestações de psicólogos, educadores, promotores de justiça, magistrados, entre outros profissionais engajados com a proteção e a promoção dos interesses da criança e do adolescente, pedindo a observância do fuso horário no cumprimento da classificação indicativa. Ela Wiecko ouve do Ministro da Justiça que, embora as solicitações para a revogação da regra do fuso fossem expressivas, ele estava empenhado em manter a exigência sem mais postergações.

No dia 4 de abril a ABERT vai à SNJ para apresentar os resultados de uma enquête feita pelo IBOPE sobre o impacto que o parágrafo único do art. 19 da Portaria 1.220 produziria nos hábitos da audiência das regiões com fusos horários distinto do de Brasília. Os dados obtidos pela investigação pretendiam sustentar três argumentos contra a vigência do dispositivo em questão: 1) - *Na prática a Portaria obriga as emissoras a atrasar toda a programação em uma ou duas horas;* 2) - *O inevitável atraso da programação produzirá uma migração maciça dos telespectadores das Regiões Centro Oeste e Norte para as antenas parabólicas, o que produzirá, por consequência, 2.1) prejuízo financeiro generalizado para as retransmissoras e 2.2) a inocuidade classificação indicação como medida de proteção à criança, já que pela parabólica os programas não estariam vinculados à exibição em horário local;* 3) *A Portaria obrigará a população a mudar hábitos consolidados há mais de três décadas.* O hábito a que a ABERT se referia era a transmissão do futebol de quarta-feira à noite, que a Globo ameaçava interromper.

O Secretário respondeu aos representantes da ABERT que precisávamos de mais tempo para analisar os resultados e informar ao Ministro. Mas 4 de abril era uma sexta-feira e o dispositivo atacado entraria em vigor na segunda-feira, dia 7 de abril. Por conta própria a ABERT havia entendido que a vigência teria início no dia 8, terça-feira, e, portanto, contava com um dia do qual não dispunha.

E, assim, na bela manhã do dia 7 de abril a Portaria 1.220/2007 alcança vigência plena.

A Globo emitiu um comunicado na noite de segunda-feira para esclarecer as adaptações promovidas em observância a Portaria nº 1.220: uma segunda rede,

denominada de “Rede Fuso”, havia sido criada para transmitir a programação de modo uniforme entre os estados abrangidos pelo fuso com uma hora de diferença em relação a Brasília. E, reiterando a ameaça, informava que os jogos tradicionalmente exibidos às quartas não seriam mais transmitidos por coincidirem com a novela; depois do “Jornal da Globo” seria transmitido um compacto.

No dia 9/04/2008, dia de jogo depois da novela, a ABERT se articulava no Senado para que a “portaria da classificação indicativa para a televisão” fosse definitivamente revogada por meio de Decreto Legislativo. À tarde, houve reunião no Ministério da Justiça com os seguintes senadores: Romero Jucá (PMDB-RR), Tião Viana (PT-AC), Fátima Cleide (PT-RO) e Valdir Raupp (PMDB-RO). Propunham a aprovação imediata do PLS 305/2006 que, “acabava” com o fuso de “menos cinco horas” (*Greenwich*) do estado do Acre e de parte do Amazonas, minimizando os custos financeiros das alegadas (e nunca provadas) adaptações técnicas.

No mesmo dia é aprovado requerimento de urgência no Senado Federal para a apreciação do Projeto de Lei, de autoria do Senador Tião Viana, que propunha a alteração dos fusos horários do país (reduzindo-os de 4 para três) e, por consequência, reduzindo a necessidade das emissoras de televisão produzirem grades de programação distintas (duas, e não mais três) para parte das regiões Norte e Centro-Oeste. A ata do plenário registra a eficiência dos senadores governistas e da oposição:

É lido e aprovado o Requerimento nº 407, de 2008, subscrito por líderes partidários, solicitando urgência para a matéria; passando-se a sua imediata apreciação.

Anunciada a matéria, é proferido pelo Senador Romero Jucá parecer de Plenário em substituição às Comissões de Assuntos Econômicos e de Relações Exteriores e Defesa Nacional, concluindo favoravelmente. (Parecer nº 302, de 2008-PLEN)

Discussão encerrada sem debates.

Duas semanas depois, em 24/04/2008, o problema estava resolvido: o Presidente Lula promulgava a Lei 11.662 modificando os fusos horários dos estados do Acre e parte do Amazonas. A perplexidade foi geral. Até para quem conhece de perto as relações entre governo e emissoras de televisão, como é o caso de Eugênio Bucci, a solução causou espanto:

A explicação, ainda absolutamente crível, é espantosa. Tanto mais espantosa por ser crível. Com dificuldades operacionais para se adequar aos fusos horários de cada lugar e, assim, cumprir o que estabelece a classificação indicativa do ministério da Justiça, as emissoras encontraram um jeito de eliminar a causa do problema. O tempo do Acre passa a ser idêntico ao tempo do Amazonas e a operação de transmissão em rede será mais fácil. Em vez de se adaptar ao relógio do telespectador do Acre, as redes de TV, que

funcionam em rede nacional durante quase todo o dia, adaptaram o telespectador do Acre ao seu relógio.<sup>233</sup>

Causou espanto e muita indignação, como expressa este texto (“Mudança no fuso horário: quando a submissão vira irresponsabilidade”) de Diogo Moyses e Cristina Charão:

A Globo, entretanto, decidiu criar uma programação “própria” para os estados com fuso diferente de Brasília, onde não mais se transmitiria ao vivo os jogos de futebol realizados no meio da semana. Como responsável pela desagradável mudança - afinal, ninguém quer ver as partidas em VT -, a Globo apontou justamente a classificação indicativa. Não disse, contudo, o mais importante: que transmissões esportivas – assim como telejornais – não passam por classificação e podem ser transmitidos em qualquer horário. A decisão de não transmitir os jogos foi exclusivamente da empresa. Chantagem de grande impacto nos parlamentares, pelo menos naqueles que votaram sabendo do que se tratava a matéria em pauta.

Mas para que adaptar a programação se, afinal, é bem mais fácil, rápido e econômico para a empresa mudar o fuso horário destas regiões? O **Ombuds PE**, que faz o monitoramento permanente da mídia, referindo-se ao fato, lembrou com propriedade a anedota do prefeito que, para instalar uma caixa d’água num lugar inadequado, cogitou revogar a lei da gravidade. Com a diferença que, no caso em questão, Congresso e Governo Federal foram até o fim.<sup>234</sup>

Além de espantados e indignados, nós do DEJUS ficamos um pouco envergonhados, porque nos éramos integrantes do Governo Federal. Só um pouco envergonhados, porque podíamos compreender a tensão entre inclusão e exclusão que caracteriza qualquer processo de realização de direitos humanos. O que não nos impedia de desejar intimamente um desfecho mais bonito, um final mais feliz para a classificação. Não tínhamos dúvida de que, mais cedo ou menos tarde, o Mercado assimilaria a pancada (em seus interesses), transformando a classificação em uma nova oportunidade de negócio: por exemplo, imaginávamos que os programadores e operadores de TV por assinatura venderiam as obrigações decorrentes da classificação (informação sobre o conteúdo e dispositivo de bloqueio, auto-censura) como vantagens competitivas. Algo do tipo: 90 canais + revista mensal + 10 jogos do brasileirão + bloqueio de conteúdo pela classificação etária por apenas R\$ 49,90. Faço menção à TV por assinatura, porque conseguimos estabelecer um Termo de Compromisso formal<sup>235</sup>

---

<sup>233</sup> Artigo intitulado: “Mapas dos novos tempos”. Disponível: em <[http://www.direitoacomunicacao.org.br/content.php?option=com\\_content&task=view&id=3265](http://www.direitoacomunicacao.org.br/content.php?option=com_content&task=view&id=3265)>. Acessado em: 29 de abril de 2008.

<sup>234</sup> Disponível: em <[http://www.direitoacomunicacao.org.br/content.php?option=com\\_content&task=view&id=3256](http://www.direitoacomunicacao.org.br/content.php?option=com_content&task=view&id=3256)>. Acessado em: 25 de abril de 2008.

<sup>235</sup> O Termo de Compromisso firmado, em 26/02/2008, entre a ABPTA e o MJ tinha o seguinte como objeto: “Este Termo constitui-se no compromisso formal do signatário para com o Ministério da Justiça,

com os programadores internacionais associados à ABPTA (não com os operadores), visando promover o pleno cumprimento da Portaria 1.220, muito em razão da capacidade de seus representantes tratarem objetivamente os interesses econômicos desses *big players*. Enfim, nunca consideramos um problema ter que considerar o lucro dos empresários como uma variável relevante no processo de realização da classificação indicativa enquanto direito humano. A contabilidade do lucro das empresas de radiodifusão só se transformou num problema quando a ABERT, sob o comando da Globo, promoveu uma guerra falsamente ideológica para escamoteá-la.

No fim, a revogação do fuso horário do estado do Acre e de parte do Amazonas ficou parecendo um preço demasiadamente alto pela vigência integral da classificação indicativa. Acontece que não é correto responsabilizar o processo e as pessoas que dele participaram por essa conseqüência estranha ao debate que se travou. Do mesmo modo que não é correto imputar à constitucionalização dos 120 dias de licença à gestante (art. 7º, XVIII) a diminuição da empregabilidade da mulher que se verificou nos anos seguintes. Não se trata apenas da reação do Mercado à cidadania. Tal como mencionado no parágrafo anterior, sabíamos que: “Cada nova inclusão gerada pela conquista de direitos provoca uma exclusão correspondente. Esse paradoxo não é uma disfunção do ordenamento, mas uma característica que lhe é constitutiva” (AZEVEDO, 2007, p. 308).

Conhecia há tempos esse paradoxo, desde os idos do *Projeto Pólos*, afinal Menelick de Carvalho Netto (2003, p. 144-145) nunca se cansou de nos ensinar que o primeiro grande desafio posto à realização dos direitos fundamentais:

[...] é sabermos que se, por um lado, os direitos fundamentais promovem a inclusão social, por outro e a um só tempo, produzem exclusões fundamentais. A qualquer afirmação de direitos corresponde uma delimitação, ou seja, corresponde ao fechamento do corpo daqueles titulados a esses direitos, à demarcação do campo inicialmente invisível dos excluídos de tais direitos.

Mas, só depois da experiência da classificação, fui entender que essa lição do Professor Menelick continha uma espécie de benção: uma proteção psíquica contrafática, como diz Luhmann, contra as decepções decorrentes das exclusões inevitáveis. E, por isso, fui entender também porque Michel Rosenfeld (2003) — não à toa traduzido por Menelick — descarrega as chances de legitimação do Direito no processo histórico de luta pela inclusão, e não na cabeça das pessoas.

---

por meio da Secretaria Nacional de Justiça, a fim de garantir o pleno cumprimento das regras contidas na Portaria 1.220, de 11 de julho de 2007, e ao disposto nos arts. 74 a 76 do Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei Federal n.º 8.069/90)”.

Em maio de 2008, no entanto, ainda tinha sérias dúvidas se o processo histórico de construção da classificação indicativa manteria seu substrato caso as pessoas que mais intensamente o realizaram, de repente, o deixassem. *Habermasianamente* me questionava: será que o procedimento criado para viabilizar o exercício da classificação indicativa poderia ser realmente descrito e mantido como um procedimento democrático capaz de converter fluxos de comunicação e influências públicas, ao *emergirem da sociedade civil e da esfera pública política*, em poder comunicativo, que é o *substrato social para a realização do sistema de direitos*? Essa interrogação, ao invés de me aferrar ao cargo e justificar minha eterna permanência no posto, me compelia a deixar a direção do DEJUS e a verificar de longe se todo o processo discursivo (“espraiado nos melhores argumentos”, como gostava de discursar) havia produzido a institucionalização do direito humano à comunicação de criança e adolescentes. Ou, como diz o vulgo, se a montanha havia parido um rato.

Quando Ela Wiecko tornou público que deixaria a PFDC em razão do encerramento de seu segundo mandato, senti que havia chegado a hora de partir (também outros motivos mais nobres e outros menos me empurravam para fora do MJ, mas são outras histórias). Levei quase um mês para organizar burocrática e politicamente minha partida. Tive tempo até de escrever uma “carta de despedida” (anexada), imaginando que conseguiria agradecer a oportunidade que recebera.

Assim, no dia 10/06/2008, anunciei por e-mail que deixava o cargo de diretor do DEJUS; levando comigo alguns livros, vários documentos fotocopiados, inúmeras boas lembranças, poucas cicatrizes de guerra e uma tremenda dúvida: Será que a classificação ficaria?

Acreditava que as condições institucionais estavam estabelecidas para que o sistema de classificação pudesse se desenvolver normalmente, sem precisar do empenho e da ajuda de ninguém. Mas, e se alguém quisesse atrapalhar? Não de fora do governo, como a ABERT certamente continuaria fazendo, mas alguém de dentro do governo. Era o que me preocupava. Portanto, saía preocupado e sem disposição para a festa: tudo muito diferente do que um dia pude sonhar (O que eu queria, afinal? Se a regulamentação da classificação indicativa era de fato um capítulo na conturbada história da regulação da comunicação social no Brasil não podia haver outro desfecho; não, sendo uma história real). Não podia evitar aquela sensação que nos acomete quando, depois de adultos, visitamos lugares que freqüentávamos quando crianças, na

mais tenra infância: sensação de que antes tudo era bem maior. Ou sensação de que tudo é bem menor do que nos faz crer a inocência.

Três meses se passaram, ainda nem havia sentido saudades das rotinas do Ministério da Justiça, quando no dia de 2 de outubro sai do STJ a primeira confirmação de que a classificação indicativa havia se consolidado como processo democrático de realização de direitos. Justamente do STJ, de onde saíra em 2000 a decisão que tornou sem efeito a vinculação entre faixas etárias e faixas horárias (prevista no art. 2º da Portaria nº 769) adiando por mais de cinco anos o processo de regulamentação para a tevê. A confirmação a que me refiro está contida neste trecho do voto-vencido da Ministra Nancy Andriighi, relatora originária do REsp 636.021-RJ:

Por tudo isso, o que se afirma aqui é muito mais singelo. A veiculação de conteúdo adulto no período vespertino é conduta que, além de poder lesar *in concreto* a esfera psíquica de cada cidadão em particular, retira dos pais e da sociedade um bem que lhes é caro, tanto que protegido juridicamente, isto é, a proteção integral dos filhos.

A controvérsia não estava diretamente vinculada à vigência da classificação ou da vinculação entre faixas etárias e horárias, mas à reparação por danos morais coletivos em razão da exibição de novela da Globo inadequada ao horário vespertino. O julgamento no STJ acabou anulando o acórdão do Tribunal de Justiça do estado do Rio de Janeiro que condenava a Globo a uma indenização de cinco milhões de reais. Mesmo assim, a manifestação da Ministra confirmava que a classificação já vigorava muito além de nosso jardim. Mas ainda não era o suficiente para aplacar em definitivo todas as dúvidas.

Dúvidas que dez dias depois ganhariam a materialidade dos fatos.

No dia 13 de outubro a **Folha de S. Paulo**, em matéria de Daniel Castro, noticiava que:<sup>236</sup>

#### **TVs tentam neutralizar horário de verão**

Globo, Record e SBT articularam um forte movimento para tentar, nesta semana, anular os efeitos do horário de verão na classificação indicativa.

O próximo horário de verão, que começa sábado, será o primeiro sob a vigência de portaria do Ministério da Justiça que obriga as redes a cumprirem a classificação indicativa nos Estados com fusos diferentes do de Brasília. O Nordeste ficará uma hora defasado em relação ao Sudeste. Estados como Amazonas e o Mato Grosso ficarão duas horas defasados.

Na semana passada, as emissoras fizeram consultas aos ministérios das Minas e Energia e da Justiça questionando se horário de verão é diferente de fuso horário. Se a resposta for sim, elas ficarão desobrigadas de cumprir a classificação indicativa integralmente.

---

<sup>236</sup> Disponível em: < <http://www.observatoriodaimprensa.com.br/artigos.asp?cod=507ASP012>>. Acessado em: 20 de dezembro de 2009.

Provavelmente as emissoras devem ter feito uma segunda consulta ao MJ, porque em 18/12/2007, por meio do Ofício 067/2007, a ABERT já havia consultado o Secretário Nacional de Justiça, Romeu Tuma Jr., *acerca da aplicabilidade das disposições do parágrafo único do art. 19 da Portaria 1.220, de 11 de julho de 2007 (que regulamenta a classificação indicativa de obras audiovisuais destinadas à televisão e congêneres), às diferenças de horário provocadas pela “Hora de Verão” estipulada pelo Decreto nº 6.212, de 26 de setembro de 2007.* Nessa primeira ocasião, o Secretário acolheu o entendimento contido na Nota Técnica nº 027 /2007 – DEJUS/SNJ/MJ, segundo o qual, embora a “Hora de Verão” não pudesse ser tecnicamente considerada fuso horário, a norma do art. 19 estabelecia a vinculação entre as categorias de classificação e as faixas horárias correspondentes ao **horário do local de recepção das transmissões**. Isto é, na prática, a “Hora de Verão” produziria o efeito de um fuso a mais, obrigando as emissoras a realizarem uma nova adequação. A resposta da SNJ à primeira consulta da ABERT se encerrava com esta ressalva:

“Todavia, considerando a existência de interpretações divergentes a respeito da equiparação da “Hora de Verão” ao fuso horário e considerando, ainda, que da plena vigência do art. 19 da Portaria nº 1.220/07 até o término do denominado horário de verão restarão pouco mais de 30 (trinta) dias, é razoável que neste caso **as disposições do parágrafo único do artigo 19 da Portaria 1.220/07 não se apliquem às diferenças de horário decorrentes da “Hora de Verão”** instituída pelo Decreto nº 6.212, de 26 de setembro de 2007.

Desta forma, a pergunta consignada no expediente encaminhado pela ABERT tem resposta negativa apenas para este momento e no presente contexto.

É que em dezembro de 2007 ainda acreditávamos que a Portaria nº 1.220 entraria plenamente em vigor no dia 09/01/2008. Daí essa “concessão” às emissoras, naquele momento e naquele contexto específicos.

A resposta à primeira consulta da ABERT parcialmente transcrita acima deve, no entanto, ter sido desconsiderada na elaboração da resposta à suposta segunda consulta. O Ministro da Justiça, por meio do Aviso nº 1.616, decidiu suspender o cumprimento da norma contida no parágrafo único do art. 19 da Portaria nº 1.220, estribando-se nas seguintes justificativas apresentadas pela ABERT, segundo consta da petição inicial do Mandado de Segurança nº 14.041 – DF impetrado pelo MPF, da “sazonalidade da hora de verão, das graves dificuldades de implementação e de prováveis conseqüências danosas às economias regionais”.

A PFDC, sob a direção de Gilda Pereira de Carvalho (Subprocuradora-Geral da República), moveu ação contra a decisão do Ministro apenas depois de tentar demovê-lo

— recomendando, inclusive, a revisão do ato de suspensão —, tendo em vista o compromisso firmado pelo próprio Ministro da Justiça, em correspondência dirigida ao Procurador Geral da República, “de tomar decisões e revisá-las de comum acordo com o elevado entendimento do Ministério Público”. Embora essa atitude frouxa e vacilante não corresponda em nada à biografia de Tarso Genro, era evidente que a classificação indicativa sofria um ataque certo de dentro do Governo. Minha dúvida estava para ser respondida: resistiria ou não?

A petição inicial do MS 14.041 registrava também que a sociedade havia reagido à violação do ECA perpetrada pelo referido Aviso e enumerava as manifestações recebidas pela PFDC:

- a) Agência de Notícias dos Direitos da Infância – ANDI: Carta Aberta subscrita por 109 entidades e autoridades;
- b) Instituto Alana – Criança e Consumo – Núcleo Alana de Defesa e Educação: manifestação de apoio à PFDC no sentido de firmar a necessidade de a classificação indicativa da programação televisiva nacional ser mantida também durante a vigência do horário de verão;
- c) Intervezes – Coletivo Brasil de Defesa e Educação;
- d) CONANDA – Conselho Nacional dos Direitos da Criança – Nota pública de apoio à Portaria nº 1.220/2007 que dispõe sobre classificação indicativa (nota subscrita por representantes governamentais e não governamentais).
- e) e-mails recebidos dos estados da BA, DF e outros estados.

Uma matéria<sup>237</sup> publicada no sítio do *Observatório do Direito à Comunicação*, em 17 de outubro, revelava o motivo maior dessa mobilização social em defesa da classificação indicativa:

Para Guilherme Canela, da Agência de Notícias dos Direitos da Infância (Andi), não há nenhuma razão para que o ministério modifique o entendimento consolidado na portaria de que a aplicação da CI deve obedecer o horário local. “O espírito da regulamentação é que esta é uma regra fundamental”, avalia Canela. Ele ressalta, ainda, que a publicação da Portaria 1.220 teve como marca a democracia e a participação. “Portanto, ela traz em si um elemento que não pode ser ignorado: qualquer processo de mudança no seu conteúdo deveria contar com a participação do mesmo conjunto de atores mobilizados à época. Uma decisão monocrática do ministério, como essa, fere este princípio que está contido na regulação da classificação indicativa.”

Muito mais relevante do que exigir a observância de uma regra democraticamente instituída, essas entidades da sociedade civil reivindicavam a efetividade de um princípio fundamental, que não apenas caracterizava o processo de formulação da política pública de classificação indicativa, mas, sobremaneira, caracteriza e constitui o Estado Democrático de Direito: o princípio da participação.

---

<sup>237</sup> De Cristina Charão, disponível em: <[http://www.direitoacomunicacao.org.br/content.php?option=com\\_content&task=view&id=4174&Itemid=3665](http://www.direitoacomunicacao.org.br/content.php?option=com_content&task=view&id=4174&Itemid=3665)>. Acessado em: 20 de dezembro de 2009.

Portanto, mais do que o cumprimento da Portaria nº 1.220, ANDI, Alana e Intervezes<sup>238</sup> e a sociedade representada no CONANDA reclamavam o cumprimento da Constituição e expressavam toda vigência e vigor de um paradigma: “sem participação não poderia haver Estado Democrático, sem democracia não haveria Estado de Direito”. Ao menos para mim se encerravam ali, na petição inicial do MPF, todas as dúvidas relacionadas à legalidade, à legitimidade e à autoria do processo de regulamentação da classificação: agora sim, aludindo à “carta de despedida”, era possível “imaginar Sísifo feliz”.

Nunca imaginei, no entanto, que pudesse lavar a alma com a classificação indicativa ao viver uma experiência que me realizasse como cidadão, como gestor público e como pesquisador. Nem sonhar, sonhei.

Tudo aconteceu em 9/09/2009, quando poucos de nós esperavam. Do STJ, finalmente convertido em “Tribunal da Cidadania”, vinha a boa nova:

O relator [Ministro Teori Albino Zavascki] destacou, quando analisou o mérito, que a proteção das crianças e dos adolescentes foi criada pela Constituição brasileira como valor de “absoluta prioridade” e autoriza, até mesmo, “restrições quanto à veiculação de programas audiovisuais por emissoras de rádio e televisão, que fica subordinada à classificação por horários e faixas etárias”. O ministro também ressaltou que o ECA determina expressamente que “as emissoras de rádio e televisão somente exibirão, no horário recomendado para o público infanto-juvenil, programas com finalidades educativas, artísticas, culturais e informativas”. O ministro Teori Zavascki entende que o cumprimento dessa norma, bem como da norma secundária que lhe dá consistência – o artigo 19 da Portaria 1.220/07 do Ministério da Justiça – “não pode deixar de ser exigido durante o período de vigência do horário de verão, especialmente nos estados onde sequer vigora o referido horário”.

Com esse entendimento, seguido à unanimidade pelos demais integrantes da Primeira Seção, o relator concedeu o mandado de segurança. Com isso, deverão ser cumpridas, inclusive no período do ano em que vigora o horário de verão, as disposições contidas no artigo 19 da Portaria 1.220/2007, que regulamenta as disposições do ECA relativas ao processo de classificação indicativa de obras audiovisuais destinadas à televisão e congêneres.<sup>239</sup>

Era a notícia do julgamento final do MS 14.041 impetrado contra o tal Aviso do Ministro da Justiça que suspendia parcialmente a aplicação da classificação indicativa durante o horário de verão. Em seu voto, seguido por todos os outros magistrados integrantes da Primeira Seção do STJ, o Ministro Teori Albino Zavascki afirmou categoricamente:

---

<sup>238</sup> Mais de um ano depois, em dezembro de 2009, essas três entidades são especialmente responsáveis pela consagração da classificação indicativa ao promoverem a aprovação consensual — o que inclui parte da *indústria da comunicação* — de várias propostas relativas ao tema na *I Conferência Nacional de Comunicação – CONFECOM* (Relatório final, 2009, p. 135-136).

<sup>239</sup> Trecho da notícia do julgamento integralmente disponível em: <<http://www.stj.jus.br/webstj/processo/justica/detalhe.asp?numreg=200802813650>>.

O que se quer enfatizar, ao referir a superlativa importância atribuída à tutela da infância e da adolescência pelas normas supranacionais e pela Constituição Federal (que lhe conferiu “absoluta prioridade” art. 227) é a primazia que tem até mesmo em relação ao sagrado princípio da liberdade de informação, conforme resulta claro nos artigos 21, XVI, 220 e 221 [...]

Enfim, o fim da história; “pelo menos provisório”, como diria Hannah Arendt (1989). Mas para mim bastava, afinal já podia concluir o desenvolvimento desta tese que se encerra exatamente aqui.

---

## CONCLUSÃO

Todo o trabalho realizado pelo DEJUS foi visto de diferentes formas ao longo do processo de regulamentação da classificação indicativa. Uns o viam como um ato heróico (autêntico, ingênuo ou ridículo). Outros, como uma cruzada moral e redentora; outros ainda o viam como uma violência estatal sorrateira. E houve até quem o visse exatamente como o apresentei nesta tese.

Essas diferentes visões foram sendo associadas a imagens e a representações conhecidas. Fomos comparados ao incrível exército de Brancaleone, ao engenhoso fidalgo D. Quixote de La Mancha, aos irreduzíveis gauleses da aldeia de Asterix e de Obelix, e houve até quem comparasse o DEJUS com o DOPS, e eu, por consequência, com o Sérgio Paranhos Fleury.

Contudo, a comparação mais recorrente entre os “apoiadores da classificação” foi estabelecida por Domingos Sávio Dresch da Silveira num seminário (salvo engano, realizado em 2005) da Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão do MPF. Domingos disse que a nossa ousadia de desafiar os gigantescos interesses da radiodifusão, sem apoio explícito do Governo, mais lembrava o pequeno Davi girando a sua funda contra a fúria de Golias.

Devo ter ficado um pouco encabulado e meio envaidecido com a associação e, por isso, provavelmente não refutei a comparação. Mas depois do seminário sempre a recusei por acreditar que a imagem do menino — contrastada com minha pouca idade (na época) e estatura — pudesse sugerir que lutava só e, pior, que mesmo assim derrubaria o gigante. Refutava a comparação ainda quando era invocada em tom de elogio e sincera admiração (como fez Domingos).

Sem falsa modéstia, nunca me senti capaz de enfrentar e, quiçá, de vencer a ditadura dos interesses econômicos *da indústria da comunicação*, corporificados pela ABERT. Embora sempre tenha acreditado no poder que os bons argumentos conseguem exercer se construídos e sustentados publicamente de acordo com procedimentos previamente estabelecidos. De alguma forma percebia que o sucesso da luta pela regulamentação da classificação dependia de nossa capacidade em não alimentar a “idéia do gigante”, ou melhor, em não politizar em demasia a discussão, como queria parte dos envolvidos situados nos pólos do debate.

Felizmente, Claudia Chagas teve a paciência de nos mostrar — a cada ação e reação — o quão seria prejudicial à classificação indicativa se, antes de concretizá-la como um procedimento administrativo de produção de informações sobre conteúdos audiovisuais, a apresentássemos como uma política de democratização das comunicações contra os interesses do Grande Capital. Provavelmente não haveria conclusão alguma; aliás, era essa a lição cristalina da ANCINAV.

Por outro lado, também se revelou uma péssima estratégia tentar reduzir a mim e a classificação à figura de um menino frágil e incapaz como forma de estimular a virulência e a intensidade das investidas. A personalização dos ataques, em especial, acabou produzindo um efeito bastante desfavorável às emissoras: quanto menor parecíamos à opinião pública, maior parecia a selvageria e a crueldade da guerra que as emissoras comerciais patrocinavam (com exceção da MTV). No fim das contas, o esforço específico em diminuir-me despertou o senso de justiça de muita gente que, até então, apenas observava o debate, produzindo um cordão de solidariedade à minha volta e em torno da classificação que, finalmente, mobilizou parte significativa do Governo.

Para mim, no entanto, a imagem mais adequada ao trabalho realizado é a daquele “homem do leme” do poema **Mensagem** de Fernando Pessoa. Se Golias ou Adamastor, não importa: os interesses dos *donos da mídia* sempre se apresentarão como um gigante impiedoso a quem ouse contrariá-los. Portanto, importa apenas a imagem que fazemos de nós. E melhor do que um menino ungido pelo sobrenatural, parece-me bem mais promissora a imagem que nos oferecem os versos que servem de epígrafe a esta tese. A poesia nos mostra Bartolomeu Dias que, embora temeroso dos monstruosos desafios existentes em seu caminho, se vê obrigado a prosseguir, porque sabe que desse seu esforço depende a integridade de muita gente (ele se refere ao “povo”). Assim, a identidade se dá menos pela coragem e mais pela obrigação de servir a Constituição.

Não obstante, é a este episódio da luta entre o pequeno Davi e o gigante Golias que faço alusão (“pedra na funda”) no título desta tese. Por três motivos.

O primeiro motivo é mais pessoal. Trata-se de uma tentativa de “unir as pontas”, como dizia Machado de Assis, da linha de investigação jurídica que comecei a desenrolar há tempos, sob a orientação da Professora Miracy Gustin. Numa das pontas dessa linha coloco o primeiro artigo científico que publiquei em 1998 na Revista do CAAP (Centro Acadêmico Afonso Penna da FDUFG), com um título quase igual ao desta tese: “Pluralismo jurídico: uma pedra na funda contra o totalitarismo do

Mercado”. Pensei em usar novamente a expressão “totalitarismo”, mas felizmente ouvi os apelos de Cristiano Paixão (meu orientador) e de Hannah Arendt (1989, p. 343) “para usar a palavra ‘totalitarismo’ com cautela”. Sem problemas, pois a imagem da pedra na funda me parece mais do que suficiente para evocar a memória daquela antiga luta e para juntar as pontas — a iniciação científica com o doutoramento —, fechando um ciclo (de vida).

O segundo motivo é menos pessoal, por ser coletivo. Isto é, recorro à figura do menino justamente porque, a esta altura do texto, já não resta mais dúvida da multidão que lutou pela conquista de um sistema para a classificação indicativa no Brasil ou, em linguagem metafórica, do conjunto de pessoas que fez girar a pedra na funda. Nesse sentido, a imagem é boa porque não pode ser real e, portanto, não há risco de ilusão.

O terceiro motivo é institucional, e aqui vou um pouco mais longe, tem a ver com a idéia de planejamento contida nessa passagem bíblica. É preciso se lembrar que, antes do confronto, Davi se preparara escolhendo cinco pedras junto ao leito de um rio. Isto é, o resgate da imagem do menino vencedor fica bem mais pertinente à classificação se considerarmos todas as pedras do embornal, se considerarmos o modo pelo qual se preparou para o conflito.

Talvez nesse terceiro motivo esteja encerrada a moral da história que tentei contar: não importa quão pequeno ou insignificante pareça o órgão, o cargo ou o papel que você desempenha na Administração Pública, desde que toda e qualquer atividade de impacto jurídico-social — sobretudo, aquelas destinadas ao planejamento e à execução de políticas públicas de garantia de direitos humanos — seja exercida nos termos de um procedimento organizado pelo qual os cidadãos se sintam compelidos a participar defendendo suas opiniões em contraposição aos demais e interpretando a Constituição.

É tudo. Pelo menos tudo aquilo que considero relevante para uma compreensão aprofundada sobre a classificação indicativa no Brasil. Talvez pudesse ter registrado mais situações, fornecendo mais informações e mais detalhes a respeito dessa história. Certamente teria conseguido destacar a atuação de mais pessoas que contribuíram para o desenvolvimento dos debates e do processo (nos **Agradecimentos** tentei reparar parte das injustiças que inevitavelmente cometi). Mas, devo finalizar para que se inicie um novo ciclo, um novo tempo. O tempo dos meninos.



---

## AGRADECIMENTOS

Quando penso nas pessoas que ficaram de fora deste relato, apenas porque não tive tempo de identificar e descrever a contribuição de todos nesta saga da classificação indicativa, sinto que de alguma forma fracassei em meus propósitos de escrever esta tese.

Como queria poder destacar a atuação de Rosa Maria Xavier Gomes Carneiro, Procuradora de Justiça do Rio de Janeiro, que levantou, ainda em 2005, as primeiras questões realmente relevantes para a reformulação da classificação, nos mostrando quase todas as deficiências do DEJUS com uma delicadeza só comparável à da Claudia Chagas.

Como não tratar com detalhes a atuação corajosa de Augustino Pedro Veit e dos aguerridos servidores da Comissão de Direitos Humanos e Cidadania da Câmara dos Deputados? E evidenciar a memória viva do trabalho precursor de Mateus Afonso Medeiros na organização da Campanha pela ética na tevê?

E o que dizer da competência e da capacidade de trabalho dos professores Edgar Rebouças e Inês Sampaio? De que forma agradecê-los? No Espírito Santo, em Pernambuco, no Distrito Federal, no Ceará e nos lugares por onde andaram mobilizaram pessoas, produziram argumentos, fizeram pesquisas e tudo mais para aquilatar o debate em torno da classificação.

Como mencionar o Intervozes sem falar de Gustavo Gindre, de sua inteligência incisiva e privilegiada? Como não dedicar um capítulo para Diogo Moyses, Jonas Valente, Bia Barbosa, Bráulio Ribeiro e toda essa turma que mais parece um milhão de incansáveis guerreiros (porque lutam pelo que acreditam e pelo que dinheiro nenhum pode comprar)?

Admito que falhei.

Sublinhei com tanta ênfase as “falhas de mercado” e os “colapsos ocasionais” da *indústria da comunicação*, mas não fui capaz de mostrar que dentro dela tem muito “operário” bom de serviço produzindo cultura, com dignidade, para todos os públicos. Se tivesse registrado um décimo do que testemunhei fazerem regularmente Luiza Lins, Andrés Lieban, Alê Abreu, Paulo Munhoz, João Alegria, Patrícia Alves, Karen Acioly e Carla Camurati esta tese irradiaria luz.

Se eu tivesse esmiuçado o trabalho realizado pela Profa. Regina de Assis à frente da MULTIRIO, aí sim, esta tese reluziria feito um tesouro. Na verdade, bastaria dedicar um pouco mais de atenção à série “Juro que vi” para que isso acontecesse. Quanto trabalho honrado e altamente qualificado presenciei por lá. Nunca tinha visto (juro!) um jornalismo tão correto e tão consistente quanto o de Marcus Tavares, onde o “furo” não fere a ética porque os meios também não justificam os fins.

É preciso agradecer e reconhecer a contribuição de muitas pessoas que, embora não tenham sido citadas diretamente no texto da tese, tiveram uma importância gigantesca na compreensão (teórica) e na superação dos desafios relatados. Entre tantas pessoas, três professores se destacam pela enorme maturidade intelectual e política que imprimiram ao processo: Laurindo Lalo Leal, Murilo César Ramos e Fernando Paulino. A este último professor e amigo devo não apenas o acesso privilegiado aos dois primeiros como também o acesso irrestrito ao campo democrático da comunicação social: desde a primeira hora, Fernando Paulino “emprestou” à causa da classificação indicativa sua dupla e equilibrada vocação para a ciência e para a política.

No fundo, ainda que eu não tenha sido capaz de revelar a importância das pessoas mais importantes para a construção democrática da classificação indicativa, gostaria que todo mundo que fez girar a funda pudesse se sentir co-autor da história que narrei. Principalmente a equipe do DEJUS, diretamente responsável pelo trabalho pesado de rolar a pedra da classificação indicativa.

Contudo, mesmo que as pessoas se reconheçam espontaneamente nesta tese, nunca saudarei minha dívida de gratidão com: Claudia Chagas, Leonardo Barbosa e Damião Alves de Azevedo.

À Claudia Chagas, por tudo o que ela me ofereceu. Se fosse só a nomeação para o cargo no MJ e a oportunidade de participar de um autêntico processo regulamentar de aplicação legítima da Constituição acho até que seria capaz de agradecê-la, em suaves prestações pelos próximos cinquenta anos. Mas o que a Claudia fez por mim — e também por todos que tiveram o privilégio de tê-la como “chefa” — não dá nem para contar; quem dera agradecer.

Se Claudia foi a pessoa mais importante para a realização do processo de regulamentação da classificação indicativa sobre o qual tentei construir esta tese, Leonardo Barbosa certamente foi a pessoa mais importante para a realização do processo de pesquisa que justifica toda a construção. A julgar pelas inúmeras citações

que faço de seu trabalho de doutoramento, aprovado com distinção em 2009, é fácil perceber que não exagero ao dizer que Leonardo Barbosa foi mais importante do que eu. Como gosto de metáforas, poderia dizer que da tese do Leo extraí todo o material necessário para construir um trabalho acadêmico consistente (se não consegui manipular adequadamente as referências fornecidas são outros quinhentos; e a responsabilidade é inteiramente minha).

Não só de sua tese pude recolher o que há de fundamental em meu trabalho, mas de nossa interlocução constante que, felizmente, está completando quinze anos. O destino e a Profa. Miracy quiseram que formássemos, em 1995, uma das primeiras duplas de pesquisadores do *Programa Pólos* da FDUFG. Foi a minha chance: me juntei ao Leo e não larguei mais. Desde então venho acompanhando e seguindo seus passos. E, resumindo muito, é só por isso que consegui chegar até aqui. Não tenho dúvidas de que se não tivéssemos ingressado juntos no Doutorado em 2006 eu não teria conseguido concluí-lo. Devo admitir que embora eu seja o irmão mais velho (pelo menos na idade sempre serei) me sinto seguro quando o Leo, meu irmão mais novo, segue na frente. E se um dia alguém achar que consegui “dar um belo passo na vida”, como se diz em Catanduva, basta olhar mais adiante para ver Leonardo Augusto de Andrade Barbosa com a mão estendida para me oferecer.

Damião Alves de Azevedo compartilhou comigo tanto o trabalho no DEJUS quanto o trabalho de elaboração da tese. Foi ele quem mais diretamente me ajudou a carregar o fardo desses trabalhos, principalmente, no período em que “vivi” sem meus filhos e minha esposa em Brasília. Damião literalmente me acolheu: emprestou-me parte de sua casa e toda sua atenção. Se na tese de Leonardo Barbosa fui buscar tijolo e argamassa para levantar a minha, na dissertação de Damião encontrei o modelo a seguir: é o melhor texto acadêmico, de fôlego, que já li; trata-se de uma verdadeira tese de doutorado produzida para conclusão do curso de mestrado. Damião tem a “voz do escritor” de que fala A. Alvarez (2006, p. 24), que não se confunde com um estilo, é “algo que começa mais ou menos na parte de trás dos joelhos e chega até bem acima da cabeça”. Foram os textos de Damião que me fizeram acreditar que o Direito pode se exprimir como arte. Ele escreve exatamente como eu gostaria de ter escrito minha tese. Mas não o invejo; pelo contrário, sinto um imenso orgulho de seu dom (mas apenas porque somos grandes amigos).

Por fim, quero agradecer ao Prof. Cristiano Paixão, meu orientador, por quem tenho enorme admiração, principalmente, como pesquisador e pai. Embora eu saiba que não fui capaz de corresponder à sua orientação (ainda bem que temos o Leo), creio ter aprendido o suficiente para, daqui a uns dez anos, conseguir dar uma aula como aquela que ele ofereceu, em 2002, a quem esteve presente na sua prova de seleção para professor da FDUUnB: foi uma das melhores aulas de minha vida (incluindo o jardim da infância). O Prof. Cristiano Paixão me ofereceu todas as condições para produzir um trabalho de excelência (até o último minuto), por isso, ele não tem nenhuma responsabilidade pelos defeitos, pelos excessos e pelos equívocos existentes nesta tese.

---

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

### Livros e Periódicos

- ADORNO, Theodor W.; HORKEIMER, Max. **Dialética do esclarecimento: fragmentos filosóficos**. Trad. Guido Antonio de Almeida. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 1985.
- AGÊNCIA DE NOTÍCIAS DOS DIREITOS DA INFÂNCIA (ANDI). **Remoto controle: linguagem, conteúdo e participação nos programas de televisão para adolescentes**. São Paulo: Cortez, 2004.
- ALBIN, Ricardo Cravo. **Driblando a censura: de como o cutelo vil incidiu na cultura**. Rio de Janeiro: Gryphus, 2002.
- ALEIXO, Pedro. Introdução. In: SARASATE, Paulo. **A Constituição do Brasil ao alcance de todos**. Rio de Janeiro; São Paulo: Freitas Bastos S. A., 1967. p. XXXIII a XL.
- ALEXY, Robert. **Teoria de los derechos fundamentales**. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1993.
- ALTA AUTORIDADE PARA A COMUNICAÇÃO SOCIAL. **Colóquio internacional: A violência dos meios de comunicação social**. Lisboa, 1995.
- ALVAREZ, A. **A voz do escritor**. Trad. Luiz Antonio Aguiar. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.
- AQUINO, Maria Aparecida de. **Censura, Imprensa e Estado autoritário (1968-1978): o exercício cotidiano da dominação e da resistência: o Estado de São Paulo e Movimento**. Bauru: EDUSC, 1999.
- AQUINO, Rubim Santos Leão et al. **Sociedade Brasileira: uma história através dos movimentos sociais**. 3 ed. Rio de Janeiro: Record, 2000.
- \_\_\_\_\_. **Sociedade Brasileira: uma história através dos movimentos sociais: da crise do escravismo ao apogeu do neoliberalismo**. 2 ed. Rio de Janeiro: Record, 2000b.
- ARAGÃO, Alexandre Santos de. Liberdade de expressão comercial. **Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico**, Salvador, Instituto de Direito Público da Bahia, nº 6, mai/jun/jul de 2006. Disponível em: < <http://www.direitodoestado.com/revista/REDAE-6-MAIO-2006-ALEXANDRE%20ARAG%C3O.pdf>> Acessado em: 21 de dezembro de 2009.
- ARANHA, Márcio Iorio (Org.). **Coleção Brasileira de Direito Regulatório das Telecomunicações: Coletânea de Normas e Julgados em Telecomunicações e Glossário Brasileiro de Direito das Telecomunicações**. São Paulo: Quartier Latin, 2006.
- ARIÈS, Philippe. **História social da criança e da família**. Trad. Dora Flaksman. 2 ed. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1981.
- \_\_\_\_\_. A história das mentalidades. In: LE GOFF, Jacques (Org.). **A história nova**. Trad. Eduardo Brandão. 4 ed. São Paulo: Martins Fontes, 1998.
- ARENDT, Hannah. **Origens do Totalitarismo**. Trad. Roberto Raposo. São Paulo: Companhia das Letras, 1989. p. 337-531.

ARTICLE 19. **The Article 19 freedom of expression handbook: International and Comparative Law, Standards and Procedures.** 1993.

\_\_\_\_\_. Campanha global pela liberdade de expressão. Princípios de Camden sobre a Liberdade de Expressão e Igualdade Brasília: [s.n.], 2009 (*Folder I Conferência Nacional de Comunicação – CONFECOM, 14 – 17 de dez. 2009*).

ASSIS, José de Paula. Kuhn e as ciências sociais. Dossiê Filosofia da Ciência **Revista de Estudos Avançados** vol.7 no.19 São Paulo Dec. 1993 Acessado em: Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-40141993000300004&script=sci\\_arttext&tlng=](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-40141993000300004&script=sci_arttext&tlng=)

AZEVEDO, Damião Alves de. A justiça e as cores: a adequação constitucional das políticas públicas afirmativas voltadas para negros e indígenas no ensino superior a partir da teoria discursiva do direito. 2007. 361 f. Dissertação (Mestrado em Direito) -Faculdade de Direito, Universidade de Brasília, Brasília, 2007.

\_\_\_\_\_. Momento constituinte e revisão constitucional: considerações sobre a Proposta de Emenda à Constituição nº 157. **Revista CEJ**, Brasília, ano XII, n. 40, p. 31-42, jan./mar. 2008.

BACKES, Ana Luíza; AZEVEDO, Débora Bithiah de. **A Sociedade no Parlamento: imagens da Assembléia Nacional Constituinte.** Brasília: Câmara dos Deputados, 2008. Disponível em: < <http://www.congresso.gov.br/anc88/>>. Acessado em 24 de junho de 2009.

BARBOSA, Gustavo. **Dicionário de Comunicação.** 2.ed. Rio de Janeiro. Editora Campus, 2001.

BARBOSA, Leonardo A. de Andrade. **Mudança constitucional, autoritarismo e democracia no Brasil pós -1964.** 2009. Tese (Doutorado em direito constitucional). Faculdade de Direito da Universidade de Brasília, Brasília.

BARBOSA, Rui. **A imprensa e o dever da verdade.** São Paulo: Com-Arte; Editora da Universidade de São Paulo, 1990. (Clássicos do Jornalismo Brasileiro; 2). Disponível em: < [http://www.casaruibarbosa.gov.br/dados/DOC/artigos/rui\\_barbosa/FCRB\\_RuiBarbosa\\_AImprensa\\_eo\\_dever\\_da\\_verdade.pdf](http://www.casaruibarbosa.gov.br/dados/DOC/artigos/rui_barbosa/FCRB_RuiBarbosa_AImprensa_eo_dever_da_verdade.pdf)> Acessado em: 18 de nov. 2008.

BARROSO, Luís Roberto. Liberdade de expressão, censura e controle da programação de televisão na constituição de 1988. **Revista dos Tribunais**, v. 90, 790 (2001): p. 129-152.

BERLO, David K. **O processo de comunicação: introdução à teoria e à prática.** Trad. Jorge Arnaldo Fortes. 4 ed. Rio de Janeiro: Editora Fundo de Cultura, 1972.

BEZERRA, Wagner. Manual do telespectador insatisfeito, Wagner Bezerra. São Paulo. Summus,1999.

BIGLIAZZI, Renato. **A Constituinte domada: democracia e o Conselho de Comunicação Social.** Brasília: Faculdade de Direito da UnB, 2007. 96p. (Dissertação de Mestrado).

BITELLI, Marcos A. S. **Direito da comunicação e da comunicação social.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

\_\_\_\_\_. O direito da comunicação social na Constituição de 1988: configurações, deformações e regulação. In: MARTINS, Ives Gandra; REZEK, Francisco (Coord.). **Constituição Federal: avanços, contribuições e modificações no processo democrático brasileiro.** São Paulo: Centro de Extensão Universitária; Ed. Revista dos Tribunais, 2008. p. 722-747.

BLAIR, Paulo; PINTO, Cristiano Paixão Araújo. O julgamento das células-tronco: ponderando contra a Constituição. **Observatório da Constituição e da Democracia.** Junho de 2008. p. 16-17.

- BOBBIO, Norberto. **Teoria do ordenamento jurídico**. Trad. Maria Celeste Santos. 10 ed. Brasília: Editora UnB, 1999.
- BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de política**. Trad. Carmen C. Varriale et al. Brasília: Editora UnB, v.1, 1998.
- BOLAÑO, César; BRITOS, Valério Cruz. Espaço público midiático e a ideologia do *merchandising* social da rede Globo: uma crítica na perspectiva da economia política da comunicação. In: RAMOS, Murilo César; SANTOS, Suzy dos. (Orgs.) **Políticas de comunicação: buscas teóricas e práticas**. São Paulo: Paulus, 2007. p. 83-98. (Coleção Comunicação)
- BONAVIDES, Paulo; ANDRADE, Paes de. **História constitucional do Brasil**. 4 ed. Brasília: OAB Editora, 2002.
- BORGERTH, Luiz Eduardo. **Quem e como fizemos a TV Globo**. São Paulo: A Girafa Editora, 2003.
- BORGES, Wilson H. **Historicidade e materialidade dos Ordenamentos Jurídicos**. São Paulo: EDUSP; Ícone, 1993.
- BORELLI, Silvia H. Simões; PRIOLLI, Gabriel (coords.). **A deusa ferida: por que a Rede Globo não é mais a campeã absoluta de audiência**. São Paulo: Summus, 2000.
- BOURDIEU, Pierre. **Sobre a televisão**. Trad. Maria Lúcia Machado. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 1997.
- BRASIL. Assembléia Nacional Constituinte (1987). **O processo histórico da elaboração do texto constitucional**: mapas demonstrativos. Trabalho elaborado por Dilsson Emílio Brusco e Ernani Valter Ribeiro. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 1993. 3 v. (Série Fontes de Referência. Acervo Arquivístico, n. 3.
- BRASIL (2003). HC 82.424/RS. Habeas Corpus. Publicação de livros: anti-semitismo. Crime imprescritível. Conceituação. Abrangência constitucional. Limites. Ordem denegada. Relator orig.: Min. Moreira Alves. Relator para o acórdão: Min. Maurício Corrêa. [www.stf.jus.br](http://www.stf.jus.br), Supremo Tribunal Federal.
- BRASIL. Ministério das Comunicações. Caderno de Propostas Aprovadas: Relatório Final da I Conferência Nacional de Comunicação. Brasília 2009. 208p.
- BRITTOS, Valério Cruz; COLLAR, Marcelo S. Direito à comunicação e acesso à mídia. 2006. Disponível em < <http://observatorio.ultimosegundo.ig.com.br/artigos.asp?cod=407IPB002>> Acessado em: 23 de nov. 2009.
- BUARQUE, Cristovam. A perfeição inacabada. In: GURAN, Milton (Ed.). **O processo constituinte: 1987-1988**. Brasília: AGIL, 1988. p. 17-21.
- BUCCI, Eugênio. **Brasil em tempo de tv**. São Paulo: Boitempo, 2005.
- BUCCI, Eugênio (org.). **A TV aos 50: criticando a televisão brasileira no seu cinquentenário**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2000.
- BUCCI, Eugênio; KEHL, Maria Rita. **Videologias: ensaios sobre televisão**. São Paulo: Boitempo, 2004 (Estado de sítio).

- BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em direito. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). **Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006. p.01-49.
- BURKE, Peter. **História e teoria social**. Trad. Klauss Brandini Gerhardt e Roneide Venâncio Majer. São Paulo: Editora UNESP, 2002.
- CÂMARA DOS DEPUTADOS – CEDI/CELEG/SEDOP – Diário da Assembléia Nacional Constituinte (Suplemento “C”) janeiro de 1988 – quarta-feira 27 p. 1509-1513. Destaque nº 003798-87, do Sr. Florestan Fernandes “que suprime o inciso XV do art. 20 do Substitutivo nº 2”.
- CAMPOS, Francisco. **O Estado Nacional: sua estrutura, seu conteúdo ideológico**. Rio de Janeiro: José Olympio, 1940.
- CANOTILHO, J. J. Gomes; MACHADO, Jónatas E. M. **“Reality shows” e liberdade de programação**. Coimbra. Portugal: Coimbra Editora, 2003.
- CARNEIRO, Vânia Lúcia Quintão; FIORENTINI, Leda Maria Rangearo. Tv escola e os desafios de hoje: módulo usos da televisão e do vídeo na escola. 2.ed. Editora Universidade de Brasília, 2001.
- CARVALHO, Olavo de. Introdução crítica à dialética de Schopenhauer. In: SCHOPENHAUER, Arthur. **Como vencer um debate sem precisar ter razão**: em 38 estratégias (dialética erística). Trad. Daniela Caldas e Olavo de Carvalho. Rio de Janeiro: Topbooks, 1997. p. 23-92.
- CARVALHO NETTO, Menelick de. A hermenêutica constitucional e os desafios postos aos direitos fundamentais. In: SAMPAIO, José Adércio Leite (Org.). **Jurisdição Constitucional e Direitos Fundamentais**. Belo Horizonte: Del Rey, 2003. p. 141-163.
- \_\_\_\_\_. O requisito essencial da imparcialidade para a decisão constitucionalmente adequada de um caso concreto no paradigma constitucional do estado democrático de direito. **Revista da Procuradoria Geral do Estado de Minas Gerais**. Belo Horizonte, Del Rey, ano 1, n. 1, p. 101-115, jan-jun, 1999.
- CATTONI DE OLIVEIRA, Marcelo Andrade. **A teoria discursiva no debate constitucional brasileiro (Para além de uma pretensa dicotomia entre um ideal transcendental de Constituição e uma cruel e intransponível realidade político-social)**. Disponível na Internet em: [http://www.tre-pi.gov.br/eje/processo-constitucional/A\\_TEORIA\\_DISCURSIVA\\_NO\\_DEBATE\\_CONSTITUCIO.doc](http://www.tre-pi.gov.br/eje/processo-constitucional/A_TEORIA_DISCURSIVA_NO_DEBATE_CONSTITUCIO.doc)  
Acessado em 21 de jul. 2008.
- \_\_\_\_\_. **Devido processo legislativo**. Belo Horizonte: Mandamentos, 2000.
- \_\_\_\_\_. **Direito constitucional**. Belo Horizonte: Mandamentos, 2002.
- \_\_\_\_\_. **O caso Ellwanger: uma crítica à ponderação de valores e interesses na jurisprudência recente do Supremo Tribunal Federal**. Disponível em: [http://www.leniostreck.com.br/midias/ArtigoCaso\\_Ellwanger.doc](http://www.leniostreck.com.br/midias/ArtigoCaso_Ellwanger.doc). Acesso em: 3. jan.2006.
- CHAGAS, Claudia Maria de F.; ROMÃO, José Eduardo. SAYONARA, Leal (Orgs.). **Classificação indicativa no Brasil: desafios e perspectivas**. Brasília: Secretaria Nacional de Justiça, 2006.
- CHAUÍ, Marilena. **Cultura e democracia: o discurso competente e outras falas**. São Paulo: Ed. Moderna, 1980.

- \_\_\_\_\_. A sociedade democrática. In: MOLINA, Mônica Castagna; SOUSA JR., José Geraldo; TOURINHO NETO, Fernando da Costa (Orgs.). **Introdução crítica ao direito agrário**. Brasília: Universidade de Brasília, Decanato de Extensão, Grupo de Trabalho de apoio à Reforma Agrária; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2002. p. 331-340. (Série O direito Achado na Rua, v. 3).
- CLARK, Walter; PRIOLLI, Gabriel. **O campeão de audiência**. São Paulo: Editora Best Seller, 1991.
- COELHO, M. F. S. A censura aos meios de telerádiodifusão no Brasil. **Boletim INTERCOM**, v.7, n.47, p. 8-14. mar./abr., 1984.
- COHN, Gabriel. Esclarecimento e ofuscação: Adorno & Horkheimer hoje. **Lua Nova – Revista de Cultura e Política**, São Paulo, n. 43, p. 5-24, 1998.
- COMPARATO, Fábio Konder. Ensaio sobre o juízo de constitucionalidade de políticas públicas. **Revista de informação legislativa**, v.35, n° 138, p. 39-48, abr./jun. de 1998. Disponível em: <<http://www2.senado.gov.br/bdsf/item/id/364>>. Acessado em: 08 de dezembro de 2008.
- CONTI, Mário Sérgio. **Notícias do Planalto: a imprensa e Fernando Collor**. São Paulo: Companhia das Letras, 1999.
- CORSI, Giancarlo. Sociologia da Constituição. Trad. Juliana Neuenschwander Magalhães. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais**, n° 39, Belo Horizonte, UFMG, janeiro-junho 2001.
- DARNTON, Robert. O significado cultural da censura: a França de 1789 e a Alemanha de 1989. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, ano 7, n. 18, 1992. Disponível em: <[http://www.anpocs.org.br/portal/publicacoes/rbcs\\_00\\_18/rbcs18\\_01.htm](http://www.anpocs.org.br/portal/publicacoes/rbcs_00_18/rbcs18_01.htm)>. Acessado em: 02 de dezembro de 2008.
- DEBORD, Guy. **A sociedade do espetáculo**. Trad. Estela dos Santos Abreu. Rio de Janeiro: Contraponto, 1997.
- DELFIN NETTO, Antonio. Entrevista: Ex-czar da economia diz que o papel do Estado é igualar oportunidades. **Revista Desafios**. Nº 39. Brasília: IPEA, jan./08.
- DIAS, Maria Tereza Fonseca. **Direito administrativo pós-moderno: novos paradigmas do direito administrativo a partir do estudo da relação entre o Estado e a sociedade**. Belo Horizonte: Mandamentos, 2003.
- DICIONÁRIO DA TV GLOBO, v.1: programas de dramaturgia & entretenimento/Projeto Memória das Organizações Globo. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2003.
- DI PIETRO, Maria Sylvia. **Direito administrativo**. 8 ed. São Paulo: Atlas, 1997.
- DIPPEL, Horst. **Direitos Humanos na América, 1776-1849: redescobrimo a contribuição dos estados**. (mimeo)
- DOCES poderes. Direção de Lúcia Murat. Rio de Janeiro: Riofilmes, 1996. 97 min.
- DRUMMOND DE ANDRADE, Carlos. **Seleta em Prosa e Verso**. Rio de Janeiro: José Olympio, 1978.

- DUSSEL, Enrique. **1492: o encobrimento do outro: a origem do mito da modernidade**. Trad. Jaime A. Clasen. Petrópolis, RJ: Vozes, 1993.
- DWORKIN, Ronald. **O império do direito**. Trad. Jefferson Luiz Camargo. São Paulo: Martins Fontes, 1999.
- EISENBERG, José; POGREBINSCHI, Thamy. **Onde está a democracia?** Ilustrações: Adão Iturrusgarai e Laerte. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2001.
- ESTEVES, João Pissarra. Novos desafios para uma teoria crítica da sociedade: a questão política da comunicação moderna. <http://www.labcom.ubi.pt/~bocc/pag/esteves-pissarra-desafios-teoria-critica.pdf>. Acessado em 10 de maio de 2009.
- \_\_\_\_\_. Apresentação. In: LUHMANN, Niklas. **A improbabilidade da comunicação**. Trad. Anabela Carvalho. 4 ed. Lisboa: Veja, 2006. p. 5-38.
- FADUL, Anamaria. Indústria Cultural e Comunicação de Massa. **Série Idéias**, n. 17, São Paulo: FDE, 1994. p. 53-59. Disponível em: <<http://www.eci.ufmg.br/bogliolo/downloads/FADUL%20Industria%20cultural%20e%20comunicacao%20de%20massa.pdf>> Acessado em: 7 de janeiro de 2010.
- FAGUNDES, Coriolano de L. Cabral. **Censura & liberdade de expressão**. São Paulo: Editora do Autor, 1975.
- FALCÃO, Armando. **Tudo a declarar**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1989.
- FEILITZEN, Cecília Von. **Perspectivas sobre a Criança e a Mídia**. Trad. Patrícia de Queiroz Carvalho. Brasília. UNESCO, /Ministério da Justiça, 2002.
- FERNANDES, Florestan. **A constituição inacabada: vias históricas e significadas político**. São Paulo: Estação Liberdade, 1989.
- FERRARA, Francisco. **Como Aplicar e Interpretar as Leis**. Trad. Joaquim Campos de Miranda. Belo Horizonte: Editora Líder, 2002.
- FERRAZ JR., Tércio Sampaio. Parecer reproduzido integralmente no livro **O fator publicidade de alimentos e refrigerantes e sua relação com a obesidade - Produtos seguros, alimentação balanceada, atividade física e informação: a dieta do Conar**. Disponível em: <<http://www.conar.org.br/html/livro.html>>. Acessado em: 13 de dezembro de 2009.
- FICO, Carlos. Prezada Censura: cartas ao regime militar. **Topoi - Revista de História**, Rio de Janeiro: UFRJ. n. 5, pp. 251-286, set. 2002. Disponível em: <[http://www.ifcs.ufrj.br/~ppghis/pdf/fico\\_prezada\\_censura.pdf](http://www.ifcs.ufrj.br/~ppghis/pdf/fico_prezada_censura.pdf)>. Acessado em: 13 de novembro de 2008.
- FISHER, Roger; URY, Willian; PATTON, Bruce. **Como chegar ao sim: negociação de acordos sem concessões**. Trad. Vera Robeiro e Ana Luiza Borges. 2 ed. Rio de Janeiro: Imago, 1994.
- FISS, Owen M. **A ironia da liberdade de expressão: estado, regulação e diversidade na esfera pública**. Trad. Gustavo Binenbojm e Caio Mário da Silva Pereira Neto. Rio de Janeiro: Renovar, 2005.
- GADAMER, Hans-Georg. **O problema da consciência histórica**. Organização Pierre Fruchon; tradução Paulo César Duque Estrada. Rio de Janeiro: Ed. Fundação Getúlio Vargas, 1998.

- GASPARI, Elio. **A ditadura envergonhada**. São Paulo: Companhia das Letras, 2002.
- GENRO, Tarso., SOUZA, Ubiratan de. **Orçamento Participativo: a experiência de Porto Alegre**. São Paulo: Ed. Fundação Perseu Abramo, 1997.
- GHEVENTER, Alexandre. **Autonomia versus controle: origens do novo marco regulatório antitruste na América Latina e seus efeitos sobre a democracia**. Belo Horizonte: Editora UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ, 2005.
- GINZBURG, Carlo. **O queijo e os vermes: o cotidiano e as idéias de um moleiro perseguido pela inquisição**. Trad. Maria Betânia Amoroso; tradução dos poemas José Paulo Paes. São Paulo: Companhia das Letras, 2006.
- GOULART, Alexander. **A mais polêmica edição do Jornal Nacional**. Disponível em: <<http://www.observatoriodaimprensa.com.br/artigos.asp?cod=473MCH002>>. Acessado em: 10 de jan. de 2010.
- GRAU, Eros Roberto. **Ensaio e discurso sobre a interpretação/aplicação do Direito**. São Paulo: Malheiros, 2002.
- GREGORI, José. Classificação indicativa e melhoria da qualidade da programação televisiva: dois problemas em aberto. *In*: CHAGAS, Claudia Maria de F.; ROMÃO, José Eduardo. SAYONARA, Leal (Orgs.). **Classificação indicativa no Brasil: desafios e perspectivas**. Brasília: Secretaria Nacional de Justiça, 2006. p. 65-74.
- \_\_\_\_\_. **Os sonhos que alimentam a vida**. São Paulo: Jaboticaba, 2009.
- GUSTIN, Miracy Barbosa de Sousa. **Das necessidades aos direitos: ensaios de sociologia e filosofia do direito**. Belo Horizonte: Del Rey, 1999.
- HÄBERLE, Peter. **Pluralismo y constitución: estudios de teoría constitucional de la sociedad abierta**. Trad. Emilio Mikunda. Madrid: Tecnos, 2002.
- HABERMAS, Jürgen. Political communication in media society: does democracy still enjoy an epistemic dimension? The impact of normative theory on empirical research. **Communication Theory 16** (2006) 411-426 International Communication Association.
- \_\_\_\_\_. **Para a reconstrução do materialismo histórico**. Trad. Carlos Nelson Coutinho. São Paulo: Brasiliense, 1983.
- \_\_\_\_\_. **Mudança estrutural da esfera pública: investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa**. Trad. Flávio R. Kothe. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.
- \_\_\_\_\_. **Teoría de la acción comunicativa: complementos y estudios previos**. Trad. Manuel Jiménez Redondo. v. 2. Madrid: Cátedra, 1994. Parte IV: p.299-394.
- \_\_\_\_\_. **Conciencia moral y acción comunicativa**. Trad. Ramón Cotarelo. Barcelona: Ediciones Península, 1994b.
- \_\_\_\_\_. **Direito e democracia entre facticidade e validade**. Trad. Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997. 2v.
- \_\_\_\_\_. Inclusão: integrar ou incorporar? **Novos Estudos**. São Paulo: Cebrap, n. 52, p.99-120, nov. 1998.
- \_\_\_\_\_. **A inclusão do outro: estudos de teoria política**. Trad. George Sperber e Paulo Astor Soethe. São Paulo: Loyola, 2002.
- \_\_\_\_\_. Between facts and norms: an author's reflections. **Denver University Law Review**. Vol. 76:4, 1999, p. 937-942.
- HAMBURGER, Esther. **O Brasil antenado: a sociedade da novela**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2005.

- \_\_\_\_\_. Política e novela. In: BUCCI, Eugênio (org.). **A TV aos 50: criticando a televisão brasileira no seu cinquentenário**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2000.
- JENKINS, Henry. **Cultura da convergência**. Trad. Susana Alexandria. São Paulo: Aleph, 2008.
- JOBIM, José Luís. Censorship and Morality: Machado de Assis, Émile Augier and the National Theater Institute. **Luso-Brazilian Review** 41.1 (2004) p. 219-221. Disponível em: [http://muse.jhu.edu/journals/luso-brazilian\\_review/v041/41.1jobim.pdf](http://muse.jhu.edu/journals/luso-brazilian_review/v041/41.1jobim.pdf). Acessado em: 05 de janeiro de 2009.
- JONES, Gerard. **Brincando de Matar monstros: porque as crianças precisam de fantasia, videogames e violência de faz-de-conta**. São Paulo. Conrad. 2004.
- KEHL, Maria Rita. Eu vi um Brasil na TV. In: SIMÕES, Inimá F.; COSTA, Alcir Henrique da; KEHL, Maria Rita. **Um país no ar: história da TV brasileira em três canais**. São Paulo: Brasiliense, 1986. p. 167-323.
- KRIEGER, Gustavo; NOVAES, Luiz Antônio; FARIA, Tales. **Todos os sócios do presidente**. 3 ed. São Paulo: Escrita Editorial, 1992.
- KUHN, T. S. **A estrutura das revoluções científicas**. Trad. Beatriz Vianna Boeira e Nelson Boeira. São Paulo: Editora Perspectiva, 2000.
- \_\_\_\_\_. **O caminho desde A estrutura: ensaios filosóficos, 1970-1993, com uma entrevista autobiográfica**. Trad. César Mortari. São Paulo: Ed. UNESP, 2006.
- KUSHNIR, Beatriz. **Cães de guarda: jornalistas e censores, do AI-5 à Constituição de 1988**. São Paulo: Boitempo, 2004.
- LIMA, Venício A. de. **Mídia: crise política e poder no Brasil**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2006.
- \_\_\_\_\_. **Mídia: teoria e política**. 2 ed. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2004.
- \_\_\_\_\_. Globo e política: “tudo a ver”. In: BRITTOS, Valério Cruz; BOLAÑO, César Ricardo Siqueira (Orgs.). **Rede Globo: 40 anos de poder e hegemonia**. São Paulo: Paulus, 2005.
- \_\_\_\_\_. **Nova ordem da informação: idéia é relançada 30 anos depois**. Disponível em: <http://www.observatoriodaimprensa.com.br/artigos.asp?cod=508CID001#>> Acessado em: 21/10/08.
- LOPES, José Reinaldo Lima. **O direito na história: lições introdutórias**. 2 ed. São Paulo: Max Limonad, 2002.
- LUHMANN, Niklas. **A realidade dos meios de comunicação**. Trad. Ciro Marcondes Filho. São Paulo: Paulus, 2005.
- \_\_\_\_\_. **Sociologia do direito II**. Trad. Gustavo Bayer. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1985.
- \_\_\_\_\_. **El derecho de la sociedad**. Trad. Javier Torres Nafarrate. México, 1999. Manuscrito.
- LUHMANN, Niklas. **A improbabilidade da comunicação**. Trad. Anabela Carvalho. 4 ed. Lisboa: Veja, 2006.
- LYRA FILHO, Roberto. **O que é Direito?** São Paulo: Brasiliense, 2001.

- MACIEL, Evelin. As demandas da sociedade para a regulação da televisão. Brasília: Faculdade de Direito, 2000. 111p. **Monografia de conclusão do Curso de Especialização em Telecomunicações.**
- MAGALHÃES, José Luiz Quadros de. **Poder Municipal: paradigmas para o estado constitucional brasileiro.** Belo Horizonte: Del Rey, 1997.
- MAINGUENEAU, Dominique. **Termos-chave da análise do discurso.** Trad. Márcio Venício Barbosa e Maria Emília Amarante Torres Lima. Belo Horizonte: Editora UFMG, 1998.
- MALIN, Mauro. Mainardi, um estilo à procura de idéias. **Observatório da Imprensa**, 2007. Disponível em: [http://www.observatoriodaimprensa.com.br/blogs.asp?id\\_blog=4&id=%7B87BB3059-BC26-433F-8716-D346EE4CBD3C%7D](http://www.observatoriodaimprensa.com.br/blogs.asp?id_blog=4&id=%7B87BB3059-BC26-433F-8716-D346EE4CBD3C%7D)>. Acessado em 06 de janeiro de 2009.
- MANCUSO, Rodolfo de Camargo. Interesse Difuso à programação televisiva de boa qualidade, e sua tutela jurisdicional. **Revista dos Tribunais**. São Paulo, ano 83, vol. 705, p. 50-62, julho de 1994.
- MANCUSO, Rodolfo de Camargo. Controle jurisdicional do conteúdo da programação televisiva. **Revista dos Tribunais**. São Paulo, ano 90, vol. 793, p. 89-102, Novembro de 2001.
- MARCONDES FILHO, Ciro (org.). **Imprensa e capitalismo.** São Paulo: Kairós, 1984.
- MATTOS, Sérgio. **Mídia controlada: a história da censura no Brasil e no mundo.** São Paulo: Paulus, 2005.
- MCLUHAN, Marshall. **Os meios de comunicação como extensões do homem.** Trad. Décio Pignatari. São Paulo: Editora Cultrix, 2005.
- MICHELMAN, Frank. Review of Jürgen Habermas, "Between Facts and Norms". **Journal of Philosophy**, New York, v. 93, n. 6, jun. 1996, p. 307-315.
- MOLINO, Leonardo. Consolidación Democrática: definición, modelos, hipótesis. Trad. Miguel A. Ruiz de Azúa. **Reis: Revista española de investigaciones sociológicas**, Nº 35, 1986, pags. 7-62. Disponível em: < <http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=249102>> Acessado em: 22 de jul. 2008.
- MONCLAIRE, Stéphane (Coord.). **A constituição desejada: as 72.719 sugestões enviadas pelos cidadãos brasileiros à Assembléia Nacional Constituinte.** Brasília: Senado Federal, 1991.
- MOORE, Christopher W. **O processo de mediação: estratégias práticas para a resolução de conflitos.** Trad. Magda França Lopes. Porto Alegre: ARTMED, 1998.
- MOREIRA, José Carlos Barbosa. Ação civil pública e programação de TV. *In: Temas de Direito Processual: sexta série.* São Paulo: Saraiva, 1997. p. 239-254.
- MOREIRA, Roberto. Vendo a televisão a partir do cinema. *In: BUCCI, Eugênio (org.). A TV aos 50: criticando a televisão brasileira no seu cinquentenário.* São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2000. p. 49-54.
- MOSCOVICI, Serge, DOISE, Willem. **Dissensões e consenso: uma teoria geral das decisões coletivas.** Lisboa: Livros Horizontes, 1991.

- PINHEIRO, Paulo Sérgio (Coord.). **Continuidade autoritária e construção da democracia: Relatório Final.** São Paulo: NÚCLEO DE ESTUDOS DA VIOLÊNCIA/USP, 1999.
- NENES JR., Vidal Serrano. A publicidade comercial dirigida ao público infantil. In: GANDRA, Ives; RESEK, Francisco. (Coord.) **Constituição Federal: avanços, contribuições e modificações no processo democrático brasileiro.** São Paulo: Editora Revista dos Tribunais; CEU – Centro de Extensão Universitária, 2008. p. 842-846.
- NUNES, Edson. **A gramática política do Brasil: clientelismo e insulamento burocrático.** Rio de Janeiro: Jorge Zahar; Brasília: ENAP, 1997.
- OLIVEIRA, Mauro Márcio. **Fontes de informações sobre a Assembléia Nacional Constituinte de 1987:** quais são, onde buscá-las e como usá-las. Brasília: Senado Federal, 1993.
- PAIXÃO, Cristiano. **Modernidade, tempo e direito.** Belo Horizonte: Del Rey, 2002.
- \_\_\_\_\_. Arqueologia de uma distinção: o público e o privado na experiência histórica do direito. In: OLIVEIRA, Claudia Fernanda Pereira (org.). **O novo direito administrativo brasileiro: o Estado, as agências e o terceiro setor.** Belo Horizonte: Forum, 2003. p. 19-50.
- \_\_\_\_\_. Direitos e sociedade no oriente antigo: mesopotâmia e Egito. In: WOLKMER, Antonio Carlos (Org.). **Fundamentos de história do Direito.** 2 ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2002. p.31-57.
- \_\_\_\_\_. **A reação norte-americana aos atentados de 11 de setembro e seu impacto no constitucionalismo contemporâneo: um estudo a partir da teoria da diferenciação do direito.** 2004. Tese (Doutorado em direito constitucional). Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte.
- PEREIRA, Moacir. **O golpe do silêncio: imprensa, censura e medidas de emergência.** São Paulo: Global Editora, 1984.
- PEREIRA JR., Antonio Jorge. **Direito de formação da criança e do adolescente em face da TV comercial aberta no Brasil: o exercício do poder-dever de educar diante da programação televisiva.** 2006. Tese (Doutorado) – Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo.
- \_\_\_\_\_. Limites constitucionais à liberdade de expressão e os deveres da televisão em face do telespectador infanto-juvenil. In: GANDRA, Ives; RESEK, Francisco. (Coord.) **Constituição Federal: avanços, contribuições e modificações no processo democrático brasileiro.** São Paulo: Editora Revista dos Tribunais; CEU – Centro de Extensão Universitária, 2008. p. 790-809.
- PIERANTI, Octavio Penna. Políticas para a mídia: dos militares ao governo Lula. **Lua Nova,** São Paulo, 68: 91-121, 2006.
- \_\_\_\_\_. Censura *versus* regulação de conteúdo: em busca de uma definição conceitual. In: SARAIVA, Enrique; MARTINS, Paulo Emílio Matos; PIERANTI, Octávio Penna (Orgs). **Democracia e regulação dos meios de comunicação de massa.** Rio de Janeiro: Editora FGV, 2008. p. 129-142.
- PILAU SOBRINHO, Liton Lanes. **Comunicação e direito à saúde.** 2007. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade Vale do Rio dos Sinos, São Leopoldo, Rio Grande do Sul.
- PINTO, Leonor Souza. O cinema brasileiro face à censura imposta pelo regime militar no Brasil – 1964/1988. In: CHAGAS, Claudia Maria de F.; ROMÃO, José Eduardo. SAYONARA,

- Leal (Orgs.). **Classificação indicativa no Brasil: desafios e perspectivas**. Brasília: Secretaria Nacional de Justiça, 2006. p. 75-94.
- PONTE PRETA, Stanislaw [Sergio Porto]. **FEBEAPÁ – O festival de besteira que assola o país**. Rio de Janeiro: Editora do Autor, 1966.
- PUJADAS, Eva. Los ámbitos de la Ciencia y la Política en la evaluación de la calidad televisiva y la construcción de indicadores. In: CHAGAS, Claudia Maria de F.; ROMÃO, José Eduardo. SAYONARA, Leal (Orgs.). **Classificação indicativa no Brasil: desafios e perspectivas**. Brasília: Secretaria Nacional de Justiça, 2006. p. 157-171.
- RAMOS, Fernão; MIRANDA, Luis Felipe. **Enciclopédia do Cinema Brasileiro**. São Paulo: Senac, 2000.
- RAMOS, Murilo César. Sobre a importância de repensar e renovar a idéia de sociedade civil. In: RAMOS, Murilo César; SANTOS, Suzy dos. (Orgs.) **Políticas de comunicação: buscas teóricas e práticas**. São Paulo: Paulus, 2007. p. 19-48. (Coleção Comunicação)
- RIBEIRO, Carlos A. C., SIMON, Walter T. Práticas orçamentárias participativas: um estudo de caso de prefeituras paulistas. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, v. 27, n 1, p.32, jan/mar. 1993.
- RISKIN, Leonard. Compreendendo as orientações, estratégias e técnicas do mediador: um padrão para iniciantes. In: AZEVEDO, André Gomma de (Org.). **Estudos em arbitragem, mediação e negociação**. Brasília: Brasília Jurídica, v.1, 2002. p. 63-130.
- ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Emile ou De l'éducation** [établissement du texte par François et Pierre Richard]. Disponível em: <<http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/ga000033.pdf>>. Acessado em: 07 de julho de 2008.
- ROCHA, Maria Eduarda da Mota. O canto da sereia: Notas sobre o discurso neoliberal na publicidade brasileira pós-1990. **Revista Brasileira de Ciências Sociais - VOL. 22 Nº. 64**, junho de 2007.
- ROMÃO, José Eduardo. **Justiça procedimental: a prática da mediação na teoria discursiva do Direito de Jürgen Habermas**. Brasília: Maggiore, 2005.
- \_\_\_\_\_. A Nova Classificação Indicativa no Brasil: construção democrática de um modelo. In: CHAGAS, Claudia Maria de F.; ROMÃO, José Eduardo. SAYONARA, Leal (Orgs.). **Classificação indicativa no Brasil: desafios e perspectivas**. Brasília: Secretaria Nacional de Justiça, 2006. p. 17-48.
- \_\_\_\_\_. Todos ganham com a classificação indicativa (até mesmo os que afirmam perder dinheiro). In: SARAIVA, Enrique; MARTINS, Paulo Emílio Matos; PIERANTI, Octávio Penna (Orgs). **Democracia e regulação dos meios de comunicação de massa**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2008. p. 177-195.
- ROSENFELD, Michel. **A identidade do sujeito constitucional**. Tradução: Menelick de Carvalho Netto. Belo Horizonte: Mandamentos, 2003.
- RUBIM, Antonio A. Canelas; AZEVEDO, Fernando Antônio. Mídia e Política no Brasil: textos e agenda de pesquisa. **Lua Nova – Revista de Cultura e Política**, São Paulo, n. 43, p. 189-216, 1998.
- SAMPAIO, Inês Sílvia Vitorino. **Televisão, Publicidade e Infância**. São Paulo: AnnaBlume, 2004.

- SANTOS, Boaventura de Sousa. **Para uma revolução democrática da justiça**. São Paulo: Cortez, 2007 (Coleção questões de nossa época; v. 134).
- \_\_\_\_\_. Os processos da globalização. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (Org.). **A Globalização e as Ciências Sociais**. São Paulo: Cortez, 2002. p. 25-102.
- \_\_\_\_\_. **O discurso e o poder**: ensaio sobre a sociologia da retórica jurídica. Porto Alegre: Fabris, 1988.
- \_\_\_\_\_. **Introdução a uma ciência pós-moderna**. Rio de Janeiro: Graal, 1989.
- SANTOS, Suzy dos; SILVEIRA, Érico da. Serviço público e interesse público nas comunicações. In: RAMOS, Murilo César; SANTOS, Suzy dos. (Orgs.) **Políticas de comunicação: buscas teóricas e práticas**. São Paulo: Paulus, 2007. p. 49-82. (Coleção Comunicação)
- SANTOS, Suzy dos; CAPPARELLI, Sérgio. Coronelismo, radiodifusão e voto: a nova face de um velho conceito. In: BRITTOS, Valério; BOLAÑO, César Ricardo Siqueira. **Rede Globo. 40 anos de poder e hegemonia**. São Paulo: Paulus, 2005. p. 77-101.
- SARTORI, Giovanni. **Engenharia constitucional: como se mudam as Constituições**. Brasília: Ed. UnB, 1996.
- SCHLEIERMACHER, Friedrich. **Hermenêutica: arte e técnica da interpretação**. 3.ed. Trad. Celso Reni Braida. Petrópolis, RJ: Vozes, 2001.
- SCOTTI RODRIGUES, Guilherme. **A afirmação da justiça como tese da única decisão correta: o enfrentamento da questão do caráter estruturalmente indeterminado do Direito moderno**. 2008. 116 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito da Universidade de Brasília, Brasília.
- SEABRA FAGUNDES, Miguel. **O controle dos atos administrativos pelo poder judiciário**. 3 ed. Rio de Janeiro: Revista Forense, 1957.
- SILVA, Patrícia Soares da. A criança e a apropriação das mensagens de violência nos desenhos animados. In: **Mídia de chocolate: estudos sobre relação infância, adolescência e comunicação**. SAMPAIO, Inês Sílvia Vitorino; CAVALCANTE, Andréa Pinheiro Paiva; ALCÂNTARA, Alessandra Carlos. Rio de Janeiro: E-papers, 2006. p. 97-110.
- SILVEIRA, Domingos Sávio Dresch da. Controlar não é censurar: algumas reflexões sobre os meios de comunicação social e a verdade nos processos eleitorais. **Cadernos de Advocacia Pública: Direito Eleitoral e eleições 2000**. Nº 1, jul./2000. Porto Alegre: Escola Superior de Direito Municipal, 2000. p. 24-39.
- SMITH, Anne-Marie. **Um acordo forçado: o consentimento da imprensa à censura no Brasil**. Trad. Waldívia M. Portinho. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2000.
- SOARES, Luís Carlos Correa (2004). Regulação e regulamentação. Disponível em: < [http://www.soeaa.org.br/61\\_soeaa/\\_word/trabalho\\_luiz\\_01.doc](http://www.soeaa.org.br/61_soeaa/_word/trabalho_luiz_01.doc) >. Acessado em: 04 de janeiro de 2010.
- SONTAG, Susan. **Diante da dor dos outros**. São Paulo. Trad. Rubens Figueiredo. Companhia das Letras, 2003.
- SOUSA JR., José Geraldo de. **Sociologia jurídica: condições sociais e possibilidades teóricas**. Porto Alegre: safe, 2002.
- \_\_\_\_\_. Ser constituinte. Revista Humanidades, Brasília, ano III, nov./jan. 1986/1987. p. 11-

17.

\_\_\_\_\_. A nova Constituição e os direitos do cidadão. **Revista de Cultura Vozes**, Petrópolis, v. 82, n. 2, jul./dez. 1988, p. 28-34.

SPENILLO, Giuseppa Maria D. **Direito à Comunicação: uma formulação contemporânea de exigências de mudanças nas estruturas coletivas de comunicação e informação. Contribuições para uma análise sociogenesiológica e configuracional da articulação CRIS Brasil**. Tese. (Doutorado) – Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.

THIOLLENT, Michel. **Metodologia da pesquisa-ação**. São Paulo: Cortez, 1996.

TRIBE, Lawrence. Testimony of LAURENCE H. TRIBE On behalf of the AD HOC MEDIA COALITION Before the Senate Committee on Commerce, Science and Transportation “Impact of Media Violence on Children”. June 26, 2007. Disponível em: <<http://commerce.senate.gov/public/files/TribeWrittenTestimonyForSenateFinal.pdf>>. Acessado em: 19 de novembro de 2008.

VIEIRA, Liszt. **A busca: memórias da resistência**. São Paulo: Aderaldo&Rothschild, 2008.

GOMES, Daniel Augusto Vila-Nova. **Rádios comunitárias, serviços públicos e cidadania: uma nova ótica constitucional para a crise dos serviços de (tele)comunicações no Brasil**. São Paulo: LTr, 2009.

VIVARTA, Veet. Remoto Controle: linguagem, conteúdo e participação nos programas de televisão para adolescentes. Série mídia e mobilização Social. São Paulo: Cortez Editora, 2004.

ZAGREBELSKY, Gustavo. **Historia y constitución**. Trad. Miguel Carbonell. Madrid: Tratta, 2005.

WATTERSON, Bill. **The Complete Calvin And Hobbes**. Andrews Mcmeel, 2005.

WIMMER, Miriam. O direito à comunicação na Constituição de 1988: o que existe e o que falta concretizar. **ECO-PÓS**, v.11, n.1, janeiro-julho 2008, pp.146-165.

WOLKMER, Antonio Carlos. **História do Direito no Brasil**. 3 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

\_\_\_\_\_. O direito nas sociedades primitivas. In: \_\_\_\_\_ (Org.). **Fundamentos de história do Direito**. 2 ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2002b. p. 19-30.

### **Matérias e artigos informativos consultados**

ABRAMO, Bia. Vitória da sociedade. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 15 jul. 2007. Ilustrada, p. E07.  
Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/ilustrad/fq1507200722.htm>

AMARAL, Rosa Maria Pinto. Classificação Indicativa: Regulação X Censura. **Unb-SindjusDF**, Brasília, ago.2007. Constituição & Democracia, p. 16.

BALLERIN, Franthesco. Cadê o sexo? **Jornal da Tarde**, 28 nov.2007. JT Variedades Especial, p. 3C.

BARROSO, Luís Roberto. A rua e a televisão. **Correio Braziliense**, Brasília, 24 jun.2007. Opinião, p. 13.

Disponível em: <http://buscacb2.correioweb.com.br/correio/2007/06/24/AD1>

BERGAMO, Mônica. Camila Pitanga apóia classificação. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 01 jul. 2007. Ilustrada, p. E2.

BERGAMO, Mônica. Notas. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 11 jul. 2007. Ilustrada.

BERGAMO, Mônica. Os pais precisam decidir sozinhos? **Folha de São Paulo**, São Paulo, 29 maio. 2007. Ilustrada, p. E8.

Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/ilustrad/fq2904200720.htm>

CAMPBELL, Ulisses. Andi teme mudanças. **Correio Braziliense**, Brasília, 30 jun.2007. p.16.

Disponível em: <http://buscacb2.correioweb.com.br/correio/2007/06/30/a16>

CAMPBELL, Ulisses. O impacto da TV na mente infantil. **Correio Braziliense**, Brasília, 24 jun.2007. Brasil, p.14/15.

Disponível em: <http://buscacb2.correioweb.com.br/correio/2007/06/24/AD1>

CAMPBELL, Ulisses. Vitória das Emissoras. Emissoras classificarão programas. **Correio Braziliense**, Brasília, 12 maio.2007. Brasil, p.12.

Disponível em: <http://buscacb2.correioweb.com.br/correio/2007/05/12/c08>

CAPANEMA, Andrezza. Sexo das oito. **Jornal da Tarde**, 29 nov.2007. Variedades, capa.

CARTA Capital. Por ora, livres da classificação. A Semana, p. 21.

Disponível em: <http://clipping.planejamento.gov.br/Noticias.asp?NOTCod=351614>

CARVALHO, Jailton de. Emissoras de TV poderão classificar programas. **O Globo**, Brasília, 10 fev. 2007. O País, p.12.

Disponível em: <http://pfdc.pgr.mpf.gov.br/clipping/janeiro-2007/emissoras-de-tv-poderao-classificar-programas/>

CARVALHO, Jailton de, e Paulo Moreira. Abert rechaça críticas às emissoras feitas por José Eduardo Romão em chat. **O Globo**, Brasília e Rio, 17 fev. 2007. O País, p.10.

Disponível em: <http://observatorio.ultimosegundo.ig.com.br/artigos.asp?cod=421ASP006>

CARVALHO, Paulo. Permitido para menores. **Pais e Filhos**, abril 2007. Comportamento, p. 56/57/58/59.

Disponível em: <http://revistapaisefilhos.terra.com.br/>

CASTRO, Daniel. Apesar de recuo, TVs sofrem derrotas na classificação. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 13 jul. 2007. Ilustrada, p. E14.

Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/ilustrad/fq13007200704.htm>

CASTRO, Daniel. Cúpula da Cultura ameaça cortar jornais. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 28 fev. 2007. Ilustrada, p. E10.

Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/ilustrad/fq2802200704.htm>

CASTRO, Daniel. Disputa de TVs por vídeo da PF envolve até ministro. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 06 fev. 2007. Ilustrada, p. E6.

Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/ilustrad/fq0602200704.htm>

CASTRO, Daniel. Governo obriga redes a informar faixa etária da programação, mas STF decidirá se elas são obrigadas a acatar horários de exibição determinados pelo Executivo. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 10 fev. 2007. Ilustrada.

Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/folha/ilustrad/ult90u68380.shtml>

CASTRO, Daniel. Ministério suspende canais da Renascer. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 01 fev. 2007. Ilustrada, p. E10.

Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/ilustrad/fq0102200704.htm>

CASTRO, Daniel. Notas. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 28 mai. 2007. Ilustrada, p. E06.

CASTRO, Daniel. Notas. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 28 jun. 2007. Ilustrada, p. E06.

CASTRO, Daniel. Redes ignoram autoclassificação indicativa. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 26 jul. 2007. Ilustrada, p. E10.

Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/ilustrad/fq2607200704.htm>

CASTRO, Daniel. MATTOS Laura. Supremo decide futuro da classificação na TV: Governo obriga redes a informar faixa etária da programação, mas STF decidirá se elas são obrigadas a acatar horários de exibição determinados pelo Executivo. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 10 fev. 2007. Ilustrada.

Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/ilustrad/fq1002200707.htm>

CASTRO, Daniel. TV paga estréia menos e reprise 76% a mais. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 28 mar. 2007. Ilustrada, p. E06.

Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/ilustrad/fq2603200703.htm>

CORREIA, Karla. Não é censura. **Jornal do Brasil**, 14 fev. 2007. Caderno B, p. B1.

Disponível em: [http://pfdc.pgr.mpf.gov.br/clipping/fevereiro\\_2007/nao-e-censura](http://pfdc.pgr.mpf.gov.br/clipping/fevereiro_2007/nao-e-censura)

CASTRO, Reginaldo. Estado, Sociedade e liberdade. **O Estado de São Paulo**, São Paulo, 04 jun. 2007, Espaço Aberto, p. A2.

Disponível em: <http://txt.estado.com.br/editorias/2007/06/04/index.xml?editoria=opi>

CORREIO Braziliense, Brasília, 28 jun. 2007. Nota. Classificação adiada. Televisão. p. 14.

Disponível em: <http://buscacb2.correioweb.com.br/correio/2007/06/24/AD1>

CORREIO Braziliense, Brasília, 10 jul. 2007. Nota. Classificação Indicativa, sim. Impositiva, não. Informe Publicitário, p. 5.

Disponível em: <http://buscacb2.correioweb.com.br/correio/2007/07/10/A05>

CORREIO Braziliense. Brasília, 14 fev. 2007. Nota. E a discussão continua/É democrático. Caderno C, p. 8.

Disponível em: <http://buscacb2.correioweb.com.br/correio/2007/02/14/c08>

CORREIO Braziliense, Brasília, 13 fev. 2007. Nota. Saiu a Portaria/Há Controvérsias/MTV apóia Ministério. Caderno C, p. 6.

Disponível em: <http://buscacb2.correioweb.com.br/correio/2007/02/13/c06>

DALLARI, Dalmo de Abreu. Quem governa o Brasil?. **Gazeta Mercantil**. 13 jul. 2007. Política – O Debate, p. A-7.

Disponível em: <http://indexet.gazetamercantil.com.br/v2/client/modules/search/result.php>

DANTAS, Iuri. União muda classificação de filme: Governo permite que pais acompanhem filhos de qualquer em sessões para até 16 anos. **Folha de São Paulo**, Brasília, 08 jul. 2007. Ilustrada, p.C7.

Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/ilustrad/fq087200636.htm>

DORIA, Pedro Paulo, Flávia Tavares, Laura Greenhalgh. Classificação ou censura. **O Estado de São Paulo**, São Paulo, 18 fev.2007, Capa.

DORIA, Pedro Paulo, Flávia Tavares, Laura Greenhalgh. Moralismo ou proteção às crianças. **O Estado de São Paulo**, São Paulo, 18 fev.2007, p. 14/15.

Disponível em: <http://www.estado.com.br/editorias/2007/02/18/index.xml?editoria=ali>

ERLANGER, Luís. Liberdade de expressão, direito de escolher. **O Estado de São Paulo**, São Paulo, 18 fev.2007, TV & Lazer, p. 6.

Disponível em: <http://www.estado.com.br/editorias/2007/02/18/index.xml?editoria=tele>

ERTHAL, João Macello. Os riscos da omissão. **Carta Capital**, 18 jul. 2007. Seu País, p. 23.

Disponível em: [http://www.andrioli.com.br/atualidades/riscos\\_da\\_omissao.htm](http://www.andrioli.com.br/atualidades/riscos_da_omissao.htm)

FILHO, Otávio Frias. A TV que você vê: Nem todo programa é indicado para a sua idade: saiba o que muda na telinha a partir do dia 13 de maio. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 03 mar. 2007. Folhinha, p.4-5.

FALCÃO, Joaquim. Privacidade do STF ou liberdade de imprensa. **Folha de S. Paulo**, 28 de agosto de 2007, A3.

FALCO, Aline, Renata Mariz e. Polêmica: Como a TV influencia as crianças. **Correio Braziliense**, Brasília, 29 abril 2007. Brasil, p. 13.

Disponível em: <http://buscacb2.correioweb.com.br/correio/2007/02/13/AD1>

FALCO, Aline, Renata Mariz e. Polêmica: Quem é o responsável? **Correio Braziliense**, Brasília, 29 abril 2007. Brasil, p. 12.

Disponível em: <http://buscacb2.correioweb.com.br/correio/2007/02/13/AD1>

FERNANDES, Lílian e Elizabete Antunes. Artistas vêm censura em portaria do governo. **O Globo**, 27 abril 2007. p. 11.

Disponível em: <http://oglobo.globo.com/cultura/revistadatv/mat/2007/04/27/295536166.asp>

FOLHA de São Paulo. Classificação indicativa, sim. Impositiva, não. São Paulo; 10 jul. 2007. Mundo.

Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/ilustrad/fq1107200707.htm>

FOLHA de São Paulo. Coerção moral: classificação indicativa, e não impositiva, por horário e faixa etária é a melhor forma de regular programação de TV. São Paulo; 12 fev. 2007. Opinião, pA2.

Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniao/fz1202200701.htm>

FOLHA de São Paulo. Fim da análise prévia. São Paulo; 30 jun. 2007. Opinião, p. A2.

Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniao/fz3006200702.htm>

FOLHA de São Paulo. Governo diz que críticos modificaram o conceito de censura por interesse. São Paulo; 8 jul.2007. Ilustrada, p. E04.

Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/ilustrad/fq0807200712.htm>

FOLHA de São Paulo. Governo vai indicar programas infantis: Ministério da Justiça começa a conceder selo “especialmente recomendado” a atrações para crianças e adolescentes. Sucursal Rio de Janeiro; 25 mar. 2007. Ilustrada, p. E07.

Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/ilustrad/fq2503200717.htm>

FOLHA de São Paulo. Notas. São Paulo; 26 mar. 2007. Ilustrada, p. E06.

Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/ilustrad/fq2503200718.htm>

FOLHA de São Paulo. Notas. São Paulo; 12 jun. 2007. Ilustrada, p. E08.

Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/ilustrad/fq1206200704.htm>

FOLHA de São Paulo. Novo manual lista valores como respeito e honestidade para que pais orientem os filhos; associação de TVs critica: “É dirigismo social”. Sucursal Rio de Janeiro; 25 mar. 2007. Ilustrada, p. E07.

Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/ilustrad/fq2503200717.htm>

FOLHA de São Paulo. Portaria da classificação indicativa é adiada: Segundo o Ministério da Justiça, debates levantaram sugestões que podem ser incorporadas. Sucursal Brasília; 26 jun. 2007. Ilustrada, p. A08.

Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/ilustrad/fq2706200726.htm>

FOLHA de São Paulo. Questão de fuso. São Paulo; 15 mai. 2007. Opinião, p. A2.

Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/opinioao/fz1505200702.htm>

FOLHA de São Paulo. STF arquiva ação contra indicação de horários na TV. Sucursal Brasília; 26 jun. 2007. Ilustrada, p. A14.

Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/opinioao/fz260600725.htm>

FOLHA OnLine Confirma o que muda com as novas regras de classificação. Disponível em <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/ilustrada/ult90u68266.shtml>>. Acesso em: 07 fevereiro 2007.

FOLHA OnLine. Emissoras de TV não admitem regras, diz especialista. Disponível em <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/ilustrada/ult90u70610.shtml>>. Acesso em: 11 julho 2007.

FLÁVIO, Lúcio. Polêmica: Classificação Indicativa em debate na televisão. **Correio Braziliense**, Brasília, 23 fev. 2007. Caderno C, p.3.

Disponível em: <http://buscacb2.correioweb.com.br/correio/2007/02/23/c03>

GALLUCCI, Mariângela. Governo dita regra mais flexível de classificação na TV. **O Estado de São Paulo**, São Paulo, 11 jul. 2007.

Disponível em: <http://txt.estado.com.br/editorias/2007/07/12/ger-1.93.7.20070712.1.1.xml>

GAZETA Mercantil. Registro – Televisão aberta. 26 abril 2007. Legislação, p. 15.

**Site:** <http://indexet.gazetamercantil.com.br/v2/client/modules/search/result.php>

GENRO, Tarso. A dinâmica dos conflitos. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 25 fev. 2001. Caderno Mais!, p.16-17.

GOIS, Ancelmo. Não censure, eduque. **O Globo**, Brasília, 28 jun. 2007. Rio, p. 18.

JORNAL da Ciência. Coerção Moral: classificação indicativa, e não impositiva por horário e faixa etária é a melhor forma de regular programação da TV. Disponível em <<http://www.jornaldaciencia.org.br/Detail.jsp?id=44529>>. Acesso em: 12 fevereiro 2007

JORNAL de Brasília, Brasília, 10 mai. 2007. Nota. Batalha pela classificação. Viva!  
Disponível em:  
<http://www.clicabrasilia.com.br/impreso/noticia.php?edicao=1547&IdCanal=25&IdSubCanal=0&IdNoticia=293588&IdTipoNoticia=1>

JORNAL de Brasília, Brasília, 13 jul. 2007. Nota. Bispos querem V-chip nas TVs. Viva!  
Disponível em:  
<http://www.clicabrasilia.com.br/impreso/noticia.php?edicao=1612&IdCanal=25&IdSubCanal=0&IdNoticia=299263&IdTipoNoticia=1>

JIMENEZ, Keila. Agora é cada um por si/Um voto de confiança. **O Estado de São Paulo**, São Paulo, 30 abril 2006, TV & Lazer, capa e p. 6 e 7.  
Disponível em <http://txt.estado.com.br/editorias/2006/04/30/index.xml?editoria=tele>

JUNIOR, Leonildo. A censura persiste. **Veja**, abril. 2007. Carta ao leitor.

KRIEGER, Gustavo. Quem indica. **Rolling Stone**, mar. 2007. Política Nacional, p.40/41/42/43.  
Disponível em:  
<http://www.rollingstone.com.br/materia.aspx?idItem=126&titulo=Quem+Indica&Session=Pol%c3%adica+Nacional>

LAUTERJUNG, Fernando. Tudo pronto. **Tela Viva**, abril 2007. Capa e p. 14/15/16/18.  
Disponível em: <http://www.telaviva.com.br/revista/170/index.htm>

LEITE, Pedro Dias. Governo recua na classificação indicativa: Diretor de departamento defende fim da análise prévia; portaria será editada com ajustes. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 28 jun. 2007. Ilustrada, p. A11.  
Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/ilustrad/ult90u307836.shtml>

LIRIO, Sérgio. Luta civilizatória. **Carta Capital**, 21 fev. 2007. Seu País, p. 22/23/24/25.

MAINARD, Diogo. O novo dops. **Veja**, 15 mai. 2007.  
Disponível em: <http://veja.abril.com.br/160507/mainardi.shtml>

MAINARD, Diogo. Rumo ao chavismo. **Veja**, 23 mai. 2007. Televisão, p. 137.  
Disponível em: <http://veja.abril.com.br/230507/mainardi.shtml>

MARTHE, Marcelo. Abaixo a tesoura. **Veja**, 18 jul. 2007. Televisão, p. 129  
Disponível em: [http://veja.abril.com.br/180707/p\\_128.shtml](http://veja.abril.com.br/180707/p_128.shtml)

MARTINS, Rodrigo. Fiscais da baixaria. **Carta Capital**, 04 abril. 2007. Seu País, p.28/29  
Disponível em:  
[http://www.direitoacomunicacao.org.br/novo/index2.php?option=com\\_content&do\\_pdf=1&id=300](http://www.direitoacomunicacao.org.br/novo/index2.php?option=com_content&do_pdf=1&id=300)

MATTOS, Laura. Classificação esbarra em decreto de Lula: Portaria que obriga TVs a respeitar fusos horários pode gerar conflito com normas assinadas pelo presidente em 2005. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 06 mar. 2007. Ilustrada, p. E6.  
Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/ilustrad/ult90u69075.shtml>

MATTOS, Laura. Governo cede e adia a classificação da TV. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 12 mai. 2007. Ilustrada, p. A18.  
Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/ilustrad/ult90u71047.shtml>

MATTOS, Laura. Governo recorre contra liberação de horário na TV . Disponível em <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/ilustrada/ult90u70917.shtml> > .Acesso em: 07 fevereiro 2007.

MATTOS, Laura. Justiça libera programação na TV: redes obtém mandado contra obrigatoriedade de cumprir horários determinados pelo governo. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 25 abr. 2007. Ilustrada, pA9. Acesso em: 25 abril 2007.Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/ilustrad/ult90u70596.shtml>

MATTOS, Laura. Liberação da programação da TV recebe duras críticas. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 26 abr. 2007. Ilustrada.  
Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/ilustrad/fq2604200729.htm>

MATTOS Laura. MTV estuda caso de Cuiabá e Manaus. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 06 mar. 2007. Ilustrada, p. E6  
Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/ilustrad/fq0603200716.htm>

MATTOS, Laura.O caso “Cobras & Lagartos”: Novela da Globo teve problemas com o Ministério da Justiça, mas não houve punição. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 07 fev. 2007. Ilustrada.  
Disponível em:

MATTOS, Laura. O que muda: Portaria impõe regras para a classificação de programas de TV e do horário de exibição. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 07 fev. 2007. Ilustrada.  
Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/ilustrad/fq0702200707.htm>

MATTOS, Laura. Quem manda na TV? : Ministério da Justiça e canais de televisão travam batalha para definir classificação de programas. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 07 fev. 2007. Ilustrada.  
Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/ilustrad/fq0702200707.htm>

MATTOS, Laura. TV é contra a imposição de horários: Redes não querem ser obrigadas a exibir programas na hora determinada pelo governo; especialistas defendem controle. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 07 fev. 2007. Ilustrada, p. A3.  
Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/ilustrad/fq0702200707.htm>

MATTOS, Laura. TVs resistem a respeitar fusos no país. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 28 fev. 2007. Ilustrada, p. A4.  
Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/ilustrad/fq2802200714.htm>

MIRANDA, André. Abert sugere adoção de dispositivo para controle de programação da TV. **O Globo**, Brasília, 14 fev. 2007. O País, p.8.  
Disponível em: <http://www.ibcd.org.br/OpenContent.aspx?id=211>

MIRANDA, Ricardo. José Eduardo Elias Romão – O Classificador. **Tablado (Guia de bolso)**, 29 jul. a 12 ago. 2005. No palco com ..., p. 13/14/15.

MIKEVIS, Dayanne. Gigantes americanas do audiovisual endurecem classificação. Disponível em <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/ilustrada/ult90u71000.shtml>>. Acesso em: 10 maio 2007.

NERCESSIAN, Stepan.Controlar a realidade, e não a arte. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 06 fev. 2007. Opinião, p.A3.  
Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniao/fz0602200709.htm>

O ESTADO de São Paulo. A imposição de horários na TV. São Paulo;12 fev.2007. Notas e Informações, p. A3.

Disponível em: <http://www.estado.com.br/editorias/2007/02/12/index.xml?editoria=edi>

O ESTADO de São Paulo. As novas regras para a TV. São Paulo,13 jul.2007. Notas e Informações, p. A3.

Disponível em: <http://txt.estado.com.br/editorias/2007/07/13/index.xml?editoria=edi>

O ESTADO de São Paulo. Entrelinhas. Nota. 14 fev.2007. Esportes, p. E4.

Disponível em: <http://www.estado.com.br/editorias/2007/02/14/index.xml?editoria=cad>

O GLOBO, Brasília, 10 maio 2007. Nota. Acenos positivos: choques do poder público com a mídia não ajudam a sociedade. Opinião, p. 6.

Disponível em: <http://www.fazenda.gov.br/resenhaeletronica/MostraMateria.asp?page=&cod=374752>

O GLOBO, Brasília, 08 fev. 2007. Nota. Decisão do STF pode adiar regras de classificação para TV. O País, p. 8.

Disponível em: <http://oglobo.globo.com/cultura/mat/2007/02/07/294484866.asp>

O GLOBO, Brasília, 25 maio 2007. Nota. Virgílio pede fim de classificação na TV. O País, p. 13.

Disponível em: <http://www2.senado.gov.br/bdsf/item/id/29768>

O GLOBO. Pastoral da Criança pede classificação só indicativa. São Paulo, 06 jul.2007. País, p. 8.

OLMOS, Ana; CANELA Guilherme; MORETZSOHN Ricardo. Classificação indicativa na democracia. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 09 fev. 2007. Opinião, p. A3.

Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniao/fz0802200709.htm>

OROSCO, Dolores. A volta do censor. **Isto É**. 12 abril 2007. Comportamento, p. 58/59/60.

Disponível em: [www.terra.com.br/istoe/1903/comportamento/1903\\_volta\\_do\\_censor.htm](http://www.terra.com.br/istoe/1903/comportamento/1903_volta_do_censor.htm)

PADIGLIONE, Cristina. A questão é o fuso. **O Estado de São Paulo**, São Paulo, 10 fev.2007, Caderno 2, p. D8.

Disponível em: <http://www.estado.com.br/editorias/2007/02/10/index.xml?editoria=cad>

PADIGLIONE, Cristina. Autores de novela temem censura por causa de horário. **O Estado de São Paulo**, São Paulo, 31 jan.2007.

Disponível em: <http://www.estado.com.br/editorias/2007/01/31/index.xml?editoria=cad>

PADIGLIONE, Cristina. Classificação passa a considerar fuso horário. **O Estado de São Paulo**, São Paulo, 11 fev.2007, Vida & Lazer, p. A27.

Disponível em: <http://www.estado.com.br/editorias/2007/02/11/index.xml?editoria=ger>

PADIGLIONE, Cristina. Tarso decide como será classificação. **O Estado de São Paulo**, São Paulo, 27 jun.2007, Nacional, p. A12.

Disponível em: <http://txt.estado.com.br/editorias/2007/06/27/index.xml?editoria=ger>

PADIGLIONE, Cristina. “Na democracia é assim”. **O Estado de São Paulo**, São Paulo, 14 fev.2007, Caderno 2, p. D8.

Disponível em: <http://www.estado.com.br/editorias/2007/02/14/index.xml?editoria=cad>

PADIGLIONE, Cristina. Nova classificação começa amanhã. **O Estado de São Paulo**, São Paulo, 12 maio.2007, Caderno 2, p. D2.

Disponível em: <http://txt.estado.com.br/editorias/2007/05/12/index.xml?editoria=cad>

PARENTE, Ediane. Quem tem medo da classificação indicativa? **Tela Viva**, mar. 2007, p.20/21/22.

Disponível em: <http://www.telaviva.com.br/revista/169/regula.htm>

PEÑA, Bernardo de la. Artistas vêem censura em classificação de TV. **O Globo**, Brasília, 07 fev..2007. O País, p. 14.

Disponível em: <http://oglobo.globo.com/cultura/mat/2007/04/27/295536166.asp>

POSSEBOM, Samuel. Dessa vez, saiu. **Tela Viva**, ago. 2007. Regulamentação, p. 38/40/41.

Disponível em: <http://www.telaviva.com.br/revista/174/regulamentacao.htm>

REIS, Leila. Oportunismo disfarçado. **O Estado de São Paulo**, São Paulo, 04 fev.2007. TV & Lazer.

Disponível em: <http://www.estado.com.br/editorias/2007/02/04/index.xml?editoria=tele>

RIDING, Alan. One Man's Political Views Color Brazil's TV Eye. **New York Times**, January 12, 1987, p. A4. Disponível em:

<<http://query.nytimes.com/gst/fullpage.html?res=9B0DE6D6173BF931A25752C0A961948260#>>. Acessado em 23 de out. 2008.

RODRIGUES, Fernando. O Brasil e seus valores. **Folha de São Paulo**, Brasília, 27 jun. 2007. Opinião, p. A2.

Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/opinio/fz2706200704.htm>

SANTOS, Joaquim Ferreira dos. Melhor assim. **O Globo**, São Paulo, 23 out.2007. Segundo Caderno, p.3.

SCOLESE, Eduardo. Governo recua na classificação indicativa: Portaria editada ontem dá às emissoras de TV função de “análise prévia” de programas; antes ministério decidiria: Andi elogia texto; Abert não se manifesta. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 12 jul.2007. Ilustrada, p. A11.

Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/ilustrad/fq1207200734.htm>

SCOLESE, Eduardo. Pressão das TVs foi “grande” diz Romão: Diretor do Dejus afirma que autoclassificação indicativa é “riso democrático” e que “sociedade deve ficar atenta”. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 13 jul. 2007. Ilustrada, p.A11.

Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/ilustrad/fq1307200733.htm>

SCOLESE, Eduardo. TVs terão prazo de 180 dias para adequarem aos diferentes fusos horários do país a exibição da grade definida por faixas etárias. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 12 jul. 2007. Ilustrada, p. A11.

Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/ilustrad/fq1207200734.htm>

VEJA. Nada a ver com censura. **Sociedade**, 21 fev. 2007, p. 75.

Disponível em: [http://veja.abril.com.br/210207/p\\_075.shtml](http://veja.abril.com.br/210207/p_075.shtml)

VIVARTA, Veet. Chega de censura! **Correio Braziliense**, Brasília, 25 jun.2007. Opinião, p. 13.

Disponível em: <http://buscacb2.correioweb.com.br/correio/2007/06/25/AS1>

WEBER, Demétrio. Classificação obriga TVs a cortar filmes e seriados. **O Globo**, Brasília, 17 jun. 2007. O País, p. 16.

Disponível em: <http://prageral.blogspot.com/2007/06/tvs-se-autocensuram-para-ter.html>

WEBER, Demétrio. TVs se autocensuram para ter classificação livre. **O Globo**, Brasília, 17 jun. 2007. O País, p. 16.

Disponível em: [http://www.abert.org.br/D\\_mostra\\_clipping.cfm?noticia=105919](http://www.abert.org.br/D_mostra_clipping.cfm?noticia=105919)

WEBER, Demétrio. Regras de classificação indicativa adiadas/Conselho de Tv Pública não evita manipulação. **O Globo**, Brasília, 28 jun. 2007. O País, p. 12.

Disponível em: [http://www.abert.org.br/D\\_mostra\\_clipping.cfm?noticia=106564](http://www.abert.org.br/D_mostra_clipping.cfm?noticia=106564)

## ANEXO

### O rito de Sísifo

*[...] A própria luta para chegar ao cume basta para encher o coração de um homem. É preciso imaginar Sísifo feliz.*

*Albert Camus*

Acho que todo mundo conhece o Mito de Sísifo. Mas pouca gente o conhece como na citação acima: uma alegoria da perseverança humana, de nossa capacidade de lutar e de prosseguir mesmo diante das maiores dificuldades.

Bom, pelo menos é assim que eu o vejo: Sísifo rolando a pedra sobre o seu castigo, mas sempre em frente. Reconheço que é uma visão um tanto quanto otimista. No entanto, sem querer complicar a simplificação do mito, um bocado de otimismo é o que nos resta, acredito eu, quando já não podemos contar com o auxílio dos deuses e quando a prevalência da vida depende de nós.

E é assim, como um trabalho de Sísifo, que eu compreendo a luta pela realização cotidiana dos direitos humanos. Luta que lutamos com palavras, “mal rompe a manhã”. Mas se quem luta, luta de dentro da Administração Pública — como um servidor público — então, é preciso crer que não é apenas trabalho que realiza, mas um verdadeiro rito. O rito de Sísifo.

Vejam por exemplo essa “pedra” que chamamos de classificação indicativa. Quando cheguei em fevereiro de 2004 no Ministério da Justiça ela já estava rolando. Um pouco sob o impulso de um seletor grupo criado, meses antes, pela Secretária Nacional de Justiça, Cláudia Chagas, e outro pouco rolava em razão da força exercida pela “Campanha Quem Financia a Baixaria é Contra a Cidadania” coordenada pelo Dep. Orlando Fantazzini. Por isso insisto em dizer que o maior mérito do Departamento de Justiça, Classificação, Títulos e Qualificação (DEJUS), naquele momento, foi simplesmente seguir o movimento, ou melhor, ir a reboque dos movimentos sociais que reivindicavam uma atuação mais expressiva do Ministério da Justiça no enfrentamento das violações de direitos humanos veiculadas, principalmente, pela tevê aberta.

Muito embora “nunca antes na história desse país” a pedra da classificação tenha rolando tão fortemente quanto no Governo Lula, não poderia deixar de registrar que foi o Ministro José Gregori quem primeiro teve a coragem e a ousadia de deflagrar o movimento. E como se não bastasse ter atribuído lastro à classificação indicativa

(quando a vinculou à realização dos direitos humanos), José Gregori nos fez legatários de sua herança bendita justo no momento em que mais precisávamos. Marcou-me profundamente a grandeza de seu gesto, ou melhor, a dignidade política com que esse ex-Ministro da Justiça manifestou apoio ao trabalho que realizávamos. Por esses e outros momentos de sua longa história de luta pelas nossas liberdades fundamentais vou sempre aplaudi-lo de pé.

Apenas em 2005, quando o Ministério criou o Grupo de Trabalho para subsidiar a regulamentação da classificação indicativa para a televisão, o DEJUS passou, de alguma forma, a condicionar o movimento da pedra. Mesmo sem saber exatamente a profundidade do vale para onde a pedra estava rolando (sabíamos apenas que estávamos descendo), nunca deixamos de acelerar o curso.

E sabem por que não nos contentamos tão-somente em deixar rolar? Sabem qual o motivo de imprimir ainda mais velocidade ao movimento da pedra?

Tínhamos a nítida sensação de que, sendo o vale parte inevitável da trajetória, a melhor coisa que podíamos fazer era organizar uma passagem rápida por lá e seguir viagem rumo ao lugar idealizado (pela Constituição e pelo Estatuto da Criança e do Adolescente). Ao compreender o rito, compreendemos que devíamos planejar o percurso, mensurando os riscos e definindo as metas. Assim, fomos capazes de, ali naquela bruta descida, antever nosso destino: quão longe e quão alto precisávamos ir.

Clarividência? Providência divina, como diz minha mãe?

De jeito nenhum. Creio que fizemos a pedra rolar até onde queríamos por duas razões.

A primeira razão diz respeito à compreensão do rito ou dos ritos pelos quais o Estado está obrigado a se mover: procedimentos sinuosos, processos burocráticos que conduzidos rigorosamente podem até realizar direitos. Tudo a ver com o planejamento, identificação de problemas, objetivos, metas e resultados. Desconfio que “começamos bem” quando iniciamos o trabalho tratando a classificação indicativa em termos burocráticos (leiam bem, eu não disse “burrocrático”): primeiro como um método de análise e, depois, como um processo administrativo de produção de informação sobre conteúdos audiovisuais. Foi assim, considerando a classificação indicativa como uma obrigação “procedimental” do Estado Democrático de Direito e, por consequência, uma função inafastável da Administração Pública, que conseguimos estabelecer um vínculo forte com a Constituição e romper a linha que nos prendia à censura.

Sei que foi difícil para algumas organizações da sociedade civil, que se mostravam simpáticas ao trabalho, aceitarem essa momentânea redução burocrática do debate (transformamos problemas políticos em problemas administrativos). Também parte do Ministério Público viu com desconfiança nossa recusa, falo dos idos de 2006, em fazer do debate sobre a classificação indicativa um amplo debate sobre a ética na televisão. Parecia que queríamos apenas melhorar o “serviçozinho” ordinário de classificação que oferecíamos gratuitamente às empresas de comunicação.

Felizmente o DEJUS recebeu uma espécie de voto de confiança das pessoas e instituições que há décadas lutavam tanto pela garantia prioritária dos direitos das crianças e dos adolescentes quanto pela garantia à plena liberdade de comunicação. De fato, foram vários os votos que — como talentos — pudemos transformar em parcerias produtivas e inestimáveis. São essas parcerias, em especial com a ANDI – Agência de Notícia dos Direitos da Infância e com a Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão (PFDC) do Ministério Público Federal, que constituem o segundo motivo para que a classificação indicativa tenha alcançado o lugar de **política pública de proteção à criança e ao adolescente** contra conteúdos audiovisuais considerados lesivos, contra a denominada ditadura dos “índices de audiência”, enfim, contra um certo totalitarismo do Mercado.

Creio que também chegamos até aqui porque tivemos um pouquinho de sorte e um punhado de idealismo. Ao menos, é o que suponho ter acontecido nestes últimos 4 anos e 4 meses em que ocupei a direção do DEJUS.

Contudo, sei que não basta supor. É preciso avaliar as conseqüências e o impacto da classificação indicativa como política pública. Para tanto o DEJUS está concluindo uma pesquisa que pretende auxiliar a avaliação de todo trabalho (até o final de junho estará inteiramente concluída).

De minha parte quero tentar ir um pouco além nessa avaliação. Por isso, daqui em diante, preciso me dedicar exclusivamente à análise dos fatos e das razões que produziram essa “Nova Classificação Indicativa”. Quero dissertar com acuidade sobre o que se passou e refletir se fomos alto demais ou se ficamos muito aquém das expectativas.

No fundo não é só meu “querer”, é também minha obrigação como gestor e como pesquisador. Nem todo mundo sabe que desde 2006, quando iniciei meu curso de Doutorado na Faculdade Direito da UnB, tento empurrar a pedra e ao mesmo tempo perscrutar os fatos. Tento conciliar minha vocação para a política com a minha vocação

para a pesquisa. Durante os últimos dois anos só fiz reforçar a tese do Max Weber porque, como não poderia de jeito nenhum deixar de empurrar a pedra justo na subida, nunca consegui escrever um artigo com mais de 20 páginas, muito menos, produzir pesquisa.

Resultado: faltando pouco menos de 18 meses para encerrar meu prazo, tenho uma tese inteira para escrever sobre:

*Como* a participação dos cidadãos, organizada *discursivamente* em torno da realização dos direitos humanos e da Constituição, fez com que o processo de construção da *Nova Classificação Indicativa* produzisse muito mais do que uma política pública com ampla legitimidade: pôde garantir que a Administração Pública Federal/Governo exercesse seu poder regulamentar (produzindo normas infraconstitucionais, como a Portaria Ministerial 1.220/07) para contemplar interesses públicos contrários aos interesses do Mercado e, assim, reafirmar concretamente a vigência do Estado Democrático de Direito no Brasil.

Devo, pois, deixar de empurrar a pedra para poder finalmente escrever sobre seu percurso e seus percalços. E para poder, confesso, nos finais de semana brincar tranqüilamente com minha família, especialmente, com meus dois filhos.

É chegada a hora de deixar a direção do DEJUS aos cuidados dessa equipe admirável que pudemos formar. Todos no Departamento sabem que não é possível fazer a pedra rolar para frente se não houver solidariedade e cooperação. Também sabemos que se não pudéssemos contar com o apoio de dentro e de fora do Governo não teríamos conseguido:

1<sup>a</sup>) recuperar e materializar as iniciativas produzidas nos diferentes governos democráticos (cumpriu-se integralmente as ações referentes à classificação indicativa do Programa Nacional de Direitos Humanos, editado há mais de dez anos);

2<sup>a</sup>) transformar a Constituição Federal em verdadeiro plano de governo;

3<sup>a</sup>) reorganizar a Administração Pública de modo que as necessidades da população sejam efetivamente reconhecidas e atendidas; e,

4<sup>a</sup>) estabelecer mecanismos de participação capazes de fomentar o controle social e, de alguma forma, o combate à privatização dissimulada do Estado Democrático de Direito.

Sendo assim, não posso sair sem pedir a todos que continuem contribuindo, exigindo, criticando, avaliando, participando, enfim, fazendo rolar essa pedra da Nova Classificação Indicativa — entre outras que constituem as competências do DEJUS — para que possamos continuar avançando sobre os desafios que se aproximam (cito apenas dois para ilustrar: o debate sobre a legalidade da publicidade dirigida à criança e

sobre a regulamentação da “outra parte” do art. 76 do ECA, o que é educativo, cultural...).

Contudo, a boa educação recomenda que antes de pedir de novo devemos agradecer por tudo aquilo que já nos foi oferecido. Mas, para minha felicidade, é tão grande o número de pessoas as quais devo gratidão que vou ter que escrever um livro inteiro para saldar as dívidas que contraí (com o Anderson, a Ana, o Augustino, a Juliana, a Adriana, o Renato, a Joana, o Alexandre, a Janaína, o Leonardo, o Cristiano, o Damião, o Fábio, o Henrique, o Guilherme, o Domingos, o Fernando, a Márcia, o Bruno, o Sérgio, a Ela, o Vinicius, o Flávio, o Gabriel, o Daniel, o Diogo, o Jonas, o Bráulio, o Gustavo, a Bia, o João, a Cristina, o Rodrigo, o Eugênio, a Maria Rita, o Dalmo, a Eugênia, o Cezar, o Alberto, a Fernanda, o Antonio, a Beth, o Jorge, o Rafael, a Cristiana, o Edgar, o Laurindo, a Rosário, a Inês, o Murilo, a Julia, o Veet, a Tainá, o Venício, o Carlos, a Sônia, o José, o Vilson, a Roberta, o José Geraldo, o Davi, a Andrea, a Sayonara, o Fabiano, a Regina, o Marcus, o Marcos, a Mariana, o André, o Antenor, a Marina, o Orlando, a Carolina, a Maria, a Rosa, a Bárbara, o Luiz, o Paulo, a Celva, a Sandra, a Jacimara, a Viviane, a Isabella, o Ricardo, o Otavio, o Octavio, o Márcio, o Pedro, o Felipe, o Cláudio, o Marcelo, o Sylvio, a Tatiana, o Tarcízio, a Valéria...).

Dá pra imaginar o tamanho dessa conta que começa com a Claudia Chagas que me pôs dentro dessa história e termina com o Ministro Tarso Genro que me manteve nela até aqui?

Embora este texto não tenha a pretensão de prestar contas — é uma carta de despedida, isso eu avisei no “assunto” —, quero sublinhar a importância do Ministro Tarso Genro no processo. Se a atuação do Ministro tivesse se restringido à assinatura da Portaria 1.220, de 13 de julho de 2007 (data de aniversário do ECA), ainda assim teria motivos de sobra para agradecê-lo pelo “simples fato” dele ter definitivamente consolidado a evolução da classificação indicativa enquanto política pública, enquanto instrumento de defesa dos direitos de crianças e de adolescentes.

Retomando a imagem da pedra e do rito, posso dizer que o Ministro ao garantir, no início deste ano, a vigência plena da Portaria não apenas reconheceu todo o esforço realizado para levar a classificação ao cume; fez muito mais: fixou um marco normativo sólido, que sinaliza claramente a estabilização de uma conquista civilizatória para as crianças e adolescentes de todo país. Fez História.

Por fim, sem prejuízo dos demais agradecimentos que um dia farei, não posso deixar de registrar minha gratidão especial ao Guilherme Canela. Ele foi o esteio de todo o processo. São dele os melhores argumentos e as sacadas geniais de toda a discussão. Mais ou menos em maio de 2007, quando tive de considerar seriamente a hipótese de não chegar ao final da jornada, juro que só não perdi o sono porque tinha a certeza que o Guilherme prosseguiria rolando a pedra. Esses dias atrás perguntei a minha esposa, Emiliane, “que pessoa você enxerga mais próxima da classificação indicativa, além de mim”. E ela me respondeu: “Como assim? Qual pessoa lutou ao seu lado ombro-a-ombro em todos os momentos? Ah, o Guilherme!”. Meu filho mais velho responderia do mesmo jeito. E para o meu filho mais novo eu vou contar, muito em breve, o que fez o Guilherme Canela por todos nós.

E para quem ainda não acreditou que esta é uma carta de despedida, deixo enfim o meu único endereço eletrônico para contato: [joseeduardoromao@bol.com.br](mailto:joseeduardoromao@bol.com.br).<sup>\*</sup> Considerando que ainda não decidi se terei, nesta nova fase, aparelho celular e considerando que devo mudar de casa e, portanto, de telefone fixo, acho que o e-mail será o jeito mais fácil de falar comigo pelos próximos meses.

Então, abraços e até a próxima.

José Eduardo Romão

---

\* O endereço eletrônico mencionado na carta não existe mais. Atualmente meu e-mail é: [joseeduardoromao@gmail.com](mailto:joseeduardoromao@gmail.com)