Universidade de São Paulo
Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas
Departamento de Ciência Política
Programa de Pós-Graduação em Ciência Política

João Caldeira Brant Monteiro de Castro

A atuação das empresas de televisão como grupo de interesse:
Estratégias e táticas de pressão no caso da política de classificação indicativa

VERSÃO CORRIGIDA

São Paulo

2018

João Caldeira Brant Monteiro de Castro

A atuação das empresas de televisão como grupo de interesse:

Estratégias e táticas de pressão no caso da política de classificação indicativa

VERSÃO CORRIGIDA

Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política do Departamento de Ciência Política da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo como requisito parcial para a obtenção do título de Doutor em Ciência Política

Orientador: Prof. Dr. André Vitor Singer

São Paulo

2018

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE FILOSOFIA, LETRAS E CIÊNCIAS HUMANAS

ENTREGA DO EXEMPLAR CORRIGIDO DA DISSERTAÇÃO/TESE

Termo de Ciência e Concordância do orientador

Nome do aluno: João Caldeira Brant Monteiro de Castro

Data da defesa: 30/08/2018

Nome do Prof. orientador: André Vitor Singer

Nos termos da legislação vigente, declaro **ESTAR CIENTE** do conteúdo deste **EXEMPLAR CORRIGIDO** elaborado em atenção às sugestões dos membros da comissão Julgadora na sessão de defesa do trabalho, manifestando-me **plenamente favorável** ao seu encaminhamento e publicação no **Portal Digital de Teses da USP**.

São Paulo, 15 de dezembro de 2018

André Vitor Singer

Autorizo a reprodução e divulgação total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

Catálogo na Publicação
Serviço de Biblioteca e Documentação
Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo

C355a Castro, João Caldeira Brant Monteiro de
A atuação das empresas de televisão como grupo de interesse: estratégias e táticas de pressão no caso da política de classificação indicativa / João Caldeira Brant Monteiro de Castro ; orientador André Vitor Singer. - São Paulo, 2018.
333 f.

Tese (Doutorado)- Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo.
Departamento de Ciência Política. Área de concentração: Ciência Política.

1. GRUPOS DE INTERESSE - INFLUENCIA. 2. EMISSORAS DE TELEVISAO - BRASIL. 3. POLÍTICA DA COMUNICAÇÃO. 4. POLÍTICA. I. Singer, André Vitor, orient. II. Título.

FOLHA DE APROVAÇÃO

CASTRO, João Caldeira Brant Monteiro de. **A atuação das empresas de televisão como grupo de interesse: Estratégias e táticas de pressão no caso da política de classificação indicativa.** Tese apresentada à Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo para a obtenção do título de Doutor em Ciência Política.

Data de aprovação 30/08/2018

Banca examinadora:

Prof. Dr. Luis Felipe Miguel

Instituição: Universidade de Brasília

Profa. Dra. Suzy dos Santos

Instituição: Universidade Federal do Rio de Janeiro

Prof. Dr. Eugênio Bucci

Instituição: Universidade de São Paulo

Prof. Dr. Gabriel Cohn

Instituição: Universidade de São Paulo

Prof. Dr. André Vitor Singer (orientador)

Instituição: Universidade de São Paulo

AGRADECIMENTOS

Esta tese foi planejada em um momento muito diferente da minha vida pessoal e profissional e da vida política do país. Enquanto fazia o doutorado, tive uma filha, vivi seus primeiros anos, perdi meu pai, fui para Brasília, voltei para São Paulo, mudei cinco vezes de casa, me separei e casei de novo. Em 2012, quando fiz a prova para ingresso no programa, eu vinha de um longo período dedicado à militância na área da comunicação, fazia uma migração de área acadêmica (da comunicação para a ciência política) e não tinha enxergado as questões que me intrigavam de outro ângulo senão o da sociedade civil organizada e o da academia. O Brasil vivia um governo federal com alta taxa de aprovação, um momento político de relativa tranquilidade, com a prevalência de uma perspectiva tecnocrata e uma narrativa triunfalista sobre o país que, embora já parecesse fora do lugar e do tempo, mantinha-se como regra. A explosão dessa narrativa ocorreria em junho de 2013, num processo cuja interpretação desafia os analistas desde então. Fato é que o país mudou a partir daquele momento: a narrativa triunfalista desabou, os índices de aprovação dos governos também e a tranquilidade nunca mais foi a tônica.

No mesmo 2013, em agosto, assumi a função de assessor especial da Secretaria Municipal de Cultura de São Paulo e mergulhei na gestão pública – uma atividade ao mesmo tempo bonita e desgastante, mas certamente motivante para os que, como eu, acreditam num papel relevante do Estado como protetor e promotor de direitos. Nessa toada, em janeiro de 2015 assumi a Secretaria-Executiva do Ministério da Cultura, a convite do ministro Juca Ferreira, com quem eu vinha trabalhando em São Paulo. Em função da exigência da nova função, pedi e obtive o trancamento do doutorado por um ano. A gestão das políticas federais de cultura me ofereceu um ângulo a mais para a observação das políticas do campo audiovisual, sob gestão do MinC e da Ancine. Tive oportunidade de viver uma experiência quase etnográfica da atuação das empresas de televisão como grupo de interesse, por minha participação no Conselho Superior de Cinema e pelas negociações em torno da regulação do serviço de vídeo sob demanda, não concluídas antes do impeachment que apeou do poder a presidenta Dilma Rousseff. Consumado o golpe, saí do Ministério da Cultura. Fato é que em mais da metade do tempo de duração deste doutorado, dividi minha atenção e minha energia com a dedicação ao serviço público.

Faço essa digressão porque ela me parece importante como pano de fundo desta tese. Neste tempo, meu objeto também mudou. Em 2013, a classificação indicativa era uma das

poucas políticas de comunicação em que o governo havia conseguido vitória significativa frente ao setor empresarial. Em 2016, o Supremo Tribunal Federal terminou de julgar a Ação Direta de Inconstitucionalidade 2404, que tirou o poder de sanção do Ministério da Justiça sobre o descumprimento, pelas empresas, das recomendações horárias. Ou seja, a vitória do governo perdeu seu valor principal – ao mesmo tempo em que o objeto que eu escolhera ficou mais interessante.

Nesse contexto, meus agradecimentos são, em primeiro lugar, ao meu orientador, André Singer, que se dispôs a acolher um forasteiro na ciência política, sendo ao mesmo tempo generoso e rigoroso. Foi compreensivo com as vicissitudes que marcaram minha vida no período, sem permitir que eu baixasse o sarrafo em nenhum centímetro. Desde o projeto até a redação da tese, me escutou de forma atenta, e ajudou durante todo o tempo a manter o barco no rumo. Dedicou tempo e atenção a leituras de projetos, relatório de qualificação e de duas versões da tese. Fez observações detalhadas, apontou problemas que superei e outros que me acompanham até o fim, marcas indelévels de minha trajetória. Ao Singer, então, meu muito obrigado.

Agradeço muito especialmente à Clarice, amor que ganhei no meio deste processo e que me apoiou de todas as formas – com infinita generosidade e muito carinho – para que ele tivesse um final feliz. À Clara, minha filha, fio condutor da minha vida desde dezembro de 2013. À Thaís, minha ex-companheira, cujo apoio foi fundamental para que eu pudesse ingressar no programa e avançar nos primeiros anos. À minha mãe, meu pai e minha irmã, a quem devo tudo. Maria e Gustavo, sempre presentes. À Celina Pereira, que me ajudou em momento decisivo. A todos os meus amigos e amigas com quem compartilho sonhos, vontades, boas músicas e boas risadas.

Ao Juca Ferreira, Rodrigo Savazoni, Guilherme Varella, Alfredo Manevy, Gabriel Portela e Luciana Lima, companheiros da gestão pública, que me deram apoio em todos os momentos de esforços divididos. Aos companheiros e companheiras do Intervozes, que me viram mais distante desde que entrei no doutorado, mas que ajudaram a compor o olhar que me trouxe até aqui. Aos colegas do DCP, em especial os do grupo de estudos do André Singer e do Bernardo Ricupero, que me acolheram gentilmente e me ajudaram a compreender de perto a ciência política. Aos coordenadores de pós Rogério Arantes e Bruno Speck, ao Vasne, à Márcia e à Rai, pelo apoio dado durante a jornada.

Esta tese não teria sido feita sem a generosidade de Guilherme Canela e José Eduardo Romão, que se dispuseram a compartilhar relatos detalhados e arquivos do processo de que foram protagonistas. Em nome deles, agradeço a todos os entrevistados e entrevistadas que dedicaram tempo para contribuir. À Miriam Pragita, Veet Vivarta e a todos os colegas da ANDI, que dividiram informações e deram total abertura para consulta aos arquivos da entidade. Ao Carlos Frederico Fortes, ex-Coordenador de Classificação Indicativa do Ministério da Justiça, Fernanda Anjos e Davi Pires, ex-Diretores do departamento responsável pela classificação, que ajudaram no acesso aos arquivos do ministério.

O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 001.

O apoio foi utilizado para a realização das entrevistas em profundidade em Brasília e no Rio de Janeiro.

RESUMO

CASTRO, João C. B. M. de. **A atuação das empresas de televisão como grupo de interesse: estratégias e táticas de pressão no caso da política de classificação indicativa.** Tese (Doutorado). Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, 2018.

Esta tese analisa a atuação das empresas de televisão como grupos de interesse, a partir do estudo de caso sobre o processo decisório da política de classificação indicativa, que determina a faixa etária mínima e a faixa horária a que se recomendam os programas de entretenimento na televisão aberta. O processo transcorreu desde 1988 até 2016, mas tem seu período mais importante entre 2006 e 2007, foco principal da tese. O problema investigado é como, e em que medida, as empresas de televisão, em sua atuação como grupo de interesse no caso da classificação indicativa, utilizaram os recursos políticos que controlam diretamente. Utiliza-se a metodologia de *process-tracing*, combinando análise de documentos, análise de cobertura dos meios de comunicação e entrevistas em profundidade com participantes dos três poderes, das empresas, de entidades da sociedade civil e do Ministério Público. Os achados revelam atuação política permanente das empresas durante duas décadas, sustentada no uso forte de estratégias e táticas ordinárias de pressão política e no uso moderado de estratégias e táticas peculiares, possíveis devido ao controle que as empresas exercem do acesso à esfera pública. Ao fazer a análise do caso da classificação indicativa sob a luz de outros casos de negociação de políticas de comunicação no mesmo período, a tese identifica padrões de relação Estado-sociedade distintos dentro do mesmo governo, e revela que posição ideológica, contexto político, processos de articulação e mobilização social e processos políticos robustos são elementos determinantes da capacidade de o governo federal obter sucesso em suas tentativas de implantar políticas públicas de comunicação. A tese conclui que as empresas de televisão constituem, per se, um centro de poder que é interlocutor qualificado do poder político em escala nacional, e reforça o entendimento de que a relação entre comunicação e política não pode ser compreendida apenas como de influência entre dois campos, mas deve partir do reconhecimento das empresas de televisão como atores políticos.

Palavras-chave: Comunicação e política. Mídia e política. Grupos de interesse. Empresas de televisão. Classificação indicativa.

ABSTRACT

CASTRO, João C. B. M. de. **The performance of television companies as an interest group: strategies and tactics of pressure in the parental guidance policy case.** Tese (Doutorado). Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, 2018.

This thesis analyzes the performance of television companies as an interest group, based on the case study on the decision-making process of the parental guidance policy, which determines the minimum age range and the hourly range for entertainment programs on free-to-air television. The process ran from 1988 to 2016, but it has its most important period between 2006 and 2007, the main focus of the thesis. The problem investigated is how, and to what extent, television companies have used the political resources they directly control in their performance as an interest group in the case of parental guidance. The methodology of process-tracing is adopted, combining analysis of documents, analysis of media coverage and in-depth interviews with participants of the three powers, companies, civil society organizations and the Federal Persecution Service. The findings reveal permanent political performance of the companies during two decades, based on the strong use of ordinary strategies and tactics of political pressure and on a moderate use of peculiar strategies and tactics, possible due to the companies' control of access to the public sphere. In making the analysis of the case of parental guidance policy in the light of other cases of negotiation of communication policies in the same period, the thesis identifies distinct state-society relationship patterns within the same government, and reveals that ideological position, political context, processes articulation and social mobilization and robust political processes are elements that determine the capacity of the federal government to succeed in its attempts to implement public communication policies. The thesis concludes that television companies constitute, per se, a power center that is a qualified interlocutor of political power on a national scale and reinforces the understanding that the relationship between communication and politics cannot be comprehended only on the basis of the influence between two fields, but must start from the recognition of television companies as political actors.

Keywords: Political communication. Media and politics. Interest groups. Television companies. Parental guidance.

LISTA DE GRÁFICOS E TABELAS

Gráfico 1 – Investimento Publicitário – Brasil – 2014.....	56
Gráfico 2 – Audiência Televisão – Brasil – Globo, SBT e Record (1990-2016)	57
Gráfico 3 – Globo – Receita líquida e lucro líquido (R\$ milhões) – 2010 a 2017.....	57
Gráfico 4 – Gastos publicitários do governo federal (adm. Direta e indireta) – 2000-2016.....	75
Gráfico 5 – Gastos da publicidade estatal federal na Globo (adm direta e indireta) 2000-2015.....	76
Tabela 1 – Quantidade, tipo e valência dos textos sobre classificação indicativa publicados em jornais e revistas de circulação nacional (janeiro a julho de 2007).....	205
Tabela 2 – Presença e diversidade de fontes nos textos sobre classificação indicativa publicados em jornais e revistas de circulação nacional (janeiro a julho de 2007).....	206
Tabela 3 – Matérias (textos principais e auxiliares) sobre classificação indicativa publicadas em O Globo entre janeiro e julho de 2007, com respectiva valência.....	208
Tabela 4 – Ocorrência de fatores relevantes para a implantação plena da política de classificação indicativa entre 1990 e 2017, por período.....	264

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

Abepec	Associação Brasileira das Emissoras Públicas, Educativas e Culturais
Abert	Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e Televisão
ABRA	Associação Brasileira de Radiodifusores
Abratel	Associação Brasileira de Radiodifusão e Telecomunicações
ABTA	Associação Brasileira de TV por Assinatura
ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
AGU	Advocacia Geral da União
Anatel	Agência Nacional de Telecomunicações
Ancine	Agência Nacional do Cinema
Ancinav	Agência Nacional do Cinema e do Audiovisual (não existente, apenas proposta)
ANDI	Agência de Notícias dos Direitos da Infância
ANER	Associação Nacional dos Editores de Revista
ANJ	Associação Nacional de Jornais
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CCTCI	Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática
CFJ	Conselho Federal de Jornalismo
Conanda	Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente
CPI	Comissão Parlamentar de Inquérito
DEJUS	Departamento de Justiça, Classificação, Títulos e Qualificação
ECA	Estatuto da Criança e do Adolescente
FENAJ	Federação Nacional de Jornalistas
FUST	Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações
FHC	Fernando Henrique Cardoso
GT	Grupo de Trabalho
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMS	Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
IESP-UERJ	Instituto de Estudos Sociais e Políticos da Universidade do Estado do Rio de Janeiro
IUPERJ	Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro
MJ	Ministério da Justiça
MP	Medida Provisória

MPF	Ministério Público Federal
MS	Mandado de Segurança
OAB	Ordem dos Advogados do Brasil
OEA	Organização dos Estados Americanos
ONU	Organização das Nações Unidas
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PCdoB	Partido Comunista do Brasil
PDT	Partido Democrático Trabalhista
PFDC	Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão
PFL	Partido da Frente Liberal
PL	Partido Liberal
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PPS	Partido Popular Socialista
PSB	Partido Socialista Brasileiro
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PSOL	Partido Socialismo e Liberdade
PT	Partido dos Trabalhadores
PTB	Partido Trabalhista Brasileiro
SBT	Sistema Brasileiro de Televisão
SECOM	Secretaria de Comunicação Social
SNJ	Secretaria Nacional de Justiça
STF	Supremo Tribunal Federal
STJ	Superior Tribunal de Justiça
TAC	Termo de Ajustamento de Conduta
TVE	TV Educativa do Rio de Janeiro
UERJ	Universidade do Estado do Rio de Janeiro
UnB	Universidade de Brasília

SUMÁRIO

Introdução	23
Problema de pesquisa e metodologia	28
Contribuição e objetivos esperados	34
Desenho de pesquisa e procedimentos metodológicos	36
Capítulo 1. Política e comunicação no cenário brasileiro	45
A ecologia das relações entre dois campos	45
As modalidades de interação entre meios de comunicação e política	47
A comunicação sob a ótica dos estudos sobre grupos de interesse	78
Capítulo 2. O contexto político e a relação do Executivo com as empresas de televisão	85
O conflito político entre empresas e governo	85
A interlocução com as empresas e os outros casos de políticas de comunicação	88
A política de relacionamento permanente das empresas com o governo	102
Capítulo 3. O caso da classificação indicativa: panorama geral, atores, interesses e o processo político desde 1990	107
Resumo cronológico	107
Os principais atores, as polêmicas centrais e os interesses de cada parte	116
Os ciclos de tentativas, recuos, derrotas e não-decisões	132
O cálculo político no âmbito do governo a partir de 2003	143
Capítulo 4. O caso da classificação indicativa: as estratégias e táticas de pressão <i>ordinárias</i> das empresas sobre o Poder Executivo	147
Negociação e pressão direta	149
Difusão e publicação de opiniões e informações	169
Mobilização de parceiros	178
Judicialização	185

Capítulo 5. O caso da classificação indicativa: as estratégias e táticas de pressão <i>peculiares</i> sobre o Poder Executivo.....	191
A barganha como tática política	191
Uso da mídia e cobertura de imprensa	199
Análise das táticas utilizadas	214
As particularidades das empresas de televisão	216
Capítulo 6. O caso da classificação indicativa: outros campos de batalha – o Legislativo e o Judiciário	221
A disputa pelo fuso horário e a atuação do Poder Legislativo	221
As empresas de televisão contra o horário de verão	240
A disputa em torno da ADI 2404 e a atuação do Poder Judiciário	242
O impacto da ADI 2404 sobre a política de classificação indicativa	263
Conclusão.....	269
Como atuaram as empresas de televisão.....	270
Os fatores que incidiram sobre os resultados das políticas	272
Televisão, poder e política.....	278
Referências bibliográficas.....	281
Anexos.....	295

Introdução

Os estudos sobre comunicação e política no Brasil constituíram-se a partir de investigações que buscaram compreender a influência da mídia sobre processos políticos. Os principais objetos destes estudos, que ganharam força na década de 1980, foram os processos eleitorais – a eleição de Collor, em especial, deu grande impulso para pesquisas ao redor do tema. Ao longo do desenvolvimento desta área no país, obtiveram impulso também estudos sobre a influência dos meios de comunicação na cultura política e na opinião pública. Tais estudos fizeram usos de diferentes abordagens teóricas e metodológicas, mas mantiveram a perspectiva de que os problemas a serem investigados estão relacionados aos efeitos da mídia sobre eleitores ou cidadãos em geral.

Ao longo dos anos, à perspectiva de ‘efeitos’ somaram-se outras dela derivadas, como as que investigam a capacidade da mídia de definir a agenda política ou aquelas que analisam como os cidadãos interpretam e se relacionam com os conteúdos veiculados a partir de contextos particulares de recepção – estes mais na área da comunicação do que da ciência política.

Embora as pesquisas realizadas tenham ajudado a iluminar a relação entre esses dois campos, há ainda muitas lacunas e espaços à sombra. Uma das principais faltas é que os estudos de comunicação e política no Brasil, quando observados em conjunto, ainda não permitem observar a complexidade da ecologia de relações entre esses dois campos, ou seja, a interdependência de suas diferentes formas e dinâmicas de relação, que passam por questões tão diferentes como a cobertura jornalística da política, o papel do Estado de administrador das regras de funcionamento das concessões públicas e pelas relações econômicas entre governos e empresas de mídia, para tomar apenas três exemplos. ‘Complexidade’ porque os meios de comunicação estão imiscuídos no processo político de tal forma que se torna pouco esclarecedor investigar apenas a existência ou não de influência da mídia sobre processos políticos. Também não é possível compreender sua inter-relação apenas a partir de fenômenos isolados, fatos recortados no tempo ou relações de causalidade presumidas como unilaterais. O encontro da dinâmica da mídia (em especial o jornalismo) com a da política cria processos de grande importância para os dois campos (como os escândalos políticos, para ficar em apenas um exemplo). Além disso, como se verá adiante, os processos de influência mútua muitas vezes se dão sem passar diretamente pela mediação do público.

Uma das faces pouco iluminadas dessa relação é a atuação política dos meios de comunicação em defesa de uma agenda de interesse próprio – em outras palavras, sua ação como grupo de interesse. Embora haja, especialmente na área de comunicação, um grande número de estudos sobre políticas de comunicação, eles focam muito mais no conteúdo das políticas do que na *forma como são negociadas e aprovadas (ou impedidas)*.

Não bastaria aqui estender aos meios de comunicação as referências de estudo sobre qualquer outro grupo de interesse. Os meios de comunicação detêm controle sobre um recurso político essencial – o acesso à esfera pública –, o que implica uma possibilidade de controle do acesso de agentes políticos ao mesmo tempo em que dá às empresas uma condição especial no exercício de uma estratégia chave da incidência política sobre qualquer tema. Surge daí a questão sobre como sua ação em defesa de determinadas agendas impacta os agentes políticos tomadores de decisão. Mais especificamente, em que medida as empresas utilizam-se desses recursos políticos como instrumento direto ou indireto para a defesa de interesses próprios.

Relacionada com esta questão está a investigação sobre como se comportam os agentes políticos frente à atuação das empresas de comunicação. Ou seja, se o fato de os agentes políticos dependerem de recursos controlados pelos meios de comunicação modifica seu comportamento e sua tomada de posição nos temas de direto interesse das empresas. Pelo lugar que ocupam em termos de audiência, impacto social e poder econômico, as empresas de televisão têm enorme poder de decisão sobre o acesso dos agentes políticos à esfera pública, tanto em relação ao acesso propriamente dito quanto ao modo de apresentação. Assim, interessa especialmente entender como essa relação se estabelece com essas empresas. É, portanto, sobre a atuação das empresas de televisão como grupo de interesse e o impacto desta sobre os agentes políticos que se debruça esta tese.

O caso da classificação indicativa

A fim de avançar no conhecimento do tema, esta investigação constitui um estudo de caso sobre a implantação da política de classificação indicativa dos programas de televisão, processo que determina a faixa etária mínima e a faixa horária recomendadas aos programas de entretenimento na TV aberta. O processo transcorreu desde 1988 até 2016, mas tem seu período mais importante entre 2006 e 2007, foco principal deste trabalho. Por trás de um tema aparentemente despolitizado está o mais longo e complexo processo político-institucional sobre comunicação e liberdade de expressão que o país viveu desde a redemocratização.

Prevista na Constituição Federal de 1988 como um mecanismo de garantia dos direitos das crianças e adolescentes, a implantação da classificação indicativa mobilizou organizações

de defesa de direitos humanos, empresas de comunicação, os poderes Executivo, Legislativo, Judiciário e o Ministério Público Federal. Estavam em jogo a disputa sobre suas regras e formato de aplicação, assim como a tentativa de armar e desarmar pontos de veto que impediam a entrada da medida em pleno vigor.

A relevância desse caso para a compreensão da relação entre política e comunicação se explica pela centralidade que adquiriu na relação entre empresas e agentes político-institucionais, ocupando lugar na agenda política das empresas de televisão e na do Governo Federal por mais de 20 anos¹. É também um caso de alta complexidade, pela trajetória que envolveu os três poderes da República e uma enorme quantidade de idas e vindas, avanços e reveses, antes de a classificação indicativa ser implantada em 2007. Além disso, este foi um dos poucos casos de discussão de políticas públicas de comunicação desde a redemocratização do país na década de 1980 que aconteceu não apenas nos bastidores. O tema ganhou a esfera pública e a posição dos diferentes atores tornou-se explícita.

O caso se inicia com a promulgação da Constituição Federal, que baniu a censura, e no intuito de proteger crianças e adolescentes, estabeleceu que compete à União “exercer a classificação, para efeito indicativo, de diversões públicas e de programas de rádio e televisão”. O Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), marco legal de proteção e promoção dos direitos das crianças e adolescentes, aprovado dois anos depois, definiu responsabilidades das empresas e apontou para um horário recomendado para o público infanto-juvenil. A partir daí, começou uma longa batalha do Ministério da Justiça para regulamentar o formato da classificação indicativa. O governo defendia que houvesse uma relação direta e vinculada entre faixas horárias e faixas etárias, ou seja, que programas voltados a determinadas idades só pudessem ser veiculados a partir de determinados horários. Já as emissoras entendiam esse mecanismo como censura.

Logo após a aprovação do ECA, durante o governo Collor, o ministro Jarbas Passarinho publicou uma portaria definindo regras com a vinculação entre faixas horárias e etárias. Uma grande pressão política das empresas de televisão garantiu que as regras seguissem como letra

¹ Um indicativo interessante da relevância do caso da classificação indicativa sob a ótica das empresas de televisão pode ser observado na narrativa apresentada no site “Memória Globo” por Evandro Guimarães, Vice-Presidente de Relações Institucionais das Organizações Globo por mais de uma década. Ao destacar os principais temas aos quais se dedicou nessa função, há o seguinte depoimento, em terceira pessoa: “Ficou encarregado de estabelecer contatos com autoridades do Executivo, Legislativo e Judiciário que estivessem ligadas a problemas institucionais da empresa, trabalhando em questões envolvendo televisão paga e assuntos tributários, entre outros temas. Debateu, por exemplo, com deputados e senadores, projetos em tramitação que visavam proibir a veiculação de comerciais de cerveja, **discutiu as questões da classificação indicativa por faixa etária dos programas de televisão** e acompanhou de perto o trabalho da Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel).” (grifo nosso) Texto disponível em: <<http://memoriaglobo.globo.com/perfis/talentos/evandro-guimaraes/trajetoria.htm>>

morta. Durante a década de 1990 houve vários momentos de conflito entre empresas e governo, sem que este, contudo, conseguisse fazer valer os termos da Constituição Federal e do ECA.

No início da década de 2000, durante o governo Fernando Henrique Cardoso, o ministro José Gregori promoveu uma série de diálogos buscando solucionar a questão, e publicou uma nova portaria. Novo embate com as empresas, desta vez no âmbito judicial, suspendeu a eficácia das principais regras, e fez com que o Ministério da Justiça novamente recuasse da intenção de regulamentar a classificação indicativa.

O tema voltou em 2004, já no governo Lula, quando a gestão do ministro Márcio Thomaz Bastos iniciou um processo político para buscar superar as dificuldades anteriores e avançar na implantação da classificação. O processo se intensificou a partir de dezembro de 2006. Uma portaria com avanços importantes foi publicada em fevereiro de 2007, e a reação das empresas gerou um embate público significativo até que, em julho de 2007, o Ministério da Justiça publicou a portaria que, pela primeira vez, viabilizava a implantação das regras previstas pela Constituição e pelo ECA.

A aparente vitória da posição do Governo Federal foi impactada pela alteração do fuso horário do Acre e de outras partes da região Norte, em abril de 2008. Só com o retorno ao fuso horário original naquele estado, em 2013, é que a regra passou a ter plena vigência e tornou-se efetiva em todas as regiões. Em 2016, contudo, o Supremo Tribunal Federal (STF) concluiu o julgamento de uma Ação Direta de Inconstitucionalidade que impugnou justamente o trecho do ECA que garantia punição às empresas em caso de veiculação de programas em horário diferente do indicado pelo Ministério da Justiça. A decisão do STF significou um revés significativo para a posição do governo e uma vitória para as empresas.

Foram 25 anos que separaram o estabelecimento do mecanismo de classificação indicativa na Constituição e a plena vigência da regra em todos os fusos horários brasileiros. E apenas três anos desta vigência plena até a possibilidade de sanção ser suspensa pela decisão do Supremo Tribunal Federal (STF). Emissoras de televisão investiram energia, recursos financeiros e utilizaram suas principais referências simbólicas para tentar garantir que não fossem criadas obrigações de horário na veiculação dos programas. Organizações da sociedade civil e o Ministério Público Federal atuaram na tentativa de obter regras que garantissem a vinculação horária. O primeiro escalão do Governo Federal, o Congresso Nacional e o STF tiveram participação ativa no processo. Sucedeu, enfim, uma intrincada teia de fatos e articulações que, se bem compreendida, ajuda a explicar questões relevantes da relação entre comunicação e política no Brasil.

Além de ampliar a compreensão da relação entre comunicação e política, o estudo sobre as empresas de televisão como grupo de interesse no Brasil é relevante para a ciência política por cinco motivos:

- as empresas de televisão controlam recursos políticos valiosos, notadamente o acesso à esfera pública, portanto sua atuação como grupo de interesse mobiliza, direta ou indiretamente, recursos chave para a classe política, e diretamente relacionados com a teoria democrática. Mesmo concepções minimalistas de democracia, como a de Schumpeter (1961), reconhecem a liberdade de expressão e liberdade de imprensa como elementos constituintes do processo democrático. Concepções mais exigentes, especialmente as sustentadas em um processo argumentativo de deliberação, trazem como fundantes para a democracia elementos sustentados pela esfera pública, como a compreensão esclarecida e a definição e o controle de agenda (DAHL, 2012). De uma forma ou de outra, pela centralidade dos meios de comunicação na organização da esfera pública, temas de seu interesse direto têm grande chance de afetar essa organização, sendo assim de alto interesse dos estudos sobre a democracia. Incluem-se aí as definições das condições de operação dos meios de comunicação, por meio de legislação sobre liberdade de expressão e concessões de rádio e televisão, por exemplo;

- pelo seu papel de controlador do acesso à esfera pública e da relação permanente do campo jornalístico com o campo político, as empresas de comunicação atuam como instituição política, mas não estão sujeitas a *accountability* (COOK, 1998), em especial no Brasil, pela falta de referências e instrumentos mínimos de regulação democrática;

- as empresas de comunicação, assim, cumprem simultaneamente dois papéis contraditórios: o de fiscalizador da política e dos governos, por um lado, e o de guardião de seus próprios interesses, por outro (JOHNSON, 2011), o que ameaça a possibilidade de uma cobertura independente sobre temas em que possuem interesse direto;

- trata-se de um setor economicamente relevante. Em 2016, o investimento total em publicidade no Brasil foi de R\$ 38 bilhões², sem contar a receita com assinaturas e venda direta. Deste montante, parte importante vai para a televisão – naquele ano, 62,9%. Ademais, a exploração econômica do espaço público gera enorme ganho para os envolvidos. Algumas das famílias mais ricas do país – entre elas a mais proeminente, os Marinho – têm relação direta com o setor de televisão (ANTUNES, 2014).

² <https://oglobo.globo.com/economia/investimento-em-publicidade-garante-retorno-superior-dez-vezes-20545899>

Problema de pesquisa e metodologia

A importância da relação entre comunicação e política está clara desde pelo menos o final do século XVIII, quando Edmund Burke cunhou a expressão “quarto Estado” para a imprensa inglesa. O liberalismo foi a primeira corrente a afirmar claramente o papel crucial da liberdade de expressão para o processo político (STUART MILL, 1859). Posteriormente, o liberalismo passou a enfatizar o papel dos meios de comunicação como cão-de-guarda da democracia, afirmando sua especificidade como instrumento de freio e contrapeso dos poderes constituídos e da política.

Na literatura especializada, depois das contribuições do funcionalismo e da teoria crítica, o campo de estudos da relação entre política e comunicação ficou marcado por três perspectivas: a) o papel dos meios no processo eleitoral e na comunicação dos partidos (mídia e eleições), b) o papel da mídia como formadora de quadros de referência para entender a política (cultura política) e c) a influência da mídia na formação de pontos de vista, a partir de sua cobertura sobre determinados temas – o que amplamente pode ser denominado mídia e opinião pública (MIGUEL, 2002). Historicamente, essas perspectivas buscam interlocução com temas chave da política, como as teorias da democracia, opinião pública, representação e *accountability*, dialogando, em cada caso, com uma literatura específica. Independentemente da extensão do poder atribuído aos meios de comunicação, todas as abordagens identificavam-no como lastreado na capacidade de incidência sobre a opinião e o comportamento políticos.

No Brasil, os estudos a respeito de comunicação e política se organizaram principalmente a partir de perguntas sobre o grau de influência da mídia sobre determinados processos (em especial as eleições). Ao longo do tempo, firmaram-se escolas buscando sofisticar a análise da valência³ dos conteúdos veiculados e sua influência sobre eleições e sobre a cultura política, especialmente a partir dos estudos do Iuperj (atual IESP-UERJ), coordenados por Marcus Figueiredo. Os desenvolvimentos desses estudos combinaram posteriormente as avaliações de valência com questões de representação e cultura política, com pesquisas buscando controlar o efeito a partir do grau de interesse do cidadão na política (ALDÉ, 2001). O foco foi, de modo geral, entender o efeito da mídia sobre o cidadão, em geral na condição de eleitor.

³ Valência é a avaliação valorativa do conteúdo veiculado, com o objetivo de detectar vieses positivos, negativos ou neutros no tratamento de determinados temas.

Desde a eleição de Collor, os estudos passaram a se organizar em um contínuo, indo daqueles que queriam comprovar influência significativa da mídia no comportamento eleitoral àqueles que ou diminuíam o peso dessa influência ou diziam não ser possível comprovar que ela exista (GOMES, 2004; LATTMAN-WELTMAN, 2007). A premissa tácita era que a vitória ou derrota do candidato com mais apoio geral de meios de comunicação deveria ser o indicador de influência.

Este tipo de abordagem revelou ao menos três problemas, em parte apontados por Miguel e Biroli (2013): o primeiro é que ele tende a isolar a mídia como um elemento de influência descolado de todas outras possíveis mediações de informação. O segundo é que ele parte da leitura de que todos os eleitores avaliam igualmente as mensagens. O terceiro é que embora o Brasil tenha uma forte literatura sobre comportamento eleitoral, a mídia foi em geral tratada como um tema à parte, descolada de outros fatores que podem influenciar a decisão de voto – como a situação econômica, identificação com os candidatos e partidos ou classe social. Além desses três, o fato de o resultado das eleições ter múltiplas causalidades e de o processo eleitoral ser um evento raro no tempo faz com que se torne difícil avaliar se a correlação positiva de cobertura ou tratamento favorável (ou apoio explícito) e vitória de determinado candidato possa ser lida como proxy de poder (ou de ausência dele, no caso de derrotas). Claro que se entendermos o poder a partir da tradição weberiana, ou seja, da análise de determinado ator influenciar o processo decisório, ganhar mais do que perder é indicador de poder. Mas de toda forma não se deveria nem poderia esperar 100% de correlação positiva entre cobertura e resultado eleitoral como condição para demonstrar eventual influência.

Em 2006, o resultado da eleição presidencial claramente contraditório com a tendência de cobertura dos principais meios de comunicação fez vários analistas que antes argumentavam pelo peso de influência da mídia reverem as suas posições. A necessidade de revisão se deu em função da premissa de que o resultado eleitoral deveria ser entendido como o principal indicador de influência. Entretanto, como apontou Coimbra (2007), aquela eleição trouxe a clareza de que a experiência da avaliação de governos de diferentes perfis ideológicos, pela primeira vez disponível de forma retrospectiva aos eleitores, dava a eles maior autonomia frente às fontes disponíveis de informação. Isto é, o caso não era propício apenas para rever a ideia de influência dos meios de comunicação, mas para entender como esse vetor se relaciona com outros em um cenário político mais multifacetado.

Mídia e opinião pública

No período dos anos 1980 e 1990, a análise da influência da mídia sobre a opinião pública e a cultura política fez desenvolver uma escola a partir de Gramsci, com a proposta de Cenário de Representação Política (CR-P) desenvolvido por Venício Lima e aplicado largamente por outros pesquisadores da Universidade de Brasília (UnB), como Mauro Porto.

Essa escola combinava o conceito de hegemonia com o conceito de imaginário social, como descrito por Baczko e Almond. Ela partia do entendimento de que a mídia compunha cenários momentâneos de representação da política, que delineavam o cenário para decisões eleitorais ou de ponto de vista sobre questões conjunturais. Apoiado em Geertz, Lima reafirma que a representação não é apenas uma forma de descrever a realidade, mas a própria realidade: “como ‘símbolos DA’ elas tornam a realidade presente; e como ‘símbolos PARA’ elas criam a mesma realidade que tornam presente” (LIMA, 1996, p. 247). Ao defender que os meios de comunicação definem um cenário de representação política, Lima afirma três pressupostos básicos: (a) o exercício de uma hegemonia; (b) a existência de uma sociedade ‘media-centric’; (c) a existência da televisão como meio dominante. O cenário de representação política tem por detrás o conceito normativo de uma democracia pluralista de massas com hegemonia, baseada no policentrismo dos meios de comunicação (LIMA, 1996).

O modelo do CR-P busca compreender o contexto construído pelos meios de comunicação em prazo mais longo, e toma este contexto como definidor das condições de tomada de posição do eleitor/cidadão. Contudo, a premissa de uma sociedade ‘media-centric’ o faz falhar em considerar outras referências e clivagens na formação de opinião. Também a leitura da televisão como meio dominante passa a ser passível de questionamento, especialmente a partir da década de 2010.

Os meios de comunicação como instituição política

A partir do final da década de 1990, firmou-se na literatura internacional, e posteriormente no Brasil, a visão dos meios de comunicação, em especial da mídia jornalística, como instituição política. Essa definição, inaugurada por Cook (1998; 2006), passa a situar a mídia como uma instituição “comparável ao sistema de partidos políticos ou ao sistema de grupos de interesse” (COOK, 1998, p. 211). Nesta perspectiva, supera-se a unidirecionalidade de uma relação de ‘influência’ e ‘efeitos’ para se adotar uma análise que entende a mídia e a política como campos em permanente diálogo e conflito, portanto inter-relacionados. Como aponta o autor, se tomamos a mídia jornalística como uma instituição política, então

“precisamos começar a questionar sobre sua estrutura, função e responsabilidades tanto quanto cientistas políticos já tem feito exaustivamente para os outros três poderes” (idem, p. 3). Isso significa, inclusive, relacionar este debate com o da representação política, já que ela é uma instituição não eleita nem sujeita a *accountability* (idem ib.).

Essa formulação, adotada no Brasil por autores como Miguel (2002) e Lattman-Weltman (2007), define, pela primeira vez, certa ecologia, em que a interação dos campos político e jornalístico precisa ser entendida não a partir de fenômenos isolados e fragmentados no tempo, mas como uma relação duradoura que não depende de atores específicos (COOK, 1998, p. 12). Miguel acrescenta o campo econômico como parte orgânica desse bioma, alertando que “a tarefa de desvendar o jogo político atual passa pelo entendimento da inter-relação entre esses três campos [político, econômico e da mídia]” (MIGUEL, 2002, p. 181).

Essa definição altera a maneira de enxergar a relação entre comunicação e política. Uma de suas consequências diretas é que ela passa a considerar a presunção de efeitos como condicionante da ação política (COHEN, TSFATI e SHEAFER, 2008; KEPPLINGER, 2007; PORTO, 2012). Nas palavras de Cook, “atores políticos respondem à agenda jornalística e muitas vezes antecipam a resposta da mídia mesmo antes de eles decidirem o que fazer e como fazer” (COOK, 1998, p. 10). Essa afirmação não diz respeito apenas à antecipação de efeitos com vistas ao impacto na opinião pública, mas também na própria classe política, inclusive no papel de atalho institucional entre os poderes. “Trabalhar com e por meio da mídia jornalística se torna atrativo para agentes públicos nos três poderes contraporem a fraqueza institucional legada a cada um pela Constituição” (idem, p. 16), afirma o autor referindo-se à carta magna dos Estados Unidos.

Essa abordagem convida a um olhar mais geral sobre a relação entre comunicação e política, que supere eventos isolados, recortes temporais estreitos e causalidades unilaterais. Uma das dificuldades para se entender a relação da instituição “meios de comunicação” com os outros poderes é que sua interação se dá não apenas na parte visível dos conteúdos, mas numa dinâmica permanente em que a mídia é *simultaneamente* arena e ator de jogos institucionais, muitas vezes em múltiplas arenas – sendo alguns desses jogos ocultos, na linha construída por Tsebelis (1998).

Nessa abordagem, Luiz Felipe Miguel destaca a dependência do campo político em relação ao campo da mídia, pelo impacto que o capital simbólico da mídia pode gerar na legitimidade dos governos.

“O campo da mídia, com capital simbólico diferenciado para dizer a realidade, age sobre a legitimidade do regime e do governo, estruturando ou desestruturando as vitórias concretizadas através das urnas. Garantir legitimidade sem o apoio do campo da mídia, nas sociedades democráticas contemporâneas, obriga o campo político a despendar tempo e energia com estratégias muito pouco convencionais para não apelar para o uso da força. Esse é um dos grandes pontos cegos dos teóricos contemporâneos da ciência política que tomam a democracia apenas como método institucional de seleção de governantes” (MIGUEL, 2000).

Uma das áreas de sombra nesta dinâmica de relação dos dois campos é a atuação direta dos meios de comunicação como grupos de interesse. Há, é certo, um conjunto de estudos sobre as políticas públicas de comunicação e suas implicações para a formação da esfera pública (cf. RAMOS e SANTOS, 2007; PIERANTI, 2007; LIMA, 2011). Contudo, em geral esses estudos focam um conjunto de questões substantivas, em geral mais concernentes à comunicação do que à política, de modo que a atuação das empresas na defesa de seus interesses tem lugar apenas marginal nas análises.

Embora essa atuação possa parecer um elemento lateral na discussão sobre o poder dos meios de comunicação, ela é fundamental para compreender como esse poder é mais diretamente praticado, e de que forma ele é recepcionado pelos agentes políticos. Trata-se, afinal de contas, do momento em que mais clara e diretamente as empresas de comunicação dependem dos agentes políticos. Nesse sentido, a resposta dos agentes políticos à preferência das empresas poderia funcionar, de certo modo, como um proxy do poder das emissoras sobre eles. Estudos concentrados nessa faceta são, assim, essenciais para compor um quadro de entendimento mais elaborado sobre a relação entre os dois campos.

A pequena ocorrência de estudos mais profundos sobre a atuação das empresas de comunicação como grupos de interesse deixa lacunas importantes para a compreensão do sistema político brasileiro: em que medida o fato de elas controlarem um recurso político relevante faz com que elas aumentem sua capacidade de influência na defesa de seus interesses? Quais fatores entram em cena na tomada de decisões dos agentes políticos sobre o sistema de mídia? Que tipos de interesse são defendidos diretamente pelas empresas de comunicação e como elas o fazem?

Embora haja uma literatura específica sobre grupos de interesse, o ganho maior aqui é a compreensão dessa atuação como componente da ecologia ampla de relação entre os campos da comunicação e da política. Até porque os meios de comunicação têm características que tornam atípica sua atuação em defesa da própria agenda. Trata-se de um setor que, ao mesmo

tempo, controla o espaço de debate sobre as questões de seu próprio interesse, sobre as questões de relevância para agentes políticos do Poder Executivo e do Legislativo e que deveria cumprir um papel de guardião do interesse público e de fomentador de um debate público plural e diverso para a sociedade. Esses fatores não são, *per se*, contraditórios, mas abrem espaço para seletividade e privilégio no tratamento de informações.

O objetivo do estudo aqui proposto é avançar nessa compreensão. De forma ampla, o tema é como, e em que medida, as empresas de comunicação utilizam os recursos políticos que controlam, em sua atuação como grupo de interesse. Todavia, em um cenário de escassez de estudos sobre o tema, essa questão não pode ser respondida em um único projeto de pesquisa. Assim, um estudo de caso de caráter exploratório, nos termos definidos por Thomas (2004, p. 392) justifica-se como a estratégia mais adequada. O caso da política de classificação indicativa é crítico – por sua centralidade e complexidade – e revelador – por ter mobilizado um amplo rol de estratégias das empresas e ter diversos momentos públicos documentados com preferências declaradas –, o que o configura como um problema relevante para o campo que se quer iluminar (YIN, 1994, p. 38). Não é possível dizer que se trata de um caso único, já que houve outros no mesmo período, mas são pouquíssimos os episódios similares, e entre eles o da classificação indicativa é certamente o mais revelador da relação entre comunicação e política pelas razões expostas a seguir.

O caso da classificação indicativa inclui processos decisórios em distintos níveis por diferentes agentes políticos. A espinha dorsal esteve no Ministério da Justiça, responsável pela regulamentação e implantação da política, mas durante os 25 anos de implantação o processo passou diversas vezes pelos Poderes Legislativo e Judiciário. Embora este último tenha uma institucionalidade própria, acaba imbricado no processo político – em especial as instâncias mais altas com papel de interpretação constitucional, como o STF, como já identificado por Tsebelis (2002, p. 226).

É relevante notar que a posição conceitual de referência do Ministério da Justiça se alterou pouco no período entre 1990 e 2007, período em que governantes de diferentes matizes ideológicos presidiram o país. Diferentes resultados parecem ter se dado em virtude de diferentes contextos e de disposições distintas para implantar a política de classificação indicativa. Nesse sentido, é fundamental compreender o processo decisório de forma abrangente, não apenas a partir das dinâmicas institucionais, mas também pela compreensão do cenário político geral.

O problema investigado por esta tese é como, e em que medida, as empresas de televisão utilizaram os recursos políticos que controlam, em sua atuação como grupo de interesse no caso

da classificação indicativa. É importante destacar que o trabalho se concentra na relação direta das empresas com os agentes políticos. O público de suas emissoras de televisão, embora possa ser considerado o maior ativo em jogo, tem aqui papel secundário.

Contribuição e objetivos esperados

O estudo proposto tem por objetivo ampliar a compreensão da atuação das empresas de televisão como grupo de interesse e do comportamento dos agentes do Executivo, Legislativo e Judiciário frente aos interesses do setor. A utilização metodológica de estudo de caso único dialoga com vertentes da ciência política que reivindicam uma abordagem mais interpretativista e menos behaviorista da disciplina (LATTMAN-WELTMAN, 2007; MIGUEL E BIROLI, 2013). Como aponta Lattman-Weltman:

“tendo como base um saudável ceticismo com relação ao senso comum, esta tradição [behaviorista] acaba, contudo, por cair frequentemente em reificações metodológicas que ao se institucionalizar findam muitas vezes por substituir as crenças do homem comum pela credulidade diante das formas mais testadas de produção de evidência empírica ‘objetiva’” (LATTMAN-WELTMAN, 2007, p. 5).

A opção, neste caso, é também fruto de duas razões: a primeira é o reconhecimento da quantidade e complexidade de variáveis intervenientes envolvidas e da especificidade do processo⁴, que torna impossível a precisão na identificação de causalidade em um cenário limitado a poucos casos estudados. A segunda é a necessidade de se avançar na compreensão de conjunto, que busque relações com os outros fatores de organização e interação dos campos da política e da comunicação. Por isso o problema de pesquisa apresentado se baseia em uma pergunta do tipo ‘como’, frequente nos trabalhos que se alinham ao interpretativismo.

O objetivo de fundo é alcançar aquilo que Lattman-Weltman apontou como um desafio dos estudos na área, qual seja:

“a obtenção de uma interpretação razoavelmente precisa e consequente da inserção política da mídia no jogo político e (eventualmente) democrático, não apenas no que se refere à operação das chamadas instituições políticas, mas também (...) dos seus próprios pressupostos” (LATTMAN-WELTMAN, 2007, p. 13).

⁴ Refiro-me aqui ao fato de que processos políticos como este tendem a guardar diferenças significativas entre as motivações declaradas ou explícitas e as motivações reais de cada agente.

A delimitação da pesquisa ao caso da classificação indicativa permite avançar na compreensão geral da atuação das empresas de televisão como grupos de interesse, cuja especificidade está no fato de os meios de comunicação controlarem recursos políticos relevantes e operarem como um campo com relativo grau de autonomia. É preciso, então, iniciar a construção de um referencial que permita compreender em quais condições a posição defendida pelos meios de comunicação sobre temas de seu direto interesse influencia a decisão dos agentes políticos. Nesta pesquisa, o foco foi compreender como as empresas de televisão mobilizaram seus recursos políticos e como conseguiram superar pontos de veto relevantes em um sistema político baseado na tripartição de poderes, na fragmentação e na existência de órgãos de *accountability* como o Ministério Público Federal. O conjunto de estudos sobre comunicação e política permite partir do entendimento de que o lastro político das emissoras está relacionado a seu controle de acesso à esfera pública⁵ e à expectativa de sua capacidade de incidência sobre a opinião do público – ou seja, de que sua relevância social é motivo de sua relevância política –, mas é preciso investigar se esses elementos são suficientes para explicar a relação entre empresas de televisão e poder público no caso estudado. Não se trata, afinal de contas, de um reflexo direto; ou seja, não basta provar o poder da mídia sobre o público, é preciso identificar *como* este poder se reflete e incide na classe política.

Em linha com a opção justificada acima e com a abordagem interpretativista, deve-se reconhecer que as relações de causalidade, neste caso, não se explicam sem um complexo conjunto de forças, e não podem ser trazidas para um plano determinista. Parte-se aqui da leitura de que a atuação das empresas de televisão como grupo de interesse não pode ser analisada fora da ecologia que comporta a complexa relação entre meios de comunicação e política, e sem se considerar a comunicação como parte orgânica da política, que envolve diversos fatores, cujos pesos variam a depender do Poder em questão – Executivo, Legislativo ou Judiciário. É importante buscar compreender se a posição das emissoras de televisão foi um fator preponderante nas definições sobre a classificação indicativa, mas o objetivo principal é compreender *em que condições* isso ocorreu, a fim de reunir elementos para a construção de conhecimento sobre o papel das empresas como centro real de poder, dentro de uma compreensão mais ampla da relação entre os campos da comunicação e da política.

A partir da investigação, será possível contribuir para a construção de uma teoria da atuação das empresas de televisão como grupo de interesse no Brasil, considerando os

⁵ As emissoras de televisão são o meio de comunicação com maior penetração no Brasil, 97% segundo o IBGE (2017) e a principal fonte de informação política para o cidadão (CARTA CAPITAL, 2014).

diferentes contextos institucionais (Executivo, Legislativo e Judiciário), que compreendem lógicas e correlações de forças distintas.

Desenho de pesquisa e procedimentos metodológicos

Este estudo de caso tem objetivo exploratório com base em análise qualitativa por meio de *process-tracing*, que pode ser definido como o “exame sistemático de evidências diagnósticas selecionadas e analisadas sob a luz de questões de pesquisas e hipóteses postas pelo pesquisador” (COLLIER, 2011, p. 823). Trata-se da compreensão em detalhe do encadeamento de processos a partir de exame aprofundado e descrição cuidadosa que permitam entender interações complexas entre fatores causais e rastrear motivações e características detalhadas de determinado resultado. Neste caso, parte-se da observação para fortalecer a teoria (BLATTER e BLUME, 2008, p. 319).

Essa ferramenta funciona aqui por dois motivos: o primeiro é que ela se mostra adequada para partir de resultados conhecidos e compreender quais as motivações que levaram a eles, inclusive as motivações alternativas que poderiam ter levado a resultados distintos. Além disso, ela é adequada para construção de teorias. Nesse sentido, deve-se ressaltar que o *process-tracing* não deve ser entendido como uma simples narrativa de eventos, mas como a busca de interpretação e inferência causal que se depreende deles (BEACH e PEDERSEN, 2012, p. 15).

A ferramenta principal neste estudo, portanto, é um *process-tracing* que busca compreender como, e em que medida, as empresas de televisão utilizaram os recursos políticos que elas controlam, em sua atuação como grupo de interesse no caso da classificação indicativa, ao mesmo tempo em que reúne elementos que permitam contribuir para a construção de uma teoria sobre a atuação das empresas de televisão como grupo de interesse.

A pesquisa passo a passo

A realização da pesquisa compreendeu as seguintes etapas:

1. *Revisão da literatura sobre comunicação e política no Brasil*

O objetivo desta etapa foi construir um olhar abrangente sobre a relação entre os dois campos, de forma a integrar o debate sobre a atuação das emissoras de televisão como grupo de interesse a seu ambiente ecológico.

2. *Pesquisa detalhada sobre o caso e mapeamento do processo e dos pontos de veto, por meio de trabalhos já realizados e entrevistas preliminares*

Foram realizadas entrevistas preliminares com dois personagens chave do processo (representantes da ANDI – Agência de Notícias dos Direitos da Infância, pela sociedade civil, e do Ministério da Justiça, pelo governo) e análise de três trabalhos já produzidos sobre o caso (NEIVA, 2009; OLMOS-FERNANDEZ, 2010; ROMÃO, 2011), que permitiram compreender em detalhe o desdobramento do assunto durante os 25 anos de implantação da política e identificar os pontos de veto que foram inseridos e desconstruídos durante o período, a fim de construir uma narrativa central do processo.

É relevante destacar a centralidade da tese de doutorado de José Eduardo Romão (2011) como material de referência para esta tese. Romão foi diretor do Departamento de Justiça, Classificação, Títulos e Qualificação (DEJUS) durante o período mais importante do debate sobre a nova classificação, e transformou essa experiência em uma tese na Faculdade de Direito da Universidade de Brasília. Em seu doutorado, Romão parte de um relato minucioso do processo político da classificação indicativa para avaliar a relação entre direito e democracia. O nível de detalhe que Romão propicia sobre o caso foi fonte essencial para que esta investigação pudesse atingir seus objetivos.

3. *Análise documental*

A fase inicial de pesquisa de campo se deu com a investigação sobre documentos e posicionamentos públicos dos atores envolvidos, em especial atas e documentos do Ministério da Justiça (com atenção ao Grupo de Trabalho da classificação indicativa de 2005), do Congresso Nacional, do Superior Tribunal de Justiça, do Supremo Tribunal Federal e da ANDI. Ao Ministério da Justiça, foram feitas duas solicitações via Lei de Acesso à Informação:

- a. Registros de encontros realizados entre emissoras de TV (incluindo suas associações de representação, Abert e ABRA) e a Secretaria Nacional de Justiça (Secretários, Chefes de Gabinete e Dirigentes) entre os anos de 2004 e 2010. Pedido enviado em 30 de maio de 2016.
- b. Cópias de todos os ofícios e contatos registrados entre emissoras de TV (incluindo suas associações de representação, Abert e ABRA) e a Secretaria Nacional de Justiça entre os anos de 2004 e 2010, incluindo os documentos enviados pela SNJ ou destinados a ela. Pedido enviado em 30 de maio de 2016.

O primeiro pedido gerou uma resposta negativa do Ministério da Justiça, dada pela área de Tecnologia de Informação, que alegou que todos os registros tinham backup de apenas seis meses:

- 1. Em resposta ao Memorando nº 4/2016/SIC SNJ/SNJ, que solicita acesso aos registros de agendas realizadas entre Secretários, Chefe de Gabinete e Dirigentes da Secretaria Nacional de Justiça e Cidadania e emissoras de TV, entre os anos 2004 a 2010, informa-se que no referido período as solicitações de publicação de agenda de autoridades eram encaminhadas ao e-mail agenda@mj.gov.br, de responsabilidade da área de comunicação social, para posterior publicação no portal do Ministério da Justiça.*
- 2. Informa-se que a Política de Backup do Ministério da Justiça para o serviço de correio eletrônico é de seis meses.*
- 3. Diante do exposto, esta CISTI/CGTI não dispõe das informações solicitadas pelo cidadão.*

Já o segundo pedido de informação gerou um convite da Coordenação de Classificação Indicativa para pesquisar diretamente seus arquivos, o que viabilizou acesso a informações ordinárias de trocas de ofícios entre o Departamento de Justiça, Classificação, Títulos e Qualificação e as emissoras, mas também a documentos jurídicos, acordos e termos de ajustamento assinados junto com o Ministério Público Federal, pesquisas realizadas, estudos e clipping sobre o tema.

Em relação ao Congresso Nacional, ao Supremo Tribunal Federal e à Agência de Notícias dos Direitos da Infância (ANDI), a pesquisa documental combinou momentos presenciais e o acesso de documentos pela Internet. No caso do Superior Tribunal de Justiça, o acesso foi apenas virtual.

4. Análise de conteúdo dos meios de comunicação

O foco desta etapa foi a análise do conteúdo dos principais meios de comunicação jornalísticos durante o processo, em especial no auge do debate, entre dezembro de 2006 e julho de 2007. A opção foi por pesquisar os jornais *Folha de S.Paulo*, *O Globo* e *O Estado de S. Paulo*, para viabilizar comparação entre a cobertura de jornais vinculados e não vinculados a empresas de televisão. Ao mesmo tempo, foram pesquisadas também as revistas *Veja*, *Época* e *Carta Capital*, com o mesmo intuito. Ao todo foram analisados 111 textos publicados no período.

A pesquisa foi realizada a partir da combinação do acervo da ANDI, com clipping realizado à época, checagem nos acervos online dos periódicos e referências de fontes

secundárias, como a citada tese de doutorado de José Eduardo Romão (2010) e a dissertação de mestrado de Álvaro Neiva (2009), posteriormente checadas nos acervos de fontes primárias.

No caso das matérias de televisão, o acesso às sinopses detalhadas das matérias do Jornal Nacional e do Jornal da Globo foi obtido por meio da área de acervo da emissora. No caso de outros programas que trataram do tema (mencionados em outros trabalhos sobre a classificação indicativa), o acesso se deu via versões eletrônicas ou, na ausência destas, foram recolhidas informações via fontes secundárias, por meio de relatos produzidos à época por jornalistas. O material acessado por fontes secundárias não foi considerado na análise central da investigação.

5. *Entrevistas semiestruturadas em profundidade, com elementos de redundância e saturação na definição do escopo de entrevistados.*

Foram realizadas 36 entrevistas semiestruturadas em profundidade com ex-integrantes do Ministério da Justiça, ex-membros de alto escalão do Governo Federal, parlamentares, membros do Ministério Público Federal, representantes das empresas de televisão, um ministro e um ex-ministro do STF, um ex-assessor do STF, representantes da sociedade civil, um professor universitário e um jornalista que cobriu o tema. Trinta deles estão listados abaixo. Seis dos entrevistados não são identificados. Três deles por terem ocupados altos cargos na administração pública e terem solicitado esta condição para conceder a entrevista. A confidencialidade também foi solicitada por um ex-ministro do STF, um jornalista e um ex-assessor do STF. Abaixo os 30 entrevistados que não fizeram solicitação de confidencialidade absoluta.

Tabela 1 – Lista de entrevistados

Entrevistado/a	Posição institucional relevante para o caso	Data da entrevista
Ana Cristina Olmos-Fernandez	Sociedade civil – Psicóloga, foi membro do GT de Classificação Indicativa do Ministério da Justiça	19/12/2017
Antonio Carlos Biscaia	Foi Secretário Nacional de Justiça no Ministério da Justiça de março a setembro de 2007	14/06/2017
Arolde de Oliveira	É Deputado Federal desde 1983	07/06/2017
Aurélio Rios	Membro do Ministério Público Federal, foi o chefe da Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão de 2012 a 2016	30/08/2017

Beto Vasconcelos	Foi Assessor do Ministro da Justiça de 2004 a 2005, Subchefe para Assuntos Jurídicos da Casa Civil de 2007 a 2010, Secretário-Executivo da Casa Civil de 2011 a 2013, Chefe de Gabinete da Presidenta da República em 2014 e Secretário Nacional de Justiça no Ministério da Justiça de 2015 a 2016.	11/07/2017
Bia Barbosa	Sociedade Civil – Intervenções	09/11/2017
Cláudia Chagas	Foi Secretária Nacional de Justiça no Ministério da Justiça, de 2003 a 2006	09/06/2017
Davi Ulisses Brasil Simões Pires	Foi Diretor (2008-2010 e 2015-2016) e Diretor Adjunto (2011-2015) no Departamento de Justiça, Classificação, Títulos e Qualificação, na Secretaria Nacional de Justiça, no Ministério da Justiça	13/06/2017
Domingos Sávio Dresch da Silveira	É membro do Ministério Público Federal desde 1989	12/09/2017
Ela Wiecko Volkmer de Castilho	Membro do Ministério Público Federal, foi a chefe da Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão de 2004 a 2008 e foi Vice-Procuradora Geral da República de 2013 a 2016	03/10/2017
Evandro Guimarães	Atuou nas Organizações Globo desde a década de 1970 até 2011. No final dos anos 1990, tornou-se conselheiro da Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e Televisão, além de vice-presidente de Relações Institucionais das Organizações Globo.	30/05/2017
Fernanda Alves dos Anjos	Foi Chefe de Gabinete em 2007 e Diretora do Departamento de Justiça, Classificação, Títulos e Qualificação de 2011 a 2015, na Secretaria Nacional de Justiça, no Ministério da Justiça	24/02/2017
Franklin Martins	Foi Ministro-chefe da Secretaria de Comunicação Social (SECOM) de 2007 a 2010	10/10/2017
Guilherme Canela	Sociedade civil – ANDI	19/10/2014
Gustavo Gindre	Sociedade civil – Intervenções	13/06/2017
José Dias Toffoli	É Ministro do Supremo Tribunal Federal desde 2009	06/06/2017

José Eduardo Romão	Foi Diretor do Departamento de Justiça, Classificação, Títulos e Qualificação de 2004 a 2008, na Secretaria Nacional de Justiça, no Ministério da Justiça	18/10/2014
José Gregori	Foi Ministro da Justiça de 2000 a 2001	18/04/2017
Luis Roberto Antonik	É Diretor-Geral da Abert	08/06/2017
Luiz Paulo Barreto	Foi Secretário-Executivo do Ministério da Justiça de 2003 a 2011, exceto 2010, em que foi Ministro da Justiça	06/09/2017
Márcio Novaes	Diretor Corporativo da Rede Record	27/10/2017
Murilo Ramos	Professor da Universidade de Brasília	27/10/2017
Paulo Abrão	Foi Secretário Nacional de Justiça de 2011 a 2014, no Ministério da Justiça	24/02/2017
Pedro Abramovay	Foi Secretário de Assuntos Legislativos de 2007 a 2009 e Secretário Nacional de Justiça em 2010, no Ministério da Justiça	20/10/2016
Pedro Hartung	Sociedade civil – Instituto Alana	05/12/2017
Romero Jucá	É Senador	07/06/2017
Sérgio Petecão	É Senador e foi Deputado federal	04/04/2017
Tarso Genro	Foi Ministro da Justiça de 2007 a 2010	12/05/2017
Veet Vivarta	Sociedade civil – ANDI	28/04/2017
Zico Góes	Atuou na empresa de televisão MTV de 1998 a 2008. Em 2011, retornou como Vice-presidente de Conteúdo e Programação, onde permaneceu até 2013	30/03/2017

Além destas 36 entrevistas, foram solicitadas – e negadas explícita ou tacitamente (depois de reiteraões) – as seguintes solicitações:

Nome	Posição institucional relevante para o caso
Tião Viana	Governador do Acre desde 2011, foi Senador de 1999 a 2010
Vanessa Graziotin	Senadora pelo Amazonas desde 2011, foi Deputada Federal de 1999 a 2010
Eduardo Braga	Senador pelo Amazonas desde 2011, foi Governador de 2003 a 2010
Flaviano Melo	É Deputado Federal desde 2007
Ricardo Lewandowski	É Ministro do STF desde 2006
Edson Fachin	É Ministro do STF desde 2015
Rosa Weber	É Ministra do STF desde 2011
Joaquim Barbosa	Foi Ministro do STF de 2003 a 2014

A parte estruturada da entrevista teve por objetivo extrair de todos os entrevistados visões e pontos de vista sobre as seguintes questões:

- Posições sobre o mérito do debate (política de classificação indicativa, mudança do fuso horário e ADI 2404)
- Estratégias e táticas utilizadas por seu grupo (ou instituição)
- Estratégias e táticas percebidas sobre os adversários
- Ocorrência ou não de tentativa de barganhas, seja por parte das empresas ou por parte do governo
- Como se deu a adaptação (no caso das empresas) às novas regras
- Como se deu a implantação (no caso do governo) da política

A parte não estruturada da entrevista buscava explorar pontos específicos a partir do lugar de fala de cada entrevistado.

A utilização dos trechos das entrevistas na tese reflete acordos estabelecidos com cada um dos entrevistados. A confidencialidade parcial foi condição solicitada por grande parte dos entrevistados para conceder seus depoimentos a esta tese. Diante disso, foram utilizados trechos com identificação dos entrevistados a respeito de temas sobre os quais as posições deles são conhecidas ou tiveram sua publicação autorizada, dada a importância para localizar a posição de cada setor. Para os temas de natureza mais controversa, a opção foi não expor a posição dos entrevistados pessoalmente, utilizando referências genéricas de menção (como ‘ex-integrante

do Ministério da Justiça’). Embora essa opção possa gerar alguma perda na dimensão de confiabilidade e comparabilidade, ela se mostra essencial para a realização de uma tese sobre o ambiente político, especialmente em investigações cujo objeto inclui estratégias e táticas de bastidores. A confidencialidade se justifica especialmente nos casos em que os resultados do estudo podem implicar impacto nas pessoas e organizações entrevistadas (YIN, 1994).

6. Pesquisa de conteúdo do Jornal Nacional

A partir das entrevistas realizadas, surgiu a demanda de realizar uma pesquisa sobre o tratamento do Jornal Nacional, da TV Globo, a temas de atuação do Ministério da Justiça. Como este conteúdo não está disponível *online*, solicitou-se à área de acervo da emissora o acesso a todas as matérias do Jornal Nacional, no período de 1º de dezembro de 2006 a 31 de julho de 2007, que tratassem ou citassem qualquer dos seguintes temas/palavras chave:

- Ministério da Justiça
- Funai
- classificação indicativa
- crime organizado
- segurança pública
- polícia federal

A área de acervo identificou quase 200 matérias com este perfil, e enviou as sinopses detalhadas, a custo de R\$ 300,00 (trezentos reais) pela realização da pesquisa. Para o acesso aos vídeos, a emissora cobraria R\$ 200,00 (duzentos reais) por cada um. Dada a não centralidade desta análise para a tese e, ao mesmo tempo, considerada a impossibilidade – especialmente por questão de recursos financeiros – de se avaliar individualmente cada vídeo, foram utilizadas apenas as sinopses detalhadas. Esse material mostrou-se suficiente para a realização desta etapa.

7. Revisão dos documentos analisados

Após a realização das entrevistas, foram revisitados os documentos analisados, a fim de cruzar informações com aquelas fornecidas pelos entrevistados.

Capítulo 1. Política e comunicação no cenário brasileiro⁶

A atuação das empresas de televisão em defesa dos próprios interesses é uma das várias modalidades de interação entre comunicação e política que constituem o meio ambiente de relações entre esses dois campos. O centro de gravidade dessas relações pode ser identificado, de um lado, na centralidade da esfera pública para a realização da política e, de outro, na dimensão pública intrínseca à natureza dos meios de comunicação.

Para compreender esse ambiente no Brasil, é preciso identificar as modalidades de interação e analisar fatores históricos que constituíram o cenário atual, além dos componentes sociais, culturais, políticos e econômicos que o contextualizam. São esses os objetivos deste capítulo.

A ecologia das relações entre dois campos

A ideia de que a política e a comunicação operam como campos, aqui entendidos no sentido *bourdieuano*, com regras internas e dinâmicas próprias, por vezes eclipsa o fato de que eles estão bastante imbricados e são “sobrepostos, já que interferem, em larga escala, um no outro” (MIGUEL, 2002, p. 158). Essa ligação orgânica se dá em três esferas. Do ponto de vista conceitual se, como aponta Arendt (1987), a política se constrói por discursos, então espaços públicos e veiculação de narrativas são arenas políticas por excelência. Isso não significa que elas sejam simples espaços de reprodução desses discursos, como já ressaltou Habermas (1997), nem que essa arena política não possa ser ‘despolitizada’, tendo papel mais de encenação do que de esfera pública (idem ib.). Mas seu caráter de arena política se afirma mesmo quando não cumpre o papel que normativamente se espera dele. Essa afirmação é especialmente verdadeira em um cenário em que os meios de comunicação seguem sendo a principal fonte de informação para os cidadãos, “num mundo no qual nossas vidas são afetadas continuamente por fatos que ocorrem longe dos nossos olhos – o fenômeno que a literatura chama de ‘dependência cognitiva’” (MIGUEL e BIROLI, 2011, p. 79).

⁶ Esta tese tem como centro a relação das emissoras de televisão com os agentes políticos, inserida no debate maior da relação entre comunicação e política. No decorrer deste capítulo, tratarei dessa relação específica quando houver singularidades relacionadas ao meio televisivo. Nos demais casos, tratarei do conjunto dos meios de comunicação, sem estabelecer uma diferenciação.

Na esfera ‘mundana’, essa faceta imbricada se revela a partir da identificação da mídia jornalística como uma instituição política. Timothy Cook mostra, baseado na realidade dos Estados Unidos, que notícias são resultado de negociações entre fontes políticas e jornalistas (COOK, 1998, p.87)⁷. Tal caracterização pode ser aplicada, sem necessidade de grandes adaptações, à realidade brasileira. Em função de sua forma narrativa e de sua dimensão comercial, no jornalismo a conquista de credibilidade e reputação – recursos simbólicos escassos e disputados – se dá a partir da obtenção de informações em primeira mão (‘furo’) (MIGUEL, 2008) e da prática de seu papel de vigilância em relação ao Estado (WAISBORD, 2000). Ao mesmo tempo, autores da ciência política e da comunicação mostram como critérios de noticiabilidade apontam para a personalização e dramatização dos fatos políticos (ALDÉ e VASCONCELLOS, 2007; WAISBORD, 2000; PORTO, 2011), com prevalência de um enquadramento episódico, com foco em eventos, em vez de um enquadramento temático, que aborde o contexto além dos fatos imediatos (IYENGAR, 1991). Estes critérios não afetam apenas o cotidiano jornalístico e da política, mas grandes narrativas que sustentam politicamente os governos e que moldam a cultura política do país. Como aponta Miguel (2008, p. 257), a própria forma narrativa da notícia privilegia um enfoque estratégico “que privilegia a busca por poder, em que há atores-adversários claramente definidos, uma disputa muito evidente e momentos de clímax em que a disputa se resolve, ainda que provisoriamente”. Dessa forma, o noticiário político contribui para fixar um campo político centrado sobre si, referenciado apenas pela conquista do poder, em que problemas concretos perdem substância (MIGUEL, 2002, p. 174).

A terceira esfera que revela a ligação orgânica entre os dois campos no Brasil é estrutural. Parte significativa da comunicação de massa (televisão e rádio) se organiza como um serviço público cuja criação e funcionamento dependem diretamente de regulação estatal, aqui fortemente sustentada no Poder Executivo (LIMA, 2001). Ela não se realiza nem técnica nem economicamente descolada da dinâmica institucional. Expressão forte dessa relação é a existência de muitas emissoras no país controladas por políticos em exercício de mandato no Legislativo ou Executivo. Suzy dos Santos traz um exemplo anedótico:

No limiar da década de 80 um repórter da Rádio Rural, de Concórdia-SC, abria espaço para o depoimento do ex-senador Atílio Fontana: “Senador, o microfone é todo seu”; o Senador, ciente das suas posses, externava: “não só o microfone, meu rapaz, mas a rádio toda”. (SANTOS, 2006, p. 1)

⁷ Este argumento será desenvolvido mais à frente.

Essa dimensão nada sutil de relação entre mídia e política é fruto de um processo histórico que não pode ser compreendido de forma separada da dinâmica social e política do país.

Reconhecida a relação orgânica e indissociável dos campos político e midiático, é possível identificar suas modalidades de interação mais relevantes. Elas podem ser divididas em quatro dimensões: **a) estrutural**, que inclui a definição de regras de funcionamento para televisão e rádio, a distribuição das concessões de serviço público, a posse e direção de emissoras por políticos com mandato e realização da comunicação como serviço público, além da propaganda partidária e do horário eleitoral gratuito; **b) institucional**, sustentada na relação direta e cotidiana dos jornalistas com agentes políticos, e que inclui a cobertura da política e de processos eleitorais, os escândalos político-midiáticos, a produção da agenda pública, as iniciativas de fiscalização do poder político e a função da mídia como termômetro da opinião pública, entre outros aspectos; **c) cultural**, que agrega a incidência estratégica mútua de longo prazo entre os campos, como a formação de identidade, o poder simbólico e o impacto dos meios sobre a cultura política; e **d) econômica**, onde se situa o lugar do Estado como anunciante, o papel dos meios de comunicação no funcionamento da economia e na legitimação de um pensamento hegemônico de cunho liberal, e outras relações conjuntas dos dois campos – da política e da mídia – com o campo econômico.

Cada uma dessas modalidades de interação deve ser analisada a partir de seus desdobramentos concretos no contexto brasileiro.

As modalidades de interação entre meios de comunicação e política

Relação Estrutural – O histórico da relação entre Governo e empresas de televisão no Brasil

O nascimento da televisão no Brasil se deu já sob o signo de tensão que marcaria seu desenvolvimento. Na época da inauguração da TV Tupi, em 1950, o grupo Diários e Emissoras Associadas, de Assis Chateaubriand, possuía 23 jornais, 28 emissoras de rádio, duas revistas de grande circulação (O Cruzeiro e A Cigarra), 12 revistas infantis, agência de notícias, indústrias químicas, laboratórios farmacêuticos, um castelo na Normandia, dez fazendas espalhadas pelo Brasil e a maior coleção de arte do país (LINS, 2013, p. 126). Poucos anos depois,

Chateaubriand usava a Tupi para fazer propaganda contra o antigo aliado Getúlio Vargas, buscando forçar que ele desistisse da Petrobras (MANESCHY, 2014).

Ao voltar para o governo naquele ano, Vargas, que até 1945 controlara o setor de imprensa com o Departamento de Imprensa e Propaganda, já não tinha os mesmos instrumentos à mão. Os princípios regulatórios do setor haviam surgido com o decreto pioneiro para o rádio em 1931⁸: vinculação entre radiodifusão e interesse nacional, livre recepção pelo público, diretrizes educativas, monitoramento pelo Estado da prestação de serviços por particulares e proibição da posse por estrangeiros (PIERANTI, 2011, p. 13). Esses princípios foram a base do desenvolvimento da televisão nos seus primeiros anos.

O sistema brasileiro nascia inspirado no norte-americano, com uma Comissão Técnica de Rádio que fazia as vezes de órgão regulador. Mas este modelo começaria a perder força com a reorientação da dinâmica de relações entre Estado e empresas no novo surto de industrialização a partir de 1955. Estabeleceram-se ali as bases do modelo atual de radiodifusão atual: “concentrador de propriedade e da produção de programas, dependente, de alcance nacional, fortemente comercializado, massificante e apoiado no entretenimento” (AMORIM, 1983).

Em 1961, o presidente Jânio Quadros publicou decreto com uma série de regras para o setor, como cotas de filmes brasileiros e restrições à veiculação de publicidade e a sorteios⁹. No mesmo ano, o governo suspendeu por dois a programação da Rádio Jornal do Brasil depois de transmitir notícia que contrariava o presidente. Outro decreto ainda determinou o prazo máximo de três anos para as outorgas de televisão (PIERANTI, 2011, p.19). Esse conjunto de medidas de Jânio levou as empresas de radiodifusão a se organizarem para estabelecer um novo marco regulatório para o setor (idem, p. 20). O Código Brasileiro de Telecomunicações seria aprovado em 1962 definindo as regras centrais que organizam o setor até hoje. A Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e Televisão foi criada naquele ano, no contexto da criação do código, e seu *lobby*, coordenado pelos Diários Associados de Chateaubriand, pela Rádio Globo do Rio de Janeiro e pela Rádio Jornal do Brasil¹⁰, foi responsável pela derrubada dos 52 vetos estabelecidos pelo presidente João Goulart. Os vetos buscavam manter mais poder nas mãos do Estado brasileiro, especialmente pela tentativa de impedir a fixação de prazo legal de 15 anos para as outorgas de TV e 10 anos para as de rádio, e de inibir o processo de renovação praticamente automático estabelecido no artigo 33. A derrubada dos vetos manteve a renovação

⁸ Durante o governo do próprio Getúlio Vargas, pelo decreto 20.047

⁹ Decreto 50.450/61

¹⁰ <http://www.abert.org.br/web/index.php/quemsomos/historiaabert>

automática e os prazos alongados. A regulamentação do setor tinha DNA empresarial, e era fruto de uma demonstração de força dos radiodifusores junto ao Congresso Nacional.

O texto do Código centrava a regulação na dimensão técnica e administrativa. Não se estabeleciam limites à propriedade e as exigências quanto à programação eram mínimas, como limite de 25% de tempo voltado para publicidade comercial e garantia de pelo menos 5% de programação jornalística. O modelo brasileiro fortalecia seu caráter privado, mas, diferentemente do caso norte-americano, que estabelecia limites para audiência potencial das empresas e impedia, por exemplo, a propriedade cruzada de televisão e jornais, a opção feita aqui limitava ao mínimo os princípios de interesse público norteadores do serviço (RAMOS, 1997).

A expansão sob a ditadura militar

A ditadura militar incluiu novos elementos no desenvolvimento do sistema de televisão. A TV Globo surgiu em 1965, herdando das outras empresas do grupo, em especial do jornal 'O Globo', a proximidade com o regime (HERZ, 1991). Dois anos depois, foi publicado um decreto-lei que estabelecia limites à concentração de propriedade nas emissoras. O decreto nascia com dois objetivos: impedir minimamente a concentração de frequências de televisão e rádio e, ao mesmo tempo, estabelecer regras de controle de conteúdo. O decreto é revelador de um duplo agir da ditadura em relação às comunicações. De um lado, pela natureza militar, adotava uma perspectiva centralizadora e autoritária e trabalhava para impedir um crescimento sem controle do setor privado. Por outro, adotava medidas discricionárias e orientadas a fortalecer aliados ou enfraquecer atores específicos. No final da década de 1960, os Diários Associados perdiam força, a Excelsior era perseguida pelo regime e a Globo se tornava um parceiro estratégico da ditadura (idem ib.).

As operações de televisão da Globo foram antecedidas de um acordo de assistência técnica da emissora com o grupo Time-Life, grupo de mídia dos Estados Unidos, assinado em 1962, que se mostraria muito mais do que um acordo técnico, com a injeção de capital estrangeiro numa empresa de radiodifusão brasileira¹¹. Em 1966, o acordo foi considerado ilegal pela CPI criada para investigá-lo, mas a punição foi suspensa no ano seguinte pelo regime militar. Entre 1962 e 1966, o grupo Time-Life havia investido mais de 6 milhões de dólares, quantia expressiva para a época (HERZ, 1991). Aliada do poder, a Rede Globo cumpriria papel

¹¹ A obra citada de Daniel Herz, *A história secreta da Rede Globo*, desvenda em detalhes tanto o acordo com o grupo Time-Life como todo o jogo político que o sustentou durante a década de 60.

estratégico para os governos militares, especialmente a partir do governo Médici. O Jornal Nacional, aliás, nasce junto com a presidência de Médici (VIEIRA, 1985).

Médici estabeleceu como meta do sistema de telecomunicações a integração nacional. A integração, neste caso, era técnica, política e cultural. Com a criação da Telebrás em 1972 e a operação de satélites, tornava-se verdadeiramente possível redes nacionais de televisão. A Globo passou a combinar excelência artística, especialmente na dramaturgia, com apoio técnico para a formação de redes com emissoras afiliadas. Estavam criadas as condições para sua expansão.

A presença de nomes vindos da publicidade com boa visão do negócio de televisão, como José Bonifácio de Oliveira Sobrinho (Boni) e Walter Clark, de talentos da criação dramática, como Janete Clair e Dias Gomes, aliado a um jornalismo pró-regime¹² e à crise de suas concorrentes fez com que a Globo se tornasse a emissora de referência para a televisão brasileira. Sua audiência em 1980 chegava a média de 70% dos aparelhos ligados (HERZ, 1987, p. 242). Além disso, entre 1977 e 1980, Globo recebia 85% do investimento publicitário, contra 11% da Tupi e 4% de outras emissoras (idem, p. 243). A Record, que já existia desde a década de 1950, chegou a ter momentos importantes com os festivais de música, mas não ganhou a mesma projeção que a emissora carioca.

Esse domínio foi construído durante a década de 1970, em um período marcado por uma relação de proximidade política da Globo tanto com os presidentes da República quanto com os responsáveis pela censura. Houve, contudo, naquele período, alguns conflitos relevantes com o Ministério das Comunicações. Pesquisa feita por José Eduardo Romão nos arquivos pessoais de Ernesto Geisel, do Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil da Fundação Getúlio Vargas (CPDOC/FGV), revela dois aspectos da relação entre a Globo e o regime militar à época. Por um lado, ótima relação com o Ministro da Justiça, Armando Falcão, e várias sinalizações da empresa ao Presidente da República, feitas por intermédio do ministro, como revela esse excerto de maio de 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 [...]. (apud ROMÃO, 2010, p. 108)

¹² Tornou-se célebre a frase de Médici sobre o Jornal Nacional: "Sinto-me feliz todas as noites quando ligo a televisão para assistir ao jornal. Enquanto as notícias dão conta de greves, agitações, atentados e conflitos em várias partes do mundo, o Brasil marcha em paz, rumo ao desenvolvimento. É como se eu tomasse um tranquilizante após um dia de trabalho." (LIMA et al., 1985, p. 36).

Por outro, dificuldades com o ministro das Comunicações, Euclides Quandt de Oliveira, que tentava frear a expansão da Globo, visando a conter seu poderio. Trecho de sua comunicação ao Presidente Geisel em maio de 1978 é revelador.

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". (apud ROMÃO, 2010, p. 108)

A disputa entre o Ministério das Comunicações e a Globo se acirrou em julho daquele ano, gerando recados diretos de Roberto Marinho ao governo, como revela Romão.

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'. (...) Roberto Marinho teria dito que "o comportamento da Rede Globo fá-la merecedora de atenção e favores especiais do Governo" (sic.). (ROMÃO, 2010, p. 108-109)

Marinho venceu a batalha com Quandt, que não conseguiu limitar a emissora, mas o Ministério das Comunicações buscou criar concorrência por meio da inserção de duas novas emissoras. Em 1981, o Sistema Brasileiro de Televisão (SBT) e a TV Manchete, que substituíram a Tupi e a Excelsior, viriam se unir à Globo, à Record e à Bandeirantes, que havia estreado no final dos anos 60, como partes do sistema de televisão aberta do país (HERZ, 1987). Silvio Santos e Adolpho Bloch não foram os únicos a disputar as concessões. À época, também a Abril e o Jornal do Brasil tentaram obter concessões, mas a ditadura não quis fortalecer empresas que tinham alguma independência política, como explica o professor Murilo Ramos.

Por que o Jornal do Brasil e a Abril não ganharam as outorgas? Porque eles [os militares] queriam um jornalismo dócil à ditadura, isso é fato. Então o Bloch e o Silvio Santos ofereciam isso para eles. Só que se você pega, com todos os defeitos, um Civita, o velho Victor naquele início, se você pega a família Nascimento Brito e o Jornal do Brasil e entrega uma TV para ele, não sei se a história teria sido outra. Não sei se a Abril teria vivido todas as

vicissitudes que ela viveu quando ela tentou entrar em TV por assinatura, se ela tivesse tido cuidado de, naquele momento, entender do negócio do audiovisual e sair do negócio de revista. E não sei se o Jornal do Brasil, com aqueles caras que faziam o jornalismo bem-feito lá, que aí era mais jornalismo mesmo, se não ia ser uma outra coisa (RAMOS, 2017)

Assim, em nome de não dar poder a empresas que poderiam potencializar o discurso contra a ditadura, os militares, ainda que preocupados com o poder da Globo, terminaram por reforçá-lo. Talvez tenha se perdido, naquele momento, a última oportunidade de se criar concorrentes com real condição de competição com a emissora do Jardim Botânico.

Renovado o quadro de concessionários, a década de 1980 marcaria a consolidação do modelo de expansão das redes de televisão: cabeças de rede sediadas no Rio de Janeiro e em São Paulo distribuíam conteúdo para afiliadas em todo o país, com cerca de 90% da programação produzida de forma centralizada (VIEIRA, 1985). A expansão das afiliadas se deveu, em grande parte dos casos, à concessão de emissoras para políticos com mandato eletivo. A prática se tornou recorrente com Figueiredo e cresceu com Sarney (MOTTER, 1994), tornando-se moeda de troca política. Figueiredo, em seis anos, concedeu 634 outorgas, volume já expressivo. Sarney, em três anos e meio – de 15/03/85 a 5/10/88 –, distribuiu 1.028 outorgas, sendo 25% delas no mês de setembro de 1988, que antecedeu a promulgação da constituição (idem ib.). O Diário Oficial da União do dia 29/9/88, seis dias antes de promulgada a Constituição, trouxe 59 outorgas em um só dia, todas assinadas na noite anterior, o que a fez ficar conhecida como a “noite negra” (idem ib.). Com raras exceções, os beneficiados foram parlamentares, que direta ou indiretamente (por meio de seus familiares ou sócios) receberam as outorgas em troca de apoio político a projetos de Sarney, especialmente os cinco anos de mandato e o regime presidencialista. “Dos 91 constituintes que [notoriamente¹³] foram premiados com pelo menos uma concessão de rádio ou televisão, 84 (92,3%) votaram a favor do presidencialismo e 82 (90,1%) votaram a favor do mandato de cinco anos” (idem ib.).

O sistema de radiodifusão configurava-se como a expressão de um capitalismo baseado em concentração privada sustentada por ações estatais. “O que parecia uma tendência oligopolista alimentada pela busca do poder político e lucro, objetivos da iniciativa privada, institucionaliza-se como proposta de governo” (VIEIRA, 1985). Rocha Filho aponta, ainda assim, um aspecto positivo dessa expansão ilimitada. “Como efeito da política de expansão ‘pragmática’ das telecomunicações, o espaço público eletrônico no Brasil se ampliou

¹³ Nota minha. Uso “notoriamente” porque estes foram os que o autor, Paulino Motter, identificou como tendo sido beneficiados, já que muitos deles usavam testas-de-ferro ou entregavam as concessões a parentes que não foram identificados.

consideravelmente, embora durante longo período fosse regido pela censura” (ROCHA FILHO, 1991). Configurava-se no Brasil a televisão como o espaço público de maior importância. A possibilidade de assistir aos meios era cada dia maior, mas a acessibilidade à produção das mensagens era restrita a uma elite poderosa, influente e comprometida com os interesses governamentais. Nas palavras do autor, “o privado revestia-se de uma função pública, era exercido em nome de interesses nacionais” (idem, 1991).

A política da transição

A transição para a democracia revelaria a força do setor de radiodifusão junto ao setor político. A Globo iniciou uma ação política para garantir a presença de Rômulo Villar Furtado à frente da secretaria geral do Ministério das Comunicações. A preocupação com a manutenção de Furtado se dava porque ele era o homem de confiança da emissora, e porque, por estar no cargo desde 1974, coordenava projetos importantes, como a reforma do Código Brasileiro de Telecomunicações. Ao mesmo tempo, foi entregue a Tancredo nesse mesmo período um documento em que 180 parlamentares declaravam apoio à indicação de Freitas Nobre para o Ministério das Comunicações.

Diante da polarização entre Freitas Nobre e Antonio Carlos Magalhães, Roberto Marinho, que já havia participado de almoço com Tancredo no dia da eleição deste no Colégio Eleitoral, teria feito uma exigência, dizendo que “podia até rediscutir o nome do ministro, mas Rômulo Villar Furtado deveria permanecer na secretaria geral” (HERZ, 1991). O apoio estratégico de Antonio Carlos Magalhães à sua eleição levou Tancredo a determinar que o político baiano ocuparia, em seu governo, o ministério que quisesse (idem ib.). Tancredo morreu antes de assumir a presidência, mas Sarney manteve o compromisso e nomeou Magalhães para as Comunicações, mantendo Rômulo Villar Furtado à frente da secretaria geral do órgão.

O episódio revela o funcionamento, na radiodifusão, do modelo de anéis burocráticos descrito por Fernando Henrique Cardoso (1975, p. 183): redes de articulação dos interesses privados e setores da tecnocracia estatal que concentram boa parte das decisões importantes e ditam diretamente os rumos das políticas públicas.

Constituinte e as novas regras

O processo constituinte estabelece um embate entre uma visão democratizante e outra conservadora na definição do modelo estrutural das comunicações no país. Era o momento de se rever o modelo autoritário e de censura estabelecido pela ditadura militar. Poderia também

ser a oportunidade de reavaliar o processo de concessões de rádio e televisão, buscando diminuir a influência política, e de reestabelecer algumas regras de interesse público que pudessem superar o modelo do Código Brasileiro de Telecomunicações. A primeira parte, consensual entre empresários e setores progressistas da sociedade civil, foi bem-sucedida; já a segunda enfrentou a barreira do empresariado da comunicação.

A disputa foi tão grande que a Comissão da Família, da Educação, Cultura e Esportes, da Ciência e Tecnologia e da Comunicação teve seu relatório rejeitado duas vezes e não enviou texto para a Comissão de Sistematização (LIMA, 2001). O texto final, fruto de arranjos feitos na Comissão de Sistematização, estabeleceu os seguintes pontos principais: garantia da liberdade de expressão; proibição de monopólios e oligopólios diretos e indiretos dos meios de comunicação; obrigações de regionalização da produção de televisão e estímulo à produção independente; complementaridade dos sistemas público, estatal e privado de rádio e televisão; necessidade de o Congresso apreciar os atos de concessão do Poder Executivo; criação de Conselho de Comunicação Social, de caráter auxiliar ao Senado.

À época, o texto foi considerado uma derrota dos setores progressistas, embora tenha garantido alguns avanços. A Constituição aprovada abriu espaço para o estabelecimento de medidas mais claras anticoncentração e para o estabelecimento de princípios de interesse público, como a regionalização da programação e o espaço para a produção independente. Por outro lado, não criou um órgão regulador independente, como queriam a Federação Nacional dos Jornalistas e a Associação Brasileira de Imprensa, e manteve no Poder Executivo o poder de outorga das concessões, incluindo apenas a apreciação do ato pelo Congresso.

Esse aspecto merece destaque no contexto desta tese. É revelador o fato de as próprias empresas de radiodifusão lutarem para manter as outorgas sob responsabilidade do Poder Executivo e impedirem a aprovação de um órgão regulador que mantivesse independência em relação aos governos, no modelo das agências, por exemplo. A opção expõe uma característica estruturante da radiodifusão brasileira, que é a aliança do setor privado com o governo federal na manutenção de um modelo dependente de comunicação. Afasta, ademais, a hipótese de que às emissoras interessaria um projeto liberal, com plena autonomia em relação aos governos. Não se pode simplificar, é fato, a aliança entre emissoras de televisão e Estado. Ela não surge aqui como simples reprodução de um interesse de classe, embora também o seja. Como aponta Fernando Henrique Cardoso (1975, p. 179), para explicar o sentido, o alcance e os limites das políticas emanadas do Estado “é preciso ir além do reconhecimento estrutural da determinação de classe”.

No contexto da dinâmica do Estado brasileiro, a aliança entre governo federal e emissoras de televisão aparenta ser uma relação de tensão e interesse mútuos. O Governo Federal prefere manter em suas mãos (e não em um órgão independente) o poder discricionário para concessão de outorgas, a fim de preservar o caráter político da decisão; por seu lado, as emissoras já consolidadas também preferem operar na base política, sem oportunizar processos republicanos que possam abrir espaço para concorrentes ou impor práticas de abertura e transparência dos procedimentos de outorga. Ademais, por conta de um modelo de renovação praticamente automática, desde a década de 1990 a questão das outorgas passou a ser administrada apenas em uma dimensão cartorial. Nunca houve, por exemplo, definição de obrigações em cadernos de encargos, como ocorre em países como Reino Unido, França e Portugal. E processos públicos de escolha de novos concorrentes foram adotados em 1996 apenas para novas outorgas (não para renovação), depois de consolidado um domínio comercial das grandes emissoras.

Trata-se, assim, de um modelo de capitalismo monopolista apoiado pelo Estado, em que não há concorrência ou abertura a novos atores. Como detecta Herz:

Essa política de radiodifusão reduz o serviço público a uma atividade meramente privada-comercial. Mas é uma política tão incoerente, que nem esse caráter privado-comercial é adequadamente administrado: não há avaliação de mercado para viabilizar as emissoras, as concessões são superpostas indiscriminadamente e a abrangência geográfica das emissoras é aumentada arbitrariamente, só para citarmos alguns aspectos. (HERZ, 1991)

Estagnação e declínio

O capítulo da Comunicação Social na Constituição tem parte significativa de seus princípios ainda não regulamentada. Três décadas depois de sua promulgação, não há definição legal do que constituem monopólios e oligopólios na comunicação, não foi definido o percentual de produção regional nem as formas de estímulo à produção independente previstas no artigo 221 e a complementaridade dos sistemas público, privado e estatal não foi demarcada de modo a evitar uma super-representação do setor privado com fins de lucro.

Nas décadas de 1990, 2000 e 2010, o surgimento e desenvolvimento da TV por assinatura e da Internet gerou impactos na audiência do setor, sem, contudo, afetar diretamente a receita publicitária, que cresceu de R\$ 5,3 bilhões em 2001 (correspondente a cerca de 57% do bolo publicitário total) para R\$ 9,5 bilhões em 2005 (correspondente a cerca de 61%) (POSSEBON, 2009, p. 287). Em 2014, o faturamento da TV aberta chegou a R\$ 23,4 bilhões,

configurando 58,5% do total do bolo publicitário, que alcançava cerca de R\$ 40 bilhões (RIBEIRO, 2015). A participação das diversas mídias se dava como no gráfico abaixo.

Gráfico 1

Fonte: Projeto Inter-meios (RIBEIRO, 2015)

Desde 2015, foram interrompidos os trabalhos de medição do Projeto Inter-meios, historicamente responsável por esses dados. O instituto Kantar/Ibope passou a fazer medições tomando por base o preço cheio das tabelas publicitárias, o que desfigura os números e impede comparações.

Na concorrência entre as emissoras de TV aberta, a audiência da Globo caiu de 68% de média anual de *market share* em 1993 para 50,5% em 2000, mas se recuperou no início daquela década chegando a 56% em 2004 (POSSEBON, 2009, p. 288).

Em números absolutos, houve uma queda na audiência total, puxada especialmente pelo declínio da Globo, ainda que a emissora siga líder absoluta e tenha voltado a crescer em audiência nos últimos anos. Os números abaixo trazem a média anual medida pelo Painel Nacional de Televisão para as três principais emissoras do país, reunindo dados de 15 praças.

Gráfico 2

Fonte: elaboração própria, a partir de dados do Ibope, Painel Nacional de Televisão

A queda de audiência, contudo, não implica diminuição da receita publicitária. Em 2017, a Globo fechou o ano com faturamento de R\$ 14,8 bilhões, enquanto a Record faturou cerca de R\$ 1,8 bi e o SBT menos de R\$ 800 milhões (ALMEIDA, 2018). A magnitude do valor recebido pela Globo deve-se, entre outros fatores, ao mecanismo de bonificação por volume, que garante às agências de publicidade bônus crescente de acordo com o volume investido. Os dados de receita e lucro líquido da Globo na última década permitem ver como a empresa teve receita crescente até 2014 e lucro estável em todo o período.

Gráfico 3

R\$ Milhões	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Receita líquida	8.734	9.513	12.596	14.635	16.243	16.045	15.332	14.801
Lucro Líquido	2.744	2.167	2.948	2.503	2.357	3.066	1.956	1.853

Fonte: Teleco Consultoria (TELECO, 2018), a partir dos dados da emissora

As tendências são, assim, contraditórias. A TV aberta diminui a audiência total, mas mantém a participação no bolo publicitário. De forma análoga, a Globo tem diminuído sua audiência¹⁴, mas não tem tido perdas significativas em sua receita e lucro líquido.

Controle da concorrência

Nos seus aspectos principais, o mercado de TV aberta é bastante estável. A Globo é líder de audiência desde 1971, nunca tendo sido realmente ameaçada, e os quatro principais atores no mercado têm no mínimo 37 anos de participação.

O mercado de televisão não é, afinal de contas, minimamente aberto. O modelo de outorga e renovação da concessão pública organiza o sistema de maneira que o controle sobre o acesso à esfera pública seja concedido pelo próprio Estado para gerenciamento ‘eterno’ por atores privados, com quase nenhuma contrapartida. Embora as concessões tenham prazos determinados de 10 anos para rádio e 15 anos para televisão, sua renovação se dá, na prática, de forma automática, já que: a) não há processo de avaliação do cumprimento das obrigações de interesse público, nem definição de qualquer compromisso relativo à outorga¹⁵; b) o processo de renovação demora em média sete anos e as emissoras permanecem no ar em função de uma licença precária garantida automaticamente; c) ainda que o Poder Executivo defina pela não-renovação, ela depende de rito especial previsto especificamente para as comunicações no artigo 223 da Constituição, com a aprovação de no mínimo dois quintos do Congresso Nacional, em votação nominal; d) enquanto para novas outorgas há um processo de licitação, para a renovação não há nenhuma abertura para outros interessados em explorar o serviço (INTERVOZES, 2007). Trata-se, na prática, da gestão privada de um bem público.

¹⁴ Embora a Record tenha crescido, a maior parte da perda de audiência da Globo não tem sido absorvida por qualquer concorrente direto, mas pela Internet e serviços de vídeo sob demanda.

¹⁵ Como um caderno de encargos, presente em quase todas as outras concessões de serviços públicos, que estabelece obrigações detalhadas e compromissos para o concessionário no período daquela outorga.

Modalidades de relação estrutural

O sistema de comunicação brasileiro faz conviver o atraso e o moderno. Por um lado, uma estrutura moderna de cabeça-de-rede com produção de qualidade, em termos de quadros técnicos envolvidos e investimentos por parte das emissoras. Por outro, um sistema rebaixado de afiliadas com baixíssima especialização, baixa produção local, constante subordinação ao poder político e inexistência de autonomia em relação à cabeça-de-rede, com poucas exceções. Aparentemente, não há por parte dos radiodifusores locais, que comandam as afiliadas, o interesse em produzir grande parte de sua programação. O modelo concentrado oferece exatamente o que ele precisa: condição de transmitir uma programação majoritariamente feita nos grandes centros com um pequeno tempo para uso político de sua própria estação. Se há dúvidas sobre o papel político dos meios de comunicação no país, a longa relação de políticos e emissoras funciona como indicador de que este papel é relevante.

Segundo levantamento constante em ação do PSOL no STF, 41 deputados e 7 senadores eram sócios de canais de rádio e TV em 2011 (PSOL, 2011). Naquele mesmo ano, a Transparência Brasil apontava um número ainda maior: 52 deputados e 18 senadores (TRANSPARÊNCIA BRASIL, 2011). A organização inclui casos de posse por parentes diretos, mas não inclui os “testas de ferro”, cuja comprovação é mais difícil. Levantamento do Instituto Projor mostrou que pelo menos seis deputados chegaram a votar pela outorga ou renovação de suas próprias concessões (EGYPTO, 2007).

Talvez o aspecto mais democrático na relação estrutural entre políticos e televisão seja o direito de antena garantido aos candidatos durante as eleições¹⁶. O processo definido pela lei eleitoral¹⁷ garante espaço a todos os partidos com candidatos, sendo 90% do tempo distribuído de forma proporcional ao número de cadeiras dos partidos na Câmara dos Deputados. Contudo, o número de dias e a duração diária dos programas vêm diminuindo nas últimas reformas da lei eleitoral.

Sem pluralismo

As características estruturais descritas nesta seção mostram a ligação orgânica do mercado de televisão com o sistema político e evidenciam a ausência de regras que garantam pluralismo e diversidade. Pelo papel das emissoras de televisão na circulação de pontos de vista e valores que organizam o repertório informativo e cultural, o acesso aos meios de comunicação

¹⁶ Até 2017, esse direito era também garantido aos partidos políticos em períodos não eleitorais, mas a reforma eleitoral o eliminou.

¹⁷ Lei 9.504/97

deve ser compreendido como afim à problemática da representação política. Esse reconhecimento implicaria investimentos políticos na democratização do setor. Como aponta Miguel:

A democratização da esfera política implica (...) tornar mais equânime o acesso aos meios de difusão das representações do mundo social. (...) O caminho, portanto, não passa pela "neutralidade" dos meios de comunicação, como se depreende do modelo habermasiano da esfera pública, mas por um verdadeiro pluralismo, que os mecanismos de mercado, por diversas razões, não proveem (MIGUEL, 2002, p. 164).

Embora se discutam desde a década de 1970 possíveis modificações no Código Brasileiro de Telecomunicações, o regulamento que incide sobre rádio e televisão no Brasil segue sendo o de 1962. O resultado prático é, no campo da TV aberta, uma opção do Estado, por ação ou omissão, em manter o domínio econômico e cultural da Globo. Essa opção não se deu por fora de um contexto em que a Globo disputou (e ganhou) esse espaço do ponto de vista político, cultural e econômico – com competência na produção de dramaturgia e profissionalismo no exercício do jornalismo.

Por muito tempo, como ficou claro, essa opção foi explícita – por interesse de governos militares ou civis. Contudo, tanto no governo Fernando Henrique Cardoso quanto no governo Lula, houve movimentos por parte do ministro Sérgio Motta, no primeiro caso, e Franklin Martins, no segundo, para buscar alterar essa situação. No período FHC, durante a gestão de Sérgio Motta à frente do Ministério das Comunicações, foram elaboradas pelo menos seis versões de anteprojeto de uma nova Lei Geral da Comunicação Eletrônica. Nenhuma delas, contudo, foi apresentada publicamente nem chegou ao Congresso Nacional. No período de Lula, a Conferência Nacional de Comunicação produziu resoluções transformadas em anteprojeto de lei a partir de grupo coordenado por Franklin Martins. Mas o projeto nunca foi encaminhado pela presidente Dilma Rousseff.

O fato é que a simples proposição de debate que poderia incidir sobre a questão da concentração no setor gerou, nos dois casos, reações significativas dos possíveis afetados. A mais afetada por qualquer medida anticoncentração seria certamente a Globo.

O Grupo Globo reúne veículos de diversos segmentos. Na televisão, são cinco emissoras próprias (Rio de Janeiro, São Paulo, Belo Horizonte, Brasília e Recife) e a atuação como cabeça-de-rede com relação com afiliadas que cobrem todo o território brasileiro. Na TV paga, mantém a Globosat, que inclui mais de 30 canais, incluindo GloboNews e SporTV. Na Internet, mantém o maior portal brasileiro, o Globo.com. É dono dos jornais O Globo, Valor Econômico

e Extra, e das revistas Época, Galileu, Marie Claire, entre outras. Mantém ainda a rádio CBN, líder no segmento de notícias, e Globo AM e FM.

Na televisão, é líder de audiência desde 1971. O auge de seu domínio foi entre o final da década de 1970 e o início de 1990. Em 1994, chegou a bater a média anual nacional de 28,4 pontos de audiência, com quase 70% de *market share* médio de audiência. Mesmo com declínio recente de índices absolutos, a emissora permanece como líder de audiência, tendo declarado recentemente manter alcance diário de cerca de 100 milhões de pessoas¹⁸. Como já descrito, a emissora tem receitas anuais na faixa de R\$ 15 bilhões e lucro líquido na faixa de R\$ 2 bilhões (TELECO, 2018).

Com o tamanho obtido pelo crescimento sem concorrentes significativos, a Globo passou a ocupar um espaço de grande poder na relação com o campo político. Qualquer tentativa de transformar a legislação do setor não tem como ser enfrentada sem levar a conta a dependência que o governo tem da emissora para a manutenção de sua imagem. Ademais, os cálculos políticos certamente teriam de considerar que, após o eventual desgaste da discussão no Poder Executivo, qualquer projeto teria de passar pelo Congresso Nacional. A questão que parece estar por trás da passividade dos governos é se seria possível gerar resultados de redução efetiva do poder da mídia, ou se a controvérsia geraria apenas uma erosão política sem resultados práticos.

Esse raciocínio fez com que, em vários momentos, a busca dos governos fosse por aproximação e tentativa de interlocução política com a emissora. Como fruto dessas opções e da ausência de outras, em todo o período que vai de 1969 até 2013, o Estado brasileiro escolheu a Globo como seu par de dança.

Relação Institucional

A relação institucional da comunicação com a política se dá a partir da dinâmica cotidiana de jornalistas com agentes políticos. É a modalidade de interação que dá corpo à relação entre os dois campos e inclui toda a cobertura política, suas motivações e seus efeitos. De certa forma ela pode ser sintetizada naquilo que Cook denomina negociação sobre noticiabilidade. “Atores políticos e jornalistas (e só ocasionalmente cidadãos) interagem numa constante, mas implícita, série de negociações sobre quem controla a agenda, o que pode ser

¹⁸ <http://g1.globo.com/fantastico/noticia/2017/10/globo-fala-com-mais-de-cem-milhoes-de-pessoas-cada-dia.html>

perguntado, onde e quando, e que resposta seria adequada” (COOK, 1998, p. 12). Mas não se compreende a organicidade dessa relação sem se entender a caracterização da mídia jornalística como instituição política.

Uma das contribuições mais importantes para isso foi dada exatamente por Timothy E. Cook (1998). O autor constrói o entendimento da mídia jornalística como instituição em contraponto, em primeiro lugar, à perspectiva organizacional. Para Cook, uma abordagem organizacional poderia esperar respostas diversas para diferentes públicos, ambientes, tecnologias e recursos. Contudo, a despeito das diferentes tecnologias, prazos e públicos, os meios jornalísticos são “estruturados similarmente na sua organização interna, na maneira como eles interagem com as fontes, no formato que eles usam e no conteúdo que eles provêm” (COOK, 1998, p. 64)¹⁹. Eles não devem ser pensados, então, como um conjunto de organizações diversas ou mesmo como instituições individuais, “mas coletivamente como uma única instituição social” (idem ib.).

Instituições são tomadas aqui a partir do entendimento de que agência e estrutura se combinam na explicação de fenômenos sociais. À medida que as organizações e procedimentos que dão forma à política se tornam “estáveis, recorrentes e com modelos de comportamento valorados, elas se tornam instituições políticas” (idem, p. 66). Cook não desliga as instituições, contudo, do contexto político e social, e as entende como o resultado de conflito e dominação de longa data e em curso (idem ib.). De fato, instituições são moldadas historicamente como forma de enquadrar um fazer num modo dominante. Elas são, portanto, reflexo de uma dada hegemonia.

O ofício e a oficialidade do jornalismo

Por sua natureza econômica e cultural, a rotina jornalística implica trazer à tona histórias e notícias todos os dias. Isso leva os jornalistas à necessidade de “rotinizar o não esperado” (COOK, 1998, p. 73). Essa rotina passa pelo estabelecimento de relações perenes com fontes – em geral, agentes políticos. A prevalência de fontes oficiais se deve a diversos fatores. Cook destaca duas em especial: o fato de agentes políticos serem amplamente reconhecidos como autoridades, o que evita contestação ou necessidade de justificar a opção, e a dificuldade de organizações não oficiais se colocarem como fontes (COOK, 1998, p. 97). Deve-se, contudo, acrescentar mais três motivos para a centralidade de fontes oficiais no jornalismo. O primeiro é que, de fato, as arenas políticas tradicionais – governo e parlamento – são espaços centrais de

¹⁹ Todos os trechos são de tradução minha. Prefiro traduzir o texto de Cook a fim de manter a fluidez deste texto em português.

realização cotidiana da política. A agenda política de um país passa, sem sombra de dúvida, pelos temas que estão na agenda do Executivo e do Legislativo, ou dos temas que brigam para entrar nestas agendas. O segundo motivo se relaciona com este. A rotina jornalística exige que se mantenha atenção diária a um amplo leque de assuntos e organizações, e as fontes oficiais são as que mais recorrentemente têm novidades ou capacidade de gerar notícia. O acesso permanente a elas se torna um atalho para a tarefa de produzir notícias todos os dias.

Há ainda um terceiro motivo, especialmente importante, apresentado aqui como hipótese: a maneira como o jornalismo político (inclusive brasileiro) construiu relevância social e econômica da atividade jornalística parece estar ligada não apenas à boa cobertura dos fatos, mas à sua capacidade de incidir sobre o poder. A relação tensa com a agenda pública é percebida como motivadora de reputação e credibilidade. Se essa hipótese for verdadeira, o papel da mídia de fiscalização do poder político não é apenas uma questão ontológica, mas uma estratégia discursiva de legitimação social, política e econômica.

De fato, como aponta Cook (1998, p. 87), notícias são o resultado de negociações tácitas e explícitas entre fontes e jornalistas. “Cada lado conta com o outro na negociação de noticiabilidade, e nenhum domina totalmente, porque agentes políticos e repórteres da mesma forma vêm de instituições ao menos parcialmente independentes que comandam recursos únicos e importantes” (COOK, 1998, p. 105). Neste sentido, os dois lados precisam incorporar a lógica um do outro e se antecipar. Estudos internacionais e nacionais mostram como membros do Legislativo e do Executivo levam em consideração a esfera pública mediada pelos meios de comunicação em suas tomadas de posição (COOK, 2006; KEPPLINGER, 2007; COHEN, TSFATI E SHEAFER, 2008; MÁXIMO, 2008).

Para os jornalistas, fatos (ou factoides) políticos são a matéria prima de seu trabalho diário. Para políticos, notícias são importantes por três motivos: a) elas são, em si, ação. Parte da política só se realiza na esfera pública ou, como aponta Rubim (1994, p. 44), há fatos políticos que só se realizam ao ganhar tratamento jornalístico²⁰; b) notícias chamam atenção para determinados temas e ajudam a definir a agenda política; c) a depender da abordagem, notícias podem convencer (ou inibir) outros a agir (COOK, 1998, p.117). Assim, na dinâmica política, notícias e cobertura jornalística ajudam a impulsionar causas e criar pressão em outros poderes.

²⁰ Faço aqui a opção de não mergulhar no debate sobre a espetacularização e seu efeito na política, como feito por diversos autores internacionais e nacionais (SARTORI, 2001; RUBIM, 1994; IANNI, 1998; MIGUEL, 2000b).

Essa dependência mútua criaria, na perspectiva de Cook, certo equilíbrio de poder entre agentes políticos, aqui tomados na sua condição de fontes, e jornalistas. O equilíbrio poderia ser resumido da seguinte forma: em busca de matéria prima, a mídia jornalística dá ao político o acesso à esfera pública, mas, em compensação, políticos não podem passar suas mensagens sem filtro (idem, p. 91).

Aqui valem três observações que permitem desenhar os políticos como elos mais frágeis (ao menos se consideradas apenas as interações institucionais): em primeiro lugar, agentes políticos não são apenas fontes, mas também objeto da cobertura. Mesmo que não naquele tema ou naquele caso, os agentes políticos são em geral dependentes da abordagem que lhes for reservada pelos jornalistas. A segunda questão é que nem todos os agentes políticos têm a mesma centralidade na dinâmica política. Jornalistas sabem disso e usam essa discrepância a seu favor. Em terceiro lugar, no caso do Executivo, a aproximação da mídia funciona como atalho para um processo de legitimação pública (MIGUEL, 2000), o que amplia nessa situação a dependência dos políticos em relação à mídia jornalística. Na verdade, como aponta Cook (1998, p. 118-119), a distinta natureza institucional dos três poderes faz com que diferentes partes do Estado tenham interesses diferentes na mídia, incluindo não só o Poder Executivo eleito e o Poder Legislativo, mas também a burocracia estatal e o Poder Judiciário.

Dimensão de classe

Há ainda uma dimensão de classe explorada por Bourdieu (1998) e mencionada por Cook (1998). Pela natureza econômica que exige vultosos investimentos iniciais, a mídia tradicional tende a ser organizada a partir de corporações com grande capacidade econômica. Além disso, o jornalismo é, de modo geral, um ofício hierarquizado, em que o repórter responde a uma cadeia de comando que chega, nos casos mais delicados, ao dono do veículo. Isso faz com que os jornalistas antecipem a aprovação dos superiores nos cálculos de decisões sobre as pautas e as fontes abordadas (COOK, 1998, p. 105). Isso sem contar a relação com a dimensão econômica, uma vez que os meios de comunicação de massa, como espaço privilegiado de publicidade, são parte do ciclo de realização do grande capital, o que permite que o interesse dos grandes anunciantes se entrelace com os interesses do veículo. Outro aspecto ainda relacionado à dimensão de classe é a estrutura das fontes para produzir notícia de forma organizada e inserir-se na ‘liturgia’ do campo jornalístico. Por conta de todos esses fatores, a gama mais ampla de opiniões tende a aparecer apenas quando há desavença na elite (COOK, 1998, p. 105).

Bourdieu (1998) também chama atenção da estreita faixa de ‘especialistas’ escolhidos como fonte pelos jornalistas no diálogo com as pautas oficiais. Novamente aqui não dá para alegar que os jornalistas estão apenas observando os fatos de fora: se é verdade que em alguns casos eles apenas refletem a autoridade da fonte, em outros eles mesmos criam importância e certificam autoridade (COOK, 1998, p. 87).

A relação institucional entre o campo jornalístico e o campo político tem facetas específicas de acordo com a natureza de alguns objetos específicos: a definição de agenda e enquadramento dos fatos políticos, os escândalos políticos midiáticos, o fortalecimento de processos de *accountability* política e a cobertura de políticas públicas, como se verá a seguir.

Definição de agenda e enquadramento

Parte da relação institucional entre meios de comunicação e política pode ser compreendida na definição da agenda pública e no enquadramento dos temas políticos e sociais. Aqui a ciência política tem usado conceitos da sociologia e da comunicação para reconhecer a mídia como instituição central na capacidade de pautar o debate público (FUKS, 2000; MIGUEL, 2002). Ainda que haja na literatura daqueles campos debates que nuançam e aprofundam o conceito de *agenda-setting*²¹, é pacífico o entendimento de que os meios de comunicação estão no centro de organização da agenda pública.

Um dos desenvolvimentos dessa teoria reconhece que o elenco de assuntos não é apresentado de forma neutra, mas a partir de enquadramentos que selecionam alguns aspectos de uma realidade a partir de princípios de organização que governam os acontecimentos sociais e os fazem mais salientes, de forma a promover uma determinada interpretação (GOFFMAN, 1986; ENTMAN, 1993). Essa abordagem tem sido usada no campo da ciência política para avaliar coberturas a partir da verificação de ênfases e omissões (MIGUEL e COUTINHO, 2007; MESQUITA, 2008). Ressalte-se, como apontam Mendonça e Simões (2012, p. 189), que os quadros “não são simplesmente perspectivas ou opiniões, mas laços intersubjetivos que atravessam relações humanas e as estruturam”. Esse entendimento é fruto de uma perspectiva menos instrumental e comportamental do que a adotada nas abordagens de Goffman, mais relacionada a uma perspectiva construcionista, que não compreende uma relação necessariamente causal entre discurso da mídia e opinião pública, mas ressalta a dinâmica de interação e interdependência entre os dois (GAMSON e MODIGLIANI, 1989).

²¹ Cf. Wolf (2008). Luhmann (2005), por exemplo, dialoga positivamente com o conceito a partir da ideia de ‘tematização’, entendida como um processo essencial em uma sociedade complexa, por orientar os cidadãos na definição de temas que demandam atenção e debate público.

Escândalos políticos midiáticos

Na última década, diferentes estudos em âmbito internacional e nacional demonstraram que as características do campo midiático tendem a amplificar a cobertura de crises e escândalos em detrimento do conteúdo das políticas públicas (RUBIM, 2007; MIGUEL e COUTINHO, 2007; ALDÉ e VASCONCELLOS, 2007; THOMPSON, 2002; PORTO, 2011).

Embora o tema dos escândalos políticos já tivesse suscitado diversas abordagens teóricas, é por meio da contribuição de John Thompson (2002) que se organiza um quadro de referência para análise que engloba desde a identificação dos elementos que o definem até as teorias sobre as consequências dos escândalos, passando pela investigação sobre por que as organizações de mídia podem ter interesse em construir escândalos.

Thompson (2002, p. 294) define escândalos como lutas pelo poder simbólico em que a reputação e a confiança estão em jogo, e por isso tem importância no campo político. De fato, a formação do capital político é possivelmente a influência mais evidente dos meios de comunicação sobre o campo político (MIGUEL, 2002, p. 168). Cook destaca ainda que muito do trabalho de denúncia se deve mais à cooperação de fontes oficiais do que de investigação (COOK, 1998, p.95).

Porto (2011) destaca os escândalos como parte de um jogo intralite em que a interação do campo jornalístico com o campo político se dá de forma pouco visível e que, na busca por furos e manchetes, “jornalistas são, por vezes, manipulados ‘de bom grado’ por fontes externas ou desconsideram padrões éticos” (PORTO, 2011, p. 110). À busca por furos se soma a busca por notícias novas todos os dias, o que faz com que escândalos e processos políticos que tenham respostas, contra-alegações e transgressões de segunda ordem tenham maior condição de permanência na agenda pública do que casos em que estes elementos não estejam presentes (THOMPSON, 2002). Em sua análise sobre a cobertura do mensalão, Senne (2009, p. 120) mostra como esse foi um dos elementos chave para a longevidade do caso.

De fato, os meios de comunicação de massa trabalham em um andamento próprio, em geral mais rápido que o processo político. Por um lado, como aponta Mauro Porto ao analisar os escândalos, “os veículos jornalísticos frequentemente se tornam a única instituição com capacidade de ‘juntar as peças’ de um processo investigatório que é por definição lento, disperso e complexo” (PORTO, 2011, p. 117). Por outro, essa característica corre o risco de piorar a qualidade das decisões políticas, por exigir respostas apressadas (MIGUEL, 2008, p. 265).

No Brasil, diversos autores da ciência política debruçaram-se sobre o tema (CHAIA e TEIXEIRA, 2001; ARANTES, 2002; MIGUEL e COUTINHO, 2007; ALDE e VASCONCELLOS, 2007; MESQUITA, 2008), em torno de diferentes problemas. Em análise sobre o escândalo do mensalão, por exemplo, Miguel e Coutinho (2007, p. 99) destacam como a crise foi constituída nos editoriais dos jornais de grande circulação apenas enquanto desvio ético-moral a ser corrigido “pela punição ou exclusão de determinados atores e comportamentos, impedindo que se coloquem em questão os fundamentos do regime político”. Para eles, a mídia foi ‘incendiária’ na conjuntura, mas adotou a postura de ‘bombeira’ em relação a possíveis questionamentos de longo alcance do sistema político e de sua relação com o sistema econômico (idem, p. 25). À mesma conclusão chegam Aldé e Vasconcellos (2007, p. 14), que destacam o foco personalizado da cobertura, sem debate sobre “problemas estruturais da prática política como o financiamento de campanhas e as relações obscuras entre público e privado”. Estudos feitos na área da comunicação compartilham conclusões similares (VASCONCELLOS, 2006; RUBIM, 2007; SENNE, 2009; GUAZINA, 2011; PORTO, 2011).

Também em torno do tema do mensalão, Guazina identifica na cobertura de televisão²² a busca de credibilidade e de garantia de um lugar de “autoridade” e “legitimidade” ao telejornalismo da TV Globo, “identificada como fiscalização e contraposição ao governo e aos políticos” (GUAZINA, 2011, p. 229). Essa cobertura adversária ajudaria a deixar clara a “bipolaridade jornalismo versus política” (idem ib.). Da mesma forma, estudos sobre a realidade de outros países também reforçam este entendimento (WAISBORD, 2000; THOMPSON, 2002).

Jornalismo e *accountability* política

Um aspecto relevante que se relaciona não apenas aos escândalos, mas ao conjunto da cobertura política, é a tentativa de compreender o impacto da cobertura no processo de *accountability*. Na avaliação de Peruzzotti (s/d), os meios de comunicação são um importante componente da *accountability* social, tanto pela ação direta como pela possibilidade de amplificar ações de outros atores cívicos. De sua parte, Arantes (2002), em trabalho sobre o Ministério Público, mostra como a instituição estabelece uma relação de fortalecimento mútuo com a mídia, em uma dinâmica que reforça a *accountability* horizontal e social. Em estudo sobre a Globo, Porto (2012) defende a tese de que o papel dos meios de comunicação no processo de *accountability* é resultado de um ciclo virtuoso, em que quanto mais forte e

²² A pesquisadora analisa especialmente a cobertura do Jornal Nacional, da TV Globo.

inclusiva é a democracia, mais plural e independente tende a ser a mídia e mais forte tende a ser seu papel na *accountability* social.

Embora possam ser considerados uma instituição única no processo de produção e veiculação de notícias, os meios de comunicação não mantêm a mesma característica em sua prática de incidência política. Neste caso, entram em jogo as disputas de mercado e as diferenças de objetivos econômicos entre as diversas emissoras.

Políticas públicas

Todo esse quadro de relação institucional entre mídia jornalística e política afeta diretamente não apenas a cobertura da política (*politics*) como também a das políticas públicas (*policy*). A literatura desta área mostra a influência da mídia na definição de agenda, formulação, legitimação e implantação de políticas públicas. Hughes (2005) oferece um quadro de referência para avaliar quais são as características gerais de cobertura em cada uma dessas etapas e como elas podem impactar os tomadores de decisão, seja por trazer à luz um problema antes fora do escopo, por acelerar determinadas decisões ou pela possibilidade de fortalecer argumentos contrários ou favoráveis às políticas. A partir deste quadro, da revisão da literatura no campo e da observação sobre a realidade na América Latina, ela constrói uma série de hipóteses relevantes, das quais vale destacar duas:

“A cobertura jornalística pode conferir ou sustentar legitimidade sobre atores governamentais ou não governamentais, influenciando o número de atores que podem ser considerados numa negociação, assim como o equilíbrio de poder nas negociações” (HUGHES, 2005, p. 21).

“Quando a mídia joga um papel de monitoramento, ela aumenta a visibilidade dos movimentos dos atores e diminui a recompensa pelo segredo. Entretanto, quando empresas de mídia agem como atores da política pública e não apenas como produtores de notícia, eles podem esconder movimentos por omissão ou distorção” (idem, p. 23).

A mídia como termômetro da opinião pública

Embora essa análise da relação institucional explicita que a dimensão pública é apenas um dos componentes do fazer jornalístico, há indícios múltiplos de que os agentes políticos brasileiros tomam a mídia como referência da opinião pública. Pesquisa do Instituto FSB (2011) com deputados em início de mandato mostrou que a mídia é considerada importante ou muito importante na formação da opinião política de 85% deles, com uma capacidade considerável de influenciar a opinião dos parlamentares (7,1 numa escala de 0 a 10). De fato, Aldé e

Vasconcellos (2007, p. 12) mostram como publicações da mídia são constantemente utilizadas como prova documental de argumentação no Congresso Nacional.

Na mesma linha, Mauro Porto cita uma pesquisa do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) em 2002 com 231 líderes latino-americanos, incluindo 41 presidentes e vice-presidentes em que os meios de comunicação eram colocados em segundo lugar entre as instituições que exerciam mais poder na sociedade, com dois terços dos respondentes identificando-os como fonte significativa de poder político (PORTO, 2012, p. 125).

Em entrevista sobre sua atuação como Secretário de Imprensa do Governo Lula, André Singer dá declarações que coadunam com essa hipótese:

“desde o começo do governo fizemos um trabalho de análise da mídia pela manhã. Esse trabalho é feito cedo, para que esteja pronto quando o presidente chega ao Palácio. (...) Ele procura dar ao presidente uma visão de conjunto, para que ele possa ter um panorama geral da mídia antes de começar o dia. Procura também detectar tendências da própria imprensa, para dizer como ela tenderá a tratar os assuntos em pauta. (...) Estou convencido de que esse é um instrumento importante, porque, como a mídia tem um peso fundamental na maneira pela qual a sociedade vai enxergar a ação do governo, é muito importante que o presidente e também a coordenação do governo, ou os ministros que estão no Planalto possam ter, cedo, quando chegam no Palácio, uma visão preparada por um grupo especializado” (SINGER et al., 2010, p. 510-511).

O fato de a classe política usar a mídia como referência da opinião pública dá relevância a ela, independentemente de ela refletir de fato a opinião do público. Neste cenário, não é preciso comprovar poder real dos meios de comunicação sobre a opinião pública para compreender que esta expectativa de influência pode impactar na relação dos atores políticos com as empresas de comunicação.

Esta dimensão pode ser denominada como ‘influência presumida’ da mídia. Nessa perspectiva, parte das ações relevantes dos agentes políticos partem de uma expectativa de efeitos sobre o eleitorado e sobre a opinião pública, mais do que necessariamente de efeitos reais (COHEN, TSFATI E SHEAFER, 2008, p. 332). Nessa leitura, quanto mais um político presumir que a mídia é poderosa e de grande importância para ele atingir seus objetivos (como a reeleição ou a aprovação de um projeto importante), mais ele vai querer exposição nos meios de comunicação e investir esforços para atingir este objetivo (idem, p. 333), especialmente na ausência de outros termômetros de opinião. Isso a despeito de a influência se dar de fato, o que dá à mídia um poder real, num círculo virtuoso (ou vicioso).

Essa constatação de ‘profecia autorrealizada’ pode ensejar hipóteses de pesquisa que a questionem, como a existência de um descompasso entre a forma como os agentes políticos percebem a relevância dos meios na formação da opinião pública e a real incidência dos meios na opinião do público. Esta avaliação se torna especialmente relevante pelo fato de esta incidência dar lastro ao poder das emissoras sobre os agentes políticos.

Relação Cultural

As dimensões estrutural e institucional ajudam a explicar a modalidade cultural de interação entre política e mídia, ainda que não sejam suficientes para isso. Um de seus aspectos mais perceptíveis é o papel dos meios de comunicação no processo de consolidação da identidade e integração nacional (BARBERO, 1997). É seu lugar na esfera pública que o estrutura como sistema simbólico. Na perspectiva de Bourdieu (1998; 2012), é justamente o lugar dos meios de comunicação como sistemas simbólicos que faz com que eles tenham o papel de instrumentos da integração social. Nas palavras do autor:

enquanto instrumentos de conhecimento e de comunicação, eles [os símbolos] tornam possível o consensus acerca do sentido do mundo social que contribui fundamentalmente para a reprodução da ordem social: a integração ‘lógica’ é a condição a integração ‘moral’ (BOURDIEU, 2012, p. 10).

Esse poder simbólico se afirma justamente por ser ignorado como arbitrário. Ele se define, portanto, não de forma isolada, mas por uma “relação determinada entre os que exercem o poder e os que lhes estão sujeitos” (idem ib.). Esse conceito, assim, se aproxima do de hegemonia na perspectiva gramsciana. A noção de que a hegemonia é mantida por uma combinação de coerção e consenso ressalta o papel dos meios de comunicação como aparelho ideológico (GRAMSCI, 2002). Ou, como descreve Fernando Henrique Cardoso:

“O exercício da hegemonia por alguns setores das classes dominantes depende da capacidade que eles possuam para, ao manter as normas de exclusão política (e, portanto, exercer em algum grau uma ação coatora), assegurar, ao mesmo tempo, uma retribuição objetiva das demandas econômicas e sociais das classes no poder e, desigual e assimetricamente, atender às demandas das classes dominadas, bem como fornecer a bateria de retribuições simbólicas que permitam transformar em valores de quase todos normas que moldam um estilo de participação e organização política que, de fato, garantem especialmente o atendimento dos interesses dos setores dirigentes e das classes dominantes” (CARDOSO, 1975, p. 194)

Ianni (1998) considera que o ‘príncipe eletrônico’ não é “nem *condottiero* nem partido político, mas realiza e ultrapassa os descortínios e as atividades dessas duas figuras clássicas da política” (idem, p. 9). E acrescenta:

[o príncipe eletrônico] é o intelectual coletivo e orgânico das estruturas e blocos de poder presentes, predominantes e atuantes em escala nacional, regional e mundial, sempre em conformidade com os diferentes contextos sócio-culturais e político-econômicos desenhados no novo mapa do mundo (IANNI, 1998, p. 9)

Sob o prisma de interesse desta tese, é preciso compreender especialmente como as empresas de comunicação mobilizam esse poder cultural na defesa de seus próprios interesses. No caso brasileiro, a década de 1970 combinou o projeto de integração nacional política, social e cultural estabelecida como meta pelos militares com a expansão da Rede Globo pela sua alta qualidade dramática, fruto, inclusive, daquele projeto. Sua dimensão estrutural já foi bem descrita na seção anterior, mas a ela se soma a dimensão cultural. O Brasil já assistira nas décadas anteriores à dimensão integradora da indústria cultural, especialmente com a música, mas a combinação diária de jornalismo e dramaturgia possibilitou a criação do hábito de audiência coletiva familiar da televisão no horário nobre (BORELLI, 2005, p. 188). Sua grade de programação no horário noturno é praticamente a mesma há 45 anos, o que reforça essa condição. Essa combinação, explícita nos altos índices de audiência, deu à Globo a condição de “cúmplice íntimo” de grande parte das famílias brasileiras. Em pesquisa apresentada pela emissora em 2012, assistir a novelas aparece como o terceiro hábito mais frequente do brasileiro, perdendo apenas para comer e dormir. O alcance mensal das novelas naquele ano era de 87,1% da população brasileira, o que segundo o diretor da Central Globo de Marketing é o maior índice de alcance de uma programação regular no mundo ocidental (CASTRO, 2012).

Essa dimensão de intimidade e vínculo não poupa os agentes políticos. Em uma comparação grosseira, se os números acima estão corretos, há 87% de chances de cada agente político experimentar diretamente, no âmbito doméstico, a percepção sobre a dimensão cultural e social da televisão. Esse, contudo, não parece ser o único motivo para essa percepção. Em uma cultura audiovisual consolidada, é difícil imaginar a possibilidade de que líderes políticos consolidem seu carisma – condição estruturante da liderança política, conforme Weber (1970) – deslocados de uma narrativa imagética.

Cinismo na cobertura jornalística

Essa dimensão cultural geral dialoga com a perspectiva da cultura política. Prevalece nos meios de comunicação uma cobertura cínica sobre a política, que ajuda a compor o quadro de referência da sociedade na confirmação de sua cultura política. Capella e Jamieson (1997), em trabalho de referência, atribuíram aos meios de comunicação o papel de deflagrador da “espiral do cinismo”. Nessa chave de explicação, a cobertura cínica seria resultado de um círculo vicioso em que a leitura da mídia sobre a cobertura política e a expectativa do público sobre essa cobertura reforçariam o comportamento dos próprios políticos, resultando numa espiral que manteria uma perspectiva cínica do público em relação à política. Essa leitura ressalta um papel negativo da mídia no reforço de uma perspectiva cínica em relação à política (idem ib.).

Diamond e Morlino (2004) parecem alinhar-se a esta tese. Para eles, a velocidade das informações e a competição por atenção, ambas crescentes no último período, gerariam uma tendência ao sensacionalismo e às exposições negativas, que fariam as falhas da democracia “aparecerem como mais escandalosas de forma mais frequente do que elas teriam aparecido em um período anterior” (DIAMOND e MORLINO, 2004, p. 32, tradução minha). A análise deles vai além, contudo, ao identificar que embora parte do desencantamento com a democracia esteja ligado a procedimentos e instituições, sua origem é fruto de maiores expectativas dos cidadãos em relação ao que a democracia pode proporcionar “procedimental e substantivamente, assim como em termos de resultados” (idem, p. 33, tradução minha).

Miguel (2008) apresenta outras duas linhas explicativas. A primeira, baseada principalmente em Joshua Meyrowitz, tem viés oposto à espiral do cinismo, e ressalta uma leitura mais positiva do papel da mídia, que possibilitaria um “despertar do espírito crítico” (MIGUEL, 2008, p. 259). Nessa perspectiva, a cobertura cínica da mídia teria ajudado o público a abrir os olhos para o comportamento da elite política. A segunda explicação alternativa poderia ser entendida como “a decadência das elites”, e resumida da seguinte forma: “o povo confiava nos políticos confiáveis do passado e desconfia dos atuais, inconfiáveis” (MIGUEL, 2008, p. 263). Essa chave de leitura pode levar a diferentes entendimentos do papel da mídia. Ela tanto pode não ter responsabilidade sobre o processo de desencantamento da política (que teria se dado por fatores exógenos ao campo jornalístico) como pode ser considerada parcialmente responsável pelos problemas do campo político, seja pela degradação do debate público – como propugna Sartori (2001) –, pela contribuição na perda de centralidade dos partidos (MIGUEL, 2008, p. 264-265) ou por exigir respostas apressadas (idem ib.). Desta

forma, os meios de comunicação “contribuiriam para a redução na qualidade da tomada de decisões” (idem, p. 266).

Poderia ser acrescentada aí uma outra dimensão. Em função da estratégia já mencionada de oposição ao poder como estratégia discursiva de legitimação social, política e econômica, a mídia jornalística habilmente assume uma *teoria* democrática funcional frente a uma quase inevitável *prática* democrática inferior (COOK, 1998, p. 88). Ou seja, projeta-se uma dimensão idealizada da democracia, sem referência na realidade.

Mídia e confiança política

Da mesma forma que se reconhece amplamente a cobertura cínica dos meios de comunicação em relação à política, também se reconhece a descrença generalizada nas potencialidades da política institucional e em suas instituições (MIGUEL, 2008, p. 253). É o que Dahl (apud MIGUEL, 2008, p. 251) chama de paradoxo democrático: cidadãos combinam alto grau de adesão aos valores da democracia política e falta de confiança nos mecanismos institucionais a ela associados. Essa avaliação de confiança nas instituições é relevante em função do papel dessas estruturas para assegurar a distribuição de poder e para garantir a relação das prioridades públicas com o processo de tomada de decisões (MOISÉS, 2005, p. 35), aspecto especialmente importante no caso desta pesquisa.

Se há razoável consenso em relação à prevalência de um cinismo da sociedade sobre as instituições democráticas, há, como se apontou, diferentes leituras sobre o impacto da cobertura política sobre a confiança nas instituições. O risco de uma cobertura cínica reforçar o cinismo da população em relação à política é reconhecido na literatura nacional e internacional (CHAIA e TEIXEIRA, 2001; THOMPSON, 2002; ARANTES, 2002; PERUZZOTTI, s/d). A hipótese chegou a ser testada como positiva em outros países (CAPELLA e JAMIESON, 1997), mas tais resultados não têm sido observados em pesquisas realizadas no Brasil.

Nuno Coimbra Mesquita, por exemplo, identificou associações positivas entre os maiores consumidores do Jornal Nacional e diversas variáveis de confiança, avaliação, satisfação com a democracia e percepção de corrupção, em pesquisa realizada após o escândalo do mensalão com espectadores do telejornal (MESQUITA, 2008, p. 163).

Tanto Rachel Meneguello (2010) como Rogério Schlegel (2005), em análise estatística do Estudo Eleitoral Brasileiro de 2002, mostram que o acompanhamento do telejornal não se mostra fator importante para explicar a percepção em relação a fatores de desempenho da democracia. Schlegel ressalta que os resultados encontrados “não permitem afirmar que a exposição à mídia de caráter jornalístico tenha favorecido a desconfiança em instituições e

atores políticos no cenário brasileiro do final de 2002” (SCHLEGEL, 2005, p. 91). Também não é possível afirmar que o acompanhamento maior dos meios de comunicação cause impacto negativo na mobilização (idem, p. 94). Ainda que sejam consideradas ressalvas metodológicas relevantes nos trabalhos de Mesquita (2008) e Schlegel (2005)²³, não há até agora estudos que confirmem a hipótese de que uma cobertura cínica dos meios de comunicação gere mais cinismo político por parte dos cidadãos.

Relação Econômica

A modalidade de relação econômica entre políticos e mídia passa por quatro âmbitos: o primeiro são as consequências, para o campo político, do enlace do campo jornalístico com o campo econômico. O segundo é a dimensão de relação direta, com o Estado como anunciante, por um lado, e arrecadador, por outro, e a maneira como isso incide na dimensão institucional da relação entre jornalistas e agentes políticos. O terceiro é o papel dos meios de comunicação para a legitimação de pensamento hegemônico liberal.

Os meios de comunicação e os grandes agentes econômicos se relacionam de maneira estrutural. Pelas suas características, a mídia é um mercado de dois lados, que oferece programação para seu público e, ao mesmo tempo, vende espaço de publicidade para os anunciantes. Assim, como já foi apontado, a comunicação de massa é parte do ciclo de realização do grande capital, não apenas pelo espaço dado à publicidade, mas pelo fato de que se apoia na “metamorfose da mercadoria em ideologia” (IANNI, 1998, p. 13). Outra relação orgânica se dá na dimensão de investimento. Pela natureza da economia da informação, em especial em um país com a extensão que tem o Brasil, há uma barreira à entrada no setor de mídia que faz com que as empresas do setor tenham de ser ou estar conectados a grandes agentes econômicos (GARNHAM, 1990). Por fim, os meios de comunicação são também parte importante da cadeia de informações para o setor econômico e financeiro e da legitimação de um pensamento hegemônico de cunho liberal, que invisibiliza as questões estruturais do modo de funcionamento da economia capitalista. Estes fatores incidem sobre o critério de noticiabilidade, a cobertura de temas econômicos e o tratamento de escândalos políticos ou de denúncias que envolvam grandes grupos econômicos.

²³ Apresentadas pelos próprios autores.

Estado anunciante e arrecadador

Um segundo âmbito da interação econômica entre a mídia e a política é a relação direta do Estado com as empresas jornalísticas. Os governos são anunciantes de valores significativos, especialmente se considerada a realidade dos pequenos veículos. Desde os anos 2000, as empresas de televisão recebem mais de 60% do total dos investimentos, em valor relativo que tem se mantido constante. O valor absoluto oscilou nos últimos anos, fundamentalmente em função da crise econômica. O gráfico abaixo mostra o investimento total da administração direta e indireta e o percentual deste investimento que é dedicado à televisão.

Gráfico 4

Fonte: Poder 360 (NETZEL e BARBIERI, 2017), a partir de dados da SECOM.

Valores corrigidos pelo IGP-M

As cinco emissoras próprias da Globo (São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Brasília e Recife) chegaram a receber, até 2003, cerca de 60% do valor dedicado à televisão. Em 2015, contudo, esse valor baixou para pouco mais de 30%, como mostra o gráfico abaixo.

Gráfico 5

FONTE: blog Fernando Rodrigues (RODRIGUES, 2016), a partir de dados do Governo Federal

Valores em R\$, corrigidos pelo IGP-M, da FGV

Esse aspecto econômico de investimento direto tem impacto na relação institucional entre jornalistas e agentes políticos. Barbosa reconhece uma possibilidade de chantagem mútua nesse processo, onde governos podem buscar influenciar a pauta dos veículos, que por sua vez também podem usar sua cobertura como mecanismo de pressão para obter um investimento maior (BARBOSA, 2010). Esse tipo de relação é relevante na compreensão da totalidade do ambiente de interação entre mídia e política.

Outro aspecto da relação direta entre veículos e governos é a cobrança de impostos. A Constituição prevê claramente a imunidade tributária de livros, jornais e periódicos e o papel destinado à sua impressão. No caso de eletrônicos, o Supremo Tribunal Federal decidiu que só há imunidade no caso de componentes dedicados a integrar a unidade didática com fascículos periódicos impressos.

Também era objeto de querela jurídica até 2003 a incidência de ICMS sobre o faturamento das emissoras de rádio e televisão. Os governos do Maranhão e do Distrito Federal chegaram a excluir a incidência do imposto por normais locais, o que foi considerado inconstitucional pelo STF (CAMPOS, 2014). Em 2003, a emenda constitucional 42/2003 estabeleceu claramente a imunidade do imposto “nas prestações de serviço de comunicação nas

modalidades de radiodifusão sonora e de sons e imagens de recepção livre e gratuita”²⁴. A partir daí, as emissoras, que já contestavam a cobrança, tornaram-se definitivamente livres do pagamento. São R\$ 21,4 bilhões (RIBEIRO, 2014) recebidos pelas emissoras pelo serviço de exibição de material publicitário que não sofre tributação.

Legitimação de pensamento hegemônico liberal

A ausência de uma abordagem jornalística crítica quanto ao funcionamento da economia capitalista é constatada em estudo empírico produzido por Flávia Biroli e Luis Felipe Miguel, abrangendo um período de dez meses distribuídos ao longo de um ano e meio, com foco no conteúdo de três telejornais diários [Jornal Nacional, Jornal da Band e SBT Brasil] e de três revistas semanais de informação [Veja, Época e Carta Capital]:

"(...) o que é alvo da crítica no jornalismo não é um modo de funcionamento [da sociedade] que concentra poder e reproduz clivagens e hierarquias sociais (de classe, de gênero e de raça), mas um mau funcionamento que faz com que os atores desempenhem mal seu papel de elites dirigentes. Um exemplo disso é que as matérias de escândalos jogam luz sobre comportamentos entendidos como desviantes, mas não sobre padrões estruturantes das relações entre Estado e poder econômico no capitalismo". (MIGUEL e BIROLI, 2010)

Além disso, a literatura tem apontado que o jornalismo brasileiro, a partir da década de 1980, contribuiu para a construção de um consenso de tendência neoliberal na esfera de discursos públicos, configurando o que Marilena Chauí denomina "tempo da opinião pública liberal" (CHAUÍ, 1986).

Nesse sentido se apresenta a pesquisa realizada por Francisco Fonseca, a partir do noticiário de quatro grandes jornais brasileiros (*Jornal do Brasil, O Globo, Folha de São Paulo e O Estado de São Paulo*) no período compreendido entre 1985 e 1992. O pesquisador verifica em todos os jornais uma tendência de apoio ao discurso neoliberal de minimização do Estado nas relações econômicas e à atuação estatal de repressão de conflitos de classe manifestados, por exemplo, em movimentos grevistas. Sustenta, assim, que a grande imprensa brasileira produziu um “consenso forjado” quanto a uma agenda que denomina “ultraliberal” (FONSECA, 2005).

²⁴ Emenda Constitucional 42/2003

A comunicação sob a ótica dos estudos sobre grupos de interesse

No âmbito dos estudos sobre os grupos de interesse, os meios de comunicação são vistos como um dos canais do processo democrático que liga os cidadãos aos governos de qualquer nação (HREBENAR, MCBETH e MORGAN, 2008, p. 52) e, portanto, como um dos terrenos de disputa do lobby, parte da estratégia de grupos para obter conquistas em relação à sua agenda específica (THOMAS, 2004, p. 185). Mas ela aparece fundamentalmente como arena, e apenas lateralmente como ator. Sem entender a relação direta das empresas de comunicação com o poder, essa relação se mostra apenas a partir da notícia ou do conteúdo veiculado, o que é limitado para o objetivo de entender seu papel como grupo de interesse. De toda forma, a literatura geral sobre grupos de interesse fornece elementos importantes para a análise da atuação das empresas de televisão como ator político.

Há, de um lado, as abordagens clássicas do pluralismo, do estruturalismo e do elitismo, que compõem um espectro de referência nas análises sobre a distribuição de poder na sociedade. Na perspectiva pluralista, como aponta Dahl (1961), o poder é determinado pela capacidade de mobilização dos recursos políticos, entendidos aqui como “qualquer coisa que possa ser usada para alterar as escolhas específicas ou as estratégias de um outro indivíduo” (idem, p. 4). Na lista desses recursos pode estar desde o acesso a recursos financeiros até a posse de popularidade, passando pelo controle sobre empregos ou sobre a informação. Embora possam ser limitados, Dahl defende que estes recursos não são fixos, e estão distribuídos num sistema que pode ser denominado sistema de desigualdades dispersas (DAHL, 1961, p. 6). Não há, sob essa perspectiva, reconhecimento de desigualdades estruturais chave para reconhecer condições distintas de incidência sobre o processo político. No caso do acesso à esfera pública no Brasil, o mais relevante recurso político analisado neste caso, o poder está concentrado e não é sujeito a nenhum processo de *accountability* que viabilize sua redistribuição ou difusão.

O referencial dos estudos de grupo de interesse ganha mais relevância para este caso quando são analisadas ponderações dos críticos ao pluralismo. Na formulação clássica sobre as duas faces do poder, Bachrach e Baratz (1962) mostram como, muitas vezes, ‘não-decisões’ são tão reveladoras de exercício de poder como as decisões. Na perspectiva dos autores, a análise do poder não pode ficar dependente de comportamentos observáveis, já que ela pode se dar também em situação com ausência de conflitos manifestos. Na mesma perspectiva, Pierson (2006) aponta como políticas públicas não são feitas apenas com atos, mas também com omissões.

Lukes (1992) identifica ainda uma terceira face do poder, em que este atua de forma não observável e sem intenção implícita, mas forja consensos por meio da manipulação, sem que os atingidos possam ter real dimensão de seus interesses verdadeiros. Em sua versão revisada do texto, Lukes trabalha o conceito de poder de forma expandida, ressaltando que ele não precisa ser propriamente exercido para ser mantido. Isto é, ele é uma capacidade de influência, mesmo que essa capacidade não seja exercitada²⁵.

Um problema central para o caso que se irá analisar revela-se na formulação de Olson (1999) sobre o risco de os grandes grupos latentes perderem a queda de braço para os pequenos grupos privilegiados. Neste tipo de grupo, pelo menos um integrante avalia que o ganho que irá ter supera o investimento de energia para conquista do benefício coletivo, enquanto nos grupos latentes acontece o inverso. O problema aqui é entender se, como alegam os pluralistas, perante um grupo de interesse surgirão naturalmente grupos de interesse adversários.

A literatura sobre grupos de interesse é, em grande parte, dedicada à construção de quadros de referência genéricos que buscam destrinchar a percepção sobre dimensões de poder. Mahoney e Baumgartner (2008), por exemplo, dizem que para a compreensão do sucesso ou fracasso do lobby é importante levar em conta três fatores críticos: a estrutura institucional do sistema político; o tema em questão e as características do próprio grupo de interesse. Em uma formulação menos genérica e mais pragmática, Thomas e Hrebenar (2008) apresentam suporte instrumental relevante para a análise. Os autores propõem a avaliação de doze fatores para compreender o poder de influência dos grupos: 1. O grau de necessidade do grupo ou dos serviços e recursos da organização para agentes públicos; 2. As relações do lobista com o formulador de políticas públicas; 3. Se o foco do lobby realizado pelo grupo é fundamentalmente defensor ou promotor, ou seja, se ele quer manter uma situação ou alterá-la; 4. O tamanho e a força do grupo de oposição; 5. A legitimidade do grupo e de suas demandas – como elas são percebidas pelo grupo e por agentes públicos; 6. Os recursos financeiros do grupo; 7. A habilidade política, organizacional e gerencial dos líderes do grupo; 8. A coesão política de seus membros; 9. O tamanho e a distribuição geográfica dos membros do grupo; 10. O potencial do grupo ingressar em coalizão com outros grupos; 11. A medida da autonomia do grupo em definir sua estratégia política; 12. O timing e o clima político (THOMAS e HRABENAR, 2008). Seria possível acrescentar um décimo terceiro fator: o alinhamento das demandas aos interesses dos atores políticos, uma vez que estes fortalecem ou enfraquecem a participação dos atores sociais na esfera política considerando o alinhamento entre os interesses

²⁵ Aqui o conceito de Lukes se aproxima do conceito de hegemonia, de Gramsci.

dos grupos atuantes e os seus próprios (GOLDEN, 1998, p. 261) ou, como aponta Immergut (1993), de acordo com a receptividade das instituições às pressões políticas.

A relevância da coalizão com outros grupos aparece também em estudos nacionais. Ao analisar casos de articulação de interesses do empresariado industrial no processo de produção da regulação ambiental, Cabral (2007, p. 339-341) conclui que, além dos meios mais óbvios como canais de acesso e recursos, o resultado da pressão do empresariado dependeu, sobretudo: i) da esfera de atuação; ii) da capacidade do grupo de fazer coalizão com outros grupos.

Estratégias e táticas de pressão

O debate sobre estratégias e táticas de pressão costuma se concentrar em uma lista de campos possíveis de ação. Um exemplo relevante é a lista de táticas de pressão pelos grupos de interesse elaborada por Baumgartner et al. (2009).

Pressão política interna

1. Contato pessoal com parlamentares comuns (não líderes) e assessores
2. Trabalhar com aliados legislativos
3. Divulgar pesquisa interna para os formuladores de políticas
4. Contato pessoal com membros/assessores da maioria em comitês/subcomitês
5. Contato pessoal com lideranças/assessores da maioria em comitês/subcomitês
6. Contato pessoal com membros/assessores da minoria em comitês/subcomitês
7. Contato pessoal com lideranças/assessores da minoria em comitês/subcomitês
8. Enviar carta/fax para parlamentares e assessores
9. Divulgar pesquisa externa para os formuladores de políticas
10. Contato pessoal com servidores da agência
11. Construção de coalizão ou de braço de atuação externo
12. Formular projeto de texto legislativo
13. Participar em audiência no Congresso
14. Contratar consultores para ajudar com lobby
15. Enviar comentários por escrito para a agência
16. Contato pessoal com funcionário da Casa Branca
17. Trabalhar com aliados da agência
18. Contato pessoal com liderança/assessor da maioria
19. Participar de audiência na agência
20. Formular projeto de texto regulatório

21. Trabalhar com aliados na Casa Branca

Pressão política externa

- 22. Conferências de imprensa/comunicados de imprensa
- 23. Campanha de educação/relações públicas
- 24. Publicar artigos de opinião
- 25. Publicar anúncios pagos
- 26. Divulgar pesquisa interna para o público
- 27. Pressão de grupos de base
- 28. Mobilizar a adesão da sociedade em geral
- 29. Mobilize a adesão da elite
- 30. Organizar um dia de lobby
- 31. Mobilizar o público em geral

Os autores explicam que essas foram as 31 táticas mais comuns identificadas nas entrevistas com 315 representantes de grupos de interesse envolvidos em 136 causas diferentes. Embora esse tipo de abordagem ajude a compreender a forma de atuação dos grupos de interesse, ela não parece contribuir para um debate político que permita relacionar as táticas com o poder de quem as adota.

Faz falta, na literatura de grupos de interesse, a adoção de um quadro de referência que considere como táticas não as simples ferramentas de ação, mas as escolhas de manobras e estratégias que de fato incidem sobre os resultados das estratégias adotadas. É preciso entender, por exemplo, como os grupos de interesse se organizam para legitimar ou deslegitimar processos decisórios, como usam argumentos e estudos de forma estratégica, como buscam desconstruir, enfraquecer ou fortalecer atores políticos relevantes ou como ganham tempo para evitar decisões que não lhes são favoráveis. Sem esse tipo de análise, a avaliação de estratégias e táticas de pressão torna-se uma simples classificação de modalidades de ação, útil para compor um quadro de referência sobre como fazer *lobby*, mas pouco reveladora do efetivo poder dos grupos de interesse.

A avaliação da literatura de grupos de interesse já identifica algumas situações políticas que ajudam a analisar as táticas adotadas. Uma delas é a diferença de casos em que a pressão é pela manutenção do *status quo* e casos em que a pressão é por sua alteração. Baumgartner et al. entendem que essa diferença modifica as táticas dos grupos de interesse.

aqueles que procuram proteger o status quo mantêm inúmeras vantagens sobre aqueles que propõem mudanças. De modo geral, os defensores tendem a ser menos ativos, engajando-se em menos atividades, guardando estrategicamente os recursos, a menos que se verifique que eles estão ameaçados por um enfrentamento realista (BAUMGARTNER et al., 2009, p. 209).

De fato, os que advogam pela manutenção do *status quo* não precisam responder à atuação dos adversários em qualquer situação. Ao contrário, só precisam agir caso alguma nova proposta demonstre ganhar força (BAUMGARTNER et al., 2009). Além disso, desafiar o *status quo* envolve incerteza. Por exemplo, qual a real efetividade, a relação custo-benefício e os efeitos colaterais das políticas pelas quais se trabalha? Mais ainda, quais as alternativas às ações em curso? O desafio ao *status quo*, assim, tem alto custo político sem qualquer garantia de resultado positivo para o grupo que o exerce.

Estes cálculos entram em questão quando os grupos optam por pressionar por mudanças. Mas entre a manutenção do *status quo* e sua completa alteração há um espectro de possibilidades, o que faz com que em vários casos os processos não terminem com vencedores ou perdedores absolutos, do tipo “o vencedor leva tudo”. O contrário é muito mais comum – em geral compromissos podem surgir como resultado, ou vários jogadores podem ganhar ou perder (MAHONEY e BAUMGARTNER, 2008).

A literatura de grupos de interesse, assim, oferece parte do instrumental necessário para a avaliação da atuação política das empresas de televisão, mas parece ainda estar vinculada a uma perspectiva limitada sobre estratégias e táticas e a uma leitura unidimensional sobre o papel dos meios de comunicação.

Os meios de comunicação como grupo de interesse

Em um dos poucos trabalhos da literatura internacional voltado a compreender a atuação das empresas de comunicação como grupo de interesse, Johnson adota o institucionalismo histórico para analisar o período recente na Argentina e no Uruguai, e destaca aspectos que iluminam particularidades do processo de articulação institucional das empresas do setor. Entre essas particularidades, são citadas estratégias tais como a oposição editorial como chantagem ou revanche a posições de governo, a relação inversamente proporcional entre a força do *lobby* e a força do governo e o uso de instrumentos oficiais pelo poder político (por exemplo, distribuição de concessões e publicidade oficial) como forma de controle sobre as empresas (JOHNSON, 2011). Tais estratégias reforçam a leitura das empresas de comunicação como um

grupo de interesse particular, pelo fato de elas deterem recursos políticos essenciais e por estabelecerem relações de ordem econômica e administrativa com os governos.

Por aqui, Ramos (2005) discorre sobre alguns casos em que a Globo exerceu pressão sobre o ambiente político-normativo da comunicação brasileira, caracterizando-a como um aparelho privado de hegemonia, mas sem detalhamento empírico. Por sua vez, Juliano Domingues da Silva avaliou os aspectos políticos da definição do padrão de TV digital em um estudo interpretativista, também com base no institucionalismo histórico. Utilizando-se dos conceitos de contingência histórica, variável tempo e poder agencial, Domingues aponta como definições chave foram encaminhadas apenas com base em justificativas tecnológicas, omitindo os interesses políticos e econômicos das empresas. No caso da TV digital, essa estratégia foi definida pelo próprio Poder Executivo, em especial pelo ministro das Comunicações, Hélio Costa, como forma de manter proximidade com as empresas de televisão, em especial a TV Globo, entendida como ator político relevante em uma conjuntura desfavorável ao governo (DOMINGUES DA SILVA, 2011, p. 89). Esse caso reforça a ideia de que o controle do acesso à esfera pública torna as empresas de comunicação (em especial de televisão) um grupo particular.

Parte dos estudos sobre comunicação e política dedica-se à compreensão de como determinadas políticas públicas de comunicação foram construídas – ou evitadas. Os textos da revista *Comunicação & Política* nas décadas de 1980 e 1990, a obra de Venício Lima, Daniel Herz, Murilo Ramos, Suzy Santos, César Bolaño, Valério Brittos e artigos analíticos (especialmente de Venício Lima) no Observatório da Imprensa fornecem referências significativas em relação a esse tema. Destacam-se especialmente as discussões sobre o poder das empresas de televisão fornecidas por Herz (1987), Brittos e Bolaño (2005) e Lima (2005). Não há, entretanto, textos dedicados à atuação das empresas como grupo de interesse, tampouco contribuições universalizáveis a partir de casos particulares que busquem contribuir com o campo da ciência política nesta perspectiva.

Capítulo 2. O contexto político e a relação do Executivo com as empresas de televisão

Esta tese trata de um processo político que durou 25 anos, sendo 17 deles no Poder Executivo. Na impossibilidade de estudar em detalhe um período tão longo, decidimos concentrar o foco entre dezembro de 2006 e julho de 2007, quando o Ministério da Justiça passou a decidir sobre a política de classificação indicativa. Evidentemente esse período não tem como ser descolado do contexto geral – especialmente pelo impacto na relação do governo com as empresas de televisão. O período escolhido é determinado pelos movimentos ocorridos entre 2003 e 2007, e melhor compreendido se observadas as consequências e as opções subsequentes, entre 2007 e o final do período de Dilma Rousseff à frente da presidência (2016).

Especialmente relevante é analisar o contexto de políticas de comunicação no período do governo Lula (2003-2010). Além de buscar essa contextualização política, este capítulo relaciona estudos realizados sobre os processos citados e elementos trazidos pelos entrevistados sobre os casos, a fim de reunir elementos que ajudem a dar densidade à análise sobre a relação entre empresas de televisão e o Poder Executivo federal.

Os episódios centrais que envolveram o Governo Federal e as empresas de televisão no período entre 2003 e 2016 foram os seguintes: o tratamento da dívida das empresas de televisão, a proposta de um Conselho Federal de Jornalismo, a proposta de criação da Agência Nacional do Cinema e do Audiovisual - Ancinav, a definição do padrão brasileiro para a TV digital, a atualização do marco regulatório da TV por assinatura, a realização da I Conferência Nacional de Comunicação e a aprovação de um marco civil da Internet.

O conflito político entre empresas e governo

Tomada por seu sentido geral, a relação dos grandes meios de comunicação com os governos Lula e Dilma pode ser entendida como o conflito de uma agenda de centro-direita defendida pelas empresas de televisão com a agenda progressista implantada – ou, em alguns casos, apenas sugerida – pelo governo em diferentes setores. Esse conflito levou a tensões permanentes durante os 13 anos e meio dos governos Lula e Dilma, com esgarçamento maior ou menor de acordo com o momento político do governo federal. O início do governo Lula, em 2003 e 2004, foi possivelmente o período mais pacífico, depois de uma vitória significativa nas urnas e de o governo ter se iniciado com uma agenda que flertava com posições conservadoras

no campo econômico (alto superávit fiscal e reforma da previdência)²⁶. Também o início do período Dilma, em 2011 e 2012, contou com razoável distensão entre grande mídia e governo federal, em um período em que ela buscou se diferenciar de seu antecessor e assumiu uma agenda de ‘faxina’ anticorrupção, respondendo rapidamente a uma enorme quantidade de denúncias, de gravidade variada, apresentada pelos meios de comunicação (ARAÚJO, COSTA e FITTIPALDI, 2016).

Os períodos de maior tensão e esgarçamento foram o momento da denúncia do mensalão, em 2005, e depois o período a partir das jornadas de junho de 2013, incluindo as eleições de 2014 e a crise de 2015 e 2016, que resultou no *impeachment* de Dilma Rousseff. O escândalo do mensalão foi deflagrado em junho de 2005, em uma entrevista que o então deputado Roberto Jefferson (PTB-RJ) deu à Folha de S. Paulo dizendo que o PT mantinha um pagamento fixo a deputados para votarem a favor do governo. Segundo Jefferson, o grande mentor e operador do esquema seria o então Ministro-Chefe da Casa Civil, José Dirceu. O escândalo se desdobrou em um longo processo político, que resultou na cassação de Jefferson e Dirceu, duas CPIs e processos judiciais que tratavam do fluxo dos recursos que alimentava os partidos políticos e suas campanhas eleitorais.

O enquadramento negativo da cobertura, que estabeleceu um discurso adversário à própria política, colocou o governo – e a política – nas cordas (GUAZINA, 2011). A aprovação do governo Lula chegou a seu ponto mais baixo no final de 2005²⁷, e as eleições de 2006 foram disputadas ainda sob efeito dos debates sobre o caso. A candidatura de Lula, contudo, não sofreu tantos abalos. Perdeu parte dos votos de classe média e na região Sudeste, mas ganhou votos dos extratos mais pobres e da região Nordeste (SINGER, 2012). Terminou as eleições vencendo Geraldo Alckmin, no segundo turno, por 61% a 39%.

Já a tensão deflagrada a partir das jornadas de junho de 2013 se deu em um complexo contexto político. Os acontecimentos de junho derrubaram a popularidade de todos os governantes. Dilma Rousseff viu sua avaliação positiva cair 27 pontos em três semanas, enquanto a negativa subiu 16 pontos²⁸. Embora o Governo Federal não fosse alvo inicial das manifestações, os efeitos foram sentidos em todas as esferas de governo. Em outubro, Dilma havia recuperado 1/3 da popularidade perdida, mas o processo de fragilização do governo abriu

²⁶ Em entrevista à Agência Pública, Ricardo Kotscho, ex-secretário de Imprensa, confirma que até o mensalão a relação do governo com a imprensa era muito boa. Disponível em <https://apublica.org/2018/05/lula-pelo-olhar-da-midia/>

²⁷ 28% de ótimo e bom e 29% de ruim/péssimo em pesquisa Datafolha de 13 e 14 de dezembro de 2005.

²⁸ <http://datafolha.folha.uol.com.br/opiniaopublica/2013/06/1303659-aprovacao-a-governo-dilma-rousseffcai-27-pontos-em-tres-semanas.shtml>

espaço político para o crescimento da candidatura de Aécio Neves e para um grande tensionamento nas eleições de 2014. Naquele ano, duas novidades relevantes marcaram a conjuntura: o surgimento da operação lava-jato e a piora significativa da economia, que ficou clara no segundo semestre. Após a quarta vitória seguida do Partido dos Trabalhadores nas eleições presidenciais, houve a aceleração de um processo de efervescência política que combinou ações políticas do PSDB e da oposição à Dilma, ações de rua – convocadas pelo Movimento Brasil Livre e pelo Vem Pra Rua e com ampla cobertura nos meios de comunicação –, e ações do Ministério Público Federal e da Justiça Federal. Depois de uma crise política que se estendeu por um ano e meio, a Câmara dos Deputados votou a abertura do processo de *impeachment* em 17 de abril de 2016, e a presidenta foi afastada menos de um mês depois. O julgamento final, no Senado Federal, ocorreu em 31 de agosto de 2016.

Na opinião de vários dos entrevistados, a tensão maior desses 13 anos se deu na relação com a TV Globo. Além de ser a maior empresa em termos de audiência, verba publicitária e lucro líquido, é sem dúvida a que adota com mais clareza uma agenda política e econômica. A emissora sempre soube combinar competência na realização da dramaturgia com um jornalismo de alto nível técnico, mas seletivo nas suas pautas e pontos de vista. Ao longo dos anos, a Globo foi deixando clara uma agenda política de centro-direita, liberal na economia – com ligações diretas com o capital financeiro, fortemente engajada na redução de custos da mão de obra e redução dos gastos públicos, especialmente os relacionados com proteção social²⁹ – e oscilando na política entre conservadora e moderada, com embates com as pautas progressistas e alguma abertura para pautas comportamentais (BOLAÑO e BRITTOS, 2005). A emissora nunca deixou de entender seu lugar no controle de acesso de agendas e discursos à esfera pública como um lugar político. Roberto Marinho, antigo proprietário e pai dos atuais três donos da emissora, dizia que usava o poder e tem inúmeros episódios relatados de exercício desse poder via discurso televisivo e nos bastidores³⁰.

²⁹ Esses elementos foram citados diretamente por diretores da Globo a pelo menos três entrevistados da tese.

³⁰ Além dos casos clássicos do Proconsult/eleições RJ de 1982, da cobertura das diretas em 1984 e da eleição de Collor em 1989, talvez o mais anedótico seja o fato de Sarney ter submetido ao crivo de Roberto Marinho a indicação de Mailson da Nóbrega como Ministro da Fazenda. Cf., além de BOLAÑO e BRITTOS, 2005, HERZ, 1987 e LIMA, 2005.

A interlocução com as empresas e os outros casos de políticas de comunicação

A interlocução direta do governo com a direção das empresas de televisão se dava em torno de três temas principais: políticas de comunicação, investimentos publicitários e temas da conjuntura política do país. Esta seção avalia os outros casos de políticas de comunicação que marcaram o período do governo petista e alterna essa avaliação com um balanço do diálogo institucional entre governo e empresas entre 2003 e 2014³¹.

Em entrevista para esta tese, Franklin Martins descreveu a relação dos governos Lula e Dilma com os meios de comunicação como marcada por três momentos. O primeiro, entre 2003 e 2005, poderia ser entendido como de deslumbramento. O segundo, entre 2006 e 2010, de enfrentamento. O terceiro, entre 2011 e 2014, de apatia.

No primeiro momento, a vitória nas eleições dava aos integrantes do primeiro escalão do governo Lula a sensação de que as empresas de televisão teriam que se dobrar ao poder do governo eleito com ampla maioria. Segundo relatam integrantes do primeiro escalão à época, em entrevistas para esta tese, quase todos os responsáveis pela relação com os meios de comunicação apostavam no diálogo e na manutenção de uma boa relação com as empresas.

A interlocução com a direção das empresas naquele momento era dividida entre os ministros Luiz Gushiken, que tratava de questões de comunicação, José Dirceu, que tratava de alguns temas políticos, e Antonio Palocci, que tratava de temas de ordem financeira. Palocci chegou a ajudar a Globo no processo de negociação de sua dívida, depois de uma crise de liquidez que levou a empresa a declarar moratória em 2002.

Dívida da Globo

Em 2002, a Globo acumulava uma dívida de US\$ 1,7 bilhão, em função de investimentos feitos em infraestrutura na Globo Cabo e na Sky Brasil. A empresa esperava um crescimento da base de assinantes da TV fechada que não ocorreu e viu a situação financeira depauperar-se em função da desvalorização do câmbio. Em outubro daquele ano, no dia seguinte à eleição de Lula, a empresa declarou moratória, e teve de abrir negociação com os principais credores: Citibank, JP Morgan, Unibanco e Bradesco³².

³¹ É relevante salientar que todos os casos analisados nesta seção foram frutos de processos políticos e referentes conceituais diferentes entre si, cujo único sentido comum foi terem sido, de um lado, iniciativas que foram iniciadas pelo Governo Federal ou tiveram seu apoio e, de outro, que contaram com interesse e, na maior parte dos casos, oposição das empresas de televisão. Em suma, não há necessariamente nos casos analisados identidade programática ou ideológica.

³² <http://memoriaglobo.globo.com/acusacoes-falsas/bndes-e-renegociacao-da-divida.htm>

O início do governo Lula, portanto, aconteceu em um momento em que a empresa vivia situação financeira delicada e buscava a renegociação da dívida e a reestruturação de seus negócios. O BNDES, como sócio da GloboCabo, havia injetado R\$ 156 milhões na empresa em 2002, em operação de aumento de capital.

No início do governo Lula, a Associação Nacional de Jornais (ANJ), a Associação Nacional dos Editores de Revista (Aner) e a Associação Brasileira de Rádio e Televisão (Abert) pleitearam um programa do BNDES voltado a financiar o setor de comunicações, já que a crise atingia também outras empresas³³. O tema foi polêmico, como reconhece a própria emissora³⁴. O BNDES planejou um programa Pró-Mídia, com R\$ 4 bilhões voltados a linhas de aquisição de papel, financiamento de infraestrutura e refinanciamento de dívidas³⁵. A Comissão de Educação do Senado Federal chegou a promover audiência pública sobre o tema em março de 2004, com a participação de Darc Costa, vice-presidente do banco. Em virtude da avaliação do próprio banco sobre o problema que teria com garantias³⁶ e do desacordo entre as empresas de mídia³⁷, o programa não foi lançado.

Um episódio narrado por três integrantes do primeiro escalão do governo Lula em entrevista para esta tese revela que esteve na mão dos principais ministros do governo uma decisão que poderia ter dificultado muito a saída da Globo da crise. Um dos principais credores da dívida da Globo era o grupo Citi, e John Reed, o presidente do grupo, esteve no Brasil para obter anuência do governo brasileiro em relação à renegociação da dívida da empresa. A viagem tinha outra motivação oficial, entendida apenas como pretexto, mas ele se reuniu com José Dirceu, Antonio Palocci e Luiz Guishiken, a pedido do presidente Lula, para obter aval político dos três ministros para ir adiante na renegociação. Na avaliação do entrevistado que discorreu sobre tema em entrevista para a tese, ficou tacitamente entendido que se o governo não desse o aval político, o grupo Citi não renegociaria a dívida da Globo. Os três ministros deram sinal positivo para a renegociação, que terminou de ser paga em outubro de 2006³⁸. A decisão do

³³ <http://www.observatoriodaimprensa.com.br/artigos/asp111120037.htm>

³⁴ <http://memoriaglobo.globo.com/acusacoes-falsas/bndes-e-renegociacao-da-divida.htm>

³⁵ <http://telaviva.com.br/24/03/2004/bndes-refinanciara-dividas-mas-cobrar-mais-por-isso/>

³⁶ HASHIZUME, Maurício. Socorro à mídia, de R\$ 4 bilhões, permitirá pagamento de dívidas. Carta Maior, 24 mar. 2004. Disponível em: [https://www.cartamaior.com.br/?/Editoria/Economia-Politica/Socorro-a-midia-de-R\\$-4-bilhoes-permitira-pagamento-de-dividas/71303](https://www.cartamaior.com.br/?/Editoria/Economia-Politica/Socorro-a-midia-de-R$-4-bilhoes-permitira-pagamento-de-dividas/71303)

³⁷ Record, RedeTV e SBT defendiam que o crédito fosse apenas para investimentos. Cf <http://memoriaglobo.globo.com/acusacoes-falsas/bndes-e-renegociacao-da-divida.htm>

³⁸ <http://memoriaglobo.globo.com/acusacoes-falsas/bndes-e-renegociacao-da-divida.htm>

grupo Citi de submeter a renegociação a aval político do governo é reveladora da percepção do agente financeiro em relação à delicadeza política da operação³⁹.

Na percepção dos três entrevistados que trataram desse tema, a decisão de ajudar a Globo a sair da crise foi legítima e correta, do ponto de vista dos interesses nacionais. Um deles, contudo, questiona o fato de a ajuda ter vindo desacompanhada de qualquer repactuação ou negociação sobre novas bases regulatórias para o funcionamento das concessões, de modo que os interesses privados se curvassem a aspectos de interesse público historicamente negligenciados.

Mesmo marcado por uma relação relativamente pacífica, o período pré-mensalão teve episódios conflituos do governo com as empresas, como o debate sobre o Conselho Federal de Jornalismo e sobre a possibilidade de transformar a Ancine em Ancinav (incluindo televisão no escopo da agência reguladora), ambos em 2004.

Conselho Federal de Jornalismo e Ancinav

Em agosto de 2004, o Governo Federal apresentou o projeto de lei 3985, que criava o Conselho Federal de Jornalismo, por iniciativa do Ministério do Trabalho. A proposta era uma reivindicação da Federação Nacional dos Jornalistas (Fenaj), que defendia o Conselho como atualização da regulamentação da profissão. A atribuição prevista do Conselho era “orientar, disciplinar e fiscalizar o exercício da profissão de jornalista e da atividade de jornalismo, zelar pela fiel observância dos princípios de ética e disciplina da classe em todo o território nacional, bem assim pugnar pelo direito à livre informação plural e pelo aperfeiçoamento do jornalismo”⁴⁰.

A apresentação do projeto causou grande celeuma pública, com críticas das entidades de classe das empresas de comunicação ao caráter do órgão e ao fato de o projeto ter sido apresentado sem qualquer discussão pública prévia⁴¹. A definição ampla das atribuições gerou acusações de que ele poderia afetar a liberdade de imprensa. Estudos revelaram que a cobertura jornalística sobre o tema foi enviesada – 64% dos textos publicados em 53 jornais diários e 4 revistas semanais trouxeram apenas visões negativas sobre o projeto (ANDI, 2007).

O episódio foi usado por críticos do governo como exemplo de que havia interesse do Estado em controlar a atividade jornalística. Embora tenha obtido alguns apoios, como o

³⁹ Ressalvada a hipótese de lacuna na pesquisa, esse episódio não havia sido revelado publicamente antes das entrevistas dadas a esta tese.

⁴⁰ http://www.presidencia.gov.br/ccivil_03/Projetos/PL/2004/msg465-040804.htm

⁴¹ Cf. cobertura O GLOBO entre 6 e 24 de agosto de 2004.

Conselho Federal da OAB⁴², o projeto foi rejeitado em votação simbólica⁴³ em 15 de dezembro de 2004, pelo Plenário da Câmara dos Deputados, juntamente com o PL 6817/2002, em que havia sido apensado, o qual tratava da criação da Ordem dos Jornalistas do Brasil.

O Relator, Deputado Nelson Proença, afirmou em seu parecer que rejeitava os projetos “em nome do adequado exercício da profissão de jornalista e da preservação da liberdade de expressão e de comunicação”, destacando:

*A Federação Nacional dos Jornalistas – Fenaj, que veio a público assumir a autoria da proposição encaminhada pelo Executivo, encontra-se isolada em sua defesa. Posicionaram-se publicamente contra a proposta a Associação Brasileira de Imprensa – ABI, a Associação Nacional de Jornais – ANJ, a Associação Brasileira de Emissoras de Radiodifusão e Televisão – Abert, bem como diversas vozes influentes do nosso jornalismo, como Élio Gaspari, Miriam Leitão, Carlos Chagas, Clóvis Rossi, Jânio de Freitas e Ricardo Noblat, apenas para citar algumas*⁴⁴.

A repercussão ruim do trâmite dessa proposta legislativa fez o caso ser utilizado como alerta negativo por críticos de qualquer outra medida do Governo Federal que viesse a impactar as comunicações.

No mesmo período da polêmica do Conselho Federal de Jornalismo, vazou pela imprensa especializada um anteprojeto de lei discutido no âmbito do Conselho Superior de Cinema para discutir a transformação da Agência Nacional do Cinema em Agência Nacional do Cinema e do Audiovisual. Além de ampliar o escopo da agência, que passaria a incidir também sobre a TV aberta e por assinatura, o projeto regulamentava as cotas de produção regional previstas no artigo 221 da Constituição Federal e estabelecia a cobrança de uma contribuição sobre a receita obtida pelas empresas de televisão com publicidade.

O projeto resgatava uma proposta que havia sido discutida no governo Fernando Henrique Cardoso. Em 2001, poucos dias antes da definição da medida provisória que criou a Ancine, o governo recuou e restringiu o escopo que se pretendia para a agência reguladora, que ficou só com o cinema. À época, João Roberto Marinho foi a Brasília para, junto com Evandro

⁴² FOLHA DE S.PAULO. OAB propõe aperfeiçoamento do Conselho Federal de Jornalismo. Brasil, p. A-9, 20 de outubro de 2004.

⁴³ A votação simbólica é um tipo de votação ostensiva em que os deputados a favor permanecem sentados, de modo que o Presidente da Câmara proclama o resultado manifesto da votação, pela aprovação ou rejeição da proposição. Se algum deputado tem dúvida quanto ao resultado, pode solicitar que seja realizada a verificação de votação.

⁴⁴ A íntegra do parecer do deputado relator está disponível no site da Câmara dos Deputados, em: <
http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=257435&filename=PRL+1+CCTCI+%3D%3E+PL+6817/2002>

Guimarães, se reunir com o Presidente da República e conseguir o recuo do governo em relação ao projeto⁴⁵.

Embora o processo de transformação da Ancine em Ancinav já viesse sendo rediscutido desde o início do governo Lula, os termos do anteprojeto de lei vazado em agosto de 2004 representaram a sinalização clara do Ministério da Cultura em enfrentar os interesses da televisão aberta. Naquele momento, o debate se entrelaçou com a discussão sobre o Conselho Federal de Jornalismo, cujo projeto de lei seria votado alguns meses depois, em dezembro de 2004.

O setor audiovisual se dividiu, mas as grandes empresas se colocaram contra o projeto. Da mesma forma que no caso do Conselho Federal de Jornalismo, no caso da Ancinav o governo foi acusado pelos meios de comunicação de atentar contra a liberdade de expressão e de buscar implantar políticas de dirigismo cultural. A TV Globo veiculou propagandas no intervalo de sua programação diária dizendo que o governo estaria tentando controlar ao que as pessoas iriam assistir (FERNANDES, 2013). O jornal *O Globo* também manteve cobertura de viés negativo (ANDI, 2007). Notícias de novembro de 2004 dão conta da movimentação institucional da empresa junto a todas as emissoras afiliadas para combater o projeto⁴⁶. No início de 2005, o governo decidiu esvaziar o projeto, jogando os temas mais polêmicos para o debate sobre um novo marco regulatório das comunicações⁴⁷. Em abril daquele ano o governo chegou a formalizar um Grupo de Trabalho para a discussão deste tema, mas dias depois veio a público o escândalo do mensalão, e o Grupo de Trabalho nunca se reuniu.

Além do uso de sua programação para defender seus próprios interesses, no caso da Ancinav, um entrevistado da tese que acompanhava o tema à época afirma que a TV Globo utilizou-se também de um processo de mútuo apoio. Segundo ele, a empresa buscava, por estratégia, encontrar um parlamentar do PT que fosse contrário ao projeto – era uma maneira de tentar deslegitimar o projeto pela posição da própria esquerda –, e eles conseguiram que o senador Aloizio Mercadante atuasse pela desmobilização do projeto da Ancinav. Neste período,

⁴⁵ Esta informação é confirmada por três fontes que participaram das negociações à época.

⁴⁶ Notas publicadas em 26 de novembro de 2004 na coluna de Monica Bergamo, na Folha de S.Paulo:

“A LUTA CONTINUA - A TV Globo reuniu representantes de suas afiliadas em um hotel em São Paulo -entre outros, Fernando Sarney, filho de José Sarney, da Globo do Maranhão, e ACM Júnior, filho de Antônio Carlos Magalhães, da Globo da Bahia. O assunto do primeiro dia do encontro, que acontece todos os anos, foi um só: a criação da Ancinav, a agência que regulará o setor -a TV Globo está bombardeando a proposta. A exposição do tema foi feita pelo próprio João Roberto Marinho”.

A LUTA CONTINUA 2 - Ficou claro para os representantes o seguinte: a emissora lutará para mudar o projeto agora, no momento em que ele ainda está sendo discutido no âmbito do Executivo. Caso vá para o Congresso Nacional, as afiliadas podem entrar em campo para influenciar parlamentares.

⁴⁷ ALENCAR, Kennedy. Após polêmica, governo esvazia a Ancinav. Folha de S.Paulo, Brasil, 14 jan. 2005.

o entrevistado relata ter assistido a contato telefônico do vice-presidente de Relações Institucionais da empresa, Evandro Guimarães, com a equipe de jornalismo da Globo, em que ele pedia cobertura para um projeto de lei do senador, em matéria que tivesse entrevista com Mercadante. Dessa forma, mesmo sem um acordo prévio ou qualquer arranjo explícito, o apoio do então senador ao esvaziamento do projeto da Ancinav teria rendido visibilidade para outro projeto de sua autoria. O fato de Mercadante ter participado do processo de desmobilização do projeto completo é público⁴⁸, mas não houve como confirmar, no âmbito desta tese, a cobertura positiva mencionada por esse entrevistado.

Durante o primeiro mandato de Lula, a atuação da Abert e das empresas de televisão não se concentrou apenas em temas relacionados diretamente à comunicação. Em 2005, o governo discutia o projeto de lei da super-receita (PL 6272/2005), de iniciativa do Poder Executivo. A chamada emenda 3 desse projeto de lei limitava os poderes da auditoria na fiscalização relativa a pessoas jurídicas contratadas para prestar serviços como forma de burlar a legislação trabalhista. A Abert se colocou publicamente de forma favorável à emenda, que, no entanto, foi vetada pelo Governo⁴⁹.

A cobertura crítica ao Governo, contudo, só se tornou generalizada a partir da eclosão do escândalo do mensalão (SENNE, 2009), que alterou profundamente o tom da relação entre governo e emissoras. O governo foi pressionado contra a parede, em especial no período agudo daquela crise política, de julho a setembro de 2005 (SINGER et al., 2010).

No início de 2006, quando a crise política decorrente do escândalo do mensalão havia arrefecido e Lula recuperava seus índices de aprovação, ganhou centralidade na agenda de governo, quanto às políticas de comunicação, a decisão sobre o padrão a ser adotado pelo país para a televisão digital.

TV Digital

O debate sobre o padrão tecnológico de TV digital se esticou desde o governo Fernando Henrique Cardoso, mas se intensificou muito a partir do final de 2005 até junho de 2006, quando

⁴⁸ ALENCAR, Kennedy. Após polêmica, governo esvazia a Ancinav. Folha de S.Paulo, Brasil, 14 jan. 2005.

⁴⁹ O interesse da entidade tem a ver com o fato de grande parte das relações de natureza artística ser mantida por meio da contratação de pessoas jurídicas. A entidade diz que já havia conseguido o essencial de seu objetivo ao trabalhar pela inserção de um artigo na MP do Bem (transformada em lei 11.196/2005), em suas disposições gerais: *Art. 129. Para fins fiscais e previdenciários, a prestação de serviços intelectuais, inclusive os de natureza científica, artística ou cultural, em caráter personalíssimo ou não, com ou sem a designação de quaisquer obrigações a sócios ou empregados da sociedade prestadora de serviços, quando por esta realizada, se sujeita tão-somente à legislação aplicável às pessoas jurídicas, sem prejuízo da observância do disposto no art. 50 da Lei no 10.406, de 10 de janeiro de 2002 - Código Civil.*

foi publicado o decreto 5.820, que determinou a opção pelo padrão japonês de transmissão, com a adição de alguns elementos desenvolvidos no Brasil no segmento de interatividade.

O processo teve movimentação intensa por parte das empresas de televisão, representadas por suas associações. Por ampliar a capacidade de transmissão e o número de canais acessíveis na TV aberta, o debate sobre a TV digital poderia ter ensejado discussão sobre as regras das concessões e sobre o modelo comercial da televisão no Brasil. O debate público, contudo, teve foco na discussão técnica e na disputa entre os padrões europeu e japonês (GINDRE, 2017). A abordagem técnica foi opção das empresas, mas também do próprio governo, representado em boa parte da discussão pelo Ministério das Comunicações, como documenta Domingues Filho (2012).

Atrás de um debate técnico, contudo, estavam duas opções distintas de política pública de comunicação, relativa ao modelo da televisão aberta no país. A opção pelo padrão europeu ou por um padrão desenvolvido no país por consórcios de pesquisa viabilizaria a ampliação de espaço para novas emissoras no espectro. A opção pelo padrão japonês refletia a opção das empresas, em especial da Globo, ao privilegiar a alta definição e a transmissão para aparelhos móveis, sem ampliar as outorgas.

Embora tivesse investido milhões desde 2003 no desenvolvimento de um sistema brasileiro de TV digital, em junho de 2006 o governo optou por adotar o padrão japonês e fez apenas um ‘tempero’ daquele padrão com um elemento de interatividade desenvolvido no Brasil, chamado Ginga, que depois não se efetivou⁵⁰.

O fato de ter feito a opção que agradava às emissoras não significa que o governo também não estivesse convencido de que este era o melhor modelo, como descreveu um ex-integrante do alto escalão. Segundo ele, a opção teria sido feita não apenas pela pressão das empresas, mas pelo convencimento do próprio governo. Um dos fatores que reforçava essa convicção era a promessa do Japão de instalar uma fábrica de semicondutores no país, o que, contudo, nunca aconteceu.

Neste caso, a documentação sobre a pressão das empresas de televisão sobre o governo revela um *lobby* de modelo mais tradicional, o que se explica inclusive pelo fato de que não havia, por parte do governo, nenhum anúncio de decisão que contrariasse o interesse das empresas. Deu-se, assim, não um esforço de resistência e oposição a uma proposta, mas de

⁵⁰ Nos anos seguintes, o governo deixou de dar as condições para a efetiva implantação do Ginga, e prevaleceu o padrão de interatividade desenvolvido pelos fabricantes de equipamentos. Cf. <https://canaltech.com.br/noticia/governo/TV-digital-sem-apoio-Ginga-vai-sendo-deixado-de-lado-pelo-governo/>

convencimento e pressão pela adoção da própria posição das empresas, no que elas foram bem-sucedidas.

Poucos meses depois, contudo, o incômodo do governo em relação ao tratamento de Lula pelos meios de comunicação no processo das eleições de 2006 fez com que fossem reabertos os debates sobre possíveis medidas para democratização da comunicação. No final do ano, iniciou-se um período de organização de alternativas, com o lançamento do I Fórum de TVs Públicas, que ocorreria em maio de 2007 e serviria de referência para a criação da Empresa Brasil de Comunicação e da TV Brasil, a partir da fusão das estruturas da Radiobrás e da TVE Rio. Também em 2007 se iniciou o debate sobre um novo marco regulatório para a TV por assinatura.

Marco regulatório da TV por assinatura

O debate público sobre mudanças no modelo de televisão por assinatura se iniciou no Congresso Nacional, a partir da pressão das empresas de telecomunicações para mudar a legislação que as impedia de prover o serviço de TV a cabo. O debate tinha por objetivo atualizar o marco regulatório do setor, que até então condicionava a prestação do serviço por concessionárias de telecomunicações ao “desinteresse manifesto de empresas privadas”⁵¹.

Naquele momento, houve intenso lobby das empresas de televisão buscando resguardar seus interesses, em especial evitar competição das empresas de telecomunicações na produção e programação de conteúdo (NOVAES, 2017). As empresas de televisão aberta já tinham sido responsáveis pela demora na implantação do serviço no país, por sua resistência ao projeto da cabodifusão no final da década de 1970 (HERZ, 1987).

Embora o debate tenha se dado principalmente na Câmara dos Deputados, especialmente pelo deputado Jorge Bittar, relator do PL 29/2007, houve participação intensa do Ministério da Cultura e da Ancine na formulação e negociação dos termos do projeto, que veio a ser aprovado em 2011 como lei 12.485.

O projeto se equilibrou nos interesses de três partes: viabilizou a entrada das concessionárias de telecomunicações no mercado de TV a cabo, que era o interesse das grandes empresas do setor, como Telefônica e Oi; estabeleceu uma divisão entre serviços de telecomunicações e a produção e programação de televisão, como queriam as empresas de televisão; e garantiu cotas de conteúdo nacional e independente e um incremento nas

⁵¹ Lei 8.977/1995, art. 15

contribuições das empresas de telecomunicações para o Fundo Setorial do Audiovisual, como defenderam os produtores brasileiros, o Ministério da Cultura e a Ancine.

Esse equilíbrio tenso terminou com razoável acordo entre os diferentes agentes econômicos com atuação no setor, à exceção das programadoras internacionais, obrigadas a contratar produções brasileiras, e de operadoras como a Sky, que via no crescimento da concorrência uma ameaça a seus negócios. A Sky transformou sua oposição numa campanha contra as cotas de conteúdo, veiculada durante sua programação.

No mesmo ano que havia se iniciado o debate sobre TV por assinatura, 2007, iniciou-se também um processo de aproximação do governo com a Record. Lula chegou a prestigiar a inauguração da Record News, em setembro daquele ano. Três meses depois, foi visitar o Projac, centro de produção da Globo onde chegou a ser interpelado por um dos donos da empresa dizendo que era preciso parar o crescimento da Record, que implicava o avanço da igreja no cenário dos meios de comunicação. Segundo um dos entrevistados, Lula teria respondido que o único jeito para não deixar a Record crescer seria a Globo “ter programas melhores que os deles”.

Também em 2007, o governo alterou sua política de anunciante, tendo feito a opção pelo uso da ‘mídia técnica’ para compatibilizar o investimento publicitário com a audiência dos veículos e alcançar veículos de comunicação do interior do país. O movimento ampliou, entre 2003 e 2008, de 499 para 5.297 os veículos beneficiados com investimentos do governo⁵². De 21 TVs e 270 rádios o número passou para 297 TVs e 2.597 emissoras de rádio⁵³.

Segundo o ex-ministro Franklin Martins (2017), além da adoção da mídia técnica, estabeleceu-se naquele momento “uma distância protocolar e uma institucionalização das relações” do presidente Lula com as empresas, com a preocupação de que os diálogos realizados por ele com os donos das empresas estivessem em sua agenda.

A nova modalidade de relação diminuiu a dependência em relação às grandes emissoras, ao mesmo tempo em que a popularidade de Lula cresceu de forma contínua. Com o governo bem avaliado e sem outra crise da dimensão do mensalão, no início de 2009, abriu-se espaço político para a convocação da primeira Conferência Nacional de Comunicação.

Conferência Nacional de Comunicação

Desde 2007, as organizações da sociedade civil que atuavam na defesa da democratização da comunicação se organizaram em uma Comissão Pró-Conferência Nacional

⁵² RODRIGUES, Fernando. Propaganda de Lula chega a 5.297 veículos. Folha de S.Paulo, Brasil, 31 maio 2009.

⁵³ Idem.

de Comunicação, que conseguiu o apoio da Comissão de Direitos Humanos e Minorias e da Comissão de Legislação Participativa da Câmara dos Deputados. Entre 2007 e 2008, foram realizadas diversas atividades e reuniões com o Governo Federal, na defesa da realização da conferência. Até 2008, o governo já havia realizado 51 conferências temáticas⁵⁴.

Naquele ano, completavam-se 20 anos da Constituição Federal, e vários dos artigos do capítulo da comunicação social permaneciam sem regulamentação, inclusive os que tratavam da proibição a monopólios e oligopólios. O Governo Federal já havia recuperado os índices de popularidade que haviam caído com o mensalão e enfrentava uma conjuntura menos adversa do que em anos anteriores. Ao mesmo tempo, a estrutura econômica do mercado de comunicações impunha um rearranjo, pelo crescimento da Internet e das opções de transmissão audiovisual. O novo marco regulatório da TV por assinatura encontrava-se em debate no Congresso Nacional, mas ainda sem qualquer acordo⁵⁵.

Nesse contexto, no início de 2009 o Governo Federal decidiu convocar a conferência. A Comissão Organizadora reuniu, num primeiro momento, setores empresariais, entidades da sociedade civil e representantes do Governo Federal e do parlamento. A direção do processo era dividida entre três ministérios: Ministério das Comunicações (Hélio Costa), Secretaria-Geral (Luiz Dulci) e Secretaria de Comunicação Social (Franklin Martins).

A participação das empresas de televisão era estratégica para dar legitimidade política ao processo, como reconhece o ex-ministro Franklin Martins. A opção do governo foi, então, criar alguns compromissos prévios. O próprio ministro anunciou, na comissão organizadora, que o Governo não apoiaria nenhuma proposta que tivesse a expressão ‘controle social da mídia’. E ao mesmo tempo estabeleceu-se um quórum qualificado de 2/3 para se aprovar as propostas (MARTINS, 2017).

Mesmo com essas garantias, as principais empresas da área de mídia optaram por deixar o processo organizativo da conferência. Em agosto de 2009, a Globo liderou o movimento pela saída das entidades associativas da comissão organizadora⁵⁶. Naquele momento, seis entidades deixaram a comissão e duas permaneceram: a Associação Brasileira de Telecomunicações (TeleBrasil) e a Associação Brasileira de Radiodifusão, que reunia Bandeirantes e RedeTV. Entre as que saíram estavam Associação Nacional de Jornais (ANJ), Associação Nacional dos

⁵⁴ <http://www.balancodegoverno.presidencia.gov.br/democracia-e-dialogo/1.-participacao-social>

⁵⁵ Ele seria aprovado apenas em 2011.

⁵⁶ FOLHA DE S.PAULO. Empresas de mídia se desligam de organização de evento do governo. Brasil, A10, 14 de agosto de 2009.

Editores de Revista (Aner), Associação Brasileira de Rádio e Televisão (Abert) e Associação Brasileira de TV por Assinatura (ABTA).

“Quando saiu o fantasma do controle social e entrou a ideia de mais vozes, pluralidade e diversidade, eles se sentiram vendidos, e aí foram embora”, avaliou Franklin Martins. O ex-ministro avalia que as grandes empresas fizeram essa opção sem saber o que o futuro lhes ofereceria, mesmo tendo bons motivos para buscar ali uma pactuação.

Eu tinha uma expectativa de que eles pudessem, apesar de tudo, permanecer, porque as circunstâncias tecnológicas e históricas apontavam para um novo momento, onde a radiodifusão estava vivendo problemas e os setores mais clarividentes percebiam que eram problemas gravíssimos, que só se resolvia numa nova pactuação. Você tinha uma convergência de mídia, você tinha o sinal da televisão e do rádio se confundindo com o sinal da telefonia, quer dizer, os aparelhos se tornando plataformas comuns, e foi o que eu disse várias vezes para eles, isso em público: ‘vocês vão ser atropelados com uma jamanta’, que são as telecomunicações, elas faturam 13 vezes mais do que vocês. Se não tiver uma nova pactuação, se não tiver uma regulação através de um debate amplo, público, democrático, transparente, com uma nova pactuação, vai vencer a lei do mercado e vai vencer o outro lado’. Era uma coisa que eles sentiam que era verdadeira. Mas, ao mesmo tempo, eles tinham entrado no discurso que era mais ou menos o seguinte: ‘eu vou interditar o debate novo e vamos ver se aqui na frente vem um novo governo, o que a gente faz’. (MARTINS, 2017)

A Conferência Nacional de Comunicação aconteceu em dezembro de 2009 com o envolvimento de governo, sociedade civil e empresas de telecomunicações, além das TVs Bandeirantes e RedeTV. Com mais de 1.500 delegados em sua etapa nacional, foram aprovadas centenas de propostas que apontavam na direção da construção de um novo marco regulatório para as comunicações no país. A discussão sobre a necessidade de um novo marco regulatório das comunicações tinha, para o ministro Franklin Martins, justificativas muito claras.

quais são as obrigações que quem ganhou uma concessão tem que cumprir? Em todas as áreas de concessão pública, quem recebe uma concessão tem prazos e tem obrigações a cumprir; e se não cumprir, perde a concessão. Justamente porque é algo que o Estado devia estar fazendo e o Estado faz uma concessão a um grupo privado, para que ele faça dentro de determinados parâmetros. No Brasil nós não temos nenhum, nenhum, tipo de regulação da radiodifusão. (MARTINS, 2017)

Além disso, todos os exemplos internacionais de democracias consolidadas mostravam iniciativas de regulação democrática. Na Europa, havia regulação voltada a estimular a diversidade e o pluralismo, que combinava sistemas públicos de comunicação independentes e regulação de conteúdo. Os Estados Unidos combinavam forte legislação antitruste com limites

a propriedade cruzada e a separação entre produção e distribuição⁵⁷. Para Martins, a regulação no Brasil não precisaria ir além do que define a Constituição Federal, não regulamentada.

Em maio de 2010, após Hélio Costa se desincompatibilizar do Ministério das Comunicações para disputar o governo de Minas Gerais, o ministro Franklin Martins iniciou um debate interno no governo com técnicos de oito áreas – entre elas, Comunicações, Casa Civil, Ancine e Anatel – para construir um anteprojeto de lei de comunicação social eletrônica. O texto não era discutido inteiramente com todos os participantes, mas foi sendo costurado pela Secom, com Franklin Martins à frente, e foi discutido com o presidente Lula. A proposta final ficou pronta em dezembro, e tinha mais de 200 páginas, segundo o ministro (MARTINS, 2017).

Com a virada do governo, o texto foi entregue para a nova presidente, Dilma Rousseff, e para o ministro das Comunicações, Paulo Bernardo. A opção da presidente, contudo, foi não dar publicidade ao texto nem continuidade ao processo de discussão sobre o novo marco regulatório para as comunicações.

Os motivos políticos para a opção de Dilma Rousseff não são claros, mas é possível vislumbrar algumas hipóteses factíveis, construídas a partir das entrevistas a esta tese: 1) Dilma assumia o mandato sob a sombra de Lula, e precisava criar marca própria e conquistar credibilidade ao assumir. A opção de dar continuidade a debate com evidente potencial de desgaste poderia fragilizá-la politicamente em início de mandato. Entrevistados do alto escalão do governo sugerem ter havido a influência do marqueteiro João Santana ou do ministro Chefe da Casa Civil, Antonio Palocci, na decisão. 2) Franklin Martins tinha problemas de diálogo com a Globo⁵⁸ e era visto como um interlocutor muito duro. A não continuidade de seu projeto dava um sinal de bandeira branca na relação com as empresas e enterrava o assunto junto com seu protagonista, que deixou o governo. 3) Não é evidente que Dilma Rousseff tivesse, àquela altura, clareza sobre se havia necessidade de um novo marco regulatório para o setor. Já em julho de 2010, a então candidata afirmou que era rigorosamente contra qualquer controle para a mídia e que o melhor controle era o controle remoto⁵⁹. 4) Os primeiros anos do governo Dilma foram marcados por uma agenda de resposta a denúncias de corrupção sobre a administração direta e indireta, o que a faz assumir como sua uma agenda anticorrupção impulsionada pelos meios de comunicações.

⁵⁷ <http://intervozes.org.br/intervozes-publica-pesquisa-sobre-orgaos-reguladores-de-radio-e-televisao-em-10-paises/>

⁵⁸ Franklin Martins foi comentarista político na emissora até abril de 2006, quando não teve seu contrato renovado. Ele também dirigiu os processos de democratização da verba publicitária e de realização da Confecom, que não eram do interesse político da emissora.

⁵⁹ <https://noticias.r7.com/brasil/noticias/unico-controle-e-o-controle-remoto-diz-dilma-sobre-meios-de-comunicacao-20100721.html>

A resposta pode estar também em uma análise mais prosaica, que parte da percepção de que o conflito entre governo e empresas é imperativo para qualquer transformação relevante desse cenário. Nesse sentido, os governos precisariam se perguntar se a disputa tem como ser vencida, ou seja, se é possível aprovar no Congresso Nacional um projeto cujo resultado efetivo seja a desconcentração e diminuição do poder dos meios de comunicação, ou se a disputa só vai gerar desgastes políticos sem resultados práticos. Considerando que deputados e senadores dependem de cobertura favorável para se reeleger e que, inclusive, parte deles é proprietária de veículos de comunicação, a pergunta parece relevante. Também não faltam exemplos da indisposição do Congresso em fazer avançar essa agenda. Um projeto de lei da deputada Jandira Feghalli para regulamentar a obrigação constitucional de programação regional foi apresentado em 1991, demorou doze anos para ser aprovado na Câmara dos Deputados e desde 2003 segue sem aprovação no Senado Federal. Nesse contexto, ao governo caberia responder se, com os instrumentos possíveis para atuar nesse campo, o resultado final de uma tentativa de atualizar o marco regulatório das comunicações seria realmente melhor para a democracia ou poderia significar muito barulho (e desgaste político) por nada.

Um ex-ministro de Lula avaliou o poder das empresas de televisão a partir de sua capacidade de interditar o debate de fundo, o que as mantêm como um poder sem contrapeso.

A radiodifusão investe com tudo contra quem se levanta. Os agentes políticos – e isso vale para deputados, para senadores, para ministro, partidos de direita, de esquerda, de centro – avaliam que não vale mexer com esse problema, porque não dá voto e só gera porrada. Dá problema e não dá prestígio.

Depois de movimentações intensas do próprio Partido dos Trabalhadores em defesa de um novo marco regulatório para as comunicações⁶⁰, em fevereiro de 2012, o ministro Paulo Bernardo chegou a anunciar que retomaria o tema por meio de uma consulta pública feita em forma de perguntas⁶¹, mas a consulta não chegou a ser lançada. Esse foi o último suspiro de um governo do PT em relação a esse tema.

Além da decisão de não disparar o processo de construção do novo marco regulatório, sob o governo Dilma o Ministério das Comunicações manteve a opção de não enfrentar os

⁶⁰ A movimentação do PT incluiu, entre setembro e dezembro de 2011, os seguintes passos: aprovação de moção no Congresso realizado em setembro, realização de seminário nacional sobre o tema em novembro e aprovação de resolução no Diretório Nacional em dezembro. Uma das propostas aprovadas foi a de realização de uma campanha em diálogo com a sociedade civil.

⁶¹ <http://fenaj.org.br/marco-regulatorio-da-midia-vai-a-consulta-publica/>

interesses das empresas de televisão⁶². Com a esquivia em relação à regulação da radiodifusão, o foco foi para as políticas de Internet. Logo em seu primeiro ano, a presidenta Dilma Rousseff apresentou ao Congresso o projeto do marco civil da Internet, que já vinha sendo discutido desde 2009 no âmbito do Ministério da Justiça. Dois anos depois, a denúncia de Edward Snowden de que os Estados Unidos mantinham esquemas de vigilância sobre líderes políticos de vários países, inclusive do Brasil, levou a presidenta a ampliar a articulação internacional sobre o tema e dar peso político à tramitação do marco civil.

Marco civil da Internet

Em 2009, o Ministério da Justiça iniciou uma discussão pública sobre uma lei que pudesse estabelecer um conjunto de direitos civis para o usuário da Internet no Brasil. A iniciativa vinha em contraponto a um projeto de lei sobre crimes digitais, do senador Eduardo Azeredo. O processo se iniciou com um debate público, que contou com mais de 800 contribuições em sua primeira fase. Depois de uma segunda fase de debates, ele foi apresentado como projeto de lei de iniciativa do Executivo em 2011. Após um longo processo de negociação, o texto foi aprovado na Câmara em março de 2014, e no Senado em abril do mesmo ano, imediatamente antes da abertura do evento NETMundial, Encontro Multissetorial Global Sobre o Futuro da Governança da Internet, em São Paulo, promovido pelo Brasil no contexto das denúncias de Edward Snowden sobre espionagem.

O formato de construção participativa e aberta, ao mesmo tempo que conferiu legitimidade política, fez com que as diferentes partes interessadas tivessem que expor publicamente suas posições. Os interesses em jogo eram múltiplos e diversos. As empresas de telecomunicações não queriam a aprovação da neutralidade de rede como princípio de uso da rede no país. Os grandes produtores de conteúdo, entre eles as grandes empresas de televisão,

⁶² Um exemplo claro está no caso da cobrança da contribuição relativa ao Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações (FUST). Desde 2013, há uma decisão judicial que consolida o entendimento de radiodifusão como um serviço de telecomunicações, o que deveria gerar a cobrança sobre as empresas de televisão da contribuição que alimenta o Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações. Contudo, a Consultoria Jurídica do Ministério das Comunicações tem se manifestado de forma contrária à cobrança do FUST desde então, recusando-se a executar a cobrança, o que gerou um conflito com a Anatel, expresso no processo 00407.005700/2013-41. A alegação do Ministério das Comunicações é de que as receitas das empresas de televisão são auferidas indiretamente (pela venda de publicidade), não diretamente pela execução dos serviços de telecomunicações. A Anatel encaminhou o caso para o departamento de coordenação e orientação de órgãos jurídicos, que faz o trabalho de solução de controvérsias da Consultoria Geral da União, órgão da Advocacia Geral da União. O órgão, por sua vez, submeteu o caso à avaliação da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, outro órgão da AGU. À exceção da Consultoria Jurídica do Ministério das Comunicações, todos os pareceres são pela cobrança da contribuição do FUST sobre as empresas de televisão. Chama atenção, neste caso, a recusa do Ministério das Comunicações em cobrar um tributo de interesse da União, contra decisão judicial que favorece o Governo Federal.

defendiam a neutralidade, mas não queriam uma medida de proteção à liberdade de expressão que tornasse mais difícil seu controle sobre a difusão ilegal de material protegido por direitos autorais. A Polícia Federal preocupava-se com as condições que o marco civil da Internet daria ou retiraria dos processos de investigação⁶³. As organizações da sociedade civil que trabalham por direitos digitais defendiam a neutralidade de rede e medidas amplas de proteção à liberdade de expressão e à privacidade⁶⁴.

Em entrevistas a esta tese, ex-dirigentes do Ministério da Justiça e organizações da sociedade civil coincidem na análise de que o processo só se tornou politicamente viável quando a Globo deixou de fazer oposição ao projeto e passou a apoiá-lo. Essa virada se deu a partir de acordo político entre o governo e a Globo de deixar fora do texto a definição sobre o tratamento de conteúdo que viola direitos autorais. A existência do acordo que levou à aprovação do texto foi confirmada por todos os entrevistados que trataram do tema. A preocupação da empresa era no sentido de que o marco civil não criasse um procedimento que dificultasse a retirada sumária de conteúdos protegidos por direitos autorais publicados sem autorização nas grandes plataformas ou em sites. Sem essa regra, a empresa consegue manter acordos com as plataformas (como o YouTube) para retirar imediatamente do ar, sem processo judicial, qualquer conteúdo, como trechos de novelas ou de outras obras, que tenha sido publicado por terceiros.

Esse giro consolidou uma ampla aliança política a favor do projeto, que reuniu os provedores de internet, a Polícia Federal, a sociedade civil organizada pela defesa de direitos digitais, o movimento de software livre e a Globo. Antes do acordo, a empresa atuava no Congresso contra o texto do marco civil. Após o acordo feito com o Ministério da Justiça e o relator do projeto, a empresa deixou de fazer oposição e passou a fazer cobertura equilibrada da temática (BARBOSA, 2017).

A política de relacionamento permanente das empresas com o governo

Quase todos os entrevistados com participação no alto escalão de governo mencionaram a realização de diálogos periódicos com os representantes institucionais das empresas de televisão. A conversa com cada uma das empresas é descrita com temas e estilos de diálogo diferentes.

⁶³ <http://culturadigital.br/marcocivil/2010/05/31/contribuicao-da-policia-federal-para-o-marco-civil-da-internet/>

⁶⁴ <http://culturadigital.br/marcocivil/debate/>

A interlocução política, às vezes desatrelada de interesses imediatos de ambas as partes, foi mantida em especial entre o alto escalão do governo (ministros palacianos, Ministros da Justiça e das Comunicações e Presidente da República) e o alto escalão da Globo (João Roberto Marinho, Evandro Guimarães e, posteriormente, Paulo Tonet Camargo). A iniciativa partia de ambos os lados. É certo que a empresa do Jardim Botânico também buscava diálogo com o governo para tratar de temas da comunicação ou de outros temas de seu interesse, mas grande parte das conversas poderia ser descrita como exercício de uma política de relacionamento permanente. Especialmente sob a gestão de Márcio Thomaz Bastos, o Ministério da Justiça se tornou um espaço de busca de distensão das relações entre Globo e Governo Federal.

Segundo alguns dos interlocutores com as empresas, a Globo, diferentemente das outras emissoras, não utilizava tática de barganha direta com o governo, ou seja, não buscava abertamente condicionar cobertura favorável ao atendimento de algum interesse imediato, sejam questões específicas da comunicação ou o pleito por mais verbas publicitárias. Na perspectiva desses interlocutores, havia uma disputa de agenda e de sentido na narrativa sobre o governo, mas não uma cobertura ‘chantagista’.

A emissora também era buscada pelo governo, em especial pelo Ministério da Justiça, ao longo dos anos, para discutir determinados temas relevantes como desarmamento, policiamento comunitário, reforma do Judiciário, violência contra a mulher, proteção a idosos e tráfico de pessoas. Parte desses temas entrou em novelas da emissora com tratamento positivo, o que via de regra trouxe impactos relevantes para as causas, na visão de pelo menos três ex-dirigentes do Ministério da Justiça. Segundo eles, o Estatuto do Desarmamento (2003), o Estatuto do Idoso (2003) e a lei Maria da Penha (2006) tiveram aprovação muito facilitada pelo enquadramento dos temas como causas sociais nas novelas. O fato de esse diálogo se estabelecer exatamente com o Ministério responsável pelas políticas de classificação indicativa torna o fato especialmente relevante para esta investigação. Um desses ex-dirigentes avalia que as conversas sobre causas sociais ficavam mais difíceis nos momentos em que havia alguma disputa concreta entre Globo e governos. Nem sempre, contudo, essa relação se dava de forma direta. Curiosamente, foi em um diálogo em que questionava a classificação de uma de suas novelas que Gloria Perez abriu interlocução com a Secretaria Nacional de Justiça sobre o tema do tráfico de pessoas, como explica Paulo Abrão, à frente da Secretaria à época.

Ela ia falar de trabalho sexual na sua próxima novela. Aí eu virei para ela e falei assim: “não, o tema não é trabalho sexual, o grande tema é este... tráfico de pessoas”. Aí ela: “ah, sei, quero conhecer isto melhor”. Então ela foi lá e fez uma reunião com pessoal. O pessoal dedicou uma hora com ela explicando o que era o tráfico de pessoas, e ela falou: “é isto!”. Foi uma

coisa interessante (risos), porque uma coisa [a conversa questionando a classificação] ajudou a outra...[a inclusão do tema em novela] (ABRÃO, 2017)

Ex-ministros da Justiça também citaram casos em que tiveram de negociar com a Globo a não cobertura de temas considerados de segurança nacional, relacionados à transferência de presos entre unidades do sistema penitenciário federal. Também nestes casos, o governo obteve a colaboração da emissora.

Segundo os entrevistados, as outras emissoras, em especial a Record, apresentavam perfil de diálogo menos estratégico, mais voltado a resolver interesses imediatos. No caso da Record, um perfil “mais descarado e menos sutil”, com momentos de “chantagem explícita”, na avaliação de um dos entrevistados que chegaram a fazer interlocução com a empresa. Mais de uma vez, a emissora teria oferecido cobertura favorável ao governo em troca de solução de temas de seu interesse. Os diálogos com a Bandeirantes e o SBT tiveram relação com temas do direto interesse de seus donos – questão agrária e política de desarmamento no caso da Band (que era contra o desarmamento), e recuperação do Banco PanAmericano, no caso do SBT.

Visão panorâmica

Todas as evidências sobre outros casos de políticas de comunicação apontam para um poder significativo das empresas de televisão na discussão sobre temas de seu interesse. De fato, nos principais temas em jogo, as empresas obtiveram vitórias significativas, tanto na manutenção de um ambiente não regulado quanto nas opções concordantes com sua posição: a ausência de marco regulatório geral, a ausência de uma agência que tenha incidência sobre o serviço de televisão aberta (como seria a Ancinav), a escolha, pelo governo, de seu padrão preferido para TV digital, e o exercício de poder de veto no marco civil da Internet.

A avaliação dos casos mostra, em parte deles, disposição efetiva do Governo Federal em apoiar os pleitos das empresas. Isso aconteceu na discussão sobre a renegociação da dívida da Globo, feita com a cúpula do governo, na definição do padrão de TV digital, feita com o Ministério das Comunicações e com a Casa Civil, e na postura do Ministério das Comunicações de não efetivar a cobrança do FUST. Por outro lado, nos casos do marco regulatório da TV por assinatura e no marco civil da Internet, casos em que a negociação se deu por parte do Ministério da Cultura e do Ministério da Justiça, houve um processo de ‘ganha-ganha’. A negociação dos textos concedeu às empresas de televisão pontos relevantes para elas e ao mesmo tempo a aprovação dos projetos viabilizou avanços desejados pelo governo em marcos legais relevantes para a televisão por assinatura e para a Internet. Em outros dois casos – o do Conselho Federal

de Jornalismo e o da Ancinav – as empresas foram protagonistas na derrota imposta sobre a posição de governo. Por último, mas não menos importante, o caso da Conferência Nacional de Comunicação mostra um resultado dúbio: por um lado, o evento aconteceu, reuniu cerca de 1.500 participantes em sua etapa nacional, e aprovou um conjunto de resoluções que poderia ter sido transformada em projeto de lei pelo Poder Executivo para ser discutido publicamente; por outro, a saída das principais empresas de televisão do processo foi essencial para deslegitimá-lo politicamente e diminuir seu impacto.

Durante todo esse período, a única derrota das empresas de televisão em decisões do Poder Executivo sobre processos de seu interesse foi no caso da classificação indicativa, como se verá a seguir. Ainda que o aspecto central da decisão desse caso tenha sido impugnado pelo STF poucos anos depois, nas discussões com o Poder Executivo a queda-de-braço terminou vencida pelo Ministério da Justiça.

Capítulo 3. O caso da classificação indicativa: panorama geral, atores, interesses e o processo político desde 1990

Este capítulo trata das disputas sobre a política de classificação indicativa, a partir da análise dos atores e interesses em jogo. A primeira parte apresenta um resumo cronológico do caso, para compreensão do enredo principal. A segunda parte fornece o panorama geral da disputa ocorrida no Poder Executivo, incluindo os principais atores e as polêmicas centrais. A terceira parte avalia os ciclos de tentativa de implantar a política entre 1990 e 2002, com recuos, derrotas e não decisões. Finalmente, a quarta seção aborda os cálculos e as tensões políticas internas durante o governo Lula.

Resumo cronológico

Embora prevista pela Constituição de 1988 e definida no Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) aprovado em 1990, a classificação indicativa dos programas de televisão levou mais de duas décadas para ser implantada plenamente, o que só ocorreu em 2013. Durante esse longo período, houve várias tentativas por parte do Poder Executivo de colocar em prática a política, mas os questionamentos das emissoras de televisão impediram que a implantação se desse completamente antes de 2008, e que tivesse efetividade em todos os fusos horários brasileiros antes de 2013.

No entanto, diferentemente de outros casos similares de discussão de políticas de comunicação, neste caso grande parte do debate foi feito de forma pública. Houve grupo de trabalho com registros e atas, consultas e audiências públicas e razoável cobertura jornalística por veículos de grande circulação, como *Folha de S. Paulo*, *O Estado de S. Paulo* e *O Globo*. Todas as partes tiveram de se posicionar e revelar seus pontos de vista.

Além disso, os inúmeros esforços de impedimento da implantação total da política geraram, por parte das empresas, a tentativa de exploração de um sem número de possíveis pontos de veto por atores dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário⁶⁵. Essas ações se tornaram um rastro do exercício de poder das empresas e, ao fim, deixaram como saldo um mapa de incidência política que ajuda a iluminar a atuação das TVs como grupo de interesse.

⁶⁵ Atores com poder de veto, como definido por Tsebelis (2002) são importantes atores individuais ou coletivos, cuja concordância é necessária para a tomada da decisão analisada.

Essa análise é facilitada pelo fato, já apontado na introdução desta tese, de que a posição conceitual de referência do Ministério da Justiça se alterou pouco no período entre 1990 e 2008, mesmo tendo o país passado nesse período por quatro diferentes governos de distintos matizes ideológicos. Em função disso, a capacidade de fazer ou não avançar essa agenda nesse longo período torna-se relativamente comparável, a despeito de distintos contextos políticos.

O caso também ganhou complexidade e interesse pelo fato de envolver os três poderes da República, o Ministério Público Federal e organizações da sociedade civil com diferentes posições. Como se verá adiante, empresas de televisão, entidades profissionais e entidades de defesa de direitos humanos assumiram posições políticas distintas e variadas entre si, ocorrendo inclusive perspectivas divergentes dentro desses setores. Essa variedade de posições acirrou as divergências públicas e forçou o desenvolvimento da argumentação pública e o uso de todas as possíveis estratégias de incidência política. Pelo setor empresarial, o principal ator foi a Associação Brasileira das Emissoras de Rádio e Televisão (Abert), que reunia na época a Globo, a Record e o SBT, entre outras centenas de emissoras menores de televisão e rádio. No campo da sociedade civil em defesa dos direitos das crianças e adolescentes, a atuação mais destacada foi da Agência de Notícias dos Direitos da Infância (ANDI).

A narração do contexto histórico e dos principais eventos que marcam o processo de implantação da classificação indicativa conta com quatro fontes documentais que ajudaram no mapeamento preliminar. A primeira é a publicação da ANDI (2006) “Classificação Indicativa: construindo a cidadania na tela da tevê”. Embora não reflita o período mais conturbado do processo, a publicação ajuda no entendimento de todo o histórico até então. Por sua vez, José Eduardo Elias Romão (2010), diretor do departamento responsável pela classificação justamente no período de maior controvérsia pública, escreveu sua tese de doutorado sobre o tema na Faculdade de Direito da Universidade de Brasília. “Classificação indicativa: uma pedra na funda contra a censura dos meios de comunicação” narra em primeira pessoa o processo de construção da classificação indicativa, e discute o tema e a política pública sob o paradigma dos direitos. Álvaro Neiva (2009), em mestrado no Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e Formação Humana da Faculdade de Educação da UERJ, discute também a política e o processo de debate público sob o título “Classificação indicativa: as disputas em torno da regulação da TV no Brasil”. Olmos-Fernandez (2010) avalia especificamente o grupo de trabalho dedicado à discussão da classificação indicativa em 2005, em um trabalho que compara processos participativos no Brasil e no Chile. Os quatro trabalhos, em especial o de Romão, contribuíram de maneira decisiva para o *process-tracing* realizado para esta tese. Ao mesmo tempo, embora tragam fatos relevantes sobre o processo de construção da política, nenhum dos

trabalhos se debruça analiticamente sobre a atuação das emissoras como grupo de interesse, motivo pelo qual não são realizadas entrevistas ou outra abordagem nem com as empresas nem com agentes políticos de qualquer um dos três poderes⁶⁶.

O prólogo

Se há um primeiro capítulo desta política pública, ele é o processo constituinte iniciado em 1987. A ditadura militar deixara como legado um aparato institucional de censura de conteúdo nos meios de comunicação cujo fim parecia anunciado. O novo modelo combinava duas preocupações: garantir proteção a crianças e adolescentes quanto à veiculação de programação com conteúdo de sexo e violência e, ao mesmo tempo, eliminar a censura prévia de conteúdo. O modelo alcançado no texto constitucional garantia os dois objetivos, e viria previsto tanto na seção que detalha as atribuições da União quanto no capítulo da comunicação social:

Art. 21. Compete à União:

(...) XVI - exercer a classificação, para efeito indicativo, de diversões públicas e de programas de rádio e televisão;(...)

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.

(...) § 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; (...)

(BRASIL, 1988)

Menos de dois anos depois, seria publicado o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), em julho de 1990, lei que definiu o quadro de referência completo de proteção integral da criança e do adolescente, conforme previsto no artigo 227 da Constituição Federal. A lei previu a responsabilidade do poder público pela classificação indicativa e estabeleceu a obrigações para as emissoras de rádio e televisão⁶⁷:

⁶⁶ Descontado o fato de José Eduardo Romão ter sido, ele mesmo, personagem fundamental do processo de implantação da classificação indicativa.

⁶⁷ Lei 8.069/1990

Art. 74. O poder público, através do órgão competente, regulará as diversões e espetáculos públicos, informando sobre a natureza deles, as faixas etárias a que não se recomendem, locais e horários em que sua apresentação se mostre inadequada.

Parágrafo único. Os responsáveis pelas diversões e espetáculos públicos deverão afixar, em lugar visível e de fácil acesso, à entrada do local de exibição, informação destacada sobre a natureza do espetáculo e a faixa etária especificada no certificado de classificação.

Art. 75. Toda criança ou adolescente terá acesso às diversões e espetáculos públicos classificados como adequados à sua faixa etária.

Parágrafo único. As crianças menores de dez anos somente poderão ingressar e permanecer nos locais de apresentação ou exibição quando acompanhadas dos pais ou responsável.

Art. 76. As emissoras de rádio e televisão somente exibirão, no horário recomendado para o público infanto-juvenil, programas com finalidades educativas, artísticas, culturais e informativas.

Parágrafo único. Nenhum espetáculo será apresentado ou anunciado sem aviso de sua classificação, antes de sua transmissão, apresentação ou exibição.

No capítulo das infrações administrativas, foi caracterizada a pena para descumprimento do art. 76, em texto que viria a ser objeto da maior querela jurídica sobre o tema no Supremo Tribunal Federal:

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.

Em outubro de 1990, meses depois da sanção do ECA, foi publicada a primeira portaria específica sobre o tema, com Jarbas Passarinho à frente do Ministério da Justiça. A portaria previa que programas recomendados para crianças e adolescentes só pudessem ir ao ar depois de determinados horários. No mês seguinte, o Partido Socialista Brasileiro (PSB) ingressou no STF contra a portaria por meio de uma Ação Direta de Inconstitucionalidade, que o Supremo consideraria improcedente no ano seguinte. A resistência das empresas após a publicação da portaria fez o governo recuar na aplicação das medidas previstas, aceitando como contrapartida a publicação de um Código de Ética e a promessa de autorregulação pelas emissoras. O refluxo político fez com que não houvesse qualquer estruturação do Ministério para cumprir as funções previstas na portaria e que sua implantação fosse, na prática, ignorada (ANDI, 2006).

Esse episódio foi apenas o primeiro de um processo longo e cíclico, com vários momentos em que programação com cenas de violência explícita ou apelo sexual na televisão gerou mobilização de setores da sociedade, para então o Governo Federal e o Congresso Nacional cogitarem colocar em prática as normas da classificação indicativa previstas na portaria que regulamentava o ECA, mas terminarem sem fazê-lo, por constrangimentos políticos ou por restrições impostas pelo poder judiciário⁶⁸.

Em mais um desses episódios, a partir de 1997, o então Secretário Nacional dos Direitos Humanos e depois Ministro da Justiça, José Gregori, iniciou diálogos com as emissoras sobre um código de ética que deveria ser apresentado como forma de fortalecer a autorregulação, a fim de colocar na mão das próprias emissoras a maior responsabilidade na avaliação da programação. As emissoras, contudo, conduziram o debate de forma a postergar seus efeitos, e nunca apresentaram proposta definitiva sobre um código de ética (idem).

Dada a inação das emissoras, no ano 2000 o Ministério da Justiça atualizou a portaria que tratava da classificação indicativa dos programas de televisão, indicando novamente a obrigação de vinculação das faixas horárias a faixas etárias. A medida buscava garantir que programas recomendados para determinada idade não fossem exibidos antes de determinado horário. Textualmente:

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:

I - veiculação em qualquer horário: livre;

II - programa não recomendado para menores de doze anos: inadequado para antes das vinte horas;

III - programa não recomendado para menores de quatorze anos: inadequado para antes das vinte e uma horas;

IV - programa não recomendado para menores de dezesseis anos: inadequado para antes das vinte e duas horas;

V - programa não recomendado para menores de dezoito anos: inadequado para antes das vinte e três horas.

Parágrafo único. Os programas de indução de sexo, tais como "tele-sexo" e outros afins, somente poderão ser veiculados entre zero hora e cinco horas⁶⁹.

A portaria determinava ainda que os casos de descumprimento deveriam ser encaminhados ao Ministério Público.

A partir dali, começaria uma batalha nos terrenos do Executivo, Legislativo e Judiciário. A primeira ação das emissoras, por meio de sua associação representativa, a Abert (Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e Televisão), foi entrar com um mandado de segurança no

⁶⁸ Este processo será detalhado na seção Os ciclos de tentativas, recuos, derrotas e não-decisões

⁶⁹ Portaria Ministério da Justiça 796/2000, de 8 de setembro de 2000.

Superior Tribunal de Justiça (MS 7282). Ao mesmo tempo, iniciou-se uma batalha por meio da mídia, com várias matérias e editoriais em jornais descrevendo a classificação como uma forma de censura (NEIVA, 2009)⁷⁰. Três meses depois de editada a portaria, o presidente do STJ concedeu liminar no mandado de segurança 7282, suspendendo os efeitos de seu artigo que estabelecia a vinculação entre conteúdos e faixas horárias. A batalha jurídica continuaria com uma ação direta de inconstitucionalidade proposta pelo Partido Trabalhista Brasileiro em 2001, com apoio da Abert⁷¹.

Sobre aquele momento, José Gregori diria em texto publicado em 2006:

“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” (GREGORI, 2006).

No final daquele mesmo ano, o Congresso Nacional entraria em cena com a aprovação da lei 10.359/2001, conhecida como Lei do V-Chip, que previa a instalação obrigatória de um chip nos televisores que permitiria aos pais impedir os filhos de assistir programação não voltada a sua faixa etária. Era uma forma de evitar a vinculação horária da classificação. As emissoras, que em tese apoiavam a medida, impediram sua regulamentação até 2004, quando foi publicada uma Medida Provisória pelo governo que estabelecia o prazo de dois anos para o v-chip ser implantado, e determinava regras complementares para a classificação indicativa (NEIVA, 2009). A publicação da Medida Provisória fez ressurgir o *lobby* das emissoras de televisão, que intensificaram a pressão sobre o Congresso Nacional. A ação das empresas fez a Medida Provisória ser derrubada no Senado, e substituída por um projeto de lei que tratava apenas do prazo para implantação do v-chip. O projeto seria rapidamente aprovado no Senado, mas ficou emperrado na Câmara, não tendo sido até hoje apreciado⁷².

⁷⁰ A batalha por meio dos conteúdos dos noticiários será analisada em detalhes nos capítulos seguintes.

⁷¹ ADI 2404, disponível em www.stf.jus.br

⁷² PLS 324/2004 no Senado, convertido para PL 4430/2004 na Câmara dos Deputados. Em 23/02/2018 seu status era “Aguardando Designação de Relator na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC)”

Nova tentativa

Depois da derrota política no Congresso, no início de 2005, o Ministério da Justiça resolveu criar um grupo de trabalho com a participação de diversos atores sociais para discutir os critérios e avaliar as formas de monitoramento e de visibilidade pública da política de classificação indicativa. O GT teve cinco reuniões, e gerou embates entre defensores dos direitos das crianças e adolescentes e as empresas de televisão. Ele não teve resultados conclusivos, mas fez alguns apontamentos, como a necessidade de construção de um manual da classificação indicativa. Os resultados do GT foram colocados em consulta pública, em um processo de que participaram cerca de onze mil pessoas (ANDI, 2006).

Em janeiro de 2007, as emissoras intensificaram a pressão para impedir que o Ministério da Justiça publicasse uma nova portaria, fruto do trabalho do GT. Essa ação passou pela divulgação de propaganda em horário nobre contra as novas regras, pela repercussão da opinião de artistas contrários à proposta e pela divulgação de reportagens contendo apenas a voz das empresas. A pressão antecipada surtiu o efeito e o Ministério da Justiça adiou para o início de 2007 a publicação da nova portaria (NEIVA, 2009).

No início de fevereiro de 2007, cinco dias antes da publicação da portaria, o Supremo Tribunal Federal (STF) colocou em pauta uma ação apresentada pela Ordem dos Advogados do Brasil em 2001 (ADI 2398) questionando a portaria lançada em 2000. O relator do processo pediu seu arquivamento pelo fato de o ponto questionado estar na lei do Estatuto da Criança e do Adolescente, e não na portaria. Mesmo assim, a votação empatou em cinco votos e o voto de minerva da presidente Ellen Gracie não foi proferido imediatamente, de modo que a finalização do julgamento foi adiada.

Texto publicado, mas sem efeito

Em fevereiro de 2007, foi publicada pelo Ministério da Justiça a portaria 264, e teve início o período de mais intenso debate público e pressão política sobre o tema. A portaria reafirmou a relação entre classificação etária e horário de exibição que causara polêmica na portaria de 2000 e deflagrara todo o processo de *lobby* das empresas contra a medida. O texto impunha também a obrigação de as emissoras respeitarem os horários em cada fuso horário do país, o que as obrigaria a deixar de exibir ao vivo a programação recomendada apenas para maiores de 10 anos.

Os três meses seguintes seriam de intensa cobertura do tema e pressão política pelas empresas: inserções na programação, presença de atores e autores em Brasília e uma Conferência Legislativa sobre Liberdade de Imprensa, na Câmara dos Deputados, voltada a

defender a autorregulação. As emissoras mais uma vez judicializaram a questão e solicitaram ao STJ, em mandado de segurança (MS 7282, impetrado pela Abert), a suspensão do artigo 2º da portaria, que determinava a vinculação entre conteúdos e horários de exibição. Em abril de 2007, o artigo foi então suspenso por decisão liminar do STJ. (BORGES, 2007; GINDRE, 2007; NEIVA, 2009). Por conta de toda a pressão, a portaria, que deveria entrar em vigor no dia 13 de maio, teve sua vigência adiada em 45 dias pelo ministro Tarso Genro, que havia substituído Márcio Thomaz Bastos a partir de março.

A partir daí, iniciou-se uma nova rodada de audiências públicas e *lobby*. Enquanto o debate se dava no âmbito do Poder Executivo, o senador Arthur Virgílio apresentou um projeto de decreto legislativo para suspender a portaria 264, e o PPS entrou com nova ação de inconstitucionalidade no STF (ADI 3907).

O processo de disputas e debates que ocorria desde fevereiro de 2007, contudo, seria marcado também por ações favoráveis à classificação que seriam essenciais como contraponto ao *lobby* das emissoras. As ações foram lideradas pela ANDI e pelo Ministério Público Federal. De sua parte, a Globo intensificou as ações contra a portaria, tanto com matérias contrárias no jornal *O Globo* quanto com ações diretas de pressão política em Brasília. O resultado foi um novo adiamento da entrada em vigor dos artigos mais polêmicos, que ficaria para 13 de julho de 2007.

A ação da emissora seguiu. Antes do dia 13, ela conseguiu alterar a posição da Pastoral da Criança, cuja coordenadora, Zilda Arns, era uma forte liderança na defesa dos direitos das crianças. Além disso, organizou um manifesto contra a vinculação entre faixas etárias e faixas horárias com a assinatura de mais de cem autores, músicos, roteiristas, diretores e intelectuais, publicado como anúncio de página inteira em todos os jornais de grande circulação do país.

No dia 11 de julho de 2007, foi publicada a nova portaria, de número 1.220, que acatava 18 das 24 demandas dos radiodifusores e acabava com qualquer tipo de classificação prévia por parte do Ministério da Justiça, mas mantinha a vinculação horária e estabelecia o respeito ao fuso horário. Essa obrigatoriedade, contudo, passaria a valer apenas 180 dias depois. Mesmo assim, a Abert e as empresas foram críticas ao texto final, especialmente por manter a vinculação entre faixas horárias e faixas etárias (BORGES, 2007; GINDRE, 2007; NEIVA, 2009).

A briga pela mudança do fuso horário

Imediatamente após a publicação da portaria que obrigava o respeito à indicação horária nos diferentes fusos horários do Brasil, deflagrou-se um processo no Congresso Nacional,

diretamente motivado pelo interesse das emissoras de televisão, que resultou na modificação do horário do Acre e do oeste do Amazonas. Por pressão das empresas, foram realizadas audiências públicas na Câmara dos Deputados com o intuito de discutir projetos de lei para modificar o horário daqueles estados, já que a adaptação das emissoras à regra que obrigava o cumprimento da classificação em todos os fusos horários era um dos maiores fatores de resistência delas contra a medida⁷³.

As emissoras conseguiram apoio de parlamentares de vários partidos, incluindo a base do governo, e começaram a defender publicamente a ideia de extinguir os distintos fusos horários do Brasil, proposta que passou a ser defendida nos veículos de comunicação da região Norte (NEIVA, 2009, p. 77). O prazo da entrada em vigor da obrigação de cumprimento do fuso horário seria mais uma vez adiado por 90 dias, conforme portaria publicada no mês de janeiro de 2008. A regra só entraria em vigor no dia 7 de abril. Cinco dias depois, o Senado Federal aprovou um projeto de lei que alterou o fuso horário da região Norte, diminuindo de duas para uma hora a diferença entre o Acre e o Distrito Federal, unificando o horário do Amazonas e alinhando o horário de todo o estado do Pará ao horário de Brasília.

O que parecia o final da história ganhou um novo capítulo quando parte da população da Acre passou a reivindicar a volta ao horário antigo, e foi chamado um referendo junto das eleições de 2010 para decidir em qual fuso o estado ficaria.

A opção de voltar ao horário antigo foi vencedora com a aprovação de 56,8% dos eleitores, mas demorou mais de três anos a ser efetivada. Já em 2011, as emissoras de televisão passaram a pressionar os congressistas a não publicar o Ato Declaratório que validaria o resultado do referendo (MACHADO, 2011). A implantação da medida iria se tornar objeto de um projeto de lei, que foi sancionado apenas em outubro de 2013. No dia 10 de novembro daquele ano, mais de três anos depois do plebiscito, a diferença entre os horários oficiais de Rio Branco e Brasília voltava a ser de duas horas. 25 anos depois da aprovação da Constituição, a medida da classificação indicativa passava a ser aplicada em todo o país em três fusos horários distintos e com vinculação horária.

STF dá vitória às emissoras

O retorno do Acre ao horário anterior em 2013 aconteceu em momento em que o Supremo Tribunal Federal já havia iniciado a apreciação da Ação Direta de Inconstitucionalidade 2404, ajuizada em 2001 pelo Partido Trabalhista Brasileiro, que

⁷³ Os motivos dessa resistência têm a ver com questões comerciais e econômicas relativas à venda de publicidade e à possível migração de usuários para a parabólica, como se verá no capítulo 6.

questionava a constitucionalidade do artigo do Estatuto da Criança e Adolescente que prevê punições para as emissoras que veiculem programas em horários em desacordo com o autorizado. A ADI impugnava o trecho “em horário diverso do autorizado” do artigo 254, defendendo que não poderia haver punição das emissoras por não cumprir o horário recomendado pelo Ministério da Justiça. A Abert ingressou como *amicus curiae* em maio de 2011, e conseguiu que a ação fosse disponibilizada para votação em plenário. A votação foi iniciada em novembro de 2011, e o relator Dias Toffoli apresentou voto julgando a ação procedente. Toffoli foi seguido por Luis Fux, Carmem Lúcia e por Ayres Britto, que fez questão de antecipar seu voto favorável mesmo depois do pedido de vistas do ministro Joaquim Barbosa. A ação ficou parada com Barbosa até sua aposentadoria. Logo depois da saída do ministro, em setembro de 2014, a Abert entrou com um pedido de retomada do julgamento. Em novembro de 2015, o ministro Edson Fachin apresentou voto propondo interpretação conforme do art. 254, posição que garantiria a vinculação horária, mas deixava claro que não era permitida qualquer censura prévia. O julgamento foi novamente interrompido por pedido de vistas do ministro Teori Zavascki. A retomada da ação se daria no dia 31 de agosto de 2016, com o ministro Teori acompanhando o relator, sendo seguido por Marco Aurélio Mello e Celso de Melo. A ministra Rosa Weber e o ministro Ricardo Lewandowski acompanharam Fachin. Com o resultado final de 7 a 3 favorável ao pedido da ação, as emissoras conseguiam enterrar definitivamente a obrigação de vinculação de faixas horárias e faixas etárias. A posição que o Poder Executivo demorou 17 anos para conseguir impor foi derrubada pelo STF, coincidentemente no mesmo dia do julgamento do processo de impeachment da presidenta Dilma Rousseff pelo Senado Federal.

Os principais atores, as polêmicas centrais e os interesses de cada parte

O encadeamento dos fatos que construíram (e desconstruíram) a política de classificação indicativa dos programas de televisão ajuda a entender o vaivém do processo e seu saldo final, mas não permite uma interpretação da posição dos diferentes atores, suas estratégias e táticas e a caracterização de sua atuação como grupo de interesse. Para isso é preciso um olhar transversal, não definido pelo encadeamento cronológico dos fatos, mas pela compreensão das posições, opções e ações dos diferentes atores – empresas de televisão, Poder Executivo e entidades da sociedade civil. Esta seção busca destrinchar essa compreensão e avaliar as

polêmicas centrais e os interesses tácitos a partir das entrevistas realizadas, dos documentos analisados e da análise da cobertura dos meios de comunicação sobre a temática.

À parte o próprio Governo Federal, os principais interessados no debate sobre a classificação indicativa eram as empresas de televisão. Historicamente, as emissoras se uniram na Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e TV (Abert), criada em 1962, no processo de apreciação dos vetos do presidente João Goulart ao Código Brasileiro de Telecomunicações. Naquele momento a iniciativa unia os Diários Associados, a TV Globo, a Rádio Jornal do Brasil e representantes de 213 empresas. A associação acompanhou todo o processo de desenvolvimento da radiodifusão no Brasil, tendo atuado fortemente no processo constituinte, na discussão sobre a lei da TV a cabo (1995), das rádios comunitárias (1998) e na definição do padrão de TV digital (2005). Em 2005, a Abert viveu uma cisão, e SBT, Record, Bandeirantes e RedeTV saíram para formar uma nova associação, a Associação Brasileira de Radiodifusores (ABRA). Um ano depois, SBT e Record voltaram para a Abert.

No período de mais intenso debate sobre a classificação indicativa, a Abert contava com as três principais emissoras do país e tinha estrutura fixa com mais de 20 pessoas em Brasília (ANTONIK, 2017). Além disso, as emissoras também mobilizaram diretamente seus próprios departamentos jurídicos e consultorias para tratar das disputas relacionadas à temática. À parte das grandes emissoras comerciais, também a MTV acompanhou os debates da classificação indicativa, mas adotou uma posição favorável às ações do Ministério da Justiça, assim como a TV Cultura, que se organizava no âmbito da Associação Brasileira das Emissoras Públicas, Educativas e Culturais (Abepec). O fato de a MTV não ter interesse na derrubada da portaria fez com que ela não se envolvesse diretamente nos bastidores e no processo de *lobby*⁷⁴. Isso, contudo, não impediu a emissora de se manifestar favoravelmente à proposta do Ministério da Justiça em sua programação e em entrevistas na imprensa (GÓES, 2017).

As características da Abert, segundo seu diretor-geral, a transformam em uma das associações mais estruturadas para atuação em Brasília. “Mesmo se você comparar com Anfavea [montadoras de automóveis], com Telebrasil [empresas de telecomunicações], com Febraban, que é de bancos, nós somos uma associação muito estruturada” (ANTONIK, 2017). Segundo ele, uma das questões centrais para a Abert é a separação entre assuntos comerciais e relações institucionais, e o não uso de práticas ‘contestáveis’. “Nós não levamos um parlamentar para uma feira de radiodifusão lá em Las Vegas. (...) Aqui é tudo o seguinte: eu tento te convencer no mérito, da justeza, da justiça... não tem brinde, não se paga jantar, nada”

⁷⁴ Essa era a realidade específica da MTV, ainda que a Abril mantivesse uma representante em Brasília que atuava no Congresso em outras questões, e lateralmente acompanhasse o tema (GÓES, 2017).

(ANTONIK, 2017). Antonik reconhece, contudo, que as emissoras separadamente podem ter sua própria política de relacionamento, e a entidade não interfere nisso.

É preciso ressaltar que quase todos os entrevistados do Governo Federal e da sociedade civil afirmaram que, embora tenha havido ação em conjunto das emissoras comerciais, via Abert, o papel da Globo como liderança do processo era nítido e destacado. A impressão de que as próprias emissoras deixavam-se guiar pelas ações da Globo se confirma por depoimentos como o de José Eduardo Romão:

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’ (ROMÃO, 2010, p. 26)

De seu lado, o próprio Governo Federal tratava a emissora de forma diferente, como se enxergasse nela mais lastro político. Nas palavras de um dos entrevistados, “ela tem mais audiência, tem mais poder de barganha, tem mais influência sobre os cargos políticos mais elevados, inclusive Presidente da República”. Membros do alto escalão do governo confirmaram que os representantes institucionais da Globo – como Evandro Guimarães e, posteriormente, Paulo Tonet Camargo – buscavam ter interlocução com todas as áreas decisórias no Palácio do Planalto.

Isso não significa que a emissora se movimentasse sozinha. Ela mesma privilegiava a representação via Abert, o que certamente a deixava menos exposta. Mas as outras emissoras optaram por não assumir a frente. Segundo um dos articuladores das ações da sociedade civil, a opção parecia ter a ver com o fato de a Globo ser a mais afetada entre as emissoras comerciais.

As outras emissoras atuaram pouco, sobretudo não utilizaram de maneira substantiva suas máquinas de comunicação para se colocar contra, o que evidentemente pode ser uma posição confortável. Ou seja, deixa a Globo fazer o trabalho sujo, se der certo a gente se beneficia, se der errado a gente não se lastima muito.

Por parte do governo, a responsabilidade pela implantação da política coube desde o início ao Ministério da Justiça, que de certa forma ‘herdou’ a função pelo fato de, na ditadura, tratar da questão de programação e conteúdo - em seu antigo papel de censor. O antigo Conselho Superior de Censura foi substituído pelo Conselho Superior de Defesa da Liberdade de Criação e de Expressão, em reestruturação do ministério realizada cinco dias antes da promulgação da Constituição de 1988. Entre suas atribuições estava a de “elaborar normas e critérios que orientem o exercício da classificação, para efeito indicativo, de diversões públicas e de programas de rádio e televisão” e “apreciar e julgar recursos de decisões relativas à

classificação, para efeito indicativo, de diversões públicas e de programas de rádio e televisão, proferidas pela autoridade competente do Ministério da Justiça”⁷⁵. A função da classificação ficou com o Departamento de Classificação Indicativa, que com diferentes nomes e combinações de atribuições mantém até hoje a função. À época da discussão mais intensa, o departamento era denominado Departamento de Justiça, Classificação, Títulos e Qualificação (DEJUS), subordinado à Secretaria Nacional de Justiça. O titular da Diretoria entre 2004 e 2008 foi José Eduardo Romão. Segundo Cláudia Chagas, Secretária Nacional de Justiça à época, Romão foi convidado para ser seu assessor, mas assumiu o departamento em função da necessidade de substituir o antigo titular, Mozart Rodrigues da Silva. O convite foi feito com o objetivo de ampliar os interlocutores e a articulação em torno da classificação indicativa.

Eu convidei ele para assumir o departamento. E foi ótimo, porque ele tem, também, essa vocação do debate democrático, de ampliar. E a gente queria justamente isso. Eu falei com ele: “as perguntas que eu me faço, eu quero que você se faça e vamos fazer para todo mundo”, porque não tem mais como a gente regulamentar isso sozinhos, de forma autoritária ou naquele embate: o governo e emissoras, né? Tem mais alguém ali no meio. Você tem que ver a sociedade, porque tudo isso que a gente faz é para a proteção da infância e da adolescência. Está previsto no ECA. (CHAGAS, 2017)

Durante os primeiros anos de debate sobre a classificação indicativa, o debate ficou polarizado entre governo e empresas de televisão. A partir de 2004, entidades da sociedade civil com relação com a pauta de criança e adolescência passaram a atuar de forma mais sistemática na defesa da implantação da política de classificação. A Agência de Notícias dos Direitos da Infância (ANDI) fazia um trabalho de acompanhamento da cobertura de jornais e emissoras de TV em relação à temática da infância, e a partir de 2004 passou a acompanhar também as políticas de comunicação com relação com o tema. A partir daquele ano, a entidade passou a priorizar o tema da classificação indicativa, primeiro em atividades conjuntas com o Ministério da Justiça, depois liderando iniciativas conjuntas de entidades da sociedade civil, como o Conselho Federal de Psicologia e a Sociedade Brasileira de Pediatria, além de várias entidades da área de garantia de direitos de crianças e adolescentes e da comunicação, como o Intervozes e o Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação.

A ANDI sabia que essa abertura de nova frente não se dava sem riscos, como reconhece seu diretor-executivo à época, Veet Vivarta.

A ANDI era um ator que tinha os meios como parceiros. A ANDI reconhecia o jornalista Amigo da Criança, a ANDI dava prêmios para jornalistas, a ANDI era fonte de informação. A ANDI oferecia treinamentos, cursos,

⁷⁵ http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1980-1989/D96894.htm

oficinas, às vezes dentro das redações, então a ANDI tinha uma proximidade muito grande com as redações. E a ANDI, mesmo com todo o seu entusiasmo em relação a essa nova pauta, a gente tinha plena consciência que isso ia gerar ruídos. Então foi uma decisão institucional complexa, porque ao abraçar esta causa, a ANDI corria o risco de estar queimando relações institucionais que tinham sido construídas ao longo de muitos anos e pautadas no respeito às especificidades da prática jornalística. (VIVARTA, 2017)

Essas entidades se beneficiaram pela ampliação de debates sobre o tema que foi promovida desde 2002 pela Campanha pela Ética na TV. A iniciativa promovida pela Comissão de Direitos Humanos da Câmara dos Deputados em parceria com pesquisadores e entidades da sociedade civil recebia denúncias de telespectadores sobre casos de violações de direitos humanos e publicava um ranking periódico. As denúncias eram analisadas e encaminhadas ao Ministério Público Federal (MPF), que deveria decidir se ingressava ou não com ações ou procedimentos de ajustamento de conduta. O MPF já tinha se envolvido com a questão desde 2000, quando recebeu muitas denúncias em relação ao quadro da Banheira do Gugu (SILVEIRA, 2017), mas a partir de 2002 passou a ter uma ação mais sistemática em relação ao tema e montou um Grupo de Trabalho de Comunicação Social a partir de iniciativa da Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão (PFDC).

A partir de 2004, MPF, entidades da sociedade civil e Ministério da Justiça passaram a atuar em conjunto na defesa da política de classificação indicativa.

As polêmicas centrais e os interesses por detrás

O fato de a Constituição afirmar claramente a obrigação da União em “exercer a classificação, para efeito indicativo, de diversões públicas e de programas de rádio e televisão” não implicou um processo pacífico de implantação. As polêmicas passaram por várias das questões estruturantes da classificação: a quem cabe o papel de avaliar a programação? Em que medida a programação deve ser submetida previamente à classificação? Quais critérios devem definir se um programa é adequado para crianças de 10, 12 ou 14 anos? Todas essas questões estiveram presentes nos 17 anos de discussão das regras no Poder Executivo.

Mas o tema que mais claramente mobilizou interesses contrários em todo o período entre a publicação do ECA e a publicação da portaria 1.220, em 2007, foi a vinculação entre faixas horárias e faixas etárias, prevista no Estatuto da Criança e do Adolescente e nas portarias de regulamentação. A pergunta central nesse ponto era: o fato de um programa ser considerado não recomendado para crianças abaixo de 12 anos deve implicar uma obrigação automática de

ele ser veiculado em determinado horário (por exemplo, depois das 20 horas, como determinava o Ministério da Justiça)?

Essa questão foi o cerne da discussão pública e pano de fundo do embate jurídico desde a primeira portaria de regulamentação, publicada em 1990 pelo então ministro Jarbas Passarinho, e foi motivo da utilização do tema da liberdade de expressão como argumento por parte das empresas de televisão no debate público. Compreender essa disputa é, portanto, fundamental para entender o referencial de atuação de todos os atores.

De um lado, as empresas de televisão sustentavam o seguinte discurso: a Constituição diz que a classificação é indicativa, não impositiva, então o governo não pode ir além de recomendar um determinado horário de veiculação. Impor um horário específico e punir as emissoras em caso de descumprimento implica uma interferência indevida e inconstitucional na liberdade de expressão. Além disso, deve caber aos pais, e não ao Estado, definir os que as crianças e adolescentes podem ver.

O Ministério da Justiça, em todos os momentos em que a questão veio à tona, seja na gestão Jarbas Passarinho (governo Collor), José Gregori (FHC), Márcio Thomaz Bastos (Lula), Tarso Genro (Lula) ou José Eduardo Cardozo (Dilma), afirmava diferentemente: o ‘efeito indicativo’ a que se refere à Constituição Federal é uma indicação aos pais, não às emissoras. A Constituição fala claramente em ‘horários em que sua apresentação se mostre inadequada’, portanto é preciso fazer valer esse comando. Se não houver punição às emissoras, não há como garantir o cumprimento do texto constitucional. Além disso, a vinculação de faixas horárias e faixas etárias é um instrumento que o Estado precisa oferecer aos pais para o exercício de sua responsabilidade, já que eles não têm como estar ao lado das crianças em todos os momentos em que elas estão assistindo à televisão.

As entidades da sociedade civil de defesa da criança e do adolescente acrescentariam: a Constituição estabelece, em seu artigo 227, responsabilidade conjunta da família, da sociedade e do Estado na proteção das crianças e adolescentes. Portanto, se houver colisão de direitos fundamentais, devem prevalecer as medidas protetivas. Além disso, a medida de um horário de proteção à infância é adotada no mundo inteiro como instrumento, e não pode ser vista como medida atípica. Exemplos de democracias consolidadas em todo o mundo, de fato, mostram que, independentemente do modelo de classificação adotado, há quase sempre limitações de horários para a veiculação de conteúdo considerado impróprio para crianças e adolescentes⁷⁶.

⁷⁶ Em pesquisa realizada na época, adotavam limites de horários, entre outros países, Estados Unidos, México, Argentina, Chile, Reino Unido, Alemanha, França, Portugal, Holanda, Suécia, Austrália e Nova Zelândia

As imprecisões da Constituição Federal

Parte da polêmica vinha da falta de clareza do texto constitucional. O capítulo da comunicação social foi um dos mais controversos do processo constituinte. Houve intenso debate sobre o texto inicialmente proposto que previa competência da União para ‘exercer a classificação das diversões públicas’. Em meio à discussão sobre se o trecho deveria ou não ser retirado, o relatório da deputada Cristina Tavares (PMDB-PE) na subcomissão da Ciência e Tecnologia e da Comunicação previu uma redação que estabelecia que “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” (AMORIM, 1988). A solução já era dúbia, mas deixava claro que o destinatário de qualquer indicação era o público.

O relatório de Cristina Tavares, contudo, continha uma série de outras medidas que desagradaram os radiodifusores e geraram reação contrária de parte dos parlamentares. O resultado foi que a Comissão da Família, da Educação, Cultura e Esportes, da Ciência e Tecnologia e da Comunicação recebeu um texto já bastante enfraquecido. Ali, o relator Artur da Távola (PMDB-RJ) buscou adaptar o texto para viabilizar sua aprovação, mas teve duas vezes o relatório rejeitado, e a Comissão seria a única a não mandar relatório aprovado para a comissão de sistematização. O então relator Bernardo Cabral (PMDB-AM) também buscou uma redação de acomodação dos diferentes interesses, mas não se chegou a acordo de lideranças e o texto do capítulo da Comunicação Social teve de ser votado em plenário, resgatando trechos do anteprojeto de texto inicial. Com isso, toda a riqueza do debate realizado se perdeu.

O texto inicialmente proposto previa competência da União para ‘exercer a classificação das diversões públicas’. Em plenário, José Genoíno (PT-SP), propôs a inclusão do termo ‘para efeito indicativo’, nas palavras dele para “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”. A preocupação de Genoíno parece estar focada na ‘ação coercitiva junto às pessoas’, não em relação às empresas. Como o artigo combina espetáculos e diversões públicas de natureza e forma de fruição distinta, como cinema e

(ANDI, 2006, p. 122-157). Nos Estados Unidos, as emissoras estão sujeitas a multas altas se exibem conteúdo considerado inadequado para menores em horário protegido (até 22h). Em 2004, a exibição rápida do seio de Janet Jackson durante o show do intervalo do Super Bowl custou à rede CBS uma multa de US\$ 550 mil.

televisão, esses termos ganham ainda mais dubiedade. A bem da verdade, o próprio Genoíno apontava, no debate, a imprecisão da expressão, e perguntava: “Qual o sentido desta classificação? Qual o seu alcance? A que conduz esta classificação?”. Como aponta José Eduardo Romão, diretor do departamento responsável pela classificação indicativa no Ministério da Justiça:

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

Há indícios claros de que a interpretação das próprias emissoras após a promulgação da Constituição era de que haveria vinculação entre faixa horária e faixa etária. Dez dias após a promulgação da Constituição Federal, o jornal *O Globo* publicou um documento assinado por Roberto Marinho que continha “orientações sobre a linha da programação da emissora a partir do fim da censura”. No ponto 7.8, Marinho afirma que “com a censura classificatória, os programas não serão mais cortados, mas simplesmente deslocados para outro horário”⁷⁷. Mais do que isso, as emissoras pareciam concordar com a solução: alguns anos depois da promulgação do ECA, em 1993, a própria Abert aprovou seu Código de Ética da Radiodifusão Brasileira em que determinava critérios em relação a violência, sexo, drogas para determinar faixas horárias de veiculação – antes das 20h, antes das 21h, antes das 23h e após 23h.

As posições públicas e os interesses tácitos

Se a classificação indicativa estava prevista na Constituição e no ECA e as emissoras aparentavam, de início, não ter nem problema conceitual nem de interpretação em relação à vinculação entre faixas horárias e faixas etárias, o que explica que esta tenha se tornado a principal polêmica pública em relação à classificação? As interpretações aqui se dividem de acordo com o ponto de vista e os interesses específicos de cada grupo.

⁷⁷ O GLOBO. A TV Globo e o fim da censura no Brasil. O País, p. 7, 16 out. 1988.

A visão das empresas

Um dos argumentos das empresas de televisão era de que a classificação indicativa com vinculação horária colocava uma espada de Dâmocles na cabeça dos autores de novela, que passavam a ter de submeter sua obra a critérios estranhos à dimensão artística.

Luis Roberto Antonik, diretor-geral da Abert, afirma que o problema não é haver algum tipo de atrelamento entre conteúdo da programação e horário de exibição, mas o fato de ela ser imposta. “As emissoras de um modo geral acham que isso é uma intervenção no conteúdo delas. Mas não que nós vamos deixar de fazer isso. O que as emissoras não querem é ter esta obrigação da lei” (ANTONIK, 2017).

A fala de Antonik revela um aspecto que aparece explicitamente na fala de Evandro Guimarães, à época vice-presidente de relações institucionais do Grupo Globo e responsável pela defesa dos interesses da emissora em Brasília. Ele avalia que “a história da classificação indicativa tem uma série de histerias vindas do período militar e do temor que é comum da iniciativa privada curvar-se à autoridade administrativa de diversos níveis de governo”. Assim, mais do que o mérito da política, o problema parece ser a submissão a um processo regulatório vindo do Governo Federal.

As empresas que elaboram nessa fronteira da liberdade de expressão, liberdade de expressão mesmo de característica empresarial, elas estão sempre colocando-se às vésperas de uma vitimização pela autoridade administrativa, que tem aí uma proximidade muito grande da figura do censor” (GUIMARÃES, 2017)

Guimarães diz que o Código de Ética da Radiodifusão era “uma espécie de um ‘me engana que eu gosto’, (...) inaplicável a partir dos anos 1990” (GUIMARÃES, 2017), mas que a disputa em torno da classificação indicativa não podia ser lida como ‘o bem contra o mal’. Em sua visão, era apenas uma diferença de conceitos.

Algumas pessoas achavam que podiam exercer um esforço civilizador, acho que muitas pessoas pensavam nisso de fato, restringindo temas e cenas. E a televisão sempre soube do lado de lá que não podia abusar, mas sempre se recusava a ser vítima de uma coisa muito parecida com uma censura indireta, que era empurrar o seu tema das 19 para as 22 horas. Ou das 20h30 para as 23 horas. (GUIMARÃES, 2017)

As emissoras aceitavam que se penalizasse algum abuso *a posteriori*, numa espécie de liberdade vigiada, como “um preço a se pagar pela ousadia” (GUIMARÃES, 2017), mas não aceitavam “punir ou enquadrar *a priori* alguma manifestação do pensamento” (idem ib.).

Márcio Novaes, que representava a Rede Record na Abert, acrescenta que a falta de segurança quanto aos critérios era um dos motivos que fazia com que a implantação da classificação indicativa fosse interpretada como “a volta da censura” (NOVAES, 2017). Para a Record, a medida criava uma desvantagem da televisão aberta em relação à televisão por assinatura.

O maior incômodo era o [caráter] vinculativo. Até porque naquele momento o que se discutia era que para a TV aberta era vinculativo, mas para a TV fechada, em razão de os pais poderem bloquear os canais, isso podia ficar a critério deles. E isso, pelo menos para nós, nos pareceu muito injusto. Até porque naquele momento o número de assinantes de TV fechada no Brasil crescia com números bem expressivos. (...) Ao mesmo tempo que não havia nenhuma instrução, nenhum vídeo ensinando, não havia nenhuma campanha para que os pais soubessem como bloquear os canais. (NOVAES, 2017)

Essa diferença entre o tratamento da televisão aberta e da televisão paga era justificada pelo governo pelo fato de a televisão paga contar com mecanismos de bloqueio pelos pais. Novaes expressa outro incômodo que recorrentemente era manifestado pelas empresas: o fato de os critérios de classificação serem aplicados no Ministério da Justiça por um conjunto de técnicos jovens, incluindo vários estagiários.

Não é nenhum preconceito quanto aos jovens, mas o nosso pensamento era de que deveria haver uma mescla, com pessoas a sua origem, a sua idade, porque a gente sabe que conforme o tempo passa, você ganha uma maturidade para poder interpretar algumas coisas. (NOVAES, 2017)

As fragilidades dos procedimentos administrativos e da política de classificação indicativa eram reais, e reconhecidas pelos próprios dirigentes do Ministério da Justiça. Logo que assumiu a Secretaria Nacional de Justiça e se inteirou sobre a polêmica da classificação indicativa, Cláudia Chagas resolveu avaliar a capacidade do DEJUS.

Eu lembro que o meu primeiro sentimento foi de muita perplexidade porque, quando eu fui ver, era um departamento pequeno que, ao mesmo tempo, cuidava da classificação, mas também, da qualificação de títulos, de organizações da sociedade civil de interesse público, as OSCIPs, mais alguns outros assuntos, e tudo no mesmo departamento, com pouca gente, equipe pequena. E eu fui lá uma vez visitar, cheguei e era assim: uma pequena equipe de muitos jovens estagiários e uns poucos funcionários, cada um vendo uma televisão. E eu falei: ‘gente, é esse povo aí que classifica o que o Brasil inteiro vai assistir, vai dizer o horário’. Eu fiquei muito impactada com essa imagem. (CHAGAS, 2017)

A ausência de critérios padronizados tornava a classificação um processo discricionário, em que o diretor atribuía faixas etárias de acordo com avaliação própria. No início de 2004, o

diretor do DEJUS, Mozart Rodrigues da Silva, foi exonerado depois de um episódio especialmente polêmico, em que classificou cinco programas policiais⁷⁸ para exibição apenas após as 21h. Como um dos programas era o Cidade Alerta, da Record, houve forte movimentação da bancada parlamentar evangélica em contrário, com a ida de cerca de 50 pessoas, entre representantes das emissoras e deputados, para questionar a ação junto à Secretaria Nacional de Justiça.

A polêmica maior era o fato de os programas poderem se enquadrar como jornalísticos. Na avaliação de Cláudia Chagas, este foi o problema central, que gerou o passo atrás.

Foi uma enorme crise. E aí, eu administrei, eu falei: “ó, houve um erro”, assumi: “não era para isso ter acontecido, isso vai ser revogado”. Uma coisa é eu não gostar do jornal, achar que ele é de mau gosto, querer um jornalismo de baixa qualidade. Outra coisa é dizer que não é jornalismo e classificar. Então, não vai ser classificado, vai ser revogado. (CHAGAS, 2017)

Para Romão, que assumiria a cadeira de Mozart Rodrigues depois do episódio, “o ato de classificação teve que ser revisto porque não estava amparado por um procedimento administrativo que garantisse o contraditório e a ampla defesa” (ROMÃO, 2010, p. 173). Romão avalia que, “embora houvesse evidências indiscutíveis de que os programas fossem inadequados para veiculação em horário livre, não existiam registros administrativos que formalmente justificassem a decisão” (idem ib.). O episódio foi motivado por uma solicitação de informações de uma das regionais da Advocacia Geral da União no Nordeste brasileiro, já que havia uma ação judicial que buscava responsabilizar o Ministério da Justiça por não fazer a classificação daqueles programas. “Equivocadamente, a solicitação da AGU foi recebida como uma sentença obrigando o DEJUS a classificar”, explica Romão (idem ib.).

Voz dissonante entre as emissoras comerciais, a MTV apoiava as medidas propostas pelo Governo Federal por entender que os jovens precisam de algum tipo de proteção, “por ainda não estarem formados, inclusive biologicamente” (GÓES, 2017). Zico Góes, à época diretor de programação da emissora, diz que, por ter o jovem como público alvo, a emissora tinha uma preocupação ainda maior com essa faixa etária. Góes enxerga a vinculação horária como uma perda aceitável de liberdade.

o mecanismo é ruim por natureza, porque ele vai implicar em você ter que obedecer a algo que não foi você quem criou, então você perde a liberdade, exatamente. Assim como você não pode sair na rua e chutar alguém só porque você não gosta desta pessoa, você não tem esta liberdade de fazê-lo. A gente acreditava nisto. (GÓES, 2017)

⁷⁸ Programas que cobrem diariamente a atuação da polícia, reforçando seu caráter heroico.

Essa aceitação, contudo, não implicava a avaliação da classificação como um mecanismo livre de falhas. Na visão de Góes, a convenção sobre os horários tinha problemas, entre outras arestas do processo. Nada disso, segundo ele, criava uma interferência indevida.

a classificação indicativa tem um monte de arestas a serem resolvidas, algumas foram resolvidas na época – a classificação passou a ser do canal, a iniciativa de classificar era do canal e não mais do poder público, o que dava pelo menos dava a impressão de que você tinha um: ‘olha, isso eu acho que é às dez, e isto aqui eu acho que é às oito e tudo bem’, e eventualmente o poder público ia fiscalizar aquilo e dizer se estava certo ou errado. Raramente voltava com: ‘ah não, esta classificação que vocês fizeram está errada, precisa mudar’, dificilmente acontecia. (GÓES, 2017)

De fato, mesmo com o discurso sobre o perigo da ação estatal, a própria Abert afirma que não houve problema de interferência sobre casos concretos depois do estabelecimento da vinculação horária. O que havia, na visão da entidade, era uma antecipação dos autores e das emissoras em relação ao tratamento do conteúdo para não serem reclassificados, o que a entidade considera uma forma de censura (ANTONIK, 2017).

A outra face da mesma moeda era o uso da classificação indicativa como um suporte à política interna de moderação das emissoras, fruto de sua própria estratégia comercial. Aquilo que Evandro Guimarães denominou como opção por um ‘*moderato cantabile*’.

As empresas, as corporações, elas têm o objetivo de sobreviver e crescer, elas também não querem a anarquia. (...) Não interessa às empresas saltar de um estágio atual ‘moderato cantabile’, como diria em italiano, para um de anarquia completa, entendeu? É falso achar que a força das corporações está no sentido de prende e arrebenta ou liberta geral. Isso às vezes está em algumas cabeças mais radicais da criação, tem exemplos na história toda, ou algumas pessoas que por uma insatisfação não conseguem sucesso por outro meio. (GUIMARÃES, 2017)

Todas essas posições faziam parte do rol de posições apresentadas publicamente pelas emissoras. Entretanto, além de uma defesa conceitual, havia claramente outras questões em jogo para as empresas de televisão, como explica Zico Góes, da MTV.

entendo que para os outros canais, que eram contra esta medida, tinha a ver com uma questão comercial, uma questão de grade, que tem a ver com uma questão comercial. Ou o cara vai ter que manejar naquele conteúdo que ele estava acostumado a fazer, porque a lei diz, e a sociedade concordou que precisa proteger a criança, ou ele vai ter que mudar o horário. As duas coisas são muito ruins para esses canais grandes, porque se ele diminuir essa pegada nefasta ou ruim para a proteção dos adolescentes e dos jovens, ele eventualmente vai diminuir a audiência dele; se ele mudar de horário então ele vai perder dinheiro, porque o dinheiro tem a ver com horário. O horário

das nove é mais caro que o horário das onze e pronto, enfim, é uma questão comercial e aí é uma vantagem comercial mesmo. (GÓES, 2017)

Essa dimensão comercial era percebida pelos integrantes do governo que atuaram no tema. José Eduardo Romão, ex-diretor do DEJUS, é enfático em afirmar que a dimensão comercial era a questão fundamental para as empresas. Segundo ele, “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” (ROMÃO, 2010, p. 141). A mesma sensação era compartilhada pelo ex-ministro Tarso Genro, que afirma que “o que sempre se percebeu é que as empresas privadas de comunicação, em geral, na questão da classificação indicativa, estavam interessadas, sinceramente, na questão mercantil” (GENRO, 2017).

O ex-ministro José Gregori avalia que o problema era justamente a dificuldade de conciliar a política de classificação indicativa com a dimensão comercial, essencial para as empresas de televisão, a partir da mensuração da audiência. “Eu fui percebendo que o problema deles não era uma falta de consonância com as minhas ideias, mas era um problema de que eles não sabiam como colocar em prática as minhas ideias mantendo o Ibope – e o Ibope era a lei das leis” (GREGORI, 2017).

Um dos principais impactos comerciais da implantação da política de classificação indicativa era a necessidade de cumprir a vinculação entre faixas horárias e faixas etárias em todos os fusos horários do Brasil. Isso trazia problemas de adaptação da grade em duas dimensões: uma era o fato de parte da região Centro-Oeste e da região Norte estarem em fuso horário diferente de Brasília, o que fazia com que a novela exibida às 21h no Rio de Janeiro, por exemplo, passasse às 20h em Cuiabá e Manaus e às 19h em Rio Branco. Isso gerava uma necessidade de adaptação da grade nesses locais. A outra questão era que a região Nordeste não entra no horário de verão, então por quatro meses do ano havia o mesmo problema de defasagem da grade em relação ao horário de Brasília. Esta questão não foi apresentada no Grupo de Trabalho que discutiu a política de classificação indicativa, mas quase todos os entrevistados que ocupavam cargos no Ministério da Justiça confirmaram que ela se apresentava nas reuniões fechadas. Um dos entrevistados que ocupou cargo de segundo escalão no Ministério da Justiça reproduziu o discurso das emissoras a portas fechadas, mostrando o impacto na composição da grade.

Eles diziam: ‘você vão misturar tudo, e eu tenho focos nitidamente diferentes de grade de publicidade nesses horários, e além disso, você vão me atrapalhar nos programas ao vivo todos, como o futebol, que você vai ficar...

não tem como flexibilizar. Eu tenho que antecipar a novela, não dá para atrasar. Se não, a minha novela das 8 vai às 11 ao ar, aí não adianta nada. Então, toda vez que a gente precisa ter futebol, que é um evento ao vivo, a gente adianta, antecipa o jornal, antecipa a novela, para depois entrar o programa. E se tiver classificado para depois de 21, eu não posso antecipar mais nada’.

Veet Vivarta, então diretor executivo da ANDI, tem a mesma avaliação.

Eu não acho que a programação da Globo, do jeito que ela vinha operando, fosse entrar em conflito radical com a classificação indicativa. Então a grade da Globo normal não justificaria essa pauleira toda que aconteceu, o investimento, o stress do jeito que foi. Agora, o fuso horário sim, porque o fuso horário mexe na grade – ele mexe na grade de publicidade, ele cria um elemento, ele cria um elemento, do ponto de vista técnico, tecnológico, no sentido de estruturar a grade e do ponto de vista comercial, que talvez justificasse isso. É o único elemento que eu acho que tem mais densidade para justificar essa [movimentação]. (VIVARTA, 2017)

Embora reconhecendo a importância da dimensão comercial, Gustavo Gindre, que acompanhou o debate da classificação indicativa pelo coletivo Intervozes, sublinha como relevante o fato de as empresas de televisão não aceitarem o precedente de atuação regulatória do Estado, corroborando as afirmações do diretor da Abert e do ex-vice-presidente de relações institucionais da Globo, já citadas, que ressaltaram a resistência à regulação estatal.

[Existe] um dogma de que o Estado não tem que se meter, não pode se meter de forma alguma. Então permitir a classificação indicativa seria criar o precedente de que a Constituição... É tão surreal! Você cria o precedente de que a Constituição tem que ser cumprida. E vai que decidem cumprir? (GINDRE, 2017)

O chiste de Gindre se ancora no fato de os principais aspectos dos artigos 220, 221 e 223 da Constituição Federal, três dos cinco artigos do capítulo de Comunicação Social, não terem sido regulamentados 30 anos depois de aprovado o texto.

Nesse mesmo sentido, o então diretor executivo da ANDI, Veet Vivarta, avalia que, além do motivo econômico, o motivo de ‘impedir a passagem da boiada’ também era muito forte.

A classificação indicativa poderia representar, como realmente representou durante alguns anos, o único avanço de maior escala na questão de regulação da mídia no Brasil. Então o meu entendimento é que, para o setor, se passa um, tem uma fila de coisas aí atrás pedindo atualização, em termos de regulação democrática de mídia e que não valia a pena ceder (VIVARTA, 2017).

A visão do Ministério da Justiça

A posição conceitual do Ministério da Justiça permaneceu praticamente a mesma nos 17 anos de indefinição sobre a política, o que se revela nas portarias publicadas e nos discursos públicos. Todas as portarias publicadas buscavam associar faixas etárias a faixas horárias. O ex-ministro José Gregori, em artigo publicado em 2006, reforça a perspectiva de que não há conflito entre a vinculação horária e a Constituição Federal, e salienta que “tanto a TV como o cinema ainda não têm consciência de que estão, também, integrados aos direitos humanos. Consideram-se, apenas, empresas exclusivamente comerciais” (GREGORI, 2006).

Entre os dirigentes do Ministério da Justiça durante o governo Lula entrevistados para esta tese, era praticamente unânime a posição de que não havia, nas propostas debatidas, interferência indevida na liberdade de expressão⁷⁹. Cláudia Chagas, ex-Secretária Nacional de Justiça, diz que tem “horror a censura, até por história pessoal”, mas diferencia vinculação horária de censura. “Sou filha de jornalista, meu pai teve os artigos censurados a vida inteira, teve livro tirado de livraria. (...) Mas você ter respeito mínimo a horários, conforme a audiência, conforme as pessoas que vão assistir, eu não acho nada demais” (Chagas, 2017). Na mesma linha, Pedro Abramovay, também ex-Secretário Nacional de Justiça, afirma que a liberdade de expressão não pode ser vista como um direito absoluto.

na [mesma] medida em que você não pode fazer uma peça de sexo explícito em uma praça, você não pode fazer uma cena de sexo explícito no meio do dia na televisão. São princípios da liberdade de expressão que têm limites. Se você disser que você nunca pode fazer uma peça de sexo explícito, é um absurdo, mas se você disser que tem lugares apropriados e horários apropriados, faz todo o sentido. Em qualquer discussão clássica sobre limites da liberdade de expressão, esses são os exemplos mais banais, né? Os outros países do mundo, que têm, às vezes, doutrinas mais radicais do que a nossa sobre liberdade de expressão têm controles bastante rígidos de horários. (ABRAMOVAY, 2016)

Davi Pires, ex-diretor do DEJUS, tem a mesma avaliação.

a liberdade de expressão não é um direito absoluto, não pode ser um direito absoluto. A liberdade de expressão não pode ser evocada para fazer mal a alguém. E, principalmente, não pode ser evocada para fazer mal a quem é vulnerável (PIRES, 2017).

⁷⁹ O ex-Secretário Executivo e ex-Ministro da Justiça Luiz Paulo Barreto foi o único a fazer algumas ponderações nesse sentido, sugerindo que a medida deveria se dar apenas por autorregulação, mesmo que isso implicasse mudar a Constituição (BARRETO, 2017). Como ele não cuidava diretamente desse tema, suas posições eram compartilhadas internamente, mas não chegaram a mudar a orientação do Ministério da Justiça. Outro dirigente que fazia ponderações relevantes nesse sentido era o ex-Secretário Nacional de Justiça Romeu Tuma Jr., não entrevistado para esta tese.

Pires considera que o nível de restrição que a vinculação horária impõe não é maior do que outras limitações de ordem comercial. “Autor nenhum tem liberdade de expressão quando produz um produto vendável para a mídia. Ele tem as suas limitações naturais. E essa é mais uma. É mais uma limitação, mas uma limitação de muita importância social” (PIRES, 2017).

A posição de José Eduardo Romão, responsável pela condução do debate da classificação indicativa em seus momentos mais tensos, é de que de fato a Constituição tem uma falha de redação que faz com o que o sistema de classificação sofra questionamentos. Mas Romão evoca a posição de constitucionalistas como Eros Grau de que não se deve fatiar o texto constitucional ou aplicá-lo “em tiras”.

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. (ROMÃO, 2010, p. 50)

Romão questiona, assim, a tese de colisão de direitos.

Esta tese [da colisão de direitos] está 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’. [Defendo] o oposto da colisão. [Defendo] que o Direito só pode ser realizado se considerado o conjunto das normas que o constitui: apenas uma coalizão normativa pode garantir sua efetividade. (ROMÃO, 2010, p. 56)

O ex-ministro Tarso Genro considera que o uso instrumental da categoria ‘censura’ para rebater uma política pública faz do discurso das empresas uma forma de pressão indevida.

Eu acho que esse tipo de [pressão] é estranha ao jogo democrático. Porque você fazer um trabalho ilusório para a sociedade informativa, e ilusório para dentro dos próprios dirigentes do oligopólio, de que um governo está iniciando um processo de censura, é um trabalho sujo. Porque eles sabem que não é censura. (GENRO, 2017)

Nesse cenário, o caso da classificação indicativa levou ao enfrentamento de duas linhas: de um lado, um discurso ultraliberal que sustentava que a Constituição não admitia vinculação da faixa etária com a faixa horária; de outro, um discurso de afirmação do dever estatal de cumprir o comando da Constituição de regular exatamente essa vinculação que, se inobservada, transformava a classificação indicativa em uma medida inócua. Durante 17 anos o saldo foi favorável aos defensores da primeira linha. A partir de 2007 e até 2016 prevaleceu a segunda. Com o término do julgamento da ADI 2404 pelo STF, o primeiro entendimento voltou a prevalecer, pondo fim à batalha de 25 anos – e tornando vencedora a tese das empresas de televisão.

Os ciclos de tentativas, recuos, derrotas e não-decisões

O caso da classificação indicativa teve, entre 1990 e 2002, uma trajetória errática de tentativas frustradas de implantação da política por parte do Ministério da Justiça. A combinação de estratégias políticas e jurídicas fez com que as empresas de televisão conseguissem chegar ao fim desses 12 anos em situação muito próxima àquela vivida logo após a promulgação da Constituição, ou seja, sem precisar cumprir qualquer norma estabelecida pelo Ministério da Justiça. O período foi marcado pela publicação de duas portarias de regulamentação da classificação indicativa – a primeira em 1990 e a segunda em 2000 –, ambas estabelecendo vinculação entre faixas horárias e faixas etárias, que tiveram seu efeito suspenso pouco depois de sua publicação, seja por medidas políticas ou jurídicas. Nessas duas vezes, houve demonstração real de forças das empresas de televisão com pressão pública e uma combinação de estratégias políticas e jurídicas. Esse exercício de pressão obrigou a recuos do Governo Federal e deixou claro, para aqueles direta e indiretamente envolvidos, que o tema não teria tratamento pacífico ou ordinário. Por um lado, percebe-se por aí o peso das empresas de televisão na formação da agenda, que impede tomadas de decisões, em linha com o que já apontavam Bachrach e Baratz (1962), que interpretavam as não-decisões como possível proxy de exercício de poder. Por outro, fica também evidente a dimensão de presunção de efeitos dos meios de comunicação por parte dos atores políticos que antecipa recuos e decisões, como já explorado por Cook (1998).

O primeiro ciclo se inicia em 1990, logo após a aprovação do Estatuto da Criança e do Adolescente. Naquele momento, conteúdos com cenas de sexo e violência se ampliavam na televisão pelas novelas da TV Manchete, e a revista *Veja* fez uma capa repercutindo o tema, com discurso forte sobre o impacto dessa programação sobre crianças e adolescentes. Com a tarefa de regulamentar o ECA, respaldo de parte da opinião pública e um interesse dúbio da TV Globo (que perdia audiência para a novela ‘Pantanal’, da TV Manchete), o Ministério da Justiça deu início à tarefa de construção da portaria que seria publicada três meses depois⁸⁰. A portaria 773 saiu com as seguintes definições:

- toda a programação estava sujeita a classificação, exceto a programação ao vivo;

⁸⁰ BUCCI, Eugenio. Novo sistema de censura socorre a TV Globo. Folha de S. Paulo, Ilustrada, p. F-4, 27 de novembro de 1990.

- criava-se uma vinculação entre faixas horárias e faixas etárias: programas não recomendados para menores de 12 anos são considerados inadequados para veiculação antes das 20 horas; para menores de 14 anos, inadequados para antes das 21 horas; menores de 18 anos, inadequados para antes das 23h;
- não havia definição detalhada de critérios, apenas a estipulação de que deveriam ser considerados, para restrições de horário e faixa etária, “cenas de excessiva violência ou de prática de atos sexuais e desvirtuamento dos valores éticos”;
- a classificação seria feita pelo Ministério da Justiça.

A primeira reação da Globo não foi contrária à portaria⁸¹, até porque ela diminuía o apelo das novelas da Manchete, mas logo ela mudou de posição e assumiu a frente contra a normativa, que se tornou alvo de forte ataque por vários lados. Um dos pontos polêmicos era a obrigação de as emissoras enviarem uma sinopse das novelas para classificação pelo Ministério da Justiça. A OAB pediu a revogação da portaria, alegando que a Constituição exigia regulamentação por lei, e que, portanto, ela não poderia ser definida por instrumento infralegal – desconhecendo que o Estatuto da Criança e do Adolescente tratava da matéria. A polêmica foi de tal monta que o então porta-voz da Presidência da República, Cláudio Humberto, se dirigiu ao presidente em exercício da entidade dizendo que ele tinha de “voltar à escola” e que, se lhe faltasse humildade para isso, “deveria pelo menos ler a Constituição”⁸².

Pressionado pelas opiniões contrárias, menos de um mês depois o Governo Federal decidiu que as emissoras não seriam obrigadas a enviar as sinopses, e que o sistema de classificação deveria acontecer ‘informalmente’⁸³. Ao tomar essa decisão, o ministro Jarbas Passarinho declarou que esperava que as emissoras elaborassem um código de autorregulamentação, tal qual já existia para a propaganda. A Abert então recuperou um texto que tinha sido construído 11 anos antes, mas não havia sido ainda aplicado, e fez algumas modificações⁸⁴. O novo Código de Ética da Radiodifusão entrou em vigor em fevereiro de 1991⁸⁵. A entidade dizia que, com a publicação, esperava que o governo revogasse a portaria. A portaria não foi revogada, mas o Código também nunca foi efetivamente aplicado. A medida

⁸¹ BUCCI, Eugenio. Novo sistema de censura socorre a TV Globo. Folha de S. Paulo, Ilustrada, p. F-4, 27 de novembro de 1990.

⁸² FOLHA DE S.PAULO. Governo decide reduzir controle sobre a TV. Política, p. A-5. 20 de novembro de 1990.

⁸³ Idem ib.

⁸⁴ FOLHA DE S.PAULO. Autocensura chega depois do carnaval. Televisão, p. F-1. 10 de fevereiro de 1991.

⁸⁵ FOLHA DE S. PAULO. Associação quer mudar programa político na TV. Política, p. A-9. 31 de janeiro de 1991.

da Abert conseguiu anular os efeitos políticos da portaria, sem obrigar as emissoras a reconfigurar sua programação.

Em 1991, ao julgar Ação Direta de Inconstitucionalidade proposta pelo Partido Socialista Brasileiro, o STF resolveu não conhecer a ação e declarar a constitucionalidade da portaria, exatamente pelo fato de ela estar sustentada no Estatuto da Criança e do Adolescente.

“possível extravasamento revelado quando da edição de regulamento resolve-se no campo da legalidade. Descabe, no caso, discuti-lo em demanda direta de inconstitucionalidade. A portaria n. 773 do Exmo. Sr. Ministro de Estado da Justiça consubstancia o regulamento de que cogita o artigo 74 da Lei n. 8.069/90 (ESTATUTO DA CRIANÇA), sendo impróprio o ajuizamento, contra ela, da citada demanda”⁸⁶.

Embora reconhecida sua constitucionalidade, sua efetividade já havia sido esvaziada pela pressão política e pela operação de colocar em vigor o Código de Ética.

Em 1992, a exibição de chamadas do filme Calígula pela Rede OM, com cenas de sexo explícito, reacendeu o debate sobre a inexistência de mecanismos de classificação e sobre a ineficácia da autorregulação. A justiça chegou a suspender a exibição do filme no estado do Rio de Janeiro, e a decisão fez a Abert se mexer para, novamente, aprovar um Código de Ética da Radiodifusão, em julho de 1993. A mesma estratégia de dois anos antes fazia novamente o assunto da classificação esfriar (ROMÃO, 2010, p. 157). Da mesma forma que no período anterior, o Código não seria aplicado nos anos seguintes.

Em 1995, a veiculação de um capítulo de Malhação com um casal fazendo sexo na frente de um adolescente provocou reação no Ministério da Justiça, que prometeu retomar o processo de classificação indicativa. Declarações da então diretora do Departamento de Classificação Indicativa, Margrit Dutra Schmidt, à *Folha de S. Paulo* dão conta do estágio de implantação da política àquela altura: “As emissoras não têm respeitado a lei. Cumprem algumas formalidades, como solicitar a classificação, que muitas vezes nem respeitam”⁸⁷. Segundo ela, as emissoras de TV não cumpriam previsões explícitas da lei, como informar a classificação etária antes de cada programa. Perguntada sobre as punições já impostas – já que o ECA previa multa de 20 a 100 salários mínimos – ela respondeu que não conhecia nenhuma TV que havia sido punida assim. Em outra matéria, o jornal informava que a classificação era feita por dois funcionários

⁸⁶ Supremo Tribunal Federal. ADI 392-5. Ementa do Acórdão. Julgamento em 20 de junho de 1991.

⁸⁷ FOLHA DE S.PAULO. Ninguém tem força para enfrentar a mídia. Ilustrada, D-3, 28 de junho de 1995.

a partir das sinopses, que chegava a “2.500 filmes de TV e cinema, por ano, sem contar programas, novelas e peças teatrais”⁸⁸.

Matéria da *Folha de S.Paulo*⁸⁹ 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 conclusão do senador Artur da Távola (PSDB-RJ) dava conta de um problema já detectado outras vezes: “ninguém tem força para enfrentar a mídia”⁹⁰. Naquele momento, a ação anunciada foi criar uma comissão interministerial para avaliar mudanças nas regras de classificação e depois envolver a sociedade civil na definição de novos critérios⁹¹. O debate voltou às páginas de jornais, com posições distintas, no Senado chegou a ser proposto projeto de lei sobre classificação indicativa, mas as ações não saíram do papel.

Um ano depois, a mesma diretora do departamento de classificação parecia jogar a toalha. Após a justiça suspender a exibição vespertina do ‘Cine Trash’ da Rede Bandeirantes por ferir a classificação indicativa⁹², Schmidt disse que iria apresentar à Abert a proposta de que a classificação fosse realizada pelas próprias emissoras, num modelo próximo ao Conselho de Autorregulamentação Publicitária (Conar), e mencionou a proposta de uma emenda constitucional que retirasse da União a obrigação de classificação por faixa etária⁹³. As falas públicas do Ministro da Justiça à época, Nelson Jobim, mostram que não havia respaldo político por parte dele para que o processo de classificação se fortalecesse⁹⁴. O fato é que nenhum movimento concreto aconteceu.

Naquele mesmo ano, quem assumiu a pauta e passou a defendê-la publicamente foi José Gregori, à época à frente da Secretaria Especial de Direitos Humanos – e que viria a se tornar Ministro da Justiça em 2000.

O empenho pessoal de Gregori

Oito anos depois da aprovação da Constituição Federal, seis anos depois do ECA, a situação permanecia estagnada, depois de andar em alguns círculos. Parte da sociedade se manifestava diariamente ao Ministério da Justiça, parlamentares de diversos partidos eram a

⁸⁸ FOLHA DE S.PAULO. Governo nega volta da censura com projeto. Ilustrada, D-3, 28 de junho de 1995.

⁸⁹ FOLHA DE S.PAULO. Líderes defendem restrição ao sexo na TV. Brasil, 30 de junho de 1995.

⁹⁰ FOLHA DE S.PAULO. Ninguém tem força para enfrentar a mídia. Ilustrada, D-3, 28 de junho de 1995.

⁹¹ FOLHA DE S.PAULO. Governo nega volta da censura com projeto. Ilustrada, D-3, 28 de junho de 1995.

⁹² FOLHA DE S.PAULO. Terror é vetado em Brasília. Ilustrada. 12 de agosto de 1995.

⁹³ FOLHA DE S.PAULO. TV pode ter entidade regulamentadora. Ilustrada. 12 de agosto de 1995.

⁹⁴ FOLHA DE S.PAULO. Governo nega volta da censura com projeto. Ilustrada, D-3, 28 de junho de 1995

favor da medida, mas o cálculo político do Governo e as ações de pressão pública da Abert mantinham o quadro de estagnação na aplicação da política.

A partir da orientação da Conferência de Direitos Humanos realizada em Viena, em 1993, de que os Estados aprovassem Programas Nacionais de Direitos Humanos, o Brasil aprovou o seu em 1996, com participação da sociedade civil na elaboração. No PNDH foram previstas várias medidas em relação ao tema, incluindo a estruturação do Departamento de Classificação Indicativa e o estabelecimento de um diálogo “franco, cordial e aberto” com os produtores e distribuidores de programação “visando a cooperação e sensibilização desses setores para o cumprimento da legislação em vigor, convidando-os a uma participação efetiva neste processo”⁹⁵. A iniciativa de pressão da sociedade parece ter convencido o ministro a agir nessa direção.

Me chegou muita pressão da sociedade civil, cartas, encontros, conferências, de um meio [de comunicação] tão forte como esse não estar colaborando como poderia ao ver desses missivistas e interlocutores na luta contra a violência, pró-direitos humanos. E eu me convenci disso. (GREGORI, 2017)

Com a informação de que teria havido um esforço das emissoras, por meio da Abert, de fazer um Código de Ética, Gregori buscou retomar o diálogo a partir dessa proposta.

às vezes falei com donos, às vezes falei com prepostos graduados, sobre o problema da falta de qualidade da televisão, como instrumento de cultura, instrumento de melhoria da sociedade, em uma época de violência e por que eles não reavivam o código que eles mesmos tinham esboçado e quase aprovado⁹⁶. Bom, esse esforço durou um ano de muito trabalho, porque alguns me procuravam, outros eu tinha que procurar, alguns eram em Brasília, outros eram no Rio, outros eram no Rio Grande do Sul. E sempre a imprensa sabendo que eu tinha esse interesse, virava, me enchia, me cobrava, no sentido, sobretudo quando tinha alguma coisa que tinha passado dos limites na TV: ‘o ministro não faz nada’. Então foi uma época de muito trabalho nesse setor. E eles diziam: ‘mas a única obrigação que nós temos é de seguir a classificação indicativa’. (GREGORI, 2017)

Evandro Guimarães, da Abert, ressalta que no período de José Gregori, as justificativas para a retomada do debate sobre a classificação indicativa combinavam a dimensão da proteção à criança e ao adolescente com questões morais e um discurso sobre qualidade na TV.

José Gregori estimulou muito apertar as emissoras, eu me lembro, em novelas que cuidavam de garotas de programa, digamos assim, que cuidavam um pouquinho de macular o conceito de família ou, eu me lembro também de novelas que exploravam também um pouquinho assim a questão de semi-nudez de alguns personagens. O José Gregori, ministro, achou que devia dar um banho civilizatório. (GUIMARÃES, 2017)

⁹⁵ BRASIL. Programa Nacional de Direitos Humanos. Brasília, 1996.

⁹⁶ Na verdade, o Código já havia sido aprovado duas vezes, mas não estava sendo aplicado.

O diálogo com as emissoras, segundo Gregori, era “muito respeitoso e sempre cheio de promessas”. Ele chegou a ter relato detalhado de um almoço dos donos das empresas de televisão em que eles avaliaram se deveriam ou não reavivar o Código de Ética. Mas a inação das empresas depois de anos de conversa fortaleceu em Gregori a convicção de que não poderia ficar inerte.

Não saiu nada, não saiu nada e aí eu me vi como poder público. Quer dizer, o poder público não pode levantar uma questão que reputa importante e dar aos interessados a possibilidade democrática de eles resolverem e se eles não aproveitarem e não fizerem nada, o poder público cruzar os braços. Não faz parte da minha concepção de poder público. Aí eu reestudei a matéria e achei um código com um artigo do Estatuto da Criança e do Adolescente, que dizia que quando eles não obedecessem a classificação indicativa, o poder público poderia acionar a Procuradoria, que decidiria o que fazer. Faltava uma portaria regulamentando esse artigo. E aí eu me reuni com os meus assessores e redigi a portaria. (GREGORI, 2017)

O contexto da televisão aberta naquele momento era de crescimento de programas com apelo ao sensacionalismo, com vertentes de violência e sexo. Apenas no período próximo à publicação da portaria, o apresentador Ratinho veiculou cena de tortura de uma criança de 3 anos, o apresentador Fausto Silva explorou por horas a deficiência de um menino com síndrome de Seckel e o apresentador Gugu mantinha em seu programa vespertino quadros de forte apelo sexual – para destacar apenas três exemplos⁹⁷. Pesquisa realizada pelo Ministério da Justiça com a Unesco em 1997 havia mostrado amplo apoio popular à imposição de limites sobre a programação (UNESCO/IBOPE, 1997). A conjuntura parecia criar um contexto político favorável a uma nova tentativa de implantação da política de classificação.

A nova normativa redigida por Gregori, portaria 796, foi publicada pelo Ministério da Justiça em 8 de setembro de 2000. Ela repetia texto muito próximo à portaria de 1990, com algumas poucas diferenças:

- incluía uma faixa a mais (16 anos - 22 horas) na vinculação entre faixa horária e faixa etária;
- indicava que o Ministério da Justiça não iria aplicar punições diretamente, mas comunicar as infrações ao Ministério Público;
- estabelecia que os programas ao vivo, quando considerados não adequados a crianças e adolescentes, estariam sujeitos à prévia classificação horária e etária.

⁹⁷ VEJA. Mundo cão na TV: até onde vai a apelação. Revista Veja, 8 set. 2000.

A reação foi similar à das outras tentativas de se implantar a política de classificação indicativa. Nas palavras de José Gregori:

Eu fiz a portaria e ela foi uma revolução. Repercutiu como um meio de cerceamento da programação. Uma novela da Globo, das 21h, começou dizendo: ‘a censura voltou’, depois é que começou o capítulo e tal. [O problema é que] primeiro já se fez a opinião pública. Tendo sido feita a opinião pública, dificilmente você consegue, a curto prazo, desfazer. E a opinião pública tinha sido trabalhada no sentido de interpretar a portaria como sendo de censura. (GREGORI, 2017)

As notícias da época mostram que, após a publicação da portaria 796, foi iniciado um processo de negociação entre Ministério da Justiça e Abert, especialmente em torno da pré-classificação de chamadas e a obrigação de respeito aos fusos horários brasileiros – pontos que a Abert gostaria de ver superados. Contudo, no dia 1º de novembro, notícia da *Folha de S Paulo* dava conta de que a Abert já se movimentava na direção do questionamento jurídico do texto, por meio da encomenda de um parecer que atestasse sua inconstitucionalidade. A matéria diz ainda:

A Abert, por enquanto, não pretende entrar na Justiça contra a portaria do ministro José Gregori. Deve aguardar, primeiro, os resultados das negociações envolvendo a pré-classificação de chamadas e a questão do fuso horário. Mas há setores da entidade que defendem uma ação direta de inconstitucionalidade no Supremo Tribunal Federal.⁹⁸

Alguns dias depois, em novembro de 2000, a discussão foi inflamada por uma decisão liminar do juiz Siro Darlan sobre a novela “Laços de Família”, que ao mesmo tempo proibiu o trabalho de crianças e adolescentes na obra e obrigou a emissora a veiculá-la após as 21h, inclusive nos estados que estavam no horário de verão⁹⁹. A decisão gerou forte grita da classe artística, e os debates entre a decisão do juiz e a portaria 796 do Ministério da Justiça acabaram se misturando, ainda que os exemplos dados por Darlan mostrassem que o aspecto principal de sua decisão tinha a ver com o trabalho infantil, assunto que nada tinha a ver com a portaria do Ministério da Justiça.

*“Gravaram uma cena de casamento com uma criança de dois anos que foi até as 3 horas da manhã. (...) A criança que estava no colo, na cena em que a mãe brigava com o pai, sofreu dano psicológico. A cena foi gravada 19 vezes”.*¹⁰⁰

⁹⁸ “Emissoras ensaiam reação jurídica a ‘censura’”, copyright Folha de S. Paulo, 1/11/00

⁹⁹ ISTO É. O algar da telinha. 24 nov. 2000.

¹⁰⁰ https://istoe.com.br/43139_O+ALGOZ+DA+TELINHA/

O juiz justificou a decisão com o fato de que “antes da proibição de crianças nas novelas globais, a Globo recebeu 107 autos de infração em dois anos por descumprir as normas sobre o trabalho de crianças e adolescentes”¹⁰¹.

Gregori reconhece que a mistura dos dois assuntos dificultou o cenário político, e que a decisão de Darlan atrapalhou o debate sobre a portaria 796.

Com a melhor boa vontade, ele entendeu a minha portaria além do alcance que ela tinha. (...) Talvez eu tivesse que ter usado mais os meios de mídia para explicar com mais profundidade antes de soltar a portaria, que ela vinha a tornar eficaz uma medida que existia desde 1988 e era a única na televisão que dizia a respeito da liberdade de expressão. Era um problema educacional, de colocar um horário compatível com o momento em que a criança está preparada para assuntos. Quer dizer, talvez isso pudesse ter sido um pouco mais explicado, não é? E não ficasse aquela cisma que ficou, sobretudo com as decisões que o Darlan tomou, que era uma coisa mais pró-censura do que pró-melhoria de qualidade da televisão. (GREGORI, 2017)

Com o acirramento do conflito na segunda quinzena de novembro, houve manifestações de artistas contra censura, a Abert entrou com recurso no Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro contra a decisão de Darlan e com mandado de segurança no Superior Tribunal de Justiça contra a portaria de Gregori, além de intensificar as ações de pressão política em Brasília. O depoimento do ex-ministro sobre aquele momento ajuda a explicar essa dinâmica da correlação de forças entre Governo Federal e empresas de televisão.

o poder público, um governo, qualquer que ele seja, democrático ou não democrático, o ritmo dele segue um pouco o ritmo das ondas. Tem momentos que ele é capaz de esmagar quem se opuser, com a maior facilidade. Mas tem tempos e momentos em que o chamado antagonista tem o poder de esmagar o governo. E eu achei que o grupo de comunicação no Brasil, liderado pela Globo, naquele momento, teria prejudicado muito o governo. Então, eu fui ao Fernando Henrique, disse: ‘olha, estou aqui para te ajudar, estamos juntos reconstruindo a democracia nesse país há 20 anos, você faz o que você achar que seja mais conveniente para o seu governo’. E ele me deu mão forte, disse: ‘não, se a coisa é como você explicou, é problema de seguir o rito dessa portaria’, não era estabelecer a censura, como até ele estava convencido, por causa da onda, né? ‘Vamos deixar as coisas seguirem’. (GREGORI, 2017)

No dia 23 de novembro, um dia após impetrar no STJ mandado de segurança contra a portaria 796/2000 (MS 7282), Toninho Drummond, à época responsável pela representação da TV Globo em Brasília, levou a Brasília alguns atores, como Tony Ramos e Vera Fischer, e autores de novela, como Sílvio de Abreu, Lauro César Muniz e Glória Perez para um almoço

¹⁰¹ Idem ib.

com o presidente da República. Na avaliação de Gregori, Drummond teria “chamado para si esfriar um pouco o assunto”. A cobertura dos jornais nos dias seguintes, contudo, reforçava a leitura política mais evidente, de que o objetivo da empresa era intensificar a pressão: “O lobby da TV Globo em favor da novela ‘Laços de Família’ chegou ontem ao Presidente da República”, dizia a abertura da matéria da *Folha de S.Paulo* que tratava do almoço¹⁰². A matéria dizia ainda que os ministros Pedro Parente (Casa Civil) e Aloysio Nunes Ferreira (Secretaria Geral da Presidência) estavam pressionando o Ministério da Justiça a flexibilizar a portaria, e que José Gregori já admitiria mudá-la.

Segundo Gregori, sua ação no almoço foi de explicar que não havia nenhum tipo de censura e que a portaria era “o coroamento de uma campanha que eu tinha iniciado um ano antes, para melhorar a qualidade da TV”, que não vinha cumprindo “um papel educacional e, sobretudo, pró-direitos humanos” (GREGORI, 2017) que ela podia ter. A leitura de Gregori foi de que o almoço “melhorou um pouco o ambiente”, e que isso teria permitido não recuar na portaria. Naquele momento, entidades ligadas à sociedade civil e à igreja, incluindo a Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), deram apoio explícito à medida¹⁰³. Mas pouco mais de um mês após o almoço, o presidente do Superior Tribunal de Justiça, Paulo Roberto da Costa Leite, concedeu liminar no mandado de segurança solicitado pela Abert e suspendeu a portaria 796/2000. A partir daí, o Governo Federal jogou a toalha. O cálculo político feito entre o Ministro da Justiça e o Presidente da República já não se sustentava. A avaliação de José Gregori exprime o saldo político de um processo de pressão pública.

Entrevistador: o senhor temia que aquilo prejudicasse o governo ou já sentia aquela situação prejudicando o governo?

José Gregori: Já sentia prejudicando. A opinião, em um governo, ela é muito socializada em vários níveis. Tem a opinião do Presidente da República e tem a opinião de outros, que são ministros, que são chefes de burocracia, e esse setor governamental estava dizendo: ‘mas, José Gregori, você fez toda a sua história no sentido de desfazer nó, de descomplicar situações complicadas e, no momento, você criou para o governo uma situação que as emissoras de televisão, de uma maneira geral, mas a Globo capitaneando, vão ficar terrivelmente contra o governo, como já estão demonstrando’. Isso cria um clima e é esse clima que, para responder à sua pergunta, eu senti que era adverso.

Entrevistador: Essa situação, esse clima que o senhor descreveu, ele chegava a influenciar, por exemplo, matérias de programa jornalísticos sobre outros temas do governo? Quer dizer, você enxergava, de certa forma, a pressão

¹⁰² FOLHA DE S.PAULO. Polêmica da novela ‘Laços’ chega a FHC. p. A6. 24 de novembro de 2000.

¹⁰³ FOLHA DE S.PAULO. CNBB pede que FHC não se deixe cooptar. Ilustrada, 25 de novembro de 2000.

vinda também não apenas em relação ao próprio tema da classificação indicativa, mas com alguma ênfase de cobertura negativa sobre o governo?

José Gregori: Não, aí foi uma coisa mais intuitiva, entendeu? Quer dizer, eu sou um sujeito muito... se fosse médico, eu não usava nem o estetoscópio, eu sou o cara do olhar e do toque. E eu vi que a coisa ia terminar mal para o governo, a insistência, porque a portaria tinha sido vendida e comprada, transitada e julgada nessa compra, como uma coisa de censura, entendeu? De maneira que o que vigorava é: quem não quiser assistir, que mude a televisão, não é obrigado a ficar vendo. E isso foi muito forte, no sentido de manejar a opinião pública contra a portaria. Essa coisa de você sentir que uma coisa está fazendo mal para o governo é um clima. (GREGORI, 2017)

Nos últimos dois anos de governo Fernando Henrique Cardoso, o assunto praticamente hibernou, até que, em outubro e novembro de 2002, cinco liminares provocadas por ações do Ministério Público contra programas de caráter apelativo fizeram o assunto reacender¹⁰⁴. A reação da Secretaria Nacional de Justiça naquele momento foi montar um Comitê Interinstitucional de Classificação Indicativa envolvendo setores da igreja e da indústria audiovisual, com o objetivo de “opinar sobre a implementação da política de classificação de filmes, programas televisivos, espetáculos públicos e jogos eletrônicos e de RPG”¹⁰⁵. Em texto publicado nos jornais da época, o Secretário e o subsecretário da pasta diziam que a classificação feita pelo Ministério da Justiça era “reiteradas vezes não observada pela maioria dos veículos” e davam sinais da dificuldade de implantação da política:

Muito já se tentou disciplinar esse problema pela via da auto-regulamentação. Por sinal, um caminho tido como consensualmente adequado, até mesmo pelas próprias emissoras. Entretanto esse aparente consenso dissolve-se em meio aos imperativos comerciais, fazendo com que, até o momento, todo o empenho das autoridades tenha resultado infrutífero¹⁰⁶.

A declaração melancólica dos próprios dirigentes do Ministério da Justiça mostrando a ineficácia da classificação indicativa confirmava o saldo de doze anos de tentativas, recuos, derrotas e não-decisões em relação ao tema.

A leitura política dos episódios permite organizar algumas conclusões sobre esse período:

¹⁰⁴ FOLHA DE S.PAULO. Liminares tentam impor limites às redes. Ilustrada, 19 de novembro de 2002.

¹⁰⁵ Portaria MJ 1.549/2002

¹⁰⁶ FREITAS JR., Antonio Rodrigues de; BARRETO, Luiz Paulo Teles. Qualidade da programação televisiva. Folha de S.Paulo, caderno Opinião, p. A-3, 22 de novembro de 2002.

- a simples tarefa de colocar em vigor uma política efetiva de classificação indicativa prevista na Constituição Federal mostrou-se extremamente custosa para o Poder Executivo. Mesmo tendo governabilidade sobre os atos normativos e administrativos necessários para a implantação da política, sem depender do Congresso Nacional, e 12 anos depois da aprovação do Estatuto da Criança e do Adolescente, o Ministério da Justiça não havia conseguido fazer valer o previsto naquela lei e na Constituição Federal;
- a dificuldade esteve relacionada à oposição que as empresas de televisão estabeleceram contra a medida, pelos argumentos de que ela constitui censura. As estratégias políticas das emissoras forçaram recuos políticos e geraram derrotas jurídicas que impediram que as medidas tivessem efetividade;
- embora a posição do Ministério da Justiça tenha sido favorável às medidas, em apenas duas oportunidades houve iniciativas efetivas de tentar levá-la às últimas consequências: em 1990 e em 2000. Nos dois momentos, concretizaram-se múltiplas condições políticas e de apelo à opinião pública que abriram janelas de oportunidade para ações do governo. Contudo, as reações negativas que se seguiram às ações de publicação das portarias reverteram o cenário favorável e geraram recuos políticos;
- as empresas de televisão mostraram-se capazes de gerar mobilizações contrárias às medidas, a partir do uso público do argumento contrário à censura. Além de falas públicas dos próprios representantes das empresas, também se mobilizaram contra a ‘censura’ artistas, OAB e outros setores da sociedade civil. Embora houvesse uma mobilização difusa a favor de medidas de classificação e amplo apoio popular às medidas, não houve um conjunto representativo de entidades da sociedade civil com capacidade de se mobilizar em defesa das ações do Ministério da Justiça;
- a estratégia de oferecer uma ‘alternativa política’ ao governo, com a instituição do Código de Ética e das medidas de autorregulamentação, mostrou-se eficaz para impedir ações efetivas do Governo Federal em pelo menos três ocasiões – 1990, 1993 e 1995, além de ter ajudado a postergar ações entre 1996 e 2000. Contudo, em nenhum momento chegou a acontecer implantação efetiva da autorregulação ou aplicação do Código de Ética. O texto mostrou-se apenas uma tática política para impedir a aplicação das medidas previstas nas portarias do Ministério da Justiça;
- em boa parte desse período – entre 1990 e 2000 – vigorou ordenamento jurídico que garantiria a efetividade das medidas, já que a eficácia jurídica da portaria 773/1990 não

foi suspensa em nenhum momento. Contudo, o ambiente político dificultava que o Ministério da Justiça de fato exercesse o papel ali determinado, seja pela necessidade de equipar seu departamento de classificação indicativa seja pela dificuldade de impor sanções;

- as decisões sobre as medidas ficavam concentradas na pasta do Ministério da Justiça, mas os efeitos negativos atingiam todo o Governo Federal. Em função disso, a pressão contra as medidas de efetivação da política de classificação indicativa não vinha apenas de fora, mas também de dentro dos governos.

Ao fim e ao cabo, o saldo geral desse período revela um custo político muito alto para o governo perante o tamanho do resultado possível de se obter. É digno de nota o fato de que a portaria 773/1990 tenha ficado válida por 10 anos, mas a força política das empresas de televisão tenha mantido o texto sem efeito. O fato de a situação ter permanecido sem transformação efetiva entre 1990 e 2002 indica que o poder das empresas em manter o *status quo* foi maior do que o poder do Ministério da Justiça em garantir o cumprimento das previsões do Estatuto da Criança e do Adolescente.

O cálculo político no âmbito do governo a partir de 2003

Pelo tempo em que a pauta permaneceu viva e indefinida no Poder Executivo, ficaram mais evidentes os cálculos políticos que serviam de pano de fundo para a definição de estratégias e que justificaram um sem número de recuos do Ministério da Justiça. O histórico de repetidas tentativas de implantação plena da classificação indicativa – permeado por pressão política e recuos ou decisões contrárias – faziam a própria área técnica do Ministério da Justiça enxergar a batalha como inglória. Esse histórico aparece explicitamente nas falas dos diferentes titulares da Secretaria Nacional de Justiça (SNJ) que exerceram a função a partir de 2003. Um exemplo ilustrativo está no depoimento de Cláudia Chagas, Secretária que retomou o debate no Governo Lula, sob a gestão do ministro Márcio Thomaz Bastos:

Cláudia Chagas: Todas as visitas que eu recebi falavam para mim: ‘não mexe com isso. Cuidado com isso. Isso derruba ministro’. Eu recebi esses avisos muitas vezes. Conte para o ministro, ele riu.

Entrevistador: De atores de diferentes perfis?

Cláudia Chagas: É, muito da burocracia do pessoal do ministério, que vinha contando histórias antigas: ‘ah, porque uma vez o ministro Gregori fez tal comentário, tal ação, tal portaria, e botaram no Jornal Nacional o Tony Ramos, o Juca de Oliveira, ‘ministro, isso é censura’. Então, havia sempre essa ameaça das emissoras de TV jogar em cima do ministério essa acusação de querer censurar. Esse foi o meu primeiro impacto. ‘Isso é um vespeiro, ninguém consegue, ninguém enfrenta a Globo, não sei mais o quê’. (CHAGAS, 2017)

A despeito dos avisos desencorajantes, a decisão da SNJ foi de seguir adiante na definição da política de classificação indicativa durante o governo Lula. Entretanto, o Ministério da Justiça passou a sofrer o mesmo tipo de pressão que Gregori sofreu de Aloysio Nunes Ferreira e Pedro Parente. Um integrante do segundo escalão do Ministério da Justiça descreveu que, com frequência, eram interpelados por ministros do Palácio do Planalto. Um deles teria dito “por que vocês estão ferrando a nossa relação com a Globo por causa disso? Isso é uma bobagem, não acredito que vocês... a gente tem coisas mais importantes aqui”. Outros integrantes da direção do Ministério da Justiça também disseram que recebiam recados de outros ministros pressionados pelas empresas de televisão: “Fulano esteve aqui, está reclamando disso”, referindo-se à classificação indicativa.

Na tentativa de emplacar a política de classificação durante o governo Fernando Henrique, José Gregori foi imediatamente para a linha de frente, o que gerou grande exposição do governo. Durante o período Lula, o cálculo político foi outro. Mesmo nos momentos de mais claro apoio do Ministro da Justiça às medidas, a condução do processo ficou sempre com o diretor do Departamento de Justiça, Classificação, Títulos e Qualificação (DEJUS) e com os Secretários Nacionais de Justiça – os ministros ficavam preservados da exposição pública. Isso gerava, muitas vezes, dúvida dos próprios responsáveis sobre a posição do Ministro.

Romão diz que a relação da Globo com Márcio Thomaz Bastos era “intensa, direta e autorizada”, e que isso ajudava a que a posição do ministro fosse, para ele mesmo, “indecifrável” (ROMÃO, 2014). Cláudia Chagas, avalia, contudo, que essa postura do ministro não significava que ele não desse apoio.

O ministro nos apoiava, ele nunca me disse que: ‘não, não mexe com isso’. Pelo contrário, eu sempre reportei dizendo: ‘vou fazer isso, vou fazer aquilo, vou fazer aquilo’. E ele sempre me apoiou. Agora, ele tinha o perfil conciliador, né? Ele não era de chegar e... até porque ele tinha uma responsabilidade imensa de não deixar, também, as emissoras fazerem uma guerra e prejudicarem outras áreas do governo em função disso (CHAGAS, 2017)

Pedro Abramovay, então assessor de Bastos, confirma a relação próxima do ministro com a família Marinho, mas avalia que “ele usou mais da relação para conseguir tempo do que o contrário” (ABRAMOVAY, 2016).

Se poderia haver dúvidas sobre a posição do ministro durante o processo de debate, é notável que, no momento em que coube a ele a decisão de assinar ou não a portaria, já às vésperas de deixar o Ministério, ele a assinou, mesmo sob chantagem de nota editorial de O Globo.

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.¹⁰⁷

A estratégia da discrição também foi usada por Tarso Genro. A posição dele foi claramente favorável à política, tanto que assinou a portaria que pôs fim ao ciclo de 17 anos de indefinições. Ao mesmo tempo, optou por três adiamentos da entrada em vigor da portaria. Tarso também economizava manifestações públicas. Uma pessoa de sua equipe disse que a estratégia era manter a negociação em níveis mais baixos e “poupar o ministro para as negociações recursais”.

Segundo as informações coletadas nas entrevistas, o assunto da classificação indicativa nunca chegou a ser tratado no âmbito da Casa Civil, para além de uma reunião realizada sobre o v-chip, de que tratava a lei 10.359/2001. Mas seus efeitos políticos eram acompanhados por lá e chegaram a ameaçar a permanência de Romão no governo. Os recados que chegavam do Planalto era que se Romão não conseguisse mobilizar apoio de fora do governo, talvez não conseguisse prosseguir com a classificação. “A avaliação que eu recebia era que esse talvez fosse um dos elementos [do debate sobre regulação da comunicação], mas o menos importante” (ROMÃO, 2014).

No auge da polêmica sobre a portaria publicada por Tarso Genro, no dia seguinte à audiência pública que levou diversos artistas ao Palácio da Justiça, Romão soube por um assessor da Casa Civil que “a decisão estava tomada: a Globo pediu e, finalmente, o Palácio consentiu em entregar minha cabeça. Nosso informante [um assessor da Casa Civil] disse que em alguns dias eu deveria estar fora” (Romão, 2010, p. 252). No mesmo dia Romão foi chamado

¹⁰⁷ O GLOBO. Fecho em grande estilo. 8 de fevereiro de 2007.

pelo Secretário Nacional de Justiça, Antonio Carlos Biscaia, porque havia chegado uma denúncia da CGU contra ele. O diálogo descrito por Romão é revelador dos bastidores da tomada de decisão.

‘Acabei de ouvir do assessor da Casa Civil que eu sou carta fora do baralho, decidiu-se entregar o meu pescoço e [agora], com essa denúncia... olha, Biscaia, eu não aceito isso, não acho que esse é o jeito, esse jogo não é meu’. E, sem ter condições, porque o Biscaia não me conhecia, eu tive de conversar com ele com todas as cartas na mesa. Eu disse todos os movimentos que eu fiz e o Biscaia, que é um homem de brio, ele me revelou, ele não tinha me falado, que tinha recebido um telefonema do Alvarez, falando sobre mim, que era alguém que podia confiar. E aí o Biscaia subiu no tamanco dele e falou: ‘Olha, comigo não tem essa de demitir, você é meu diretor e nós vamos fazer esse trabalho’. Aí eu me senti respaldado (ROMÃO, 2014).

O respaldo não parecia vir apenas do ‘brio’ do Secretário Nacional de Justiça, mas de uma decisão política. Em depoimento à tese, Biscaia reforçou que tinha respaldo do ministro Tarso Genro para fazer avançar a agenda. “Tarso apenas dizia que havia um componente político e que a gente tinha de ter uma posição de certa flexibilidade” (BISCAIA, 2017).

O ambiente em que transcorreu a atuação das empresas de televisão como grupo de interesse estava definido por uma combinação de precaução, decisão por parte dos gestores responsáveis e respaldo das autoridades envolvidas. Ainda assim, houve resistência interna de setores do governo e foram necessários cinco anos para que o governo conseguisse apurar sua percepção sobre a situação, realizar estudos, construir processos de concertação, definir parâmetros para as medidas a serem tomadas, publicar novas normativas e garantir estrutura para as medidas entrarem em pleno vigor.

Capítulo 4. O caso da classificação indicativa: as estratégias e táticas de pressão *ordinárias* das empresas sobre o Poder Executivo

Embora a classificação indicativa estivesse prevista na Constituição e no ECA, sua implantação efetiva dependia da combinação de uma norma regulamentadora com a garantia de estrutura de funcionamento pelo Ministério da Justiça. A primeira norma, portaria 773, foi publicada em 1990 e esteve válida – embora não cumprida por não ter obtido sustentação política – até 2000. Em 2000, a vinculação entre faixas horárias e faixas etárias foi suspensa três meses após a publicação da portaria 796/2000, que revogara a anterior. Assim, o tipo de pressão que as empresas de televisão buscaram fazer, até 2000, não foi para a derrubada de uma norma vigente, mas para não permitir sua aplicação.

Com a suspensão da principal medida da classificação em dezembro de 2000 e a não estruturação do Ministério da Justiça para exercer a função, o cenário ficou estagnado – e, portanto, confortável para as empresas – até 2004, quando se iniciaram as discussões de revisão da norma. A implantação de um grupo de trabalho com a participação dos diversos setores em 2005 marca a sinalização clara do Governo Federal de que a agenda seria retomada. Mas é só com a discussão sobre os termos da nova portaria para televisão, iniciada em dezembro de 2006, que o enfrentamento público entre empresas e Governo Federal volta a se acirrar.

Este período de dois anos entre 2005 e 2007, em especial os sete meses entre dezembro de 2006 e julho de 2007 (quando é publicada a portaria 1.220), é o principal momento de embate e pressão política nos trinta anos que separam esta tese da promulgação da Constituição Federal. Naqueles dois anos, e especialmente naqueles sete meses, as empresas e suas entidades associativas utilizaram-se de todo o seu repertório de *lobby* e incidência política. De sua parte, o governo também se utilizou de todas as suas armas para reagir à pressão das empresas e buscar garantir a implantação da política. A novidade daquele período em relação aos embates do período de 1990 a 2000 é que as entidades da sociedade civil com posição próxima à do Ministério da Justiça se organizaram e entraram em cena, dando tridimensionalidade à polarização que marcava o cenário anterior.

Este capítulo trata das estratégias e táticas de pressão ordinárias utilizadas pelas empresas de televisão neste período, e das estratégias adotadas pelo Ministério da Justiça e pelas entidades da sociedade civil como contraponto à ação das empresas. A análise aqui apresentada é sustentada nas 36 entrevistas em profundidade realizadas, na análise da documentação obtida no DEJUS e na avaliação do tratamento do tema na televisão e na mídia

impresa. A denominação ordinária abrange todas as estratégias e táticas utilizadas pelas empresas de comunicação que são comuns a qualquer grupo de interesse, ou seja, que não dependem de recursos políticos especificamente controlados pelas empresas de televisão. As outras formas, estranhas ao conjunto dos outros grupos de interesse, foram, para esta investigação, denominadas peculiares, e serão tratadas no próximo capítulo.

É relevante notar que a atuação das empresas de 2000 até fevereiro de 2007 estava concentrada na manutenção do *status quo*, já que a portaria 796/2000 publicada por Gregori tinha tido seus efeitos suspensos e o Ministério da Justiça estava desestruturado para a tarefa de fazer valer a obrigação de classificação indicativa. Como aponta a literatura (BAUMGARTNER et al., 2009; THOMAS e HREBENAR, 2008), trabalhar pela manutenção do *status quo* deixa os grupos de interesse em posição consideravelmente mais favorável do que quando atuam para alterá-lo.

A percepção das empresas da ameaça de um enfrentamento por parte do Ministério da Justiça se tornou clara a partir de dezembro de 2006, e transformou-se em mudança efetiva em fevereiro de 2007, quando a publicação da portaria 264 fez as empresas serem levadas a mudar a sua atuação para ‘proposição de mudanças’, na tentativa de derrubar a portaria. A partir de fevereiro, o governo passa a sofrer intensa pressão pública, que se tornou crescente até a publicação da portaria 1.220/07, em julho daquele ano.

Em geral, a literatura sobre grupos de interesse se concentra nas estratégias de incidência¹⁰⁸, tratando na verdade de métodos de ação, e não adentra o pormenor das táticas políticas. Essa opção, ainda que compreensível, dada a dificuldade de acessar as táticas adotadas, faz com que parte relevante da força política dos atores fique coberta sob um véu. Com isso, fica menos evidente o lastro dos grupos de interesse e o grau de tensão que de fato se estabeleceu em cada caso. No *process-tracing* sobre o caso do processo decisório da classificação indicativa, foi possível acessar parte significativa dessas táticas, seja pelo depoimento dos entrevistados, seja pelo grau de exposição que elas ganharam, em função da grande publicidade do processo.

O detalhamento das estratégias aqui apresentadas dialoga com as classificações de estratégias da literatura de grupos de interesse, mas é organizado sem vinculação com taxonomias pré-definidas. Sob cada uma delas, além da estratégia em si, discutem-se as táticas das empresas e a reação ou contra-estratégia do governo e da sociedade civil. São elas:

¹⁰⁸ Como discutido na seção A comunicação sob a ótica dos estudos sobre grupos de interesse, no capítulo 1.

- **Negociação e pressão direta** – análise sobre os processos de negociação formal (como GTs) e informal, incluindo reuniões, audiências e pressões exercidas de forma direta ou indireta sobre agentes públicos;
- **Difusão e publicação de opiniões e informações** – a disputa pela opinião pública com estudos técnicos, opiniões qualificadas etc.
- **Mobilização de parceiros** – as movimentações das empresas de televisão, do governo e das entidades da sociedade civil para ampliar o rol de defensores de seus pontos de vista;
- **Judicialização** – as estratégias jurídicas como forma de interromper ou sustentar os processos do Poder Executivo;

Negociação e pressão direta

Dado o cenário de defensores do *status quo*, não foram as empresas de televisão que de início procuraram o governo para negociar e fazer pressão. Ao contrário, o processo de disputas acirrado a partir do fim de 2006 deve-se ao fato de que o governo Lula se convencera, aos poucos, da necessidade de avançar na agenda e passou a construir uma estratégia para isso. A primeira iniciativa da Secretária Nacional de Justiça Claudia Chagas foi instituir uma comissão de especialistas para subsidiar a formulação de política para a classificação indicativa, por meio da portaria 40, de 6 de setembro de 2003. Ela contava com nove integrantes, com a participação de intelectuais como Eugênio Bucci e Maria Rita Kehl e com o procurador do Ministério Público Fernando Martins, que havia ingressado com a ação civil pública a partir das denúncias sobre a banheira do Gugu. Mas não havia ali nenhum representante das empresas de televisão.

Romão, que ingressaria como diretor do DEJUS em fevereiro de 2004, diz que a opção do governo era “comer pelas bordas, devagar e discretamente” (ROMÃO, 2010, p. 176), já que era preciso preparar o Ministério da Justiça para os enfrentamentos que certamente viriam. “Além do mais, precisávamos angariar apoio dentro do governo, o que seria praticamente impossível se começássemos dando caneladas na Globo e companhia” (idem ib.). As empresas de televisão eram, assim, propositalmente deixadas fora de cena.

Os esforços públicos daquele momento estavam na nova portaria de classificação para o cinema. Publicada em julho de 2004¹⁰⁹, ela teve boa repercussão, tendo recebido elogios na cobertura de imprensa e matéria favorável no programa Fantástico, da TV Globo. A partir da

¹⁰⁹ Portaria 1.597, de 2 de julho de 2004

boa reação ante a publicação da portaria da classificação para o cinema, o ministério achou que seria possível dar um primeiro passo na classificação indicativa das TVs.

O Ministério da Justiça convocou, no mês de agosto, uma reunião para propor às emissoras a assinatura de um Termo de Compromisso pela ética na programação, construído em parceria com o Ministério Público Federal. Para o ministério, o objetivo era sinalizar que a “Nova Classificação Indicativa”, que nascia com a portaria voltada para a classificação do cinema, era vinculada à promoção de direitos humanos. O MPF gostaria de ir além, e havia proposto um Termo de Ajustamento de Conduta (TAC), baseado nas inúmeras denúncias de violação de direitos humanos recebidas do próprio Ministério da Justiça (desde 2000) e no âmbito da Campanha pela Ética na TV, lançada dois anos antes (ROMÃO, 2010, p. 182).

Todas as emissoras de alcance nacional compareceram, e a reunião foi marcada pelo embate entre posições opostas do MPF e das empresas de televisão. Não houve condição sequer de terminar a leitura do Termo de Compromisso proposto. Cláudia Chagas pediu que os presentes analisassem a proposta e sugerissem alterações no prazo de 15 dias (ROMÃO, 2010, p. 182).

A reação das emissoras mostrou que o processo não seria fácil para o governo:

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. (ROMÃO, 2010, P. 182)

A opção do Ministério da Justiça, então, foi assumir um papel de mediador e, ao mesmo tempo, de reforçar a participação social no processo. Para o então diretor do DEJUS, “a única saída para a realização democrática da classificação indicativa era lançá-la ao espaço público e à participação irrestrita” (ROMÃO, 2010, p. 184).

Esse anúncio de Romão teve três consequências imediatas: a primeira foi aproximar-se de parceiros da sociedade civil que poderiam reforçar a agenda do Ministério da Justiça, notadamente a Agência de Notícias do Direito da Infância (ANDI). O segundo foi buscar diversificar a interlocução dentro do setor empresarial, não deixando a Abert como única interlocutora. O terceiro foi montar um Grupo de Trabalho para estabelecer um debate de ordem pública sobre o tema.

A primeira estratégia teve como principal foco a articulação com a ANDI. Tanto Romão quando Vivarta, diretor-executivo da ANDI, confirmam que a aproximação aconteceu a partir de abril de 2004, com o lançamento do livro Remoto Controle em um grande evento de mídia e infância. Nas palavras de Romão:

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. (ROMÃO, 2010, p. 185)

Sobre o momento de aproximação, Vivarta diz:

Ele [Romão] entendia o Remoto Controle como um material com conteúdos que convergiam com o foco de prioridades dele, no sentido de desenvolvimento de um sistema de classificação indicativa que respondesse, por um lado, às demandas de preservação de liberdade de expressão, no sentido amplo e, por outro lado, aos direitos da criança. Harmonização ou convergência de direitos. Ele encontrou no documento elementos que apoiavam o tipo de política que ele queria começar a construir. Então, a partir daí nasce a interlocução mais próxima do DEJUS com a ANDI. (VIVARTA, 2017)

É relevante notar a importância da visão da ANDI na conformação da posição de Romão e do DEJUS.

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 (ROMÃO, 2010, p. 185).

A ANDI apresentou, então, um projeto intitulado “Estratégias de qualificação do debate sobre classificação indicativa” ao DEJUS. O projeto acabou se tornando uma prestação de serviços que gerou quatro produtos: 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 (ROMÃO, 2010, p. 187). Essa aproximação entre ANDI e DEJUS marcaria os capítulos seguintes.

A segunda frente aberta pelo Ministério da Justiça, a diversificação de interlocução com o setor empresarial, era uma tentativa planejada, embora não necessariamente bem-sucedida, de diluir o poder da Globo.

Eu já trabalhava também, e aí de forma um tanto quanto planejada na nossa estratégia, na fragmentação da interlocução com a grande mídia. Então eu já recebia e fazia sinais para os radiodifusores diferentes - para o SBT, já tratava... recebia a Record e não tinha apenas a Abert, eu não aceitava a interlocução só com a Abert. Então a gente tentava estimular rivalidade, um pouco a disputa entre eles. O que eu sempre ouvi do SBT era: 'mesmo que você trate comigo, Romão, se a Globo for para um determinado caminho, a radiodifusão vai atrás'. (ROMÃO, 2014)

Para Romão, um dos fatores de estabilidade na liderança da Globo é que a empresa manteve Evandro Guimarães como representante, com os mesmos advogados e chefes da assessoria jurídica, enquanto os interlocutores de outras emissoras se alteravam (ROMÃO, 2014). O depoimento do representante da Record, que à época fazia parte da Abert, confirma a liderança da Globo e de Evandro no processo.

Eu me lembro que o Evandro era, na verdade, quem capitaneava todo o trabalho, com muito profissionalismo. Ele é um cara empenhado, né? Eu brinco que ele é um trator, ele trabalha mesmo. E, naquela época, ele mobilizou uma quantidade de atores da Globo e eu trouxe também da Record. (NOVAES, 2017)

A estratégia do governo de diversificação da interlocução, assim, não produziu resultados relevantes. A terceira frente se abriu no início de 2005, quando o Ministério da Justiça resolveu compor o Grupo de Trabalho que buscava avançar na classificação indicativa para a televisão. Até ali, é preciso ter claro, nada havia de avanços concretos. As empresas haviam reagido energicamente à primeira tentativa de discutir o tema, e todo o restante era planejamento do Ministério da Justiça nos bastidores.

O ambiente e os resultados do Grupo de Trabalho

A instalação do Grupo de Trabalho marcaria o primeiro momento de interlocução 'de fôlego' com as empresas de televisão, num esforço do Ministério da Justiça para jogar o debate para o espaço público, como declarou Romão. O objetivo do GT era subsidiar a regulamentação da classificação indicativa da programação de televisão, e sua composição previa a participação de entes governamentais, representantes da Câmara dos Deputados, do MPF e de entidades da sociedade civil¹¹⁰. Naquele momento, o Ministério da Justiça estava convencido de que seu

¹¹⁰ A composição do Grupo de Trabalho era: Ministério da Justiça, Ministério da Cultura, Ministério da Educação, Ministério das Comunicações, Secretaria Especial de Direitos Humanos, Secretaria de Comunicação de Governo e Gestão Estratégica, Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente – CONANDA, Comissão de Direitos Humanos da Câmara dos Deputados, Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão do

papel era o de “mediador” (ROMÃO, 2010, p. 189), embora claramente essa fosse uma opção tática, já que era um “mediador” claramente disposto a bancar a política de classificação indicativa.

A análise da gravação das reuniões do GT (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2005) permite dizer que o espaço não foi de negociação ou mediação, mas de discussão de teses e estudo das posições. A bem da verdade, nenhuma das partes ‘entregou’ nada ali, o que não significa que não houve divergências importantes em todas as cinco reuniões.

As emissoras estavam, ainda naquele momento, divididas em três associações (Abert, ABRA e Abratel), mas mostraram grande convergência no discurso. As principais posições defendidas pelas empresas foram:

- disseram-se favoráveis à classificação indicativa, inclusive com o discurso de que não se poderia confundir com censura¹¹¹;
- declararam estar totalmente dispostas a colaborar na definição dos símbolos e das regras¹¹²;
- a discussão do horário foi feita apenas lateralmente¹¹³, especialmente com o reforço, pelas empresas, de que não poderiam adaptar a classificação ao fuso, sob pena de “acabar com

Ministério Público Federal, Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, Associação Brasileira de Magistrados e Promotores da Infância e da Juventude – ABMP, Associações de Emissoras de Televisão com abrangência nacional e entidades civis com reconhecida atuação em mídia e direitos da criança e do adolescente. As associações de emissoras com alcance nacional foram assim representadas: Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e Televisão – ABERT, representada por Evandro do Carmo Guimarães e Alexandre Kruehl Jobim; Associação Brasileira das Emissoras Públicas, Educativas e Culturais – ABEPEC, representada por Jorge da Cunha Lima e Marco Antônio Coelho Filho; Associação Brasileira de Radiodifusão e Telecomunicações – ABRATEL, representada por Roberto Wagner Monteiro e Flávio Martinez; Associação Brasileira de Radiodifusores – ABRA, representada por Luiz Eduardo Borgerth e Frederico Nogueira; e Associação Brasileira de Produtores Independentes de Televisão – ABPI, representada por Marco Altberg e Leonardo Dourado. As entidades da sociedade civil com atuação em mídia e direitos da criança e do adolescente incluídas no GT foram: Agência de Notícias dos Direitos da Infância – ANDI, representada por Guilherme Canela de Souza Godoi e Veet Vivarta; Centro Brasileiro de Mídia para Crianças e Adolescentes – MIDIATIVA, representada por Rosa Crescente e Sirlene Reis; e Campanha “Quem Financia a Baixaria é Contra a Cidadania” representada por Pedrinho Guareschi e Ricardo Moretzsohn.

¹¹¹ “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”, disse Evandro Guimarães, representando a Abert durante os trabalhos (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2005).

¹¹² “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”, disse Frederico Nogueira, representando a ABRA (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2005).

¹¹³ Nós queremos informar o horário que de maneira sensata a autoridade considera adequado e informar corretamente aos espectadores se essa programação é adequada ou não, Evandro Guimarães, reunião 3 (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2005)

as redes de televisão”¹¹⁴, embora reconhecessem que o tema fosse de difícil solução¹¹⁵ e que não iriam defender tratamento diferente para crianças do Acre, por exemplo¹¹⁶;

- voltaram a discussão sobre o termo de ajustamento de conduta, em tema reinserido pelo MPF, mas as empresas reforçaram o entendimento de que era inconstitucional estabelecer compromisso pela qualidade de programação¹¹⁷;

- disseram que respeitavam os horários recomendados na classificação indicativa¹¹⁸;

- reconheceram que a aplicação do Código de Ética não se realizou, e diziam ser difícil fazê-lo, já que as empresas têm as “dificuldades operacionais, as dificuldades de momento, guerras de preço, coisa desse tipo”¹¹⁹;

- afirmaram que ninguém sabe qual a influência real que os meios de comunicação têm sobre as crianças¹²⁰;

- reforçaram esforço de colaboração, em termos genéricos¹²¹;

- salientaram a importância de se fazer esforço em relação à padronização dos critérios da classificação¹²²;

- fizeram defesa do envio prévio da sinopse como referência para a classificação indicativa das novelas¹²³;

- reforçaram que não aceitariam classificação sobre programas jornalísticos¹²⁴.

Na avaliação de Romão sobre o trabalho do GT, o Ministério da Justiça buscava um “esforço de contenção temática do debate”, com o objetivo de diminuir a tensão política, e esse esforço “produziu o resultado desejado pelo MJ: neutralizou as posições extremadas, promoveu

¹¹⁴ Antonio Claudio, Abert, reunião 4 (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2005)

¹¹⁵ Frederico Nogueira, ABRA reunião 4 (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2005)

¹¹⁶ Antonio Claudio, Abert, reunião 4 (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2005)

¹¹⁷ Antonio Claudio, Abert, reunião 5 (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2005)

¹¹⁸ Antonio Claudio, Abert, reunião 5 (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2005)

¹¹⁹ Roberto Wagner, Abratel, reunião 1; Luiz Eduardo Borgerth, reunião 2 (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2005)

¹²⁰ Luiz Eduardo Borgerth, ABRA, reunião 1 (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2005)

¹²¹ “Temos muito bem definido no convite do MJ um esforço conjunto para aumentar a transparência das regras que promovam com a maior velocidade possível melhor esse expediente que entendemos como serviço ao telespectador à criança ao adolescente, ao país. Queremos concentrar nesse esforço. Nenhuma das emissoras tem interesse em descumprir dispositivos legais ou administrativos”, Evandro Guimarães, reunião 2. (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2005)

¹²² “Pela primeira vez em muitos anos de televisão, eu também estou há muitos anos no ramo, em que eles escrevem, detalham sobre o processo, o procedimento que ensaiam, praticam e por processo de ensaio aperfeiçoam para estabelecer a que faixas não se destinam determinados tipos de programas. Eu creio que valeria um apelo coletivo que o nosso esforço conjunto fosse na direção exclusiva de entender os esforços do serviço público e eventualmente cooperar com sugestões para que o serviço público desenvolva bem essa atividade”, Evandro Guimarães, Abert, reunião 1. (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2005)

¹²³ Roberto Wagner, Evandro Guimarães, reunião 2. (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2005)

¹²⁴ Frederico Nogueira, ABRA, reunião 3; Antonio Claudio, Abert, reunião 4. (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2005)

declarações de compromisso e até uma solução consensual” (ROMÃO, 2010, p. 190). As declarações de compromisso seriam as seguintes:

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 (ROMÃO, 2010, p. 193).

A análise das atas, contudo, mostra que esses compromissos eram apenas breves passagens de longas falas das emissoras. O objetivo evidente deles era sair com ‘0 x 0’, o que conseguiram. Ou melhor, pode-se dizer que o resultado foi 1 x 1. As emissoras aceitaram tacitamente um manual de uniformização de critérios, mas conseguiram também um acordo em torno da não classificação de programas jornalísticos. Além disso, o GT avalizou a ideia do Ministério da Justiça de fazer uma consulta pública e ouvir a população brasileira. O GT serviu como um espaço de distensão política, como aponta Romão. Mas essa dimensão só permaneceria de pé enquanto não houvesse a iniciativa efetiva de avançar na definição da política.

As negociações entre o GT e a publicação da portaria 264/2007

O período na sequência do GT foi marcado por um conjunto de estratégias do Governo para seguir na estruturação da política: foi realizada uma consulta pública sobre alguns dos temas¹²⁵, foi preparado o manual da classificação indicativa, buscando uniformizar critérios de análise, foi publicado um livro sobre o tema e foi realizado um seminário nacional, com entidades da sociedade civil. As empresas de televisão foram convidadas para contribuir com o livro e participar do seminário nacional, mas se recusaram a participar.

No início de julho de 2006, foi publicada a nova portaria de classificação para o cinema, que já vinculava os critérios de análise ao manual recém-publicado. Por meio de portaria interna, o DEJUS atrelou também a classificação de vídeo, DVD e congêneres aos critérios definidos no manual, e passou a usá-lo também extraoficialmente como referência para

¹²⁵ Como será detalhado adiante.

classificação dos programas de televisão. Logo após a publicação, o manual ganhou destaque na mídia por conta de um parecer que liberava para horário livre um programa da MTV em que adolescentes gays se beijavam. A medida apontava uma concepção não moralista da classificação indicativa, o que ajudou a aproximar a Abril, dona da MTV, à posição do DEJUS, ao mesmo tempo em que afastou alguns setores moralistas (ROMÃO, 2010, p. 215).

O governo dava sinais de que iria avançar, e propôs um passo à frente na negociação com as emissoras. Por meio de ofício, convidou-as para testar as novas regras previstas no manual. O texto do ofício¹²⁶ dá três referências sobre a posição do Ministério da Justiça naquele momento: i) diz que não havia regulamentação específica para a classificação indicativa dirigida à televisão; ii) anuncia a intenção de publicar um ato normativo específico para a televisão até o fim do ano; iii) ao fazer o convite para as emissoras testarem o manual como referência para sua programação, sinaliza que as referências que queria utilizar são as que já estavam dadas no texto.

É importante notar que, em outubro de 2005, a liminar judicial que suspendia a eficácia do art. 2º da portaria 796/2000, editada por Gregori, perdeu efeito porque o STJ decidiu pela extinção do processo sem julgamento de mérito¹²⁷. A decisão não parece ter sido influenciada por terceiros, e baseava-se no fato de o Ministério da Justiça ter montado o comitê interinstitucional de classificação indicativa em novembro de 2002. Naquele momento, portanto, havia uma norma vigente sobre classificação indicativa para televisão, inclusive com vinculação entre faixas etárias e faixas horárias, mas a ausência de um processo político que legitimasse as novas regras fazia o Ministério da Justiça reconhecer, como se vê no ofício mencionado, a necessidade de uma nova portaria.

Ao mesmo tempo – e, de certa maneira, contraditoriamente – o Ministério da Justiça seguia trabalhando a classificação indicativa com os instrumentos que tinha, e se viu diante de

¹²⁶ “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) 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”.

¹²⁷ Como será demonstrado a seguir, a Abert recorreu imediatamente dessa decisão de extinção do processo sem julgamento do mérito, mediante agravo regimental que foi julgado apenas em 2007, a favor de seu entendimento, de modo que houve nova suspensão de efeitos da portaria 796/2000.

um caso de recorrentes violações da novela *Cobras e Lagartos*, exibida às 19h pela Globo, em relação aos critérios que a mantinham em classificação livre. Foi preparado um parecer pela reclassificação depois de cinco meses de constantes notificações do Ministério da Justiça e recomendações do Ministério Público Federal, com permanente reincidência de inadequações. O parecer dizia que o departamento de classificação havia constatado nos capítulos analisados a presença de “praticamente todas as modalidades de violência”¹²⁸.

O diretor do DEJUS reconhece que, a despeito de todas as indicações, o Ministério da Justiça não queria reclassificar a novela, por motivos essencialmente políticos. “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”, diz Romão (2010, p. 219).

Abriu-se, então, uma negociação com a Globo, que resultou na assinatura de um Termo de Compromisso da emissora com o Ministério da Justiça, sob supervisão do MPF, em agosto de 2006. Segundo Romão (2010, p. 220), as cláusulas do termo foram elaboradas pelos próprios advogados da emissora. O termo era categórico:

(...) 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.

O procedimento administrativo foi suspenso, mas o monitoramento permaneceu. Novas inadequações foram constatadas nos meses seguintes, e em sua última semana a novela chegou a veicular assassinato a tesouradas. Não havia tempo para retomar o processo de reclassificação, mas o desrespeito da Globo a um termo de compromisso proposto por ela mesma fortaleceu a decisão do Ministério da Justiça de publicar a nova portaria em dezembro de 2006.

No final de novembro, a decisão foi tornada pública em uma nota da Folha de S.Paulo,

¹²⁸ Parecer constante do processo de reclassificação da novela.

indicando que o novo texto seria publicado no dia 11 de dezembro. As emissoras, então, buscaram o Governo Federal para estabelecer negociação. A portaria não foi publicada no dia 11, e em reunião realizada no dia 13 de dezembro, representantes da Abert, acompanhados de representantes da Globo, Record e do SBT, pediam para que o Ministério da Justiça submetesse as novas regras à apreciação do setor, e solicitavam 90 dias para isso. A resposta do ministro Márcio Thomaz Bastos naquele momento foi de que não poderia dar tanto tempo, mas que suspenderia a publicação até janeiro de 2007 (ROMÃO, 2010, p. 222).

A Secretária Nacional de Justiça, Claudia Chagas, revela o desconforto daquela negociação.

Eu senti que o tom subiu, como se nós não tivéssemos vindo de um processo, sabe? Isso aí que incomodou muito, a mim e ao Romão, porque assim, veio como: 'tá bom, vocês estão brincando com isso aí, agora vamos falar com quem interessa'. Aí, veio o chefe de lá, com o chefe de cá, fala com o ministro, mas o ministro sempre me chamava, e eu participava de todas as conversas. Mas sempre vinha essa conversinha: 'precisamos de mais tempo, precisamos participar mais do debate, tem que ser mais democrático...'. Nós [SNJ] tínhamos passado esses anos todos cuidando disso. (CHAGAS, 2017)

A estratégia das empresas de televisão permitia ganhar tempo e se aproveitar da provável mudança de comando no ministério, já que Márcio Thomaz Bastos havia anunciado que não continuaria no segundo mandato de Lula.

O adiamento gerou muitas críticas das entidades da sociedade civil favoráveis à classificação, até porque o Ministério da Justiça naquele momento avançava uma negociação diretamente com as emissoras, sem a participação da sociedade civil, que não tinha tido acesso ao texto da portaria. O DEJUS resolveu então manter uma agenda 'positiva' com esses atores, e promoveu o lançamento do livro elaborado pela ANDI como resultado da pesquisa contratada¹²⁹.

Naquele momento, a ANDI buscou formalmente a Globo para estabelecer um diálogo direto sobre o processo, como descreve seu então diretor-executivo, Veet Vivarta.

Eu, formalmente, fui levar até à Rede Globo de Televisão o livro da classificação indicativa que a gente tinha gerado e colocar: 'é essa a nossa posição, é baseado nisso aqui que nós estamos operando, a nossa mobilização é pautada por isso aqui, sabemos que estamos em territórios opostos, mas queríamos que vocês analisassem esse material, porque acreditamos que os fundamentos técnicos que justificam a classificação estão todos aí e o Brasil precisa dar esse passo. Então, imagino que mesmo em posições diferentes, a gente possa chegar a algum ponto de convergência'. Claro que isso foi antes do tensionamento maior. (VIVARTA, 2017)

¹²⁹ ANDI. Classificação indicativa: construindo a cidadania na tela da tevê. Brasília, 2006.

A iniciativa buscava inibir movimentos bruscos por parte da empresa, como explica Vivarta.

Do ponto de vista da relação formal, é tudo muito cordial. a ANDI era respeitada pelo o que tinha construído até então. Não dava para ignorar, não era um interlocutor que você pudesse ignorar. E, por outro, os documentos, a forma como o debate estava sendo levado, ele estava bem sustentado. Os parceiros que estavam sinalizando apoio à classificação eram parceiros que a própria Globo conhecia alguns deles, por exemplo, UNICEF, ou seja, não dava para ignorar a gente. Então, eu acho que cria para a empresa também uma situação onde ela tem que pisar com certo cuidado. (VIVARTA, 2017)

O ano de 2007 se iniciou com a notícia de que Lula pedira a Bastos que não deixasse o governo antes de fevereiro. As empresas de televisão entenderam, assim, que a negociação teria de ser feita ainda com ele. Foi marcada para o dia 29 de janeiro uma reunião do ministro com representantes da Globo, Band, Record e SBT, além dos juristas Luis Roberto Barroso e Walter Ceneviva, contratados pelas empresas. A pauta foi proposta pelo próprio Evandro Guimarães, representante da Globo e da Abert, e consistia em dois pontos: i) perspectivas e desafios da nova classificação indicativa sob a ótica da criação e da operação, em televisão; ii) aspectos legais (ROMÃO, 2010, p. 224).

Os relatos da reunião entre ministro e empresas dão conta de que a pressão das emissoras se concentrou nas críticas ao manual da nova classificação e na vinculação entre faixas etárias e faixas horárias, o que transformaria a classificação indicativa em ‘impositiva’ (idem ib.). Uma nova reunião foi agendada para dali a quatro dias, a fim de aprimorar o texto da portaria. A proposta era analisar todas as questões divergentes (idem ib.).

A reunião partiu das sugestões feitas por escrito pelas empresas. As pequenas divergências foram tratadas pela manhã; as divergências mais significativas seriam discutidas à tarde. Segundo Romão, a primeira parte da reunião tinha sido animadora.

Em torno das 12h30, 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”. (ROMÃO, 2010, p. 226).

A reunião seria, contudo, interrompida no início da tarde por decisão unilateral das empresas de televisão.

Às 13h30 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 [Secretário Nacional de Justiça interino] 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”. (ROMÃO, 2010, p. 226).

O fato é significativo *per se*: em meio a um processo de negociação, as empresas deixaram a mesa por considerarem que havia questões “insuperáveis” – antes mesmo de buscarem espaços de convergência. A motivação da decisão repentina das empresas, contudo, pode ser explicada pelo fato de que o STF decidiu julgar naquela tarde a ADI 2398, proposta pelo Conselho Federal da OAB em janeiro de 2001, que pedia a impugnação na íntegra da portaria 796/2000, ainda vigente. A ADI não estava na pauta daquele dia, mas foi inserida extrapauta, embora já tivesse sido apresentada em mesa para julgamento desde o mês de novembro do ano anterior. O cálculo das empresas pode ser justificado por um raciocínio simples: se a portaria 796/2000 fosse julgada inconstitucional, o jogo estaria novamente zerado, e o Ministério da Justiça provavelmente teria de propor um projeto de lei – e não uma nova portaria –, sem a vinculação entre faixas etárias e faixas horárias.

O STF, contudo, não conseguiu concluir o julgamento aquele dia, porque houve empate em 5 x 5 em relação ao conhecimento da ação, e a então presidente Ellen Gracie estava ausente. No início da semana seguinte, entidades da sociedade civil e representantes do Ministério Público Federal estiveram em audiência com a presidente da corte, que disse que não colocaria a ação em julgamento naquela semana (CANELA, 2014).

Relatos de representantes do governo dão conta de que havia dúvida entre publicar ou não a nova portaria (que revogaria a portaria 796/2000) antes da decisão final do STF, já que a antecipação poderia soar como desdém à posição do tribunal. Ao mesmo tempo, o processo de negociação havia se esgotado pela opção das empresas. Na quinta-feira daquela semana, o jornal O Globo publicou reportagem intitulada “Decisão do STF pode adiar regras de classificação para TV”, em que relatava os fatos da semana anterior e os efeitos da possível decisão do Supremo sobre a portaria de classificação. Ao lado, o box editorial em que o jornal sugeria a Bastos não publicar a nova portaria e dizia que “se agir assim, com bom senso, o ministro Márcio Thomaz Bastos concluirá sua gestão em grande estilo”¹³⁰.

¹³⁰ O GLOBO. Fecho em grande estilo. 8 de fevereiro de 2007.

A provocação teve o efeito inverso – os relatos dos entrevistados são de que o Ministro da Justiça e o Secretário Nacional de Justiça avaliaram que não publicar a portaria soaria como reverência à posição das empresas. A decisão foi de publicar a nova portaria no dia seguinte, acatando as sugestões da Abert em relação às divergências menores que tinham sido discutidas na reunião da semana anterior. Para não entrar em choque com o STF, o ministério adotou duas medidas: um período de *vacatio legis* de 90 dias e a definição de que o artigo 2º da portaria 796/2000, que era o mais polêmico e tinha ficado cinco anos suspenso por liminar, seguiria valendo¹³¹.

A opção das empresas de não negociar, tendo abandonado reunião ainda inconclusa em que o diálogo estava estabelecido, havia criado um ambiente desfavorável a elas no Ministério da Justiça. Respalhado pela Constituição Federal, pelo ECA, pelo histórico de estagnação em relação ao tema e pelas inúmeras tentativas fracassadas de negociação, o Ministério afirmava, por meio da publicação, o desejo de ver cumpridas as regras da classificação, a despeito da oposição e contrariedade das empresas de televisão. Contudo, a decisão do Ministério da Justiça não seria assimilada resignadamente pelas empresas. Começava ali, na verdade, o período mais acirrado e público da disputa sobre a política de classificação indicativa.

A disputa após a publicação da portaria 264/2007

O período de fevereiro a julho de 2007 foi quando o leque de estratégias das empresas mais se ampliou. Havia disputa pública de discursos contra e a favor da classificação, a cobertura de imprensa passou a ter intensidade, a programação das emissoras foi utilizada na defesa de seus pontos de vista e a mobilização de parceiros foi utilizada para angariar apoios. Esta subseção trata apenas da dinâmica negocial entre empresas e governo, mas essa estratégia precisa ser entendida em conjunto com as outras.

A continuidade da negociação se deu em outro contexto institucional, já que no dia 16 de março de 2007 houve a troca de comando no Ministério da Justiça. Saiu Bastos e entrou Tarso Genro. Na SNJ, assumiu o procurador Antonio Carlos Biscaia. José Eduardo Romão foi mantido à frente do DEJUS.

A troca de comando no Ministério da Justiça não modificou a posição do órgão; ao contrário, tanto Genro quanto Biscaia deram sinais de convicção em relação à relevância da

¹³¹ 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.

política. Ao mesmo tempo, pela primeira vez desde 2000, as emissoras precisavam sair da defensiva e partir para a ofensiva, já que sua intenção não era mais manter o *status quo*, mas alterar a situação de direito criada pela nova portaria em fevereiro de 2007.

A reconquista de cacife das empresas de televisão para negociação com o governo dependia da capacidade de elas mobilizarem parte significativa da opinião pública. Como se verá nas próximas seções, elas tiveram êxito nessa tarefa, tendo retomado a disputa pública sobre o sentido geral da classificação: se essencialmente tratava-se de proteção de direitos das crianças e adolescentes, como defendia o ministério, ou de censura, perspectiva que voltou a ser vocalizada em alto e bom som pelos representantes das empresas.

O processo de negociação desse período pode ser avaliado pelas táticas das empresas de televisão e do governo.

Táticas das empresas e do Ministério da Justiça

Uma das táticas adotadas pelas empresas foi se movimentar em arenas alheias ao processo decisório, mas com capacidade de pressionar os responsáveis pela decisão. Convencidas de que a negociação no Ministério da Justiça não faria o órgão recuar dos pontos centrais da classificação, as empresas de televisão utilizaram-se de seu poder político para mobilizar o Poder Legislativo, o Judiciário e outros órgãos de Poder Executivo.

No Legislativo, as principais ações se deram no Senado Federal. Em maio, o senador Arthur Virgílio propôs um projeto de Decreto Legislativo (PDS 91/2007) para sustar a portaria 264/2007. Ao mesmo tempo, vários senadores pressionaram diretamente o Ministério da Justiça até julho daquele ano buscando uma solução de compromisso consensual.

No Executivo, as pressões exercidas pelas empresas de televisão ficaram evidentes pela repercussão interna da pressão, que quase gerou a demissão de Romão, como descrito acima.

No Judiciário, em março de 2007, a Abert apresentou novo agravo para que fosse julgado pelo STJ o agravo regimental pendente de julgamento desde 2005, contra a decisão que havia restabelecido os efeitos do art. 2º da portaria 796/2000. Em cerca de 40 dias, o ministro relator, João Otávio Noronha, apreciou o agravo regimental e decidiu por reestabelecer a liminar que suspendia a eficácia do artigo 2º da portaria 796/2000, que vinculava conteúdos e faixas horárias.

Ao mesmo tempo, o governo e as entidades da sociedade civil também buscavam mobilizar os outros poderes. A Comissão de Direitos Humanos e Minorias da Câmara dos

Deputados publicou carta, em 25 de abril de 2007, defendendo a portaria 264 do Ministério da Justiça.

Em outra frente tática, as empresas buscaram pressionar diretamente autoridades do Ministério da Justiça, incluindo modalidades de acumulo político e pessoal.

O ministro Tarso Genro e o Secretário Antonio Carlos Biscaia relataram ter sido procurados por representantes das empresas inúmeras vezes no período. Algumas vezes, as pressões iam além dos temas diretamente ligados ao mérito da portaria. Em primeiro lugar, na própria escolha dos interlocutores. A Globo, por exemplo, incluiu Nelson Sirotsky, da RBS, o principal grupo de comunicação da região sul do país, entre os interlocutores com Genro. Se a escolha pode ser justificada pelo fato de eles terem diálogo mais próximo em função da origem gaúcha do ministro, também pode ser entendida como uma pressão de ordem política, uma vez que Tarso seguia tendo aspirações políticas no Rio Grande do Sul¹³².

Tarso revela também um episódio de pressão direta, ocorrido ao final do ano, que se relaciona com o tema da classificação.

Uma vez eu não entendi uma visita de um jornalista, que ainda é da Rede Globo. Ele foi sem pauta, queria conversar comigo. E eu sempre recebi os jornalistas, sem nenhum preconceito, sempre dialoguei com ele, tratamos como uma pessoa que está trabalhando, sabendo quem eles representam, evidentemente. Então esse jornalista foi conversar comigo e, no meio da conversa, começou a falar sobre qual era a minha situação dentro do governo. Eu disse para ele: eu não estou entendendo. O que há com a minha situação dentro do governo?’, ‘não, porque eu tenho informações, lá do gabinete do Presidente, que tu estás por ser substituído, estás por ser substituído por uma outra pessoa’, ‘não, isso é um direito do Presidente, mas eu não estou informado sobre isso. Você deve ter uma informação melhor que a minha’. O que efetivamente não existia. Então: ‘mas se for substituído, o que você vai fazer?’, ‘vou fazer nada. Meu cargo é do presidente’, eu era Ministro da Justiça. Isso foi acho que no fim do primeiro ano do meu mandato. Aí, para a minha surpresa, dois dias depois, saiu uma matéria, deste mesmo jornalista, relatando, detalhadamente, que eu estava para ser demitido e que eu, inclusive, reconheci isso. No bojo daquela disputa que nós tínhamos não somente sobre a questão dos meios de comunicação, da classificação indicativa, mas de uma série de disputas políticas que passaram pelo Ministério da Justiça. (GENRO, 2017)

Outra ordem de pressão se dava por meio de convites às autoridades para participarem de Conferências e Congressos de classe, com repercussão na imprensa, de forma a buscar obter compromissos políticos. Apenas no mês de maio daquele ano aconteceram dois eventos desse tipo. No início do mês, a Abert promoveu a 2ª Conferência Legislativa sobre Liberdade de

¹³² De fato, Tarso Genro foi candidato a governador do estado em 2010, tendo, inclusive, vencido a eleição.

Imprensa, que contou com extensa cobertura do jornal *O Globo* e do Jornal Nacional. Em matéria veiculada no JN, o tema da classificação indicativa teve destaque, e ficou clara a tentativa de obter compromissos do ministro. Falando às vésperas de a portaria entrar em vigor, Tarso Genro declarou que a classificação indicativa poderia ser rediscutida, e deu sinais de compromisso com a agenda de interesse das empresas ao afirmar que “o direito à informação é sagrado” e “a liberdade de expressão é irrenunciável”. O jornal também chegou a publicar editorial sobre o evento, afirmando que o ministro havia aceitado “continuar as negociações sobre a portaria que, atropelando a Constituição, tenta impor às TVs horários para a programação, numa ação indiscutível de censura prévia”. Dias depois da conferência, o ministro adiou a entrada em vigor da portaria 264/2007 em mais 45 dias.

No final do mesmo mês de maio de 2007, foi realizado o Congresso da Abert, em que aconteceu um episódio que foi além da tentativa de acuartamento político. José Eduardo Romão, diretor do DEJUS, havia estado no evento apenas para assisti-lo. Na saída, ao buscar seu carro no estacionamento, foi abordado por um alto executivo de uma importante empresa de televisão, que o ameaçou diretamente.

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 eloquente 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’. Ai ‘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. (ROMÃO, 2010, p. 243)

É evidente que um episódio como esse não reflete o pensamento nem a ação do conjunto das empresas envolvidas, mas, ainda que fruto de iniciativa individual, é igualmente relevante (e evidentemente grave) o fato de um executivo de uma grande empresa de televisão ameaçar diretamente um agente público.

Adiamentos e mudanças de texto

Tanto as empresas como o governo utilizaram-se dos adiamentos de publicação ou vigência de partes ou da íntegra da portaria como tática de negociação. O adiamento entre novembro de 2006 e fevereiro de 2007 foi proposto pelas empresas e aceito pelo governo. Depois, além da portaria 264 já prever 90 dias de *vacatio legis*, houve outros três adiamentos no período. No dia 11 de maio, um dia antes de a portaria entrar em vigor, o Ministério da Justiça publicou nova portaria adiando por 45 dias a entrada em vigor de três artigos: artigo 15 (processo de reclassificação), artigo 20 (modalidades de exibição da classificação) e artigo 21 (sobre chamadas e trailers estarem sujeitos à mesma classificação da obra original). Vale lembrar que o artigo mais polêmico da portaria 796/2000 – que vinculava faixas etárias a faixas horárias e garantia o cumprimento da classificação em todos os fusos horários brasileiros – já estava suspenso por decisão de agravo regimental no STJ em sede de mandado de segurança impetrado pela Abert (MS 7282).

Durante o processo de debate público, houve uma audiência pública grande no Ministério da Justiça em que os representantes das empresas conseguiram obter de Genro o compromisso de adiar por mais 15 dias a vigência desses artigos, a partir de 25 de junho.

Finalmente, quando o governo decidiu que iria modificar a portaria para aceitar parte das críticas da Abert, houve ainda uma última negociação de vacância, em que as empresas pediram um ano – mas obtiveram seis meses – até a entrada em vigor da regra que obrigava as emissoras a seguir a classificação em todos os fusos horários. Assim, no dia 12 de julho foi publicada a nova portaria 1.220/2007, com 180 dias de *vacatio legis* para a obrigação de respeito aos fusos.

Para as empresas, o adiamento significava a chance de ganhar tempo e buscar outros caminhos para derrotar os dispositivos questionados. Para o governo, era uma forma de atenuar a pressão política e ganhar tempo para ampliar as articulações, como aponta Genro.

Esses adiamentos, na verdade, permitiam uma recomposição das forças políticas que estavam em debate sobre esse tema. São adiamentos que não favoreciam somente às empresas que estavam ali, na visão delas, constrangidas por um processo de censura. Eles também permitiam a reorganização no próprio campo estatal e das forças políticas que apoiavam este relacionamento, né? Por exemplo, nós tivemos a oportunidade, de um adiamento para o outro, de estabelecer uma relação mais profunda com o Ministério Público. Para o Ministério Público suscitar, trazer à campo, inclusive, as entidades as quais eles recebiam pressão para ter a classificação indicativa, para estarem presentes neste processo. É bom deixar claro, até para nem desvalorizar, nem supervalorizar, que, em todo esse processo, na minha opinião, não houve nenhuma ilegalidade. Nem de parte das empresas, nem de parte do Estado. E quando eu digo que não houve

nenhuma ilegalidade, é para dizer que esse jogo de pressões econômicas e políticas, ele é perfeitamente suportável e integra os limites e as grandezas do projeto democrático, porque você não precisa violar nenhuma lei para pressionar o governante e sujeitá-lo, basta você utilizar a sua potência política, né? (GENRO, 2017)

Os adiamentos, assim, funcionavam para ambos os lados se reorganizarem, até que o processo estivesse minimamente assentado politicamente. Mas, nesta fase final de negociações, acabaram sendo mais eficazes para o Ministério da Justiça, que conseguiu com eles acomodar as pressões políticas que recebia das empresas de televisão, de dentro do governo e do Congresso Nacional.

Além dos adiamentos, também as mudanças de texto foram utilizadas para acomodar parte dos interesses em jogo. O Ministério da Justiça fez várias reuniões em Brasília e no Rio de Janeiro com o objetivo de sinalizar para as empresas que havia negociações possíveis, e que eles desejavam que a portaria saísse, na impossibilidade de consenso, com acordos esticados até o limite.

A versão final da portaria 1220/2007 acatou 18 das 24 sugestões da Abert (12 delas estão em documento no Anexo 2). É evidente que entre as seis não acatadas estavam as mais importantes para as empresas de televisão – e para o Ministério da Justiça. Entre elas, a vinculação entre faixas horárias e faixas etárias e o respeito aos fusos horários do país.

Segundo José Eduardo Romão, a negociação não resultou apenas num texto mais equilibrado politicamente, mas de fato melhor.

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 (ROMÃO, 2010, p. 258).

No fechamento do texto, o Ministério da Justiça se aproveitou do fato de que as empresas de televisão publicaram no dia 10 de julho de 2007 um anúncio de página inteira em todos os jornais de circulação nacional contra as propostas do Ministério da Justiça, em que a questão da análise prévia de conteúdo era apresentada como uma das questões mais problemáticas. O Ministério da Justiça já havia se convencido de que a análise prévia não era uma questão fundamental para garantir a eficácia da classificação, e já havia anunciado há meses a mudança no entendimento. Mas o manifesto publicado nos jornais deu chance de um movimento tático.

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 Tevé’ 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. (ROMÃO, 2010, p. 258).

A publicação da portaria 1.220, em 11 de julho de 2007, consolidou uma política de classificação indicativa que superou grande parte dos conflitos que foram usados de argumentos na disputa entre empresas de televisão, ao mesmo tempo em que garantiu os princípios que garantiam sua efetividade. Pela primeira vez em 17 anos, conseguia-se firmar a vinculação entre faixas horárias e faixas etárias e o respeito ao fuso horário das diferentes regiões como parte da política. Naquele momento, não estava claro se a publicação da portaria encerrava a disputa central no Poder Executivo. Na avaliação de Romão, “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” (ROMÃO, 2010, p. 259).

A avaliação da sociedade civil foi díspar. Parte das entidades mais envolvidas, como a ANDI, entenderam a nova portaria 1220/2007 como uma vitória. Outros entrevistados deste campo disseram que houve uma “sensação de fracasso” e de “profunda decepção, profundo mal-estar” (OLMOS-FERNANDEZ, 2017).

As próprias reações públicas – de imprensa e figuras públicas que haviam acompanhado o tema – eram dúbias. Alguns órgãos diziam que o Governo Federal havia cedido às empresas, outras diziam que o MJ tinha preservado o essencial. Entre os principais opositores, houve um silêncio de pelo menos quinze dias da Abert, até que ela se manifestasse dizendo que enxergava aspectos inconstitucionais no texto.

De toda forma, do ponto de vista da negociação direta das empresas com o Poder Executivo, de fato encerrou-se ali o processo político mais relevante. Novos diálogos aconteceram no âmbito do questionamento das empresas sobre o cumprimento de fuso horário e do horário de verão, tratado no próximo capítulo, mas ali o campo de batalha central foi movido para o Poder Legislativo. O questionamento sobre obrigação de obedecer a vinculação

etária e horária foi retomado no STF em 2011, mas novamente aí o tabuleiro se movia para o Judiciário.

Análise das táticas políticas utilizadas

A análise dos processos de negociação entre as empresas de televisão e o Governo Federal revela o uso das seguintes táticas políticas pelas empresas de televisão:

- **Movimentação em arenas alheias ao processo decisório (alarmismo)** – foi recorrente o uso de contatos em outros órgãos do governo e outros poderes (especialmente o Legislativo) para buscar exercer pressão sobre o Ministério da Justiça. Essa tática foi reconhecida em entrevistas por representantes das empresas e do próprio governo, e era usada especialmente nos momentos em que decisões eram iminentes. Ela pode ser apelidada de ‘soar o alarme’, já que ela busca utilizar o prestígio e o poder político das empresas de televisão para gerar uma movimentação repentina e intensa por parte de atores que não estão diretamente envolvidos naquele processo.
- **Deslegitimação de instâncias inferiores** – as empresas mantinham interlocução com as áreas responsáveis pelo tema e participavam de diálogos ali, mas buscavam interlocutores políticos de mais alto escalão (especialmente Ministros) quando o momento de decisão se aproximava;
- **Não participação em espaços de diálogo** – em diversos momentos, a opção das empresas foi não participar de espaços de diálogo, especialmente quando envolviam outros atores, à exceção do Grupo de Trabalho de 2005. Elas se recusaram a participar do seminário nacional de julho de 2006 e a contribuir com o livro sobre a classificação. Também preferiram não enviar sugestões ao manual de classificação, conforme solicitado pelo Ministério da Justiça.
- **Diálogo sem negociação relevante** – na maior parte dos diálogos estabelecidos enquanto a posição das empresas era pela manutenção do *status quo*, o processo não foi convertido em efetiva negociação entre governo e empresas – por decisão destas. No episódio mais evidente dessa tática, em um dos poucos momentos em que os diálogos caminharam para a negociação, as empresas encerraram unilateralmente a mesa antes de ter de abrir mão de pontos efetivamente relevantes. Durante todo o período, as empresas não aparentaram disponibilidade real de abrir mão de questões relevantes, ou seja, a negociação não foi legitimada quando podia gerar qualquer tipo de perda

significativa. Como apontou o próprio representante da Globo, as empresas não se dispõem voluntariamente a qualquer submissão ao controle administrativo do poder público, ainda que sejam empresas concessionárias de um serviço público. O único período em que as empresas tiveram que de fato negociar foi em 2007, quando inverteu-se o cenário de defesa do *status quo*, porque o governo já tinha publicado uma portaria que entraria em vigor em 90 dias. Apesar de a negociação ter feito o governo acatar 18 das 24 sugestões apresentadas, as empresas não transformaram a negociação em acordo. Com a publicação da portaria 1.220/2007, as empresas se moveram para o Legislativo e para o Judiciário para buscar derrubar os pontos considerados negativos para elas.

- **Manobras para ganhar tempo** – grande parte dos processos de negociação das empresas se justificam como forma de ganhar tempo e buscar estratégias alternativas para impedir a tomada de decisão por parte dos fazedores de política. O exemplo mais efetivo disso se deu nas múltiplas vezes em que o Código de Ética da Radiodifusão foi resgatado e ‘reaprovado’ pela Abert. Neste caso, o próprio código servia para inibir avanços políticos e diminuir o acúmulo de forças do governo. Os pedidos de tempo para análise de textos legais também cumpriram esse papel de obter tempo para acionar estratégias alternativas, mais evidentemente em dezembro de 2006. Os múltiplos adiamentos de entrada em vigor das medidas foram ainda outra forma de fazer isso, embora nesse caso eles tivessem utilidade para os dois lados da mesa.
- **Tentativas de acuamento político e pessoal** – a realização de atividades setoriais de porte criou ambiente para pressão direta sobre os agentes políticos em pelo menos três ocasiões no período, duas delas no auge da disputa de 2007 (Conferência pela liberdade de imprensa e Congresso da Abert). Além disso, ocorreram episódios de ameaça pessoal explícita ao diretor do DEJUS, José Eduardo Romão, e uso da cobertura jornalística para tentativa de desestabilização do ministro da Justiça, Tarso Genro.

Difusão e publicação de opiniões e informações

Se negociação e pressão direta foram o cerne da atuação das empresas de televisão na defesa de seus interesses na política de classificação indicativa, a estratégia de difusão e publicação de opiniões e informações cumpriu papel central no desenho de ação das empresas – e na reação do Ministério da Justiça e das entidades da sociedade civil que defendiam a nova política de classificação.

A base da argumentação central de cada parte já foi abordada no capítulo 3. Esta seção se propõe a analisar as ações estratégicas de disputa de informação e opinião na esfera pública, tanto por parte das empresas como dos defensores da política. Aqui se incluem:

- Distribuição de informações estratégicas e pesquisas
- Consultas e audiências públicas
- Espaços de debate com formadores de opinião

Distribuição de informações estratégicas e pesquisas

Em pelo menos três ocasiões, a disputa sobre a classificação passou pela divulgação de pesquisas e estudos. No auge do debate público, em maio de 2007, a Globo distribuiu a vários jornalistas de diferentes veículos um quadro contendo informações resumidas sobre os sistemas de classificação em nove países, como comprova e-mail de profissional da Globo a que um dos entrevistados concedeu acesso nesta investigação. O quadro organizado pela emissora avaliava as regras conforme a existência ou não de autorregulação, autoclassificação, controles anteriores ou posteriores e a designação da entidade responsável.

O principal ponto de crítica e polêmica, contudo, foi omitido. O quadro não registrava a restrição horária à veiculação de programação dedicada a determinadas faixas etárias, existente nos nove países analisados. Além disso, deixava de mencionar que os sistemas de autorregulação são sustentados por critérios públicos definidos em regulamento, como aponta Romão.

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 'autorregulação'. 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. (ROMÃO, 2010, p. 239).

A definição sobre os critérios de classificação, aliás, foi um dos grandes temas instrumentalizados no debate público. Durante muitos anos a ausência de critérios era apontada pelas empresas como uma das questões centrais - em geral a crítica vinha na forma de exposição do departamento de classificação como formado por jovens e estagiários, com aplicação de

critérios discricionários¹³³. Os debates no Grupo de Trabalho de 2005, por exemplo, trouxeram essa questão e apontaram para a necessidade de uniformização.

Em dezembro de 2005, a ANDI foi contratada, por meio de um pregão eletrônico, para realizar os seguintes produtos: 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 de classificação; c) um manual para a “Nova Classificação Indicativa”; d) um livro — Classificação Indicativa: construindo a cidadania na tela da tevê — sobre os resultados obtidos pela pesquisa, publicado em três línguas (ROMÃO, 2010, p. 187).

O material publicado pela ANDI e pelo Ministério da Justiça instrumentalizou a posição dos setores favoráveis à nova classificação, e o manual foi assumido como referência oficial a partir de julho de 2006, por meio da portaria 8 da Secretaria Nacional de Justiça.

No período entre dezembro de 2006 e julho de 2007, o questionamento passou a ser à existência de um Manual, que não permitia análise de contexto e criava uma camisa de força para a avaliação. A Associação dos Roteiristas, por exemplo, criticou publicamente o texto por tornar objetivo um processo de natureza subjetiva¹³⁴, e a existência do manual foi citada em editoriais críticos de *O Globo*, *Veja* e outros veículos jornalísticos. Em reunião com o ministro da Justiça em 29 de janeiro de 2007, as críticas foram explícitas, com alegações de que o manual configuraria dirigismo cultural e afetaria a liberdade de criação. A defesa do DEJUS era de que o manual respondia à necessidade de coerência na análise e que, na prática, o texto “oferecia à população e às emissoras um poderoso instrumento de controle sobre a regularidade dos atos do DEJUS, nada mais” (ROMÃO, 2010, p. 225). Entre críticas por falta de critérios ou por excesso deles, o fato é que pesquisas e informações estratégicas jogaram papel importante tanto para as empresas quanto para o governo.

Consultas e audiências públicas

Em 2005, na sequência do Grupo de Trabalho, o Ministério da Justiça realizou uma consulta pública sobre a política de classificação. A consulta foi um questionário com nove perguntas com respostas de múltipla escolha, distribuído e aplicado nas cinco regiões, especialmente em escolas públicas. As perguntas versavam desde a natureza da classificação

¹³³ Essa crítica foi recorrente na cobertura de imprensa até 2006 e esteve presente nos debates do GT de 2005 (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2005).

¹³⁴ FOLHA DE S.PAULO. TV é contra a imposição de horários; ex-ministro nega censura. Ilustrada. 7 fev. 2007.

indicativa até os símbolos a serem utilizados, passando por perguntas importantes para o ministério balizar as posições que adotaria na nova regulamentação. Algumas delas tratavam diretamente de temas considerados sensíveis, como o fuso horário e as faixas de programação:

- 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?
- 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?

O questionário foi respondido por mais de 10 mil pessoas, entre preenchimentos presenciais (fundamentalmente em escolas públicas) e respostas pela Internet (ROMÃO, 2010, p. 200). Os resultados eram positivos para a posição do governo: para a primeira pergunta, os resultados foram 35,2% Não x 64,8% Sim. Para a segunda, 85,4% Sim x 14,6% Não. O Governo utilizou os resultados da consulta para fortalecer a tese do apoio popular às medidas e contrapor a visão de que o governo queria a volta da censura.

Já as audiências públicas foram três durante o período de mais intenso debate – duas no Congresso e uma no Ministério da Justiça. Na Câmara dos Deputados, foi realizada audiência na Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática (CCTCI) em 21 de março de 2007, por iniciativa do deputado Fernando Ferro (PT-PE). No Senado, em 27 de junho de 2007, na Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa, por iniciativa do senador César Borges (DEM-BA). O próprio Ministério da Justiça chamou uma audiência pública no dia 20 de junho de 2007, realizada no Palácio da Justiça (sede do Ministério). Todas, portanto, foram realizadas entre a publicação da portaria 264 (fevereiro de 2007) e a da nova portaria 1.220 (julho de 2007).

Na Câmara, a audiência teve participação de Evandro Guimarães, representando a Abert, José Eduardo Romão, diretor do DEJUS, Guilherme Canela, representando a ANDI e Fernando Martins, Procurador da República (MPF) em Minas Gerais.

A fala de Evandro Guimarães, representando as empresas, reverberou grande parte dos argumentos já apresentados. O ponto central foi a afirmação de que, mantida a vinculação entre faixas etárias e horárias, a classificação se tornava impositiva, em vez de indicativa. Guimarães aproveitou para dizer que as emissoras em quase 100% dos casos exibiam os programas nos horários sugeridos, mas que com o horário de verão o ‘efeito’ do problema do fuso horário se agravava. O representante da Abert reafirmou que não havia preocupação com censura, afirmou

o bom e produtivo diálogo com o Ministério da Justiça e a disposição que a entidade mantinha em cooperar e caminhar para uma melhor solução.

Romão insistiu na tese de que a classificação é indicativa aos pais, e não às emissoras, e que a vinculação entre faixas horárias e etárias era indispensável para dar efetividade à política. O diretor do DEJUS afirmou que os abusos das emissoras eram frequentes, enquanto o contrário não era verdadeiro, lembrando que não havia nenhuma ação contra o Ministério da Justiça por restrição à liberdade de expressão nos sete anos desde a portaria 796, publicada em 2000.

Guilherme Canela apontou que a Constituição Federal determina prioridade absoluta à proteção de crianças e adolescentes, e que 26 milhões de crianças eram atingidas pelo horário de verão. O representante da ANDI destacou que Folha, Estadão e Veja fizeram editoriais em favor da política, o que mostrava que não havia consenso entre os grupos de mídia. Comentando experiências internacionais, Canela disse que o Brasil estava se alinhando a países que, em nenhum momento, nos 50 anos do pós-guerra, foram acusados de censores. Ele deu o exemplo de que, nos Estados Unidos, o órgão regulador multou a empresa Univision em 24 milhões de dólares por veicular telenovela em horário infantil. Em relação a comprovação ou não de influência negativa de programação violenta sobre comportamento agressivo, Canela citou estudo da Academia Americana de Pediatria: “A força da correlação entre violência na mídia e comportamento agressivo é maior do que a relação entre o consumo de cálcio e a massa óssea, ingestão de chumbo e baixo QI, a negligência no uso de preservativos e a infecção por HIV ou o consumo ambiental de tabaco e câncer de pulmão – associações aceitas pela comunidade médica e nas quais a medicina preventiva se fundamenta sem questionamentos”¹³⁵. Finalmente, citou vários países que têm controle de horários, como Alemanha, Inglaterra e Suécia. De sua parte, o procurador Fernando Martins do MPF reforçou a perspectiva de que a classificação deve ser indicativa para os pais e não para as emissoras.

No Senado, participaram Antônio Carlos Biscaia, Secretário Nacional de Justiça; José Eduardo Elias Romão, diretor do DEJUS; Evandro Guimarães, pela Abert; Joelson Dias, representante do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil; Marcus Vinicius Aguiar Macedo, do Ministério Público Federal.

Biscaia ressaltou que a portaria publicada 264/2007 havia sido fruto de dois anos de trabalho, em que todos tiveram condição de opinar. O Secretário Nacional de Justiça falou do

¹³⁵ As informações foram primeiramente publicadas em BUSHMAN, B.J. e HUESMANN, L.R. Effects of televised violence on aggression. in: J. Singer (Ed.) Handbook of Children and the Media. Thousand Oaks: Sage Publications, 2001

processo de realização de reuniões com entidades representativas do setor e com a sociedade civil, e disse que o Ministério da Justiça já havia admitido naquele momento 15 das 24 propostas da Abert, e estava analisando outras nove. Do ponto de vista de Biscaia, a portaria 264/2007 não apenas era constitucional, mas era um dever constitucional.

Evandro Guimarães fez apresentação muito semelhante à da Câmara, declarando-se novamente favorável à classificação, que não entende como censura, mas como um serviço prestado à família. O problema central para ele seria a vinculação de horários e faixas etárias, que não teria relação com o comando constitucional e que, sim, configuraria uma forma de censura.

O representante da OAB, Joelson Dias, comentou a ADI votada no dia anterior pelo STF¹³⁶, que havia sido apresentada seis anos antes pelo próprio Conselho Federal da entidade. Segundo ele, a decisão do STF, que negou provimento à ação, reorganizava a visão da OAB, revendo a perspectiva de inconstitucionalidade. Dias questionou a inexistência de autorregulação das emissoras, e apontou que deveria ser avaliado se a competência de aplicação da classificação deveria ser tripartite ou realmente apenas do Ministério da Justiça, além de se avaliar também se o objeto da classificação deveria ser só conteúdo violento e de apelo sexual ou se também deveria considerar a dignidade humana e direitos humanos.

O procurador do MPF Marcus Vinicius discutiu os impactos da programação na população do Acre, em função do fuso horário diferente, que fazia o estado receber novelas das 21h às 19h, às vezes 18h. O representante do MPF citou declarações de Dráuzio Varela dizendo que todos os estudos levam a crer que há relação entre conteúdos violentos e práticas violentas. Outro ponto destacado foi o fato de que o Código de Ética da Abert previa atrelamento de faixas horárias e faixas etárias, mas não era cumprido. Por último, o procurador lembrou que a legislação já tem limites a divulgação de determinadas informações em determinadas horas, como a proibição à divulgação de pesquisas de boca de urna antes de encerrar a votação no Acre. Segundo ele, isso não implica uma violação à liberdade de expressão, mas harmonização entre direitos.

A intervenção dos parlamentares seguiu certo alinhamento político: Cezar Borges, do DEM, proponente da audiência, falou contrariamente à nova classificação, por entender que ela teria de vir por lei, não poderia ser impositiva e que havia risco da mão pesada do Estado. O senador Wilson Matos (PSDB-PR) defendeu a classificação baseado na defesa dos valores

¹³⁶ Dia em que a ministra Ellen Gracie desempatou a votação que havia ficado em 5 x 5, negando provimento à ADI por tratar de norma regulamentar.

morais e defesa dos princípios éticos. Ideli Salvatti (PT-SC) defendeu a posição do Ministério da Justiça e ressaltou pesquisa CNT/Sensus divulgada na Folha no dia anterior que dizia que 58% da população era a favor da classificação indicativa¹³⁷.

Finalmente, a audiência no próprio Ministério da Justiça, no dia 20 de junho de 2007, teve a presença de diferentes entidades da sociedade civil. As empresas aproveitaram para envolver artistas e advogados de renome. Pelo campo contrário à portaria de classificação indicativa, manifestaram-se os artistas Tony Ramos e Juca de Oliveira e os advogados Antonio Claudio e Luis Roberto Barroso, representando a Abert. Pelo lado dos apoiadores da classificação, falaram a subprocuradora-Geral da República Ela Wiecko, o deputado federal Luiz Couto e o secretário-executivo da ANDI, Veet Vivarta.

O foco da fala de Barroso, então advogado da Abert, foi criticar o manual, a vinculação horária e a análise prévia. Afirmou, ao fim, que as organizações da sociedade civil haviam escolhido o lado errado, e que “o Estado deveria ir retirar ‘os menores abandonados na rua’, e não pretender ‘nos salvar da televisão’” (apud ROMÃO, 2010, p. 249). Canela rebateu os argumentos e disse que a Constituição Federal não poderia ser aplicada em tiras, precisava ser olhada como um todo. Finalmente, Juca de Oliveira e Tony Ramos falaram em nome dos artistas, criticando a política como uma forma de cerceamento da liberdade, fazendo paralelos com a censura da ditadura militar. Segundo dois entrevistados desta tese, parte dos artistas presentes àquela audiência, como Fernanda Montenegro, teria ficado desconfortável e questionado Luis Erlanger, representante da emissora que organizou a ida dos artistas, por perceber que os argumentos apresentados a favor da classificação não eram baseados em moralismo conservador.

Espaços de debate com formadores de opinião

A estratégia de buscar influenciar formadores de opinião e profissionais do setor audiovisual esteve presente desde a década de 1990, mas ganhou investimento significativo no momento em que o debate sobre classificação indicativa ganhou seu maior impulso, entre o final de 2006 e meados de 2007. Naquele período, as redes sociais da Internet ainda engatinhavam, mas as listas de discussão por e-mail tinham papel relevante nas discussões setoriais.

¹³⁷ Contra 36% contrários, cf. FOLHA DE S.PAULO. Portaria da classificação indicativa é adiada. Ilustrada, 27 jun. 2007.

Uma dessas listas, Cinema Brasil, reunia centenas de profissionais audiovisuais, entre pequenos produtores e grandes nomes do setor. A lista se tornou um espaço muito relevante de debate e tentativa de convencimento sobre o tema da classificação indicativa. Duas pessoas representavam mais diretamente a visão das empresas. O primeiro era Luis Erlanger, diretor da Central Globo de Comunicação; o segundo era Roberto Farias, diretor de filmes e programas de TV. Erlanger cuidava, naquele período, dos projetos de relação da empresa com a sociedade civil, como Criança Esperança e outros projetos de relação com entidades. Gustavo Gindre, à época militante do coletivo Intervozes, participava dos debates e avalia que o objetivo da Globo ao fazer o debate naquela lista era mais inibir a manifestação de adversários do que ganhar aliados.

“O cara do audiovisual não quer trombar com a Globo, ele quer tudo na vida, menos trombar com a Globo. (...) Então eu acho que talvez tenha sido mais eficiente para neutralizar uma reação contrária do que propriamente para ganhar adeptos e ganhar defensores para isso. (GINDRE, 2017)

Outros representantes de entidades da sociedade civil avaliam que o debate ali era mais franco do que o que ocorria nos espaços mais públicos. Enquanto nos espaços de relações institucionais a relação entre empresas e sociedade civil era cordial, nesta lista as críticas eram mais pesadas. Vivarta (2017) avalia que nesta lista virtual “a ANDI torna-se claramente o inimigo”. Para ele, não havia qualquer possibilidade de o debate nesses espaços avançar no entendimento entre as partes.

Eu achei que sim, poderia se estabelecer um diálogo em um nível maior, tomando-se os devidos cuidados, poderia se chegar a algum tipo de acordo. Mas rapidamente ficou claro que não era de interesse. A questão técnica, na verdade, não interessava. Há uma questão de negócio, é uma questão de mercado e há, esse é o meu entendimento, havia também aquela percepção de que se passa um nessa porteira, vão passar outros. (VIVARTA, 2017)

Nesses espaços, a discussão se dava diretamente entre as empresas e as organizações da sociedade civil, sem a participação do governo. Por um lado, isso impedia a simplificação ‘liberdade x censura’ que as emissoras adotavam no diálogo público com o Ministério da Justiça. Por outro, para as empresas de televisão, o debate no campo audiovisual era, de certa forma, mais protegido que o debate público, já que poucos ali acompanhavam também o debate de direitos da criança e do adolescente. Ou seja, a perspectiva era de debate ‘entre pares’.

Análise das táticas utilizadas

A análise das estratégias das empresas em relação à difusão e publicação de opiniões e informações revela as seguintes táticas:

- **Argumentação seletiva estratégica (duplo discurso):** enquanto nos espaços de negociação e interlocução direta com o governo os representantes das empresas eram mais tênues no discurso, as falas públicas – seja em listas de discussão ou na imprensa – eram bastante mais duras e apelativas. O debate sobre a classificação ser ou não uma forma de censura, por exemplo, seguia exatamente esse padrão. Ao mesmo tempo, alguns temas passaram a ser argumentados como problema no momento do debate público mais quente, mesmo que não fossem antes. A análise prévia da programação, por exemplo, era defendida pelas empresas durante o Grupo de Trabalho (que defendiam o uso da sinopse), e tampouco foi apresentada como problema na reunião de fevereiro de 2007. A partir de março, com o acirramento do debate público, passou a ser usada como argumento para derrubar os textos legais.
- **Uso de estudos com perspectiva enviesada** – a maneira como foi disseminado o estudo feito sobre a classificação indicativa em nove países teve viés na apresentação das informações, de forma a omitir aspectos das políticas locais que desfavoreciam o argumento das empresas.

Por parte do Governo Federal, o avanço na política aconteceu a partir da adoção das seguintes táticas:

- **Argumentação estratégica** – ao longo dos 17 anos de debate público, a argumentação do Ministério da Justiça foi se alterando, e ganhando mais sentido estratégico. No período de Gregori, por exemplo, os argumentos de proteção à criança se misturavam com um debate de qualidade na TV e se confundiam com discursos moralistas. A partir de 2005, fortaleceu-se um discurso de proteção à criança e adolescente e harmonização de direitos, e fortaleceu-se o contraponto ao discurso que atribuía ao formato da classificação uma violação à liberdade de expressão.
- **Aprimoramento do processo administrativo** – a fragilidade institucional do processo fragilizava a política. Nesse sentido, a buscar de elaborar um Manual da Classificação

Indicativa e de aprimorar os critérios de formação dos avaliadores contribuiu para blindar o processo de críticas de cunho operacional.

- **Uso de estudos e pesquisas** – o governo tinha uma série de estudos internacionais e alguns textos brasileiros quando iniciou o trabalho do GT no primeiro semestre de 2005. A partir do contrato feito com a ANDI, gerou três publicações com avaliações de especialistas e pesquisas sobre a classificação indicativa em outros países. O uso desse material foi fundamental para a sustentação das posições do governo no debate público.

Mobilização de parceiros

Em grande parte do processo político de definição da nova classificação, as empresas vocalizaram a reação e foram protagonistas das ações políticas e jurídicas. Desde o início, contudo, parte dos artistas e autores de novela ajudou a repercutir as críticas às posições do Governo Federal. Isso aconteceu especialmente no momento de discussão da portaria 796 publicada por José Gregori, em 2000, pelo fato de o juiz Siro Darlan ter simultaneamente decidido pela proibição da participação de crianças e pela reclassificação da novela *Laços de Família*.

No período auge do debate da nova política no Governo Lula, entre dezembro de 2006 e julho de 2007, parte da classe artística também se mobilizou de forma contrária às novas medidas, por interpretá-las como uma forma de censura. As críticas vieram, sobretudo, de setores próximos às empresas de televisão. A Associação de Roteiristas (AR) e o Sindicato dos Artistas e Técnicos em Espetáculos e Diversões do Rio de Janeiro (Sated) vocalizaram, na imprensa e em textos próprios, críticas ao Manual da Classificação Indicativa, acusando o Ministério da Justiça de tentativa de dirigismo cultural.

Um trecho de artigo de Stepan Nercessian, à época presidente do SATED-RJ, revela o tom do debate público.

*A censura, como sabemos, nunca se apresenta como um instrumento de opressão. Pelo contrário, vem sempre disfarçada de defesa da sociedade, da família, dos menores. No final, a realidade é sempre a mesma: fim das liberdades individuais, controle dos artistas e dirigismo cultural*¹³⁸.

¹³⁸ NERCESSIAN, Stepan. Controlar a realidade, e não a arte. **Folha de S.Paulo**. Opinião, p. A-3, 6 de fevereiro de 2007.

A Associação dos Roteiristas publicou nota em fevereiro de 2007 criticando a vinculação entre classificação indicativa e horário obrigatório de exibição do programa¹³⁹, antes da publicação da portaria 264/2007, e um manifesto no início de junho daquele ano afirmando estar “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”¹⁴⁰.

Embora os argumentos de parte dos artistas reverberassem aqueles apresentados pelas entidades empresariais, não há evidências que permitam interpretar essas manifestações como influência direta das empresas de televisão. Há, sim, sinais de articulação entre empresas e artistas. No início de julho de 2007, por exemplo, as empresas articularam um manifesto publicado como anúncio de página inteira nos jornais de grande circulação do país, com assinatura de 105 atores, diretores, roteiristas, produtores e diretores, e 13 entidades da sociedade civil de peso, especialmente do Rio de Janeiro, como AfroReggae, Central Única das Favelas (CUFA), Instituto Sou da Paz e Viva Rio.

O texto, intitulado ‘Classificação Indicativa sim. Impositiva, não’ afirmava defender a classificação indicativa, mas repudiava as normas do DEJUS, que “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”. O texto questionava a análise prévia e os limites impostos para exibição de conteúdos audiovisuais, e dizia que “se esses mecanismos de Estado forem mantidos poderão ser usados por qualquer governo, a serviço de interesses particulares ou ideológicos”. Finalmente, o manifesto pedia a mudança das normas para que elas funcionassem “legitimamente como mecanismo de orientação para os pais, sem servir como um inaceitável mecanismo de censura”¹⁴¹.

O manifesto foi articulado diretamente por Luis Erlanger, diretor da Central Globo de Comunicação, como descrito na coluna de Monica Bergamo no dia seguinte¹⁴². A mesma coluna dá nota sobre a não assinatura de Fernanda Torres ao manifesto, que ajuda a entender a temperatura daquele momento.

A atriz Fernanda Torres diz que não foi procurada, mas que provavelmente ‘não assinaria’ o manifesto. Ela diz não ser a favor do ‘vale-tudo na TV’ mas afirma que leu pareceres que diziam que a proposta abria brechas para o governo ‘punir as TVs’. ‘Não ficou suficientemente claro para mim’, afirma.

¹³⁹ O GLOBO. Artistas vêem censura em classificação de TV. O País, p. 14. 7 fev. 2007.

¹⁴⁰ <https://www.abaixoassinado.org/abaixoassinados/59>

¹⁴¹ O GLOBO. Classificação indicativa, sim. Impositiva, não. O País, p. 9. 10 jul. 2007.

¹⁴² <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/ilustrad/fq1107200707.htm>

Curiosidade: Andrucha Waddington, marido de Fernanda, e a mãe dela, Fernanda Montenegro, assinaram o texto¹⁴³.

O manifesto vinha cerca de 40 dias depois de uma reunião organizada pela ANDI com o Ministério da Justiça em que foi entregue um manifesto de mais de 100 organizações e personalidades da sociedade civil favoráveis à nova política de classificação indicativa. Entre os signatários estavam associações de psicólogos, associações de mídias públicas, Fundação Abrinq pelos Direitos da Crianças, a Pastoral da Criança, a MTV Brasil, a Sociedade Brasileira de Pediatria e, entre as pessoas físicas, Dalmo Dallari, Eugênio Bucci, José Carlos Dias, José Gregori, Hélio Bicudo e Miguel Reale Jr.

A assinatura da Pastoral da Criança no manifesto entregue pela ANDI ao ministro Tarso Genro levou a um episódio que demonstra o empenho das empresas de televisão em disputar o campo das entidades da sociedade civil. Um mês após a assinatura favorável à posição do Ministério da Justiça, a Pastoral decidiu manifestar apoio à posição das empresas de televisão. A notícia foi veiculada em matéria do jornal O Globo no dia 6 de julho, intitulada “Pastoral da Criança pede classificação só indicativa”.

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 Bisciaia - 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 impositivo¹⁴⁴.

Há fortes indícios de que a mudança de posição se deveu a pressão das emissoras. A Pastoral da Criança foi apoiada pelo Criança Esperança, de iniciativa da Globo, desde 1997¹⁴⁵, e recebia cerca de R\$ 2,5 milhões por ano da campanha. Embora a maior parte dos recursos da Pastoral sejam públicos, o valor recebido do Criança Esperança equivalia a cerca de 50% das receitas de doação (ROMÃO, 2010, p. 255). Entrevistados relataram diálogos com gestores da Pastoral em que eles diziam que a Globo teria ameaçado retirar apoio. Além disso, a carta da Pastoral ao Secretário Nacional de Justiça foi notícia em *O Globo* dois dias antes de ter sido postada ao seu destinatário.

¹⁴³ <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/ilustrad/fq1107200707.htm>

¹⁴⁴ O GLOBO. Pastoral da criança pede classificação só indicativa. 6 de julho de 2007.

¹⁴⁵ <http://redeglobo.globo.com/acao/noticia/2013/03/ha-30-anos-pastoral-da-crianca-traz-melhorias-milhares-de-pessoas.html>

Perguntado sobre se haviam aberto diálogo com a Pastoral da Criança e com outras entidades, como o Conselho Federal de Psicologia, o diretor-geral da Abert, Luis Antonik, desconversou, mas expôs uma posição crítica ao que ele interpreta como excesso de ideologização de algumas entidades da sociedade civil.

Aqui no Brasil, você tem um problema, principalmente a partir do governo Lula, que você tem uma ditadura de minorias. Eu chamo assim como ditadura de minorias. Por que isso é importante? Porque você acabou perdendo totalmente o diálogo com estas entidades. Elas são muito ideológicas. Você falou no Conselho de Psicologia. Por exemplo, o Conselho de Psicologia eu acho fundamental para qualquer coisa que você vai fazer. Mas é impossível de você falar com o Conselho de Psicologia, porque se eu disser que eu vou fazer assim, ele ideologicamente se posiciona da forma contrária. Isso acontece com 99% dessas entidades. Então entidades, por exemplo, até internacionais: Artigo 19, Fundação Ford. Esses caras todos são contra a mídia. Todos, todos, todos. Falam em monopólio da mídia no Brasil. Então nós, infelizmente, perdemos o diálogo com essas entidades. Mas mantemos diálogo com entidades importantes. Por exemplo, o Ministério Público. Nós não perdemos o Ministério Público de vista. Porque ele está cada dia melhor, é muito preparado, e ele é muito influente neste processo todo. Agora, por exemplo, durante o governo Lula, [com] esses ministérios voltados para a área social [foi] impossível de manter qualquer tipo de diálogo. Conanda, coisas assim, que poderiam ter um papel muito relevante na defesa dessas minorias... porque hoje, você pode ver que as minorias comandam o país, o corporativismo tomou conta. E você acaba no próprio jornalismo sempre dedicando metade do teu tempo para essas minorias. (ANTONIK, 2017)

O discurso de Antonik evidencia a impossibilidade de diálogo entre as empresas e parte da sociedade civil. Ao mesmo tempo, mostra a disputa que se dava sobre o Ministério Público, ator relevante pelo papel que lhe atribuiu a Constituição Federal de 1988.

O envolvimento do Ministério Público Federal

Durante o processo da classificação indicativa, a atuação do Ministério Público Federal foi quase que unanimemente favorável às medidas propostas pelo Ministério da Justiça. Até 2000, na verdade, o Ministério da Justiça era entendido como polo passivo nas ações propostas por procuradores, por ser responsável pela ausência de uma política de classificação. Porém, ao perceber a fragilidade da política, o próprio MPF optou por uma outra estratégia, como aponta o membro do GT de Comunicação Social da Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão, Domingos Sávio Dresch Silveira.

Nesse primeiro momento, o departamento de classificação indicativa era alguém de quem se demandava ou alguém que virava réu. A percepção de que era preciso estar ao lado, estar junto, trabalhar como aliados, enfim, um

objetivo que era de todo mundo, que era de defender essa política pública, eu acho que foi uma construção importante. Eu acho que esse processo produziu uma virada. Que o nosso papel não era só de mandar, o nosso papel era estar junto, defendendo aquelas políticas públicas. De uma hora para a outra, a gente se viu lado a lado e abraçado com aquele que, muitas vezes, tinha sido nosso réu. (SILVEIRA, 2017)

De fato, a Subprocuradora Geral da República Ela Wiecko, à época à frente da Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão (PFDC), conta que surgiu daí a proposta de montar um Grupo de Trabalho de Comunicação Social que reunisse procuradores de várias partes do país preocupados com a mesma questão. E que a relação com o Ministério da Justiça passou a ser de parceria. “Essa estratégia foi desenvolvida pelo grupo, mas ela foi fomentada por esses parceiros do governo”, diz Wiecko (2017).

A atuação do MPF em relação à questão da classificação indicativa foi eminentemente política.

Esse processo da classificação indicativa, foi talvez, e de uma forma mais clara, um dos primeiros momentos em que a Procuradoria, grupos dentro da Procuradoria e do gabinete da PFDC se articularam na defesa de uma política pública fora desse espaço que é mais próprio da gente, que é do processo, que é da Justiça. (SILVEIRA, 2017)

Alinhado a entidades da sociedade civil e ao Ministério da Justiça, o MPF participou de debates públicos, produziu estudos e informes, fez audiências com ministros dos tribunais superiores. Isso fez a Abert procurar por pelo menos duas vezes a subprocuradora Ela Wiecko, o que, contudo, não gerou qualquer mudança de posição do MPF. A defesa feita pelo MPF em relação à nova classificação chegou a colocar os procuradores envolvidos em confronto com o Ministério da Justiça, especialmente em função de adiamentos seguidos da validade da regra de cumprimento da classificação em todos os fusos horários. Em janeiro de 2008, a PFDC chegou a entrar com um mandado de segurança contra o ministro Tarso Genro por conta de um desses adiamentos.

A parceria do Ministério da Justiça com o MPF e com entidades da sociedade civil, em especial a ANDI, é considerada chave por alguns entrevistados para explicar porque o processo de 2007 gerou resultados mais concretos que os de 2000 e de 1990. A articulação entre Ministério da Justiça, MPF e ANDI a partir de 2004 se estabeleceu a partir da proposta do Ministério de que a participação social se tornasse parte da estratégia de conquista de legitimidade para a classificação indicativa. Tanto representantes do Ministério da Justiça quanto da ANDI sustentam que a capacidade de mobilizar amplos setores sociais, do campo de psicologia, pediatria, direito e comunicação, deu respaldo social e político para o Ministério da

Justiça ir até o fim e publicar a portaria definitiva 1220/2007 com a nova política para classificação indicativa.

De fato, no caso da ANDI, além da mobilização de parceiros, ela produziu pelo menos três grandes estudos técnicos que ajudaram muito na articulação pública, manteve contatos diários com os jornalistas para buscar impactar a cobertura sobre o tema e participou de todas as negociações ampliadas com o Ministério da Justiça.

Nesta disputa de estratégias, em que empresas de televisão, de um lado, e ANDI e Ministério da Justiça, de outro, buscavam ampliar a mobilização para envolvimento de parceiros, havia também um esforço de inibir o envolvimento de parceiros na frente adversária.

Correspondência datada de abril de 2007 mostra o esforço do Ministério da Justiça em reverter a posição do Conselho Federal da OAB, que havia sido autor, em 2000, da ADI 2398, que questionava a portaria 796/2000 publicada por Gregori. A troca na presidência do Conselho, com a entrada de Cezar Britto, tornava o quadro mais favorável a uma rediscussão da posição da entidade. No ofício, o diretor do DEJUS, José Eduardo Romão, apresentava as posições do Ministério, apontava para as mudanças ocorridas desde 2000 e solicitava audiência do Secretário Nacional de Justiça, Antonio Carlos Biscaia, com a entidade. A posição apresentada pela entidade na audiência realizada no Senado Federal em 27 de junho de 2007¹⁴⁶ mostra que houve de fato um deslocamento em sua posição – de contrária para neutra em relação a alguns pontos e favorável em relação a outros.

Por parte das empresas, além da pressão sobre a Pastoral da Criança, houve o esforço de manter a Unesco longe da defesa da nova classificação. O órgão das Nações Unidas tem atuação tanto na área de comunicação como na de educação, e em geral se referencia nas suas posições internacionais para se posicionar em relação a temas polêmicos. Em 1997, a organização chegou a organizar uma pesquisa de opinião em parceria com o Ministério da Justiça, mostrando apoio popular à implantação da classificação indicativa. Em 2002, publicou livro junto com o Ministério da Justiça, *Perspectivas sobre a criança e a mídia*, que trata de forma crítica sobre a relação de mídia e infância. Contudo, no período de mais intenso debate público no país, a atuação da entidade foi controversa. Primeiro, no período do debate mais aquecido, a Unesco não se manifestou, mesmo contando com posições favoráveis a definição de horários protegidos para criança e adolescente.

Naquele momento, a representação da Unesco no Brasil buscou interlocutores da sociedade civil para entender mais sobre o poder da Globo no país e sobre as consequências do

¹⁴⁶ Ver seção Difusão e publicação de opiniões e informações.

que significava manter uma agenda de defesa da regulação das comunicações no Brasil, em especial em relação ao tema da classificação indicativa, e que tipo de impacto político poderia haver para o funcionamento da organização no país. A explicação sobre a hesitação estava no fato de a entidade atuar, desde 2004, em parceria com a Rede Globo na campanha Criança Esperança.

Em 2011, Unesco e Ministério da Justiça firmaram acordo de cooperação PRODOC para realização de uma série de consultorias e estudos de apoio em relação à classificação, em um momento em que o tema era questionado no Supremo Tribunal Federal e em que o Ministério da Justiça buscava aprofundar a compreensão sobre os efeitos e o impacto da política já implantada. Estudos realizados no âmbito desse PRODOC chegaram a ser citados por ministros do STF no julgamento da ADI 2404. A partir de 2012, contudo, o projeto começou a sofrer boicote interno, o que dificultou a execução de recursos já repassados pelo Ministério da Justiça à Unesco. À época, funcionários da Unesco chegaram a se abrir com interlocutores dizendo que tinham uma parceria relevante com a Rede Globo e que não queriam, por meio do projeto, gerar efeitos colaterais nessa parceira relevante. Só em 2014, depois de forte tensionamento político entre o Ministério da Justiça e a Unesco, foi possível finalizar a execução das atividades previstas.

O temor da Unesco em relação à parceria não parecia injustificado. A Globo, de fato, já havia entrado em confronto com o parceiro anterior, a Unicef, por conta de um desentendimento sobre um projeto, o que fez a emissora romper o contrato com a Unicef e optar por mudar a parceria do Criança Esperança para a Unesco.

Análise das táticas utilizadas

A estratégia de mobilização de parceiros foi utilizada pelas empresas de televisão e pelos setores que defendiam a nova classificação – Ministério da Justiça e organizações da sociedade civil, capitaneadas pela ANDI. Em ambos os casos, o objetivo da estratégia era ampliar o rol de apoios e conquistar aliados públicos para sua posição, de forma a ampliar a legitimidade de seus pleitos. Dentro dessa estratégia, pode-se dizer que as empresas de televisão mobilizaram as seguintes táticas:

- **Repercussão dos argumentos na voz de artistas e entidades de classe** – no momento em que o debate sobre a classificação indicativa ganhou o espaço público, as empresas

conseguiram envolver vozes de artistas e outros parceiros de forma a dificultar a interpretação de uma atuação meramente corporativa com finalidade comercial.

- **Pressão direta sobre parceiros para reverter apoio** – as empresas de televisão utilizaram-se de sua condição de parceiras históricas de determinadas organizações, como Pastoral da Criança e Unesco, para reverter posições ou inibir apoios.

Da parte do Ministério da Justiça, além da capacidade de envolver a ANDI e organizações da sociedade civil, houve a conquista do apoio de uma instituição politicamente ‘pendular’, o Ministério Público Federal, que de adversário (por processar o Ministério da Justiça em função da inexistência de política sólida) passou a parceiro, envolvido politicamente na luta em prol da nova política de classificação indicativa.

Judicialização¹⁴⁷

A judicialização foi utilizada desde 1990 como estratégia pelas empresas de televisão no embate contra os atos do Poder Executivo que vinculavam faixas etárias e faixas horárias. Nas ações em que as empresas tinham legitimidade jurídica para apresentar diretamente, elas foram proponentes. Em outros casos, como as ações diretas de inconstitucionalidade, as petições iniciais foram apresentadas por outras partes legítimas – partidos políticos e Conselho Federal da OAB – e as empresas entraram como apoiadoras, na figura de *amicus curiae*.

É importante notar que a estratégia de judicialização não foi utilizada de forma isolada pelas empresas, mas manteve todo o tempo relação com as outras estratégias de pressão contra iniciativas do Poder Executivo, buscando barrar a validade dos atos publicados pelo Ministério da Justiça. O ex-Secretário Nacional de Justiça, Antonio Carlos Biscaia, destaca que em várias ocasiões as empresas de televisão apresentavam a possibilidade de ingressar no judiciário como uma espécie de ameaça.

[O discurso era] ‘nós queremos uma solução aqui que atenda os interesses no campo administrativo. Nós não queremos entrar no judiciário’. Quer dizer, sempre algum tipo de ameaça. É lógico, qualquer pessoa que sofre lesão a seus direitos recorre ao judiciário. Isso não é ameaça. Então se acham que legitimamente nada pode ser feito, ingressem no judiciário. Mas sempre isso é colocado com uma ‘conotação’ ameaçadora, assim ‘vamos ao judiciário’, mas isso para mim não tem problema algum. (BISCAIA, 2017)

¹⁴⁷ Nesta seção serão abordadas todas as iniciativas com relação com o tema, à exceção da ADI 2404, apresentada pelo PTB em 2001 contra o Estatuto da Criança e do Adolescente, que ganhou impulso a partir de 2011 e acabou sendo julgada procedente em 2016. Pela importância e especificidade do caso, ela será apresentada em separado no próximo capítulo.

No período de 1990 a 2007, foram quatro ações diretas de inconstitucionalidade apresentadas, três por partidos políticos (PSB, PTB e PPS) e uma pelo Conselho Federal da OAB. Elas sempre foram apresentadas logo após a publicação das portarias. Além delas, houve quatro mandados de segurança, autuados em 22 de novembro de 2000 no Superior Tribunal de Justiça pela Abert e por associações regionais das empresas de televisão.

Não é possível apurar as eventuais motivações políticas dos partidos que ingressaram com as ações diretas de inconstitucionalidade. Contudo, parece relevante identificar que no momento em que propôs a ação 2404, em 2001, o PTB era presidido por José Carlos Martinez, ex-tesoureiro da campanha de Collor, que era dono da Rede OM de televisão, responsável pela exibição do filme Calígula – cuja exibição foi suspensa no Rio de Janeiro por conta da classificação indicativa.

A estratégia das ações diretas de inconstitucionalidade esbarrou, nos três primeiros casos, na tentativa de se impugnar portarias que não eram atos normativos primários cujo fundamento de validade decorria diretamente da Constituição, mas sim atos secundários, por estarem sustentadas em previsão legal do Estatuto da Criança e do Adolescente. Nas três ações, o STF julgou que poderia até haver ilegalidade, mas que não poderia se declarar inconstitucionalidade de uma portaria que regulamenta uma lei. A estratégia das empresas só vingou quando o pedido foi pela impugnação do artigo do Estatuto da Criança e do Adolescente que determina a sanção de multa para programação veiculada fora do horário autorizado pelo Ministério da Justiça. Mesmo assim, a ação apresentada no início de 2001 só começou a ser julgada em 2011.

Durante a discussão no Poder Executivo, a ADI mais importante na estratégia política das empresas foi a 2398, apresentada pelo Conselho Federal da OAB em 2001¹⁴⁸. Em outubro de 2006, a ação foi extinta sem exame de mérito, como já tinha acontecido com ação que questionava a portaria 773/1990. Contudo, o Conselho Federal da OAB entrou com agravo regimental logo em seguida da decisão, que foi apresentado em mesa para julgamento em novembro daquele ano. A ação teve seu julgamento iniciado em fevereiro de 2007, no mesmo dia em que empresas e governo estavam reunidos buscando afunilar a negociação da nova portaria que seria publicada dias depois.

¹⁴⁸ A ADI 2404 se tornaria mais importante depois, por derrubar a multa em caso de descumprimento da recomendação horária, mas seu julgamento só iniciaria depois de encerrado o processo político de negociação com o Poder Executivo.

O fato de a ação não estar na pauta prevista para aquele 2 de fevereiro de 2007 e entrar em julgamento no meio de uma sessão do STF levou à leitura, por parte especialmente de integrantes do Ministério da Justiça e de organizações da sociedade civil, de que as empresas teriam forte capacidade de influência sobre os ministros. Um advogado que à época assessorava um dos ministros disse naquele momento a interlocutores que a pressão da Abert teria conseguido que o relator Cezar Peluso colocasse a ação para julgamento mesmo fora da pauta. O mesmo advogado, contudo, contatado para entrevista para esta tese, disse que não via com estranhamento o agendamento da ação fora da pauta, já que ela se encontrava pronta para julgamento. Segundo ele, o julgamento repentino da ação representou apenas o desejo de o STF enfrentar temas constitucionais mais relevantes do que toda a agenda tributária e financeira que compunha a maior parte da pauta do Tribunal.

De toda forma, tanto o relator da ação (ministro Cezar Peluso) quanto o presidente da sessão (ministro Gilmar Mendes, substituindo a ministra Ellen Gracie, que estava na sessão de abertura do Congresso Nacional), personagens fundamentais para a ação entrar em julgamento fora da pauta, votaram contra o provimento do agravo da OAB, ou seja, contra o interesse das empresas de televisão. A votação naquele dia terminou em 5 x 5. Deram provimento ao agravo os ministros Marco Aurélio, Eros Grau, Carmen Lucia, Ricardo Lewandowski e Joaquim Barbosa. Negaram o provimento, além de Peluso e Mendes, os ministros Carlos Ayres Britto, Celso de Melo e Sepúlveda Pertence. A votação só foi finalizada no dia 25 de junho de 2006, quando a ministra Ellen Gracie acompanhou os ministros que negaram provimento ao recurso. É importante notar que não estava ainda em debate o mérito da ação. Os ministros que votaram a favor do provimento ao recurso apenas indicaram que o ato normativo em debate poderia ser contestado naquela via de controle de constitucionalidade.

Também parece relevante ressaltar que, ainda que tenham tido condição de influenciar que o julgamento acontecesse – o que é possível, ainda que não evidente –, as empresas de televisão não obtiveram voto favorável nem do relator nem do presidente da sessão. Ou seja, sua capacidade de influência, neste caso, limitou-se à agenda do STF, e até possivelmente à posição de alguns ministros, mas não foi decisiva para o caso.

Ainda assim, o fato de a judicialização ter sido usada como estratégia de desconstrução do espaço de negociação com o Executivo gerou, na visão de José Eduardo Romão, um risco de esvaziamento do espaço público.

O que nós do MJ e também os defensores da classificação mais tínhamos 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. (ROMÃO, 2010, p. 228)

O fato de o julgamento ter empatado naquele momento fez com que esse risco fosse mitigado. Na semana seguinte ao julgamento, representantes da ANDI, Conanda, Universidade de Brasília e o Ministério Público Federal procuraram a ministra Ellen Gracie para colocá-la a par das negociações que vinham ocorrendo e defender a perspectiva de que a portaria não deveria ter sua constitucionalidade apreciada naquela ação. Essa foi a posição confirmada pela ministra em seu voto de desempate, em junho de 2006.

Última a ser apresentada, a ADI 3907 não durou 10 dias. Foi protocolada pelo PPS no dia 20 de junho de 2006 e teve seguimento negado no dia 28. Assim, esbarrando na interpretação do STF de considerar as portarias atos cujo controle não deveria se dar em sede de ações diretas de inconstitucionalidade, tais processos judiciais, embora importantes para o embate político, só tiveram qualquer efeito jurídico em 2016, quando o objeto de questionamento era um dispositivo legal, previsto no ECA.

Antes de 2016, a medida jurídica de maior impacto para o debate no Poder Executivo havia sido o mandado de segurança 7282, apresentado em 2000 no STJ contra a portaria 796/2000. A suspensão da validade do artigo 2º da portaria 796 por liminar do presidente do STJ, Paulo Roberto da Costa Leite, foi essencial porque teve o efeito político de interromper as tentativas do governo Fernando Henrique Cardoso em avançar na nova política de classificação. Naquele momento, o presidente do STJ avaliou a decisão liminar no lugar do relator, por conta do recesso forense¹⁴⁹, e indicou haver “dúvida razoável quanto à inobservância de preceito básico da Constituição Federal”. Gregori, em entrevista à tese, avaliou a decisão como uma “gambiarra jurídica” de um ministro que tinha como objetivo “se aprumar com a mídia” (GREGORI, 2017). O mérito do processo, contudo, nunca foi julgado. Em 2005, o então relator João Otávio Noronha decidiu pela extinção do processo, sem exame de mérito, em função de o Governo Federal ter estabelecido, em novembro de 2002, um comitê interinstitucional para definir critérios para a classificação. Contudo, provocado pela Abert em 2007 para apreciação do agravo regimental pendente de julgamento desde aquela decisão de 2005, em meio à fase auge do debate com o Ministério da Justiça, Noronha resolveu reestabelecer a liminar que

¹⁴⁹ O relator naquele momento era o ministro Paulo Gallotti que, em função de não ter recebido até o início do recesso, as informações solicitadas do Ministério da Justiça, solicitou que os autos fossem levados à consideração do presidente do STJ. Posteriormente, a relatoria foi passada ao ministro João Otávio Noronha.

suspendia os efeitos do art. 2º da portaria 796, de modo que ficava inaplicável a vinculação etária e horária.

Ouvida antes da decisão, a Advocacia Geral da União questionou fortemente o pedido da Abert, alegando que faltavam o *periculum in mora* e o *fumus boni iuris*, condições para a concessão da liminar. Segundo a AGU, a liminar só poderia se justificar se não tivesse havido fatos novos desde então. Mas o artigo 2º tinha se mantido válido entre 2005 e 2007, e não teria havido qualquer prejuízo aos seus impetrantes. A AGU alegou que, ao contrário, a concessão de liminar geraria um *periculum in mora* reverso, para as crianças. Ainda assim, a decisão do ministro Noronha foi por conceder a liminar, o que teve papel relevante no cenário da disputa que acontecia naquele primeiro semestre de 2007. O mandado de segurança só perdeu peso em função da definição do STF sobre a impossibilidade de controle de constitucionalidade da portaria. Com a republicação da norma de vinculação em novo ato (portaria 1.220, em julho de 2007), o mandado de segurança 7282 acabou perdendo sentido. O processo seria efetivamente extinto pelo STJ em fevereiro de 2010, sem resolução de mérito, por conta da perda de objeto.

O fundamental de se compreender aqui é que a judicialização foi usada, desde o início, não apenas como medida de proteção a direitos supostamente violados, mas como estratégia política para pressionar o Poder Executivo, ao tentar anular a validade das portarias editadas. Importante notar também que o STJ se mostrou, durante o período, mais permeável à pressão das empresas de televisão do que o STF. A situação só mudaria de figura na ADI 2404, julgada em 2016, anos após a definição do processo da nova classificação no Poder Executivo, que estava regida pela portaria 1.220/2007. Pela importância do episódio e pelo fato de não estar diretamente ligado às estratégias de pressão política das empresas de televisão sobre o Poder Executivo, mas sim sobre o Judiciário, ele será tratado no próximo capítulo.

Capítulo 5. O caso da classificação indicativa: as estratégias e táticas de pressão *peculiares* sobre o Poder Executivo

Todas as estratégias tratadas até agora precisam ser compreendidas a partir do lugar que as empresas de televisão ocupam na dinâmica política do país, mas não são exclusivas da atuação destas empresas como grupo de interesse. Ao contrário, fazem parte do ferramental de estratégias disponíveis para qualquer setor que busque incidir politicamente sobre o Poder Executivo.

Neste capítulo, serão analisados os usos de estratégias *peculiares* das empresas de televisão, vinculadas ao controle que elas têm de recursos políticos, notadamente o controle de acesso à esfera pública. A avaliação do uso destes recursos permite compreender em que medida as empresas se utilizaram diretamente da condição de concessionária do serviço de televisão para defender seus próprios interesses. Dois aspectos são de especial interesse. O primeiro é a utilização – ou não – do espaço em televisão como barganha, ou seja, como moeda de troca explícita ou implícita na negociação política. A segunda é constatar se houve a utilização direta da programação de televisão em seu favor, sem relações de barganha com o campo político, mas com efeitos de incidência direta sobre a opinião pública.

A barganha como tática política

O controle sobre parte significativa do espaço público dá às empresas de televisão o controle sobre um recurso de enorme valor estratégico. Um dos objetivos da tese foi pesquisar em que medida este recurso foi usado como instrumento de barganha no processo de negociação. De outro lado, havia também o interesse de descobrir se o Poder Executivo, por controlar recursos administrativos e financeiros de interesse das empresas de televisão, teria usado essa condição para estabelecer qualquer tipo de pressão ou chantagem sobre as empresas de televisão.

A questão é bastante delicada para ser tratada publicamente por qualquer parte. Negociações com este tipo de moeda, se existem, são estranhas ao processo democrático e não seriam reconhecidas abertamente pelas empresas ou por integrantes do Governo Federal. Ainda assim, a pesquisa mostrou que o questionamento direto a cada uma das partes sobre a atitude da outra poderia trazer à luz aspectos importantes da relação e, assim, a questão sobre o uso de barganha foi apresentada a todos os entrevistados. De fato, a inclusão da pergunta nas

entrevistas semiestruturadas ajudou a revelar aspectos relevantes da relação entre empresas de televisão e governo. Nesta seção, mais do que em outras, optou-se pelo anonimato da maior parte das declarações, a qual foi assegurada aos entrevistados para permitir a exposição.

Não houve, nem por parte das empresas, nem por parte do governo, nenhuma afirmação de que a parte adversária tenha usado a barganha explícita como estratégia de pressão no caso da classificação indicativa. Por parte das empresas, as afirmações foram de que esta estratégia nunca foi utilizada pelos governos, e que não caberia na relação que se dá entre empresas de televisão e Poder Executivo.

Nenhuma pessoa responsável de governo falaria disso com representante qualificado da mídia. Não tem, porque isso seria uma declaração de guerra, né? (...) Comigo, como representante de mais de uma década, em Brasília, do grupo Globo, isso nunca aconteceu, talvez possa ter acontecido com outra pessoa... (GUIMARÃES, 2017)

Ainda assim, um dos representantes das empresas afirmou que só teve certeza de que a política de classificação indicativa não era uma forma de pressão para alterar o comportamento cotidiano das empresas “quando se deixou claro que jornalismo e programas ao vivo estavam fora” (NOVAES, 2017). O que teria havido foram pedidos, por parte do Ministério da Justiça, de que as empresas retirassem as ações judiciais que mantinham, mas sem relacionar este pedido a nenhuma barganha. Segundo Novaes, o fato de eles nunca terem cedido aos pedidos do Ministério da Justiça não mudou a relação que havia entre emissoras e governo.

Por parte do Poder Executivo, alguns ex-integrantes disseram ter ouvido falar de ameaças explícitas de cobertura negativa por parte das emissoras, mas nenhuma menção foi feita em primeira pessoa. As menções foram todas de boatos, sem qualquer evidência. O que, sim, houve, por parte de vários ex-dirigentes do Poder Executivo, foram menções de um tipo de barganha implícita, em que as empresas utilizavam da cobertura sobre outros temas como forma de passar recados. Como aponta um ex-integrante do Ministério da Justiça:

O que estava sempre presente era um jogo de ameaças veladas o tempo inteiro. Eles não faziam debate para valer sobre classificação indicativa, era “a relação com o Ministério da Justiça não está boa”, “vamos noticiar crise na Funai, vamos noticiar Fernandinho Beira-Mar, segurança pública, não sei o quê”. Ou seja, essa era a visão que o ministro tinha muito claramente, ele falava disso: aumentavam as porradas no Ministério da Justiça e no ministro porque a gente não resolvia a classificação indicativa.

De acordo com o entrevistado, esta prática chegou a ser questionada pelo então ministro em reunião com as empresas de televisão. Segundo ele, “[as empresas] não passaram recibo,

mas também não [falaram] ‘ah, [não fazemos isso] de jeito nenhum’”. A avaliação é reveladora de um mecanismo de funcionamento da relação entre empresas e governo.

No fim, Brasília funciona assim: qual o JN de hoje, entendeu? E aí você toma três JNs seguidos, de coisas tipo: 5 minutos contra o Ministério da Justiça. Para tudo, para tudo, né? Acho que hoje menos do que na época, não tinha Facebook e tal, mas era um ritual assistir ao JN na sala do ministro. Era um ritual isso, 8 e pouco ligava, ficava lá todo mundo palpitando sobre o que era, de repente, quando vem, assim, três, quatro... ‘precisa conversar com os caras’. Era um pouco assim. Brasília funciona muito assim, né?

Esta perspectiva foi confirmada como percepção por muitos outros entrevistados. Um ex-integrante do primeiro escalão do Governo Federal aponta a pressão via cobertura negativa como um “comportamento ordinário em todas as instituições privadas de comunicação”. Outra alta autoridade do governo explicitou cautela na interpretação de barganha implícita, mas disse que, independentemente de ser este ou não o objetivo das emissoras, notícias negativas eram interpretadas como pressão.

É difícil fazer essa avaliação por alguns motivos. Primeiro porque o intérprete de fatos é um intérprete enviesado sempre. Então, poderia haver, em determinados momentos, uma efetiva insatisfação, e aí, portanto, uma dureza muito clara, uma manifestação de dureza na crítica, como podia haver coincidências que você considerava aquilo um recado. É difícil dizer quando havia e quando não havia.

Entrevistador: Mas deixa então eu fazer a pergunta de outra forma: em algum momento isso foi interpretado como recado?

Com certeza. Com certeza. Pronto, feita essa pergunta desse jeito, com certeza. Se era um recado ou se não era um recado, é difícil dizer. Mas com certeza, em momentos, você faz o acompanhamento de mídia, não só o MJ faz, a Presidência da República, a Secretaria de Comunicação, a Secom faz um acompanhamento de mídia, e vê, monitora qual é o grau de crítica, qual é o grau de incisividade na crítica. Isso indiscutivelmente, isso acontece com certeza. Esse monitoramento gera uma interpretação, e essa interpretação, muitas vezes, recai: ‘ah, eles estão batendo’. E aí, se estavam ou não estavam, por alguma razão ou não, ninguém nunca vai dizer. Pelo menos, eu nunca fui testemunha de alguém dizendo: ‘não, realmente a gente estava mandando um recado’. Ninguém nunca disse isso, ou pelo menos, eu nunca assisti a isso. E também nunca ninguém apresentou uma contrapartida, ou pelo menos, eu nunca assisti a ninguém virar e falar [isso].

Frente às repetidas declarações similares de entrevistados da ocorrência deste tipo de prática inclusive no processo de decisão sobre a política de classificação indicativa, incluiu-se nesta investigação uma pesquisa especificamente sobre a cobertura do Jornal Nacional no

período de 1º de dezembro de 2006 a 31 de julho de 2007, buscando coletar matérias que tratassem ou citassem qualquer dos seguintes temas/palavras chave:

- Ministério da Justiça
- Funai
- classificação indicativa
- crime organizado
- segurança pública
- Polícia Federal

O objetivo dessa pesquisa foi testar a hipótese de que o Jornal Nacional pudesse ter sido usado durante o processo de negociação da classificação indicativa para pressionar politicamente o Ministério da Justiça. Por conta de limitadores de tempo¹⁵⁰ e recursos¹⁵¹, a análise foi feita a partir das sinopses detalhadas das matérias, cedidas pela área de acervo da própria Globo. As sinopses descrevem cena a cena as matérias exibidas, dando inclusive o conteúdo das falas dos entrevistados.

Houve, no período de oito meses, a seguinte quantidade de matérias com menção explícita aos termos de busca:

Termo pesquisado	nº de ocorrências
Ministério da Justiça	10
Funai	5
crime organizado	14
segurança pública	26
Polícia Federal	157
classificação indicativa	3

Há intersecção entre os termos pesquisados, portanto o número de ocorrências não pode ser simplesmente somado. Durante o período, houve uma série de acontecimentos que

¹⁵⁰ Esta pesquisa específica não estava prevista no início do trabalho, mas mostrou-se importante para testar hipótese que surgiu durante a pesquisa planejada. A análise detalhada de cada vídeo demandaria um tempo não disponível.

¹⁵¹ A Globo não disponibiliza online as edições do Jornal Nacional desta época. Frente a isso, foi necessário solicitar a pesquisa para sua área de acervo, que forneceu as sinopses detalhadas de cada matéria, a um custo de R\$ 300 por toda a pesquisa. Contudo, para acesso aos vídeos, a emissora cobraria R\$ 200 por cada um, o que inviabilizou em definitivo a análise de cada matéria em vídeo.

justificam parte da quantidade de matérias listada acima: em janeiro, a decisão e o início das operações da Força Nacional no Rio de Janeiro; em fevereiro, o caso do assassinato do menino João Hélio, arrastado por um carro, que ensejou matérias sobre violência e segurança pública; de abril a julho, oito operações especiais da Polícia Federal, algumas delas com grande repercussão, como a operação Furacão, que tratou da máfia do jogo ilegal, ou a operação Navalha, que investigou fraudes em obras públicas.

Todas as sinopses foram analisadas, buscando avaliar a noticiabilidade dos temas. É relevante notar que, como destacado nos capítulos anteriores, a noticiabilidade e o valor-notícia são reveladoras de processos complexos de negociação entre atores políticos e jornalistas (COOK, 1998, p. 12) e em geral os critérios das emissoras promovem a dramatização dos fatos políticos e fazem prevalecer um enquadramento episódico, com foco em eventos (ALDÉ e VASCONCELLOS, 2007; WAISBORD, 2000; PORTO, 2011; IYENGAR, 1991). Para fins deste estudo, portanto, a opção foi adotar um critério de noticiabilidade simples, análogo ao adotado pelas próprias emissoras, buscando compreender o quanto a matéria trata ou não de fato evidente e presente, com claro apelo jornalístico. As matérias que responderam positivamente a esses critérios foram desconsideradas. Foram retiradas também as matérias realizadas como desdobramento da cobertura de fatos relevantes, como a morte do menino João Hélio arrastado por um carro, em fevereiro de 2007. Foi feita então uma avaliação de matérias cuja abordagem fosse claramente crítica à atuação do Ministério da Justiça ou de órgão ligado a ele, como Funai e Polícia Federal. Por fim, foram relacionadas as matérias diretamente relacionadas à classificação indicativa. A combinação destes levantamentos levou a 14 matérias, entendidas como, simultaneamente, de noticiabilidade contestável e abordagem crítica.

O quadro abaixo apresenta uma síntese com data, título e duração das 14 matérias, além do fator de destaque sobre a noticiabilidade e abordagem que fez elas serem classificadas como passíveis de terem sido usadas como instrumento de pressão na disputa das empresas com o Ministério da Justiça sobre a nova política de classificação indicativa.

Data	Título	Duração	Fator de destaque
07/02/2007	Extração ilegal de madeira em reserva indígena do Pará	02'05"	Matéria fria. Destaca falta de fiscalização e uso de reserva indígena para plantio de maconha. Expõe Funai e Polícia Federal.

09/02/2007	Relatório indica que assaltos estão maiores do que os crimes ligados ao tráfico	02'05"	Reforça dimensão de insegurança pública. Não há, contudo, exposição direta do Ministério da Justiça.
12/02/2007	Problemas do sistema prisional no Brasil	02'28"	Matéria fria sobre tema da alçada do Ministério da Justiça. Diz que os presídios não conseguem recuperar os presos e apresenta visão extremamente crítica.
01/03/2007	Violência: necessidade de mudança no judiciário. 7ª matéria (série)	04'50"	Matéria bastante crítica ao Judiciário, que termina com foco no Ministério da Justiça
02/03/2007	Desnutrição infantil na aldeia de dourados onde os índios trocam cesta básica por bebida	01'59"	Matéria fria. Mostra situação crítica dos indígenas e expõe Funai.
08/03/2007	Atraso na emissão de passaportes em SP cria mercado ilegal	01'25"	Matéria fria, crítica à demora na emissão de passaportes por parte da Polícia Federal.
08/05/2007	Conferência promovida pela Câmara dos Deputados, pela Associação Nacional de Jornais e pela Unesco debate a liberdade de imprensa	01'36"	Matéria sobre ameaças à liberdade de imprensa coloca a classificação indicativa no foco central. Entrevista com Tarso Genro em que diz que a classificação indicativa pode ser rediscutida e que o direito à informação é sagrado e a liberdade de expressão é irrenunciável. Fala também que o interesse público deve ser preservado.
18/05/2007	Índios continuam cobrando pedágio na transamazônica depois da denúncia do JN	01'55"	Matéria mostra abuso dos indígenas. Entrevista de policial rodoviário atribuindo responsabilidade à Funai. Administrador da Funai é

			entrevistado, mas diz que situação pode agravar.
19/05/2007	Ação dos contrabandistas na Ponte da Amizade durante o dia perto da aduana	01'36"	Matéria fria, aponta dificuldade de fiscalização da Polícia Federal na ponte entre Brasil e Paraguai. Delegado da PF em Foz do Iguaçu fala claramente que não tem como manter policiais na ponte por 24 horas.
23/05/2007	O novo relatório da anistia internacional criticou o Brasil pela falta de investimento em segurança pública, por falhas no sistema carcerário, pelo aumento da violência e da corrupção no país		Nota curta e descontextualizada.
24/05/2007	Arthur Virgílio pede suspensão das regras de classificação etária para TV	00'47"	Fala da iniciativa de Arthur Virgílio contra a portaria do Ministério da Justiça. Matéria sem qualquer contraditório. É a primeira da emissora sobre o tema no JN. O senador fala em 'estado soviético'.
24/05/2007	Polícia Federal é criticada pela sua atuação na Operação Navalha	03'43"	Mostra críticas de Gilmar Mendes e Marco Aurélio Mello, ministros do STF, à atuação da Polícia Federal, em função dos vazamentos e prisões preventivas. Ministro Tarso Genro defende PF. Um atenuante é que, no dia seguinte, o Jornal Nacional veiculou a matéria que fazia contraponto do discurso crítico do

			dia anterior, com o Presidente Lula defendendo a Polícia Federal.
08/06/2007	Terras de reserva indígena eram loteadas e vendidas em Rondônia	01'33"	Mostra descaracterização da função das terras indígenas. Expõe ineficiência da Funai em fiscalizar.
11/07/2007	Nota sobre nova portaria classificação indicativa de programas de tv	01'12"	Não é matéria, é nota longa lida pelos apresentadores do JN. Cita crítica das empresas à política, mas não cita nenhuma posição do Governo Federal nem das ONGs favoráveis à classificação.

É difícil interpretar a justificativa de veicular ou não uma matéria jornalística. Mesmo sem responder a critério evidente e urgente de noticiabilidade, todos os temas tratados nessas matérias são de interesse público. Ao mesmo tempo, é notável que matérias de temática mais fria, mas de perspectiva crítica ao Ministério da Justiça, tenham sido veiculadas em períodos especificamente importantes da negociação entre empresas e governo. No início de fevereiro, nas datas próximas à publicação da portaria 264, foram veiculadas três matérias passíveis de serem consideradas como mecanismo de pressão. No início de março, uma semana depois de um forte processo de embate entre empresas e Ministério da Justiça, outras três matérias deste tipo foram veiculadas, ao mesmo tempo que o jornal *O Globo* voltava ao tema da classificação indicativa¹⁵². Na segunda quinzena de maio, quando se reabriram as negociações após o adiamento da entrada em vigor da portaria 264, foram cinco matérias com essas características.

É relevante notar que o conjunto de matérias veiculadas durante o período não permite dizer que prevaleceu uma abordagem crítica aos órgãos ligados ao Ministério da Justiça, à exceção da Funai. A ampla cobertura sobre as operações da Polícia Federal pode ser interpretada, inclusive, como um respaldo a ações do órgão. A despeito das matérias de viés negativo e noticiabilidade contestável mostradas na tabela, houve, durante todo o período, pelo menos duas reportagens que podem ser consideradas positivas para o Ministério da Justiça. Uma delas, veiculada no dia 14 de abril, é “Operação Furacão comprova que máquinas caça-níqueis se tornaram a principal fonte de lucro de alguns dos presos”, e tem foco principal no

¹⁵² Com as matérias “Sem consenso”, de 24/02/2007 e “Cineastas pedem revisão de classificação”, de 08/03/2007

Secretário Nacional de Justiça, Antonio Carlos Biscaia. Outra delas, veiculada no dia 9 de julho, três dias antes da publicação da portaria 1.220, trata da entrega do “PAC da segurança” (Pronasci) a Lula, e termina com declaração elogiosa de Rubem César Fernandes, do Viva Rio, ao plano.

O resultado do levantamento, com 14 matérias de noticiabilidade contestável e viés negativo concentradas em momentos chave da negociação política, materializa indícios fortes de que a Globo tenha utilizado a veiculação deste material como pressão ao Ministério da Justiça. Ainda que os resultados não permitam confirmar de forma assertiva a hipótese levantada pelo ex-dirigente do Ministério da Justiça, os indícios parecem fortes o suficiente para se entender esta como uma estratégia de barganha tácita das empresas com o Ministério da Justiça. De toda forma, estudos sobre outros processos políticos podem ajudar a compor um cenário de entendimento mais claro sobre essa estratégia das empresas de televisão na defesa de seus próprios interesses.

Uso da mídia e cobertura de imprensa

A análise da cobertura de televisão e de imprensa durante o processo de debate da política de classificação indicativa permite compreender em que medida as empresas de televisão utilizaram-se de sua condição de controladores do acesso à parte significativa da esfera pública para pressionar o governo e defender seus próprios pontos de vista. A avaliação da cobertura de TV tem centralidade na análise, em função de o foco da tese ser a atuação das empresas de televisão e de o espaço público televisivo ter caráter mais claro de impacto sobre o público e escassez de oferta, em função da natureza do serviço. Por sua vez, a cobertura de jornais e revistas permite observar em que medida a propriedade cruzada de empresas de televisão e veículos de imprensa impulsionou a mobilização de recursos adjacentes das empresas com significativo impacto no debate público.

Televisão

A análise sobre a cobertura de televisão para o tema da classificação indicativa entre dezembro de 2006 e julho de 2007 concentrou-se na TV Globo. A opção se justifica por três razões: em primeiro lugar, como fica claro pelo estudo de caso, a empresa foi a protagonista do enfrentamento à nova política de classificação indicativa, tendo mobilizado recursos financeiros e ativos simbólicos, como seu plantel de artistas, para combater a vinculação entre faixas

horárias e faixas etárias. Todas as outras emissoras tiveram papel declaradamente subjacente. Em segundo lugar, a emissora tinha à época – como segue tendo hoje – audiência significativamente maior que seus concorrentes, consolidada em mais de 40 anos de liderança, o que permite dizer que sua cobertura tem maior impacto público. Em terceiro lugar, os limites de tempo na realização da tese e a adoção de três abordagens metodológicas – entrevistas em profundidade, análise de documentos e análise de cobertura –, somados à ausência de acervos públicos por parte das emissoras de televisão, não permitiriam uma análise mais alargada.

A avaliação da cobertura da Globo buscou identificar todas as menções ao tema da classificação indicativa no Jornal Nacional – principal noticiário jornalístico da emissora – no período entre dezembro de 2006 e julho de 2007. Além disso, buscou-se identificar, por fontes secundárias, todas as outras abordagens do tema na programação da emissora.

No período analisado, o Jornal Nacional tratou três vezes do tema, sendo duas delas antes da decisão e uma delas no dia em que foi publicada a portaria 1.220. Em 8 de maio, foi veiculada reportagem sobre Conferência promovida pela Câmara dos Deputados, Associação Nacional de Jornais (ANJ) e Unesco sobre liberdade de imprensa. À época, a ANJ era presidida por Nelson Sirotsky, da RBS, afiliada do Grupo Globo na região Sul do país. A matéria, com 1’36” de duração, fala de ameaças à liberdade de imprensa em países da América Latina e depois veicula falas de Sirotsky e do ministro Tarso Genro. Naquele momento, a situação era favorável à posição do governo. A portaria 264 havia sido publicada em fevereiro e deveria entrar em vigor no dia 12 de maio. A edição da fala de Genro concentrou-se na afirmação de que a classificação indicativa poderia ser rediscutida, e na afirmação de que “o direito à informação é sagrado” e “a liberdade de expressão é irrenunciável”. Na reportagem, o Ministro da Justiça afirma também que o interesse público deve ser preservado. Três dias depois da veiculação da reportagem, a entrada em vigor da portaria foi adiada em 45 dias.

A segunda reportagem veiculada pelo Jornal Nacional sobre o tema é no dia 24 de maio de 2007, sobre o Projeto de Decreto Legislativo apresentado pelo senador Arthur Virgílio (PSDB-AM) para suspender a portaria 264, cuja vigência havia sido adiada. A matéria tem 47 segundos, diz que o senador considera a portaria inconstitucional e apresenta apenas o próprio parlamentar como fonte. As palavras do senador são as seguintes:

As emissoras, sim, elas devem definir e elas estão sujeitas à apreciação legal dos seus atos após. Não precisa vir o estado soviético dizer agora como eu devo educar minha filha de 12 anos. Minha filha de 12 anos eu educo, eu sei o que é bom pra ela e os outros pais e mães sabem o que é bom para os seus filhos também.

A matéria contém grave acusação em relação à portaria e ao governo, chamado de “estado soviético”, mas não ouve o Ministério da Justiça ou outra fonte divergente.

O último episódio de cobertura do Jornal Nacional sobre o tema no período é no dia da publicação da portaria 1.220, 11 de julho de 2007. A seguinte nota, com 1’12” de duração, foi lida pelos apresentadores William Bonner e Márcio Gomes.

O governo divulgou hoje a nova portaria sobre classificação indicativa de programas de tv / em relação à proposta anterior, foi abandonada a ideia de obrigar as emissoras a apresentarem os programas antes de irem ao ar para análise do ministério da justiça - o que vinha sendo considerado censura prévia / as emissoras agora poderão propor a classificação que consideram adequada, mas mediante requerimento que contenha informações detalhadas sobre o conteúdo e o tema do programa / o ministério terá até sessenta dias, após a estreia, para concordar ou não com a autoclassificação / se discordar, poderá determinar a reclassificação / as emissoras poderão recorrer da decisão dentro do âmbito do próprio ministério / a nova portaria manteve também a vinculação entre a classificação indicativa e a faixa horária em que o programa deva ser exibido / segundo as emissoras, isso tira o caráter indicativo da classificação, previsto na constituição, tornando-a, na prática, obrigatória / a Abert, associação que representa as emissoras, informou que só se manifestará sobre o assunto amanhã, depois de analisar detidamente a portaria.

A nota é correta do ponto de vista factual, mas cita apenas a posição das emissoras, sem perspectiva divergente.

Consideradas as duas reportagens e a nota publicada, a cobertura do Jornal Nacional sobre o tema pode ser caracterizada da seguinte forma:

- o tema da classificação indicativa foi raramente abordado no período. O interesse político da Globo no tema não gerou um uso forte de seu principal noticiário para sustentar sua posição;
- as duas matérias veiculadas em maio configuram um uso fraco, como parte de estratégia de pressão política em um momento específico da disputa, em que o interesse das empresas era ganhar tempo para buscar soluções de compromisso;
- a nota veiculada depois de a publicação da portaria 1.220 demonstra a importância do tema da empresa, mas não faz qualquer avaliação ampla do caso. Ao optar por um tratamento de nota, e não de reportagem, e citar a posição das empresas, a Globo reconhece o tema como de seu interesse direto.

O momento público mais relevante do processo de discussão da classificação indicativa, a audiência realizada no Ministério da Justiça em 20 de junho, não foi mencionado no Jornal

Nacional, mas recebeu cobertura do Jornal da Globo. A reportagem teve 2'29", e teve como chamada "Governo Federal e emissoras de televisão não chegam a um consenso sobre a classificação indicativa". A sinopse da reportagem é a seguinte:

Stepan Nercessian ao lado de Roberto Freire, conversando e entregando papéis / entrevista com Roberto Freire, presidente do PPS, fala que a atitude normativa se confronta com preceitos constitucionais que garantem a liberdade de expressão e criação (sobe som) / vista geral do auditório presidente Tancredo Neves lotado / close em Fernanda Montenegro sentada no auditório / Tony Ramos numa tribuna discursando / Sílvio de Abreu sentado ao lado de Ewerton de Castro na plateia / close em Sílvio de Abreu, autor de novelas / Maria Adelaide Amaral sentada ao lado de Fernanda Montenegro e Angelina Muniz no auditório / vista geral do auditório, debate sobre classificação indicativa / close em Juca de Oliveira discursando / vista geral do auditório, realização do seminário nacional de classificação indicativa / Tony Ramos, ator, na tribuna fala que cada canal pode ter seus logotipos alertando para o programa que será exibido, mas, nunca a criatividade pode ser tolhida (sobe som) / Luiz Roberto Barroso, advogado da Abert, fala que numa democracia onde prevalece a pluralidade, o papel do Estado deve ser o de assegurar a autonomia da vontade de cada um (sobe som) / Guilherme Canela, Agência de Notícias e Direitos da Infância, fala que os pais não estão em casa a maior parte do tempo e como as crianças vão saber o que podem e o que não podem ver na tv (sobe som) / Ela Wiecko, subprocuradora da República, fala que a classificação para efeito indicativo é a expressão de valores constitucionais (sobe som) / st up repórter Zileide Silva / Antonio Biscaia, Secretário Nacional de Justiça discursando fala que se chegará a um consenso (sobe som).

A matéria é relativamente equilibrada do ponto de vista das fontes, ainda que explore a presença de atores e autores da Globo como forma de dar peso às críticas contrárias à portaria. O fechamento com o Secretário Nacional de Justiça falando que "se chegará a um consenso" sugere um compromisso público do Ministério da Justiça com uma solução negociada.

Além da abordagem nos telejornais, a emissora veiculou, no dia 6 de maio, uma reportagem no Fantástico que tratou sobre o histórico de censura no país, e mencionava que a portaria permitia a autoclassificação. Contudo, Zeca Camargo, apresentador do programa, voltou ao tema para afirmar textualmente: "Na verdade, a portaria 264 (...), além de impor horários para a exibição dos programas, o que contraria a liberdade de expressão prevista na Constituição, admite que as emissoras poderão sugerir essa classificação. No entanto, pela portaria, o ministério não precisa aceitar a classificação das emissoras e pode obrigá-las a submeter os programas a análises antes de sua exibição, ou seja, condiciona a exibição dos programas à licença do ministério, o que também é proibido pela Constituição".

Essa reportagem foi veiculada dois dias antes do Jornal Nacional abordar o tema por meio da Conferência de Liberdade de Imprensa e de o governo adiar a vigência da portaria.

Além da abordagem jornalística e informativa, o tema apareceu também no programa de Jô Soares, que era o principal programa de entrevistas da Globo à época. Não houve, contudo, naqueles sete meses, a participação de nenhum entrevistado envolvido diretamente no tema, como as entidades de defesa de direitos da criança, o Ministério da Justiça ou as associações das empresas de televisão. Ainda assim, no início de maio de 2007, o apresentador Jô Soares tratou do tema com os entrevistados Guilherme Weber e Felipe Hirsch (entrevistados em conjunto), Juca de Oliveira e Demétrio Magnoli. Durante a entrevista de Weber e Hirsch, no dia 9 de maio, Jô passou de 10 a 15 minutos criticando diretamente a portaria do Ministério da Justiça, que estava a três dias de entrar em vigor. Jô apresentou os convidados dizendo que iria bater um papo sobre a assustadora classificação indicativa, que se aproximava muito perigosamente da censura. O apresentador disse que o Estado não podia assumir a função da educação das crianças, que caberia aos pais. Jô, então, citou a Constituição para dizer que a medida iria contra a liberdade de expressão, argumento repetido várias vezes durante a entrevista. Em seguida, o apresentador afirmou que era um absurdo que houvesse um aviso sobre a classificação anteriormente às peças, considerando que isso lembrava a ditadura. Na entrevista, Jô ainda leu trechos a portaria e o Manual da Classificação Indicativa, de forma satírica. Comparou, então, as cores usadas para cada faixa etária à prática nazista de separar os presos nos campos de concentração separando-os por cores segundo as motivações da prisão. Jô argumentou ainda que a classificação indicativa retirava a criança e o jovem do convívio com a cultura. Nas entrevistas com Juca de Oliveira e Demétrio Magnoli, ambos críticos à portaria, Jô repetiu argumentos similares aos da entrevista de Hirsch e Weber.

O tratamento do tema pelo apresentador de forma crítica e ácida foi feito dias antes da data da portaria ter sua entrada em vigor adiada. Não é possível afirmar o quanto a decisão de atacar a nova política partiu do próprio apresentador ou foi influenciada diretamente pela direção da emissora, mas o fato de estar alinhada no tempo com a reportagem do Fantástico e do Jornal Nacional indica uma coordenação objetiva. Independentemente da intenção, o efeito objetivo foi o uso do espaço para deslegitimar a iniciativa do Ministério da Justiça.

O ministro Tarso Genro foi entrevistado no programa quatro meses depois, quando a portaria definitiva já havia sido publicada, e o tema da classificação indicativa não foi tratado diretamente na entrevista. Jô mencionou a questão de passagem, e disse que tinham tratado da

questão ao telefone¹⁵³. Uma das pessoas que estava à época na equipe do Ministério da Justiça afirmou que houve negociação prévia entre o ministro e o apresentador, com o acerto de não tratar do tema na entrevista – “nem Jô falava mal, nem Tarso falava bem”, descreveu.

Além do tratamento editorial, no final de janeiro, pouco antes da reunião de negociação da portaria com o ministro Márcio Thomaz Bastos, Globo e SBT começaram a veicular uma vinheta crítica que mostrava uma criança assistindo à televisão com olhos cobertos por mãos de pessoa oculta, com o seguinte texto em off:

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

A vinheta tinha forte apelo emocional e tom de campanha, ao vincular indiretamente as mãos da pessoa oculta ao papel do Ministério de Justiça de classificação da programação¹⁵⁴.

Assim, a cobertura da Globo sobre a classificação indicativa pode ser assim caracterizada:

- considerando a potência da emissora, não foi feito um uso forte de sua programação para tratar do tema da classificação indicativa durante todo o período em que o tema esteve em debate;
- o movimento mais evidente e concentrado de utilização da programação aconteceu no início de maio, às vésperas da data em que a portaria entraria em vigor. Ali a emissora veiculou reportagens no Jornal Nacional e no Fantástico e teve o apresentador Jô Soares em campanha aberta contra a política de classificação proposta pelo Ministério da Justiça;
- embora não possa ser caracterizado um uso forte de sua programação durante todo o período, em todos os momentos em que o tema foi tratado houve claro viés favorável à posição da empresa. Em apenas um momento uma voz discordante foi ouvida, quando o ministro Tarso Genro foi entrevistado em reportagem sobre a Conferência pela

¹⁵³ Minuto 21 do vídeo <https://globoplay.globo.com/v/1649962/>

¹⁵⁴ Não foi possível precisar por quanto tempo exatamente ela foi veiculada, mas entrevistados da tese estimaram que tenha sido cerca de um mês.

Liberdade de Imprensa, em 8 de maio. Ainda assim, a edição de sua sonora tomou como enfoque principal a abertura do governo para rediscutir a classificação indicativa.

Jornais e revistas

A constatação de que a cobertura de televisão da TV Globo revela certa medida de autocontenção tornou mais relevante a avaliação da cobertura jornalística dos veículos de imprensa ligados ao grupo, a fim de compreender estratégias auxiliares e caracterizar como o grupo utilizou outros recursos políticos por ele controlados.

A análise feita para esta tese contemplou a cobertura dos três principais jornais de circulação nacional (*Folha de S.Paulo*, *O Estado de S.Paulo* e *O Globo*) e as revistas *Época*, *Veja* e *Carta Capital*, entre janeiro e julho de 2007. A proposta de avaliar os três jornais foi permitir a comparação entre a cobertura de dois jornais que não têm relação direta com empresas de televisão (*Folha* e *O Estado*) e um que é do mesmo grupo da principal emissora do Brasil (*O Globo*). Da mesma forma, a comparação entre as revistas permitiu a avaliação de uma revista ligada à Globo (*Época*), uma sem ligação com empresas de televisão (*Carta Capital*) e uma controlada pelo mesmo grupo que mantém a MTV (*Veja*).

O levantamento primário buscou contemplar os seguintes pontos:

- quantitativo de matérias
- valência da cobertura (favorável, desfavorável ou neutra – em relação à perspectiva do Ministério da Justiça)
- possível viés na cobertura, identificando a veiculação ou não de visões divergentes
- diversidade de fontes.

A partir deste levantamento, é possível fazer uma análise qualitativa e uma avaliação política da cobertura da imprensa. Dentre os jornais e revistas, os resultados foram os seguintes:

Tabela 1 – Quantidade, tipo e valência dos textos sobre classificação indicativa publicados em jornais e revistas de circulação nacional (janeiro a julho de 2007)

	Folha	OESP	Globo	Veja	Época	Carta Capital
Matéria (principal)	15	12	20	1	1	4
<i>Favorável</i>	<i>1</i>	<i>3</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>3</i>
<i>Neutro</i>	<i>13</i>	<i>8</i>	<i>8</i>	<i>1</i>	<i>0</i>	<i>1</i>
<i>Desfavorável</i>	<i>1</i>	<i>1</i>	<i>12</i>	<i>0</i>	<i>1</i>	<i>0</i>

Matéria auxiliar (retrancas, box etc.)	3	1	12	0	0	0
<i>Favorável</i>	0	0	0	0	0	0
<i>Neutro</i>	3	0	4	0	0	0
<i>Desfavorável</i>	0	1	8	0	0	0
Nota	12	10	3	1	1	1
<i>Favorável</i>	5	2	0	0	0	1
<i>Neutro</i>	7	8	3	0	0	0
<i>Desfavorável</i>	0	0	0	1	1	0
Entrevista	1	1	0	0	0	0
<i>Favorável</i>	1	1	0	0	0	0
<i>Neutro</i>	0	0	0	0	0	0
<i>Desfavorável</i>	0	0	0	0	0	0
Artigo	2	0	3	2	0	0
<i>Favorável</i>	1	0	1	0	0	0
<i>Neutro</i>	0	0	0	0	0	0
<i>Desfavorável</i>	1	0	2	2	0	0
Editorial	4	2	2	1	0	1
<i>Favorável</i>	3	2	0	1	0	1
<i>Neutro</i>	0	0	0	0	0	0
<i>Desfavorável</i>	1	0	2	0	0	0

Fonte: elaboração do autor, a partir de clipping ANDI e acervos dos veículos

Tabela 2 – Presença e diversidade de fontes nos textos sobre classificação indicativa publicados em jornais e revistas de circulação nacional (janeiro a julho de 2007)

	Folha	OESP	Globo	Veja	Época	Carta Capital
Matéria (principal)	15	12	20	1	1	4
Cita fontes explicitamente?	8	7	19	0	1	4
<i>Com fontes divergentes</i>	6	4	13	0	0	0
<i>Sem fontes divergentes</i>	2	3	6	1	1	4
Matéria auxiliar (retrancas, box etc.)	3	1	12	0	0	0
Cita fontes explicitamente?	2	1	5	0	0	0
<i>Com fontes divergentes</i>	1	0	2	0	0	0
<i>Sem fontes divergentes</i>	1	1	3	0	0	0

Fonte: elaboração do autor, a partir de clipping ANDI e acervos dos veículos

A análise dos parâmetros pesquisados revela os seguintes achados:

- *Folha*, *O Estado de S.Paulo* e *O Globo* cobriram extensamente o debate sobre a nova política de classificação indicativa no período analisado. Além de um número considerável de matérias, colunistas da *Folha* (Daniel Castro) e de *O Estado* (Cristina Padiglione) mantiveram acompanhamento próximo ao tema.
- *Folha* e *O Estado* fizeram cobertura notavelmente equilibrada em relação ao tema. A cobertura de *O Globo* foi claramente desfavorável à posição do Ministério da Justiça, com doze matérias desfavoráveis, oito neutras e nenhuma favorável, ainda que dois terços das matérias com citação explícita de fontes tragam vozes divergentes – em geral, do próprio Ministério.
- Editoriais mostram posição favorável da *Folha* e de *O Estado* e desfavorável de *O Globo*. Relevante notar que a *Folha* mudou de posição entre fevereiro e março, tendo saído de posição desfavorável e caminhado para posição favorável, reiterada em maio e junho.
- Entre as revistas, *Veja* e *Época* fizeram cobertura pontual. *Carta Capital* teve cobertura mais extensa.
- *Carta Capital* tomou clara posição favorável à nova classificação, promovendo cobertura desequilibrada em desfavor à posição das empresas. A revista *Época* fez apenas uma matéria sobre o tema, de conteúdo claramente contrário às regras propostas. A matéria da *Veja* teve perfil mais neutro, mas a revista veiculou dois artigos de Diogo Mainardi com críticas virulentas contra a portaria 264 e o Ministério da Justiça.

A constatação de que *O Globo* fez uma cobertura ampla, mas desfavorável, do tema traz o interesse de se olhar mais de perto o conjunto de matérias, já que o jornal é controlado pela empresa que liderou a pressão política contra as medidas de classificação. Abaixo seguem os títulos e a valência das matérias publicadas no período.

Tabela 3 – Matérias (textos principais e auxiliares) sobre classificação indicativa publicadas em *O Globo* entre janeiro e julho de 2007, com respectiva valência

Data	Título	Formato	Valência
07/02/2007	Artistas vêm censura em classificação de TV	Matéria	Desfavorável
07/02/2007	'Querem mostrar país que não é real'	Matéria (Retranca)	Desfavorável
07/02/2007	Emissoras também criticam novas regras	Matéria (Retranca)	Desfavorável
08/02/2007	Decisão do STF pode adiar regras de classificação para TV	Matéria	Neutra
08/02/2007	Fecho em grande estilo	Box Editorial	Desfavorável
10/02/2007	Emissoras de TV poderão classificar programas	Matéria	Neutra
13/02/2007	Governo admite mudar regras de classificação	Matéria	Neutra
13/02/2007	Os principais pontos	Box	Neutra
14/02/2007	Abert sugere adoção de dispositivo para controle de programação da TV	Matéria	Desfavorável
17/02/2007	Abert rechaça críticas às emissoras feitas por José Eduardo Romão em chat	Matéria	Desfavorável
24/02/2007	Sem consenso	Debate de posições	Neutra
08/03/2007	Cineastas pedem revisão de classificação	Matéria	Desfavorável
26/04/2007	STJ susta portaria de horário	Matéria	Neutra
27/04/2007	Artistas vêm censura em portaria do governo	Matéria	Desfavorável
27/04/2007	Do que se trata	Box editorial	Desfavorável
27/04/2007	Constituição condena a censura	Box	Desfavorável
09/05/2007	Entidades criticam imposição de horários para TV	Matéria	Desfavorável
09/05/2007	O manifesto pela liberdade de expressão	Box	Desfavorável
25/05/2007	Virgílio pede fim de classificação na TV	Matéria	Desfavorável
17/06/2007	TVs se autocensuram para ter classificação livre	Matéria	Desfavorável
17/06/2007	Os critérios do governo	Box	Neutra
17/06/2007	Dos 26 classificadores, dez são estagiários	Matéria (Retranca)	Desfavorável
21/06/2007	Impasse em audiência pública sobre classificação na TV	Matéria	Neutra
27/06/2007	ANDI tem contrato com o Ministério da Justiça	Matéria	Desfavorável
27/06/2007	Classificação indicativa, uma polêmica em debate	Matéria (Retranca)	Neutra
28/06/2007	Regras de classificação indicativa adiadas	Matéria	Neutra

29/06/2007	Classificação indicativa: OAB estuda recurso	Matéria	Desfavorável
06/07/2007	Pastoral da Criança pede classificação só indicativa	Matéria	Desfavorável
12/07/2007	Classificação: governo continua com poder de veto	Matéria	Neutra
12/07/2007	Nova classificação não convence artistas	Matéria	Desfavorável
12/07/2007	Portaria exclui noticiário jornalístico	Matéria (Retranca)	Neutra
12/07/2007	Pela Constituição, não pode haver censura	Matéria (Retranca)	Desfavorável

Fonte: elaboração própria do autor

Os títulos das matérias já indicam uma leitura aproximada de seu conteúdo, mas sua análise em detalhes permite enxergar questões importantes da cobertura de *O Globo*:

- a cobertura busca reverberar posições contrárias à nova política de classificação. Representantes institucionais das empresas de televisão são ouvidos diretamente em 11 das 24 matérias que têm fontes explícitas. Em outras 10 matérias, há outras fontes da sociedade civil (entidades ou artistas) ou parlamentares contrários à nova política. Assim, há questionamentos à nova política em 21 das 24 matérias;
- as fontes favoráveis à classificação mais ouvidas são as governamentais, presentes em 15 das 24 matérias com fontes explícitas;
- a sociedade civil favorável à classificação, como a ANDI, só tem sua posição reverberada em 2 matérias principais e 2 retrancas, publicadas junto com elas. Como base de comparação, *Folha* e *O Estado* incluíram posição deste campo em 10 das 18 matérias com fontes em *on*.

Assim, em sua cobertura, o jornal *O Globo* não deu voz à ANDI e às entidades da sociedade civil favoráveis à classificação, diferentemente das entidades contrárias à nova política. Das 20 matérias principais (excluindo-se matérias auxiliares, como retrancas e boxes), apenas 2 tiveram a posição de qualquer entidade da sociedade civil favorável à nova classificação. Já os grupos e entidades da sociedade civil contrárias à nova classificação, incluindo as empresas de televisão, foram ouvidas em 17 matérias.

Mesmo as duas matérias em que entidades favoráveis são ouvidas têm noticiabilidade muito particular, uma delas com viés bastante negativo. A primeira foi publicada em 21 de junho e tratava da audiência pública realizada no Ministério da Justiça no dia anterior. Foi uma matéria de cobertura factual sobre o principal espaço público de debate sobre o tema, onde a

ANDI era uma das principais oradoras. A outra matéria foi publicada seis dias depois, e tem como foco o contrato da própria ANDI com o Ministério da Justiça, em tom de ilação contra a entidade, que é ouvida para se explicar se havia ou não conflito de interesse entre ter sido contratada pelo Ministério da Justiça para fazer os estudos que embasaram a nova classificação e defendê-la publicamente.

Notável neste episódio é que a entidade teve sua relevância no processo reconhecida pelo jornal ao tratar do conflito de interesses, mas não foi escutada nenhuma vez como fonte nas matérias sobre o tema¹⁵⁵. Algo próximo se deu com a Pastoral da Criança, cuja posição só foi mencionada quando se alterou de favorável para contrária à nova classificação, no início de julho de 2007. O manifesto assinado pela entidade com cerca de outras 100 personalidades e organizações favoráveis à política, um mês antes, não mereceu menção no jornal. A avaliação da cobertura permite dizer que, além de privilegiar uma cobertura de viés negativo, *O Globo* optou por lidar com o tema como se fosse uma agenda apenas do Governo Federal, omitindo o engajamento da sociedade civil na defesa das propostas para a nova classificação indicativa.

O Ministério da Justiça, embora tenha sido fonte frequente do jornal sobre o tema, teve tratamento que variou entre sóbrio e agressivo. Entre os exemplos de abordagem mais incisiva está a matéria do dia 17 de fevereiro, com o título “Abert rechaça críticas às emissoras feitas por José Eduardo Romão em chat” e subtítulo “Diretor de Departamento de Classificação volta a atacar as empresas”. Em junho, poucos dias antes da audiência pública, o jornal publicou texto avaliando a equipe de classificadores, desqualificando-os pelo fato de que havia 10 estagiários entre os 26 responsáveis pela classificação das obras.

O tom excessivamente crítico da cobertura gerou efeito contrário sobre algumas autoridades do Ministério da Justiça, segundo relatam integrantes da equipe à época. O editorial publicado como box no dia 8 de fevereiro ao lado da matéria “Decisão do STF pode adiar regras de classificação para TV” teve como ‘efeito’ a publicação da portaria já no dia seguinte pelo ministro Márcio Thomaz Bastos. Ao mesmo tempo, a maneira como José Eduardo Romão descreve, em sua tese de doutorado, episódio ocorrido após a publicação da nova portaria da classificação revela que a disputa havia deixado feridas abertas.

Após 15 dias de vigência da novíssima portaria (1220), 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,

¹⁵⁵ A não ser reproduzindo uma frase de representante da ANDI em duas audiências públicas.

manipulados... Como se as pessoas já não soubessem disso ou como se essa prova contumaz pudesse curar as feridas da luta travada. (ROMÃO, 2010, p. 262)

A ação do Ministério da Justiça gerou uma nota longa na coluna do jornalista Daniel Castro, no caderno Ilustrada da *Folha de S.Paulo*, em 26 de julho.

REDES IGNORAM AUTOCLASSIFICAÇÃO INDICATIVA

Apesar de a nova normatização da classificação indicativa, em vigor há duas semanas, ter introduzido a autotclassificação de programas pelas próprias TVs, as três principais redes do país continuam pedindo a análise prévia de conteúdo ao Ministério da Justiça, como faziam antes da portaria 1.220.

Nas últimas duas semanas, o ministério recebeu para análise prévia fitas com 26 episódios de um novo desenho da Globo, de dois episódios de séries da Record e de seis filmes do SBT. O órgão devolveu todo o material e enviou às emissoras ofícios reforçando que agora são elas quem determinam o limite etário de cada programa _o governo só intervém depois que a atração já está no ar, confirmando a classificação dada pela rede ou a alterando.

Nas discussões da nova portaria, as TVs associaram a análise prévia à censura e desqualificaram os servidores incumbidos dela _foram chamados de estagiários. O fim da análise prévia foi a maior vitória das TVs na portaria. O que elas mais combatiam _a vinculação de idade a horário e cumprimento dos fusos_ foi mantido. A Globo informa que pediu análise prévia de 'Yin Yang Yo' (da Disney/Jetix) porque está em 'período de transição'. A rede já decidiu que fará autotclassificação de suas próprias obras, mas ainda estuda como agir com produtos de terceiros. A Record não se manifestou. O SBT não fala com a imprensa¹⁵⁶.

O episódio é exemplo de que, enquanto as empresas de televisão desenharam o formato de cobertura por dentro de suas próprias estruturas, o Ministério da Justiça e as organizações da sociedade civil também buscaram influenciar a cobertura de outros veículos. A ANDI estabeleceu relação de confiança com os jornalistas que cobriam o tema na *Folha* e em *O Estado*. O fato de a entidade ter, entre seus ex-fundadores e membros do seu Conselho, um membro do Conselho Editorial da *Folha de S.Paulo* (Gilberto Dimenstein) também ajudou a reverter a posição do jornal, que desde 2000 até fevereiro de 2007 via com resistências as propostas do Ministério da Justiça para a classificação indicativa. A mudança de posição ficou clara na inversão do tom entre o primeiro e os outros três editoriais publicados no período entre janeiro e julho de 2007. Segundo Guilherme Canela, que coordenou a estratégia da ANDI, somavam-se dois fatores: o grau de confiança da ANDI conquistado entre os jornalistas que estavam cobrindo o tema e o fato de a entidade conseguir oferecer textos, documentos e informações relevantes de maneira rápida (CANELA, 2014).

¹⁵⁶ CASTRO, Daniel. Redes ignoram autotclassificação indicativa. *Folha de S.Paulo, Ilustrada*, p. 6 (?), 26 de julho de 2007.

Os editoriais publicados pela *Folha de S. Paulo* e por *O Estado de S. Paulo* favoráveis à nova classificação reforçam a interpretação de que a posição divergente de *O Globo* está diretamente ligada ao fato de ele ser controlado pela empresa que liderava a pressão política contra a proposta do Ministério da Justiça. Alguns trechos dos editoriais da *Folha de S. Paulo* são reveladores:

*É hipócrita a resistência das emissoras de TV à classificação indicativa da programação por faixas de horário. Agitam a bandeira da liberdade de expressão, mas pretendem apenas obter salvo-conduto para continuar tratando crianças e adolescentes de forma discriminatória.*¹⁵⁷

*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*¹⁵⁸.

*Infelizmente, o lobby dos canais televisivos continua a defender seus interesses comerciais por meio de um estratagema 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*¹⁵⁹.

No mesmo tom, em 13 de julho, após a publicação da portaria 1.220, o jornal *O Estado de S. Paulo* diz:

*As críticas das emissoras, principalmente as que falam em ‘ameaça à democracia’, não têm o menor fundamento. A imposição de horário para a exibição de programas adequados a cada faixa etária há muito tempo é adotada, com resultados bastante positivos, em países democráticos de alto nível cultural, como Inglaterra, Holanda, Suécia e Canadá. Além disso, essa medida sempre contou com amplo apoio de vários setores da sociedade civil, especialmente as ONGs que defendem os direitos da infância*¹⁶⁰.

Conhecidos por posições “garantistas” em relação à liberdade de expressão, as posições da *Folha* e de *O Estado* favoráveis à posição do Ministério da Justiça fortalecem a tese de que não havia nas propostas do governo ameaças efetivas a este direito, ao contrário do que defendia *O Globo* em seus editoriais.

¹⁵⁷ FOLHA DE S.PAULO. Contra o abuso. Editorial, p. A-2, 3 de março de 2007.

¹⁵⁸ FOLHA DE S.PAULO. Questão de fuso. Editorial, p. A-2, 15 de maio de 2007.

¹⁵⁹ FOLHA DE S.PAULO. Fim da análise prévia. Editorial, A-2, 30 de junho de 2007.

¹⁶⁰ O ESTADO DE S.PAULO. As novas regras para a TV. Editorial, p. 3, 13 de julho de 2007.

Se o jornal carioca manteve cobertura frequente do tema, na revista *Época*, também controlada pela empresa, houve apenas uma matéria neste período. Publicado em 30 de abril, o texto “Muito além do absurdo” é um libelo contrário à portaria do Ministério da Justiça. A abertura da matéria revela seu teor:

Após duas décadas de uma vigência nefasta, a censura aos meios de comunicação foi oficialmente extinta no Brasil pela Constituição de 1988. De tempos em tempos, porém, surtos autoritários tentam reavivá-la sob a máscara das mais variadas boas intenções¹⁶¹.

O texto segue com a avaliação de que o manual da classificação indicativa “tem alto teor de dirigismo cultural” e tem a intenção clara de “impor um cerco à mídia, em especial a eletrônica”. A matéria compara o caso brasileiro com Bolívia, Venezuela e Equador. As fontes citadas explicitamente são três artistas contrários à medida (Jô Soares, Christiane Torloni e Cláudio Manoel) e dois juristas também contrários. Nenhuma fonte favorável é ouvida. A matéria foi escrita por José Ruy Gandra, que não era repórter da revista (seu nome não constava do expediente), mas colaborador eventual que fazia matérias especiais.

Ao mesmo tempo que a avaliação da cobertura da imprensa evidencia o uso de um recurso político escasso em favor de seu controlador – reforçado pelo viés da cobertura de *O Globo* e *Época* em favor da posição defendida pela TV Globo –, também deixa claro que a capacidade das partes contrárias em atuar junto a outros órgãos de imprensa ajudou a deixar a disputa menos desequilibrada, como revela a cobertura da *Folha* e de *O Estado*.

A análise da cobertura dos jornais e revistas pode ser comparada a conclusões de uma pesquisa que havia sido publicada pela própria ANDI, cobrindo o período entre 2003 e 2005, que mostrou diferença significativa na cobertura de temas de comunicação entre jornais controlados por grupos que mantêm TVs ou rádios, de um lado, e jornais sem essa ligação, de outro (ANDI, 2007). No período pesquisado, os jornais independentes cobriram mais o tema e veicularam mais opiniões divergentes que os jornais que pertencem a empresas que controlam TVs e rádios. Vale perceber que, no caso da classificação indicativa, o padrão sobre a diversidade de fontes e opiniões divergentes se assemelha ao estudo da ANDI. Já em relação à quantidade de matérias, *O Globo* chegou a veicular mais reportagens do que a *Folha* e *O Estado* no período, o que reforça a interpretação de que o jornal *O Globo* teve papel preponderante na estratégia de pressão do Grupo Globo contra a nova política do Ministério da Justiça.

¹⁶¹ GANDRA, José Ruy. Muito além do absurdo. Revista *Época*, 30 de abril de 2007.

Vale mencionar ainda que, além da cobertura editorial analisada, os três jornais publicaram anúncio pago de página inteira no dia 10 de julho de 2007 com manifesto contrário ao formato da classificação indicativa proposta pelo Ministério da Justiça, entendida como “um inaceitável mecanismo de censura”, como já analisado no capítulo 4. Embora anúncios pagos não tenham caráter editorial, o impacto dos três principais jornais do Brasil publicarem anúncio de página inteira no mesmo dia faz a menção ser relevante.

Análise das táticas utilizadas

As opções do Grupo Globo na cobertura televisiva e de imprensa carregam características similares e algumas diferenças significativas. Em comum está o fato de que, nos dois casos, a cobertura realizada teve viés negativo, caracterizando uso instrumental do jornalismo. Essa aplicação do recurso político controlado pelas empresas como forma de pressão sobre o governo é afirmada pelo próprio diretor-geral da Abert, Luis Antonik.

Nós tentamos mobilizar a opinião pública. Tentamos mobilizar a opinião pública por intermédio dos conteúdos. (...) Fazemos através do jornalismo. Fazemos através da capacitação dos nossos jornalistas, tentando explicar, porque eles são formadores de opinião. Então você vai ver a Associação trabalhando nesse sentido. É um programa de conscientização. Nós tentamos conscientizar os jornalistas, os produtores de conteúdo e a população da necessidade de que a responsabilidade [pela classificação] tem que ser da emissora. (ANTONIK, 2017)

O uso instrumental da programação se deu não apenas na escolha das abordagens e das pautas, mas também na definição das fontes. A ausência quase absoluta das organizações da sociedade civil como fontes em prol da classificação configurou a opção pelo silenciamento de parte significativa do campo que defendia as medidas, buscando configurar um cenário de polarização entre emissoras e artistas, de um lado, e Ministério da Justiça, de outro.

É também notável, no entanto, que no caso da televisão a empresa praticou uma certa autocontenção, sem fazer uso forte do recurso político que controla diretamente, enquanto o jornal *O Globo* foi utilizado de forma explícita na defesa de seus interesses. É possível afirmar algumas hipóteses para a ausência deste uso forte dos telejornais.

A primeira delas seria a leitura de que a noticiabilidade da discussão sobre classificação indicativa não seria relevante a ponto de alcançar o principal telejornal da emissora. Parte desse problema se explicaria, inclusive, pela ausência de fatos políticos concretos com relevância

jornalística neste período, à parte das publicações das portarias. Esta hipótese, contudo, esbarra em três fatos. O primeiro é que a publicação da portaria de julho mereceu uma longa nota, contendo inclusive a opinião das emissoras, diferentemente da primeira portaria, em fevereiro, que gerou enorme debate público, inclusive nos meios impressos, e foi objeto de críticas das entidades do setor, mas mesmo assim não recebeu qualquer cobertura televisiva. O segundo fato é que, se estava em jogo, na visão da empresa e das entidades do setor, uma ameaça de tal monta à liberdade de expressão, o assunto mereceria discussão pública. Ameaças cotidianas de menor destaque são mencionadas com frequência nos telejornais da emissora. O terceiro é que iniciativas adjacentes ao tema principal, como o projeto de decreto legislativo de Álvaro Dias, mereceram menção no Jornal Nacional. Se um tema adjacente ao central passou pelo crivo da noticiabilidade, porque o tema principal não foi propriamente abordado no Jornal Nacional?

A segunda hipótese que poderia explicar a autocontenção seria uma opção ‘republicana’ da emissora que, ao reconhecer seu próprio poder, teria aberto mão de usar sua potência total de discurso para autofavorecimento. Esta hipótese seria sustentável se, nos momentos em que a emissora tratou do tema, tivesse o feito com algum grau de equilíbrio. Isso só aconteceu, contudo, na reportagem veiculada no Jornal da Globo. No Jornal Nacional, no Fantástico e no Programa do Jô, a abordagem foi enviesada, e não trouxe perspectivas contraditórias. Além disso, a empresa não teve qualquer receio em utilizar a cobertura de *O Globo* a seu favor.

A terceira hipótese estaria relacionada a uma escolha mais estratégica de preservação da isenção como valor de face, que preservaria o espaço público não por motivações republicanas, mas por estratégia de preservação de credibilidade, e consequente capacidade de sustentar sua posição hegemônica. Esta hipótese parece forte, mas pode ser questionada pelo fato de que a empresa, ao final daqueles seis meses, perdeu a batalha que disputava com o Poder Executivo. Ou seja, ela não foi capaz de reverter a posição do Ministério da Justiça ao ponto de tornar inofensiva a portaria da classificação. Nesse sentido, seria difícil entender porque ela preferiu manter a credibilidade a usar todas as armas para vencer uma batalha evidentemente importante. Seria preciso compreender se houve erro de cálculo político.

Uma quarta hipótese, relacionada à anterior, é que a tentativa de influenciar o processo durante o mês de maio e o silêncio até a publicação da nova portaria em julho representaram a percepção, a partir do início de junho, de que o Ministério da Justiça estava realmente decidido a publicar a portaria, e que não valeria a pena se expor publicamente na defesa de uma posição que seria derrotada. Essa visão, contudo, se choca com todo o histórico de atuação da empresa, que atua sempre até o último minuto dos processos políticos, e com a cobertura negativa do jornal *O Globo*, que foi intensa durante o mês de junho e início de julho.

A última hipótese é que a Globo tenha escolhido não fazer uso forte de seu principal telejornal por receio de se chocar contra o apoio popular à medida, reconhecido por pesquisas de opinião (UNESCO/IBOPE, 1997), em função de o público do JN atingir todas as camadas de renda e escolarização da sociedade brasileira. Ao utilizar o jornal *O Globo* e o Programa do Jô, a empresa buscava incidir sobre público com maior grau de escolaridade, com mais sensibilidade ao tema da liberdade de expressão e menor adesão à defesa da atuação do Poder Público. De fato, a estratificação da pesquisa da Unesco mostra que o apoio à medida da classificação é maior entre setores de renda mais baixa e menor grau de escolaridade.

Nenhuma dessas hipóteses parece explicar sozinha a estratégia de autocontenção, mas, independentemente dos motivos que levaram a emissora a fazer esta escolha, o fato é que ela não fez uso forte dos recursos políticos que controla na televisão. Fato também é que as empresas perderam a batalha da portaria de classificação indicativa no Poder Executivo naquele momento – ainda que a guerra tenha sido vencida no STF alguns anos depois.

As particularidades das empresas de televisão

A avaliação da cobertura e do tratamento editorial sobre o tema e sobre outros assuntos do Ministério da Justiça deixa evidente o uso instrumental do jornalismo e da programação como fator de impacto sobre as decisões da política de classificação indicativa. Este uso foi constatado também em outros estudos realizados sobre casos do mesmo período. Analisados em perspectiva, eles revelam particularidades das empresas de televisão como grupo de interesse que as diferenciam de outros setores e que incidem sobre sua atuação.

É evidente que o poder das empresas não se expressa apenas na cobertura específica sobre o tema, mas no fato de controlar espaço público relevante sobre todos os temas políticos, um recurso político fundamental para a classe política. Depoimento do próprio diretor-geral da Abert, Luis Roberto Antonik, é revelador nesse sentido.

Antes de vir para cá eu trabalhava com Telecom. Eu era diretor executivo da TIM Brasil até 2006. Aí em 2007 eu vim para cá. Uma diferença que achei espetacular da área de telecomunicações para a área de radiodifusão. Por exemplo, na área de telecomunicações tem muita barganha. Por quê? Porque na área de telecomunicações, embora economicamente ela seja muito maior que a radiodifusão, o poder dela junto ao governo é mínimo. E na radiodifusão você é mais facilmente recebido, você não recebe pressões, digamos esse achaque que você vê assim que acontece hoje no país, na área de radiodifusão você não percebe nada disso. Até talvez por motivos óbvios. Mas o relacionamento é muito bom. (ANTONIK, 2017)

No caso das televisões, esta condição está diretamente relacionada ao fato de serem concessões públicas, em formato definido historicamente a partir de uma combinação da escassez do espectro eletromagnético com opções políticas e econômicas feitas nos últimos 50 anos. A trajetória de entrelaçamento entre política e comunicação descrita no capítulo 1, com a aliança da ditadura militar com a TV Globo utilizada como estratégia para o fortalecimento de ambas, confere lugar extremamente relevante para a empresa na dinâmica política brasileira e, assim, define as condições em que acontece o *lobby* das empresas de televisão sob liderança da emissora.

Assim, a posição política privilegiada das empresas de televisão, Globo à frente, é lastreada por um bem público sob gestão privada, cuja força e alcance são resultados de um longo processo histórico institucional. Além de condições políticas, econômicas e administrativas favoráveis, o histórico de desenvolvimento institucional do setor de comunicações concedeu à Globo credibilidade e reputação junto ao público, o que é transmitido também aos agentes públicos que ali opinam, na avaliação de José Eduardo Romão.

A Globo é sinônimo de excelência, de qualidade. (...) Como se chegar à Globo pudesse revelar, ou a sua projeção na Globo atribuisse às pessoas que aparecem no Jornal Nacional, a mesma credibilidade que a grande maioria da população atribui ao William Bonner. Eu acho que isso não é desprezível. Eu acho importante e essa é uma conquista que se obteve com a qualidade. (...) Então um pouco daquilo, do poder que dispõe é, de fato, o patrimônio cultural que acumulou. Não é à toa o poder que exerce, todo o fascínio. Talvez a expressão, eu acho que é um pouco do fascínio da Globo. (Romão, 2014)

Embora sejam concessionárias de serviços públicos, as empresas não estão sujeitas a processos públicos, já que inexistente no campo da televisão aberta qualquer processo regulatório. Como destaca Guilherme Canela (2014), a ausência de limites efetivos à concentração¹⁶² e de um órgão regulador independente faz com que inexistam mecanismos de freios e contrapesos à atuação empresarial.

A situação se agrava porque, embora a Constituição Federal preveja que as concessões sejam renovadas a cada 15 anos, na prática o processo de renovação é, na prática, automático¹⁶³.

Mesmo com este quadro, e embora atuem de forma incisiva na disputa por seus interesses, as empresas sabem que sua condição de concessionárias dá ao Poder Executivo poder para atuar sobre elas. Na entrevista para esta pesquisa, o diretor-geral da Abert, Luis

¹⁶² Os limites estabelecidos na lei brasileira têm efeito bastante limitado, e tem sua efetividade reduzida pela ausência de limite para formação de redes e de critérios na relação das cabeças-de-rede com as afiliadas.

¹⁶³ Como já explicado no capítulo 1.

Roberto Antonik, cita este elemento como uma arma de pressão que tem o Governo Federal, que pode criar óbices que dificultam a atuação das empresas. Evandro Guimarães, ex-vice-presidente de relações institucionais da Globo e membro do conselho da Abert é mais explícito. Na avaliação dele, não faria sentido pensar o processo de classificação indicativa como instrumento de pressão política pelos governos, porque se houvesse pressão ela viria justamente pela dimensão regulatória sobre as concessões.

Entrevistador: Alguns executivos temiam que a classificação indicativa fosse usada por governos como instrumento de chantagem contra emissoras, contra a liberdade de imprensa, e isso fosse usado como moeda de barganha pelos governos. Isso chegou a ser também um temor de vocês ou não?

*Evandro Guimarães: Não. (...) Esse assunto, em meio às pressões de natureza governamental, quanto a especificamente uma emissora ou a outra, elas têm que ter uma coerência espantosa, porque senão assusta todas. E assustar a mídia toda não interessa a nenhum governo, entendeu? Segundo, **a estrutura regulatória dos meios de comunicação de massa no Brasil é tão antiga e os termos dos contratos de concessão são tão cheios de lapso** que se alguma coisa tivesse de vir de importante teria que vir pelo lado regulatório. Curiosamente, todo mundo, todos os governos que eu conheci perceberam que era muito caro trabalhar com o estabelecimento de padrões para o controle social da mídia. (GUIMARÃES, 2017, grifo meu)*

Essa perspectiva reforça o entendimento de vários dos entrevistados do Ministério da Justiça e de organizações da sociedade civil de que a luta das empresas contra a política de classificação indicativa buscava evitar a abertura de espaço político para que reformas mais profundas, com impacto nas concessões, fossem feitas.

A análise do caso da classificação indicativa e a perspectiva obtida pelos outros casos revela um ator político desacostumado a experimentar perdas ao longo do processo de discussão de qualquer política pública. O alcance de seu poder pode ser medido pela opção política de abandonar processos cuja negociação lhes seja desfavorável, trocando a negociação pela oposição. Este padrão é o mesmo encontrado por Diane Johnson nos estudos sobre o lobby do Clarín na Argentina¹⁶⁴.

Os meios de comunicação mais fortes, em particular o Clarín, tipicamente adotam a abordagem tradicional da vara e cenoura; uma disposição de negociação de partida, seguida de oposição se a negociação falha (J. Raventos, Buenos Aires, 12 de março de 2002, entrevista gravada) (JOHNSON, 2011, p. 4, tradução minha)

É importante notar ainda que a força política das empresas de televisão está relacionada também à sua aliança com outros setores da elite econômica do país, e à condição de vocalizar interesses de sua fração de classe. Ao analisar este quadro em entrevista para a tese, o ex-ministro Tarso Genro reverbera o pensamento de Octavio Ianni (1998), que interpretava os meios de comunicação como O Príncipe Moderno.

A tutela do Estado hoje não é feita pelos partidos políticos. Os partidos políticos sempre foram, obviamente, uma mediação das forças econômicas e das estruturas culturais que permeiam a sociedade. Quem tutela o Estado hoje são os grandes meios de comunicação que representam interesses muito identificáveis nas relações mercantis, que são marcados pelo poder que os bancos querem, que a dívida pública tem sob a conduta do Estado e sob a conduta dos parlamentares. Então o Estado hoje, o grande articulador, o Príncipe Moderno dos dias de hoje, já não é mais o Estado nem o partido. O Príncipe Moderno é o conglomerado dos meios de comunicação, os oligopólios da comunicação com o capital financeiro, que faz do Estado um gestor para pagamento da dívida pública. Que é manipulada por eles mesmos. Então esse é o grande problema democrático do país, que nesta questão singular [processo decisório da classificação indicativa] ficou muito bem clara, muito bem levantada. Se tratava disso em última instância. (GENRO, 2017)

A questão, para Genro, passa pela perspectiva de Norberto Bobbio de que “temos sempre um Governo e um Estado invisível no Estado Democrático”.

Esse conflito entre o Estado visível e invisível é que produz a luta política, seja para uma tensão mais autoritária, seja para uma tensão mais democrática. (...) Então, este jogo, este funcionamento, entre o que é visível na relação democrática republicana e as fontes de poder reais, que estão no Estado invisível, é um conflito permanente em qualquer democracia. O problema é quem vence. (GENRO, 2017)

Atuando como articulador de interesses da elite e incidindo no Estado invisível, as empresas de televisão tornaram-se um centro de poder *per se*. Esta condição faz com que sua atuação como grupo de interesse torne-se particular, peculiar e de difícil comparação com outros setores econômicos.

Capítulo 6. O caso da classificação indicativa: outros campos de batalha – o Legislativo e o Judiciário

Embora a portaria 1.220, de julho de 2007, tenha virado a página da disputa que durou 17 anos no Poder Executivo, os enfrentamentos se seguiram após sua publicação. Primeiro, nas disputas sobre a aplicação da regra da vinculação entre faixas etárias e faixas horárias em todos os fusos brasileiros, que envolveu ainda o Poder Executivo, mas baseou-se fundamentalmente na pressão sobre Congresso Nacional. Depois, na pressão sobre o STF pela inconstitucionalidade de parte do ECA, que garantiu, ao fim do julgamento, a impossibilidade de punição das empresas pelo descumprimento das recomendações horárias feitas pelo Ministério da Justiça.

A análise destes dois outros campos de batalha amplia o entendimento sobre a estratégia das empresas e os mecanismos utilizados para incidir politicamente, até porque o cenário real de aplicação da política é resultante do que aconteceu no Congresso e no STF, não podendo ser explicado apenas a partir do processo concentrado no Poder Executivo.

A disputa pelo fuso horário e a atuação do Poder Legislativo

Com a publicação da portaria 1.220, o único ponto que não entrou em vigor imediatamente foi o parágrafo único do artigo 19, que dizia:

Parágrafo único. A vinculação entre categorias de classificação e faixas horárias de exibição implica a observância dos diferentes fusos horários vigentes no país.

A portaria previu que este artigo só entraria em vigor 180 dias após a publicação do texto, ou seja, no dia 7 de janeiro de 2008. O pedido das empresas de televisão para a manutenção de um longo *vacatio legis* foi a última negociação com o Poder Executivo antes da publicação. A rigor, a regra se referia apenas a um aspecto óbvio: se a programação é recomendada para veiculação após as 21h, ela precisa respeitar as diferentes ‘21 horas’ do país, o que implica numa defasagem da programação para as regiões do país com fusos diferentes. Mas a motivação das empresas tinha a ver com três pontos:

- as emissoras afiliadas das empresas cabeças-de-rede precisariam se adaptar a essa regra, que exigia investimento em equipamentos de gravação e outros necessários para atrasar a veiculação de parte dos programas;

- a negociação comercial das empresas com anunciantes está baseada nas faixas horárias de veiculação e, portanto, a entrada em vigor desta regra obrigava a um replanejamento das tabelas e acordos de veiculação publicitária;
- as empresas temiam que o atraso na veiculação de parte da programação gerasse uma migração da audiência para a parabólica, onde se poderia acessar a programação diretamente da cabeça-de-rede, mas sem as inserções publicitárias locais.

Parte da disputa nesse momento se deu a partir da narrativa sobre a grade de programação. As emissoras cabeça-de-rede, baseadas no Rio de Janeiro ou São Paulo, diziam que o atraso na grade da programação para regiões com outros fusos horários as levaria a atrasar também a programação ao vivo, como jogos de futebol. O Ministério da Justiça esclarecia que jogos de futebol não estavam sujeitos à classificação, e que, portanto, bastaria as emissoras inverterem a ordem entre jogos de futebol e novelas, por exemplo. O fato é que menos de dois meses depois da nova portaria, empresas de televisão das regiões Norte e Centro-Oeste buscaram parlamentares da região para tentar resolver a questão de forma que eles não tivessem de atrasar a programação.

A busca dos parlamentares do Norte como aliados

A principal tática das empresas de televisão foi tentar envolver os parlamentares da região Norte como aliados, a partir dos argumentos que a portaria teria impacto negativo para a população da região e que ela impactaria negativamente os negócios dos radiodifusores. No dia 5 de setembro, a Comissão da Amazônia, Integração Nacional e de Desenvolvimento Regional da Câmara dos Deputados realizou audiência pública para discutir os impactos da portaria 1.220 na região. Participaram representantes das associações de emissoras do Amazonas e do Mato Grosso e o diretor do DEJUS, José Eduardo Romão. As falas dos participantes e a discussão entre os deputados dão a dimensão do problema que estava sobre a mesa.

Moisés Braz de Proença, Presidente da Associação Mato-Grossense das Emissoras de Televisão (Amaert), começou a exposição com grande carga dramática.

Apesar do avanço tecnológico, da conquista da instantaneidade, da informação on line, ponto a ponto, ao vivo, vamos voltar à época do tambor. Ficaremos batendo tambor na Amazônia, enquanto as pessoas estão ligadas

*via satélite, on line, no tempo perfeito, no tempo vis-à-vis, às emissoras do Rio de Janeiro e de São Paulo*¹⁶⁵.

O deputado destacou os dois argumentos de natureza econômica contra a regra de adequação aos fusos horários: relação com anunciantes e custo de infraestrutura para viabilizar a gravação da programação.

Quero saber se meu anunciante em Mato Grosso vai investir no horário nobre, de 20 horas às 21 horas, para que eu passe uma programação defasada, da qual o Brasil inteiro já tomou conhecimento via Internet, via parabólica. Como vou justificar isso para ele?

vou ter que montar uma estrutura das mais sofisticadas hoje - tem que ser sofisticada, demanda aparelhos de tecnologia cara, que é a tecnologia digital - para gravar um programa que vou passar com 1 hora ou 2 horas de atraso, quando parte da população já viu isso exposto na sua tela, dentro da sua casa.

Nivelle Daou, Diretor da Associação Amazonense de Emissoras de Rádio e Televisão (Amert) apontou dificuldades concretas para a adaptação da grade.

O Jornal Nacional indo às 20h no Sul iria às 19h na nossa região. Ele indo ao ar às 20h, a novela das 8 vai ser defasada em 1 hora. Se em seguida houver um jogo de futebol, esse jogo, que leva mais uma hora e meia, também tem que ser ao vivo. Então, já temos um jornal e um jogo de futebol. A novela, que seria para as 20h, vai ao ar às 22h30.

A solução proposta por ele foi de que a classificação indicativa fosse baseada no fuso horário de Brasília, mas que as emissoras se comprometessem “a uma campanha permanente de esclarecimento e de orientação nas regiões em que vigem diferentes fusos horários”. Na mesma linha, o deputado Marcelo Serafim (PSB-AM) sugeriu revogar o parágrafo único do art. 19. Em sua manifestação, a então deputada Vanessa Grazziotin (PCdoB-AM) explicitou que o tema vinha sendo tratado com o “Presidente da Câmara, vários representantes do setor de telecomunicações e alguns Senadores”. A deputada afirmou que não havia divergência quanto à necessidade de classificação, como forma de proteger as crianças e adolescentes, mas que se preocupava com a migração para as parabólicas, já que das “14 milhões de parabólicas que existem no Brasil, aproximadamente 9 milhões estão na Amazônia”. Para a deputada, a solução

¹⁶⁵ CÂMARA DOS DEPUTADOS. Nota taquigráficas. Audiência pública da Comissão da Amazônia, Integração Nacional, e Desenvolvimento Regional para discussão da Portaria nº 1.220/07, do Ministério da Justiça, e suas consequências na exibição dos programas de televisão no País, em razão dos diferentes fusos horários. 5 set. 2007

ideal seria a unificação dos fusos horários do país, mas era preciso discutir uma solução mais imediata, sob risco de as bancadas da região não acatarem a regra do Ministério da Justiça.

Mas se não conseguirmos isso, ou até que consigamos, como resolver o problema agora? Porque há uma disposição, Dr. José Eduardo, muito forte, não da bancada do Amazonas, mas das bancadas de todos os Estados que têm fusos horários diferentes, de não acatar - e não falo por mim, falo por todos nós, porque internamente debatemos isso - esse tipo de atitude. Estamos, sim, preocupados com todo o problema, com a dificuldade das redes de comunicação, mas também com o nosso direito de sermos brasileiros e termos, ao mesmo tempo que todos os brasileiros e brasileiras, acesso à programação.

O tom de crítica e insatisfação estava na fala de todos os deputados, alguns deles de forma mais veemente, como Márcio Junqueira (DEM-RR), que afirmou que o Ministério havia criado “uma aberração”, desconsiderando que o “O Brasil é um país continental”.

A fala inicial de Romão esclareceu todo o processo de construção da portaria, falou dos 17 anos de tentativa de negociar soluções de autorregulação e salientou a necessidade de as 26 milhões de crianças da região Norte e Centro-Oeste não serem tratadas de forma discriminatória em relação às crianças do resto do Brasil. Ao responder os questionamentos dos representantes das empresas, o diretor do DEJUS cobrou concretude nos reclamos das empresas.

é uma obrigação do Estado exigir dos empresários, neste momento, que apresentem não só os custos, as razões técnicas, mas também um cronograma de implementação da solução. Precisamos transpor o momento do discurso, ou das dificuldades e das alegações, e tratar o assunto com clareza e objetividade. Qual é o tamanho do problema?

Como resultado da audiência pública, ficou apontada a necessidade de se montar um grupo com participação dos radiodifusores e de parlamentares para manter diálogo com o Ministério da Justiça. Menos de duas semanas depois, o grupo se reuniu com Romão para pressionar pela revogação do parágrafo único do artigo 19.

A posição de Romão era manter o texto a todo o custo. Ao tratar do tema em sua tese de doutorado, ele avalia que não havia por que mudar o texto: a Abert já havia “sangrado bastante na guerra” e “radiodifusores da Amazônia significavam uma força menor e incapaz de empurrar a entidade para um novo confronto de proporções nacionais” (ROMÃO, 2010, p. 264). Ceder ali significaria romper com os parceiros da sociedade civil e com o Ministério Público Federal (idem ib.).

O MPF logo se apresentou no processo e sinalizou que não aceitaria pacificamente qualquer modificação na portaria. Em reunião realizada em novembro com o novo Secretário Nacional de Justiça, Romeu Tuma Jr., a subprocuradora geral da República Ela Wiecko mostrou

dados de exploração sexual na região Norte e reforçou a necessidade de se manter a regra de respeito aos fusos horários.

No dia seguinte, Tuma Jr. se reuniu com as empresas de televisão da região, acompanhadas da Abert e da deputada Vanessa Grazziotin. A alternativa apresentada por eles era que houvesse um tipo de aviso especial das próprias emissoras alertando os pais que determinados programas seriam transmitidos em horário inadequado. Em troca disso, não seriam obrigados a respeitar a vinculação horária específica daquele fuso (ROMÃO, 2010, p. 264). Naquele período de *vacatio legis*, as empresas já vinham veiculando vinheta que alertava os pais, com o seguinte texto:

*Senhores pais, o horário do seu estado é diferente do horário de Brasília. Por isso é preciso atenção sobre o que seus filhos assistem na TV. Também nos preocupamos com sua família, mas a palavra final é sua.*¹⁶⁶

O Ministério da Justiça ficou de estudar a proposta, mas seus integrantes sabiam que não havia espaço político para tamanho recuo.

A postura de Tuma Jr., contudo, não era de suporte à política, como era a do secretário anterior, Antonio Carlos Biscaia. Isso ficou claro em reconsideração de decisão do DEJUS sobre reclassificação da novela *Duas Caras*, em que o secretário permitiu que a Globo veiculasse a novela antes das 21h, conforme solicitado pela emissora¹⁶⁷. Ao mesmo tempo, com Romão em férias e pressionado pela Abert, Tuma Jr. tomou a decisão de adiar novamente a entrada em vigor da regra que obrigava as empresas a se adaptarem ao fuso. Em vez de 7 de janeiro, a medida só entraria em vigor em 7 de abril.

Neste momento, a sociedade civil que havia apoiado a publicação da portaria voltou a se organizar, a fim de pressionar o Ministério da Justiça a manter a obrigação das empresas. Foram reunidas manifestações de vários profissionais da área de educação, psicologia e direito pedindo que se respeitasse e fosse mantida a regra do fuso (ROMÃO, 2010, p. 266).

De sua parte, a Abert apresentou pesquisa encomendada ao Ibope com a população da região Norte mostrando desacordo desta com as mudanças de horários da programação. As empresas alegavam que isso causaria migração para a parabólica e tornaria inócua a medida de proteção prevista na portaria 1.220.

A pesquisa sustentava todas as suas perguntas em relação à grade de programação na afirmação de que, segundo a portaria, “os horários da programação devem ser alterados para acompanhar o horário de uma hora mais tarde destas novelas, inclusive os telejornais e os jogos

¹⁶⁶ <https://www.youtube.com/watch?v=OlryEw6N8hc>

¹⁶⁷ IMPRENSA NACIONAL. Diário Oficial da União. Seção 1, p. 140. Brasília, 27 de dezembro de 2007.

de futebol” (IBOPE, 2008, grifo meu). Ou seja, atribuía a portaria um atraso na programação jornalística e esportiva, o que não se sustentava. Com as mudanças de horário de telejornais e de jogos de futebol sendo apresentadas como fatos inexoráveis, o resultado da pesquisa era amplamente desfavorável à mudança dos horários da grade.

Embora o Secretário Nacional de Justiça não apoiasse a nova política de classificação indicativa¹⁶⁸, ele estava hierarquicamente entre o ministro Tarso Genro e o diretor do DEJUS, José Eduardo Romão, que tinham vivido toda a batalha do ano anterior. Além disso, o MPF, por meio da Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão, marcava de perto seus passos. Neste cenário, Tuma Jr. manteve a obrigação das empresas e a regra passou a valer em 7 de abril.

O legislativo assume a agenda

Com a entrada em vigor da medida, toda a pressão se voltou para o Legislativo. A Globo anunciou que não transmitiria mais os jogos de futebol das quartas-feiras em tempo real para as regiões com fuso horário discrepante, apenas um compacto antes do Jornal da Globo¹⁶⁹. Dois dias depois de a regra passar a valer, a Abert conseguiu apoio no Senado para que a portaria 1.220 fosse revogada por decreto legislativo. Se concretizada, essa ação colocaria por terra toda a política. A solução de compromisso para evitar essa medida foi articulada pelos senadores Romero Jucá (PMDB-RR), Tião Viana (PT-AC), Fátima Cleide (PT-RO) e Valdir Raupp (PMDB-RO). O decreto legislativo não seria votado, mas o governo não deveria se opor à aprovação do PLS 305/06, do senador Tião Viana, que diminuía os fusos horários brasileiros de quatro para três, incluindo o Acre e a região oeste do estado do Amazonas no fuso GMT-4 e trazendo o oeste do Pará para o horário de Brasília (ROMÃO, 2010, p. 267). No mesmo dia, foi apresentado e aprovado requerimento de urgência e o texto foi aprovado com parecer de plenário.

O projeto teve a publicação antecipada e foi sancionado pelo presidente Lula 15 dias depois da aprovação pelo Senado. Ele resolvia parte relevante do problema das emissoras, que já estavam tendo que lidar com a diferença de uma hora de fuso não só nas regiões Norte e Centro-Oeste, mas também na região Nordeste, que não entrou no horário de verão.

¹⁶⁸ Em livro publicado em 2013, Romeu Tuma Jr. critica a política de classificação indicativa em seu livro *Assassinato de Reputações* (ed. Topbooks), dizendo que Romão era “um infiltrado do partido [PT]” para “fulminar a mídia”. “Queriam fazer toda a mídia ficar genuflecta e implorar para o governo uma facilitação na classificação indicativa em troca de um noticiário mais abrandado, mais ameno”.

¹⁶⁹ FOLHA DE S.PAULO. Globo anuncia adequação à regra de fuso com um dia de atraso. Ilustrada, 7 abr. 2008.

Sinal da pressão das empresas pela sanção do projeto foi que a cabeça-de-rede, TV Globo do Rio de Janeiro, orientou as afiliadas da região Norte a não transmitirem ao vivo o jogo do Flamengo na Libertadores de América¹⁷⁰. À época, Romero Jucá disse aos jornais que “a mudança ajuda a resolver parte dos problemas das emissoras de TV e atende a uma demanda da população nesses municípios”¹⁷¹. Tião Viana tentou desatrelar o projeto da classificação indicativa. “O meu projeto é anterior a essa classificação indicativa. Inicialmente, eu só queria que o Estado do Acre ficasse igual ao do Amazonas”, disse Viana. “Quando chegou à Câmara, o projeto foi vítima de uma forte pressão das redes de comunicação”, completou¹⁷². Matéria de *O Globo* traz o senador defendendo que o projeto corrigia um erro histórico.

*O senador disse que Lula estava preocupado com uma possível ligação do projeto com a polêmica envolvendo a Classificação indicativa, que vincula o horário de veiculação de programas seguindo o horário oficial de Brasília. A diferença de fuso horário provoca dificuldades para que as emissoras funcionem em rede. – O presidente achou que a proposta estava ligada à polêmica envolvendo o Estatuto da Criança e do Adolescente e a classificação indicativa. Mas expliquei que não é isso, apenas a correção de um erro histórico*¹⁷³.

Embora tenha apontado, à época, o projeto como parte da solução do problema das empresas de televisão, em entrevista para esta tese, Romero Jucá disse que a mudança do fuso não aconteceu por causa da programação. Segundo ele, “havia já uma discussão no Acre de que deveria se ter ou não o fuso do restante do Brasil. Não deveria ser uma hora a mais. Isso foi uma bandeira política inclusive, do Tião ou do Jorge Viana” (JUCÁ, 2017). A urgência teria se devido não à pressão das emissoras, mas a uma “questão eleitoral” (idem). De sua parte, Evandro Guimarães, representante da Globo e da Abert no debate, diz que a mudança do fuso “foi uma coisa mobilizada exclusivamente por causa dos horários bancários” (GUIMARÃES, 2017). Questionado a partir do relato dos fatos que mostram correlação clara entre o cronograma da entrada em vigor das regras de classificação indicativa e a mudança do fuso horário, Guimarães disse que este foi mais um motivo ante vários outros, e que a televisão não poderia se desgastar com uma ação desse tipo.

Contrariar a natureza também é barra pesada, então a televisão tem muito poder, teve sempre muito poder, mas as histórias de maquiavelismo, de engendramentos, não cabem, porque você no dia seguinte tem outra coisa para resolver, tem uma ameaça de alguém querendo cobrar ICMS sobre veiculação de televisão, aí tem outro cara querendo botar mais um horário,

¹⁷⁰ A GAZETA DE RIO BRANCO. Romeu Tuma: TVs têm que ter responsabilidade. 13 abr. 2008

¹⁷¹ FOLHA DE S.PAULO. Deputados pediram para antecipar novo fuso. Cotidiano, 26 abr. 2008

¹⁷² FOLHA DE S.PAULO. Lula deve aprovar lei que muda fuso em 3 Estados. Cotidiano, C7, 15 abr. 2008

¹⁷³ BRAGA, Isabel. Mudança de fuso em três estados é aprovada. O Globo, p. 8. 16 de abril de 2008.

aumentar o horário da Voz do Brasil na televisão, a televisão não pode se desgastar com teses que não têm sequência. (GUIMARÃES, 2017)

Já o diretor-geral da Abert, Luis Roberto Antonik, afirmou que a mudança do fuso horário “sempre” foi pauta da Abert. Segundo ele, “não apenas pela razão da classificação indicativa. Mas porque nós temos muitas razões técnicas, então trabalhamos com muitos projetos, ainda tem muitos projetos no Congresso Nacional sobre esse assunto” (ANTONIK, 2017). Márcio Novaes, representante da Record no debate, também confirma o envolvimento da Abert na mudança dos fusos horários.

Uma das ações que nós, em conjunto, a ABERT, com todo o movimento dos associados que estavam lá, inclusive a Record, foi de trazer o fuso horário do Acre para dentro do fuso horário do Pará, Mato Grosso, enfim. Para que o Brasil tivesse, então, 2 fusos. Embora com o horário de verão também, até hoje para nós gera uma questão. Porque você tem o Nordeste que não entra e é confuso; já é confuso. Então esse episódio do projeto de lei, nós fomos para cima pressionar, trabalhar, por quê? Era do nosso interesse. (Novaes, 2017)

O representante da Record afirma que a pressão foi feita como instrumento democrático, sem nenhum tipo de ilegalidade, mas confirma o uso instrumental da pesquisa de opinião feita na região Norte.

*Houve um movimento de todas as redes para trabalhar isso junto aos políticos. E nós também, repito a você: nós nos baseamos também muito na pesquisa, por quê? **Porque dava um aspecto que não era simplesmente uma vontade, um desejo de nós, radiodifusores, havia também um desejo por parte da população.** Eu acho que isso foi um instrumento democrático, legal. Dentro do ponto de vista do jogo que é posto no Congresso Nacional, nós usamos todas as nossas armas possíveis, respeitando todo um processo. Não houve, assim, por parte do movimento da Abert que nós integrávamos, nada que pudesse dizer, assim, que fizemos algum tipo de ilegalidade, de uma prática antiética; não se chegou a isso. (NOVAES, 2017)*

A ex-Secretária Nacional de Justiça, Cláudia Chagas, não estava mais à frente da SNJ à época, mas diz que a mudança de fuso foi “uma das coisas mais impactantes” que já viu.

Como eles não ganharam nesse aspecto, eles foram lá e mudaram o próprio fuso horário. Eu fiquei tão chocada, eu fiquei, realmente assim, para mim aquilo ali foi a imagem da força deles, né? O poder econômico das emissoras: “tá, vocês não vão fazer do nosso jeito? Então muda o fuso horário, só”. Eu fiquei muito impactada. (CHAGAS, 2017)

O então Secretário-Executivo do Ministério da Justiça, Luiz Paulo Barreto, salienta que Tião Viana tinha outras motivações para alterar o fuso horário.

Eu vi na época esses comentários, de que o Tião teria sofrido pressão da Globo, principalmente, para alterar isso. Mas eles tinham vários argumentos para alterar isso, independentemente disso [da classificação indicativa]. O Acre estava fora do contexto nacional, muito atrasados, quer dizer, duas horas... não, três horas [durante o horário de verão] a diferença. Então, é muito difícil você manusear isso em termos de... tecnologicamente não dava para você retardar o sinal de algum programa. O sinal estava sendo digitalizado, então o sinal começava a ser global. (BARRETO, 2017)

A pressão das empresas parece bastante clara, mas é verdade que o projeto de Tião Viana também tinha outras motivações. Quando os debates na Comissão de Amazônia se iniciaram, em setembro de 2007, a senadora Vanessa Grazziotin citou a existência de projeto do senador. Naquele mesmo mês, no entanto, o jornal *A Crítica*, de Manaus, já noticiava que a criação da hora nacional viria como resposta à classificação indicativa. Na matéria, o presidente da Associação de Emissoras do Amazonas dizia que tinha aval da classe empresarial, do comércio, da indústria e da agricultura¹⁷⁴. Cerca de um mês depois, o diretor-geral da Abert, Flávio Cavalcanti, dava declaração ao *Correio Braziliense* de que a entidade via o projeto com simpatia, mas que ele não era um desejo da radiodifusão e não era algo pelo qual a entidade estivesse lutando¹⁷⁵.

O projeto apresentado foi acompanhado naquele momento de uma proposta de plebiscito prévio para consultar a população. Na justificativa do projeto, o senador Tião Viana dizia:

Há anos se discutem, no Congresso Nacional, proposições legislativas que visam à mudança na Lei nº 2.784, de 18 de junho de 1913, que divide a hora legal do Brasil em quatro fusos horários. As propostas variam desde a alteração de fuso horário em um único Estado até a unificação do fuso horário no Brasil continental. Nenhuma dessas matérias prosperou.

O senador dizia que a mudança de fuso horário permitiria maior integração da região “com o sistema financeiro do resto do País” e iria facilitar “as comunicações e o transporte aéreo”, além de resultar “numa participação mais efetiva na vida econômica, política e cultural dos centros mais desenvolvidos”¹⁷⁶. Se tomada por referência a própria justificativa do projeto, fica claro, por um lado, que mudanças no fuso sempre foram discutidas no Congresso, ou seja, que a proposta não era nova. Por outro lado, fica claro também que tais propostas nunca haviam

¹⁷⁴ A CRÍTICA. Hora nacional no país. 23 set 2007.

¹⁷⁵ CORREIO BRAZILIENSE. Projeto propõe fim de um fuso. p. 24. 20 out 2007.

¹⁷⁶ SENADO FEDERAL. PLS 305/2006. Justificativa. 22 de novembro de 2006.

prosperado, ou seja, que elas nunca tinham tido janela e oportunidade política para serem aprovadas.

Assim, a entrada em vigor da nova classificação indicativa parece ao mesmo tempo ter se tornado a justificativa e a condição para a aprovação do projeto. Para quem já havia tentado a mudança e não havia conseguido, ficava fácil justificar para a população que a medida fosse tomada sem consulta, dada a ameaça de iminente perda de acesso a parte da programação, especialmente o futebol transmitido em horário noturno. Ao mesmo tempo, a solução resolvia o problema das empresas de televisão. Ou seja, combinou-se uma pretensa nova justificativa e uma janela de oportunidade.

O uso político da programação e a insatisfação da população

Esses dois fatores, contudo, não foram suficientes para que a mudança no fuso horário do Acre se tornasse uma solução permanente. Ao contrário. De um lado, as emissoras continuaram usando o controle sobre o horário da programação dos jogos de futebol para evitar alterações em sua grade de novelas. De outro lado, a população do Acre começou a questionar a mudança repentina no seu fuso, que fez com que crianças e trabalhadores passassem a ter de acordar uma hora antes de o sol nascer.

Ainda na esperança de reverter a normativa do Ministério da Justiça, a Globo mantinha o atraso de toda a grade de programação nos estados com fuso diferente de Brasília. No mês de maio de 2008, a Defensoria Pública do Mato Grosso acionou a justiça para a Globo voltar a transmitir o futebol ao vivo¹⁷⁷, o que só aconteceu depois de concessão de liminar pela justiça¹⁷⁸.

Naquele momento, a mediação sobre a alteração da grade passou outra vez por parlamentares, como conta Romero Jucá.

No primeiro momento, a ideia era fazer um delay e atrasar toda a programação. Isso eu não concordei porque você teria, em tese, (...) um prejuízo para a sociedade porque passaria depois as informações ou o evento esportivo [referindo-se ao telejornalismo e aos jogos de futebol]. (JUCÁ, 2017)

Segundo o senador, houve conversas com as redes para se chegar a um entendimento, modificando os horários de novelas ou filmes sujeitos à classificação.

Lá em Roraima passa o Jornal Nacional, depois passa a novela das sete, depois passa a novela das nove, para poder passar às nove. Futebol, quando

¹⁷⁷ DIÁRIO DE CUIABÁ. Defensoria move ação por futebol ao vivo. 22 de maio de 2008.

¹⁷⁸ FOLHA DE S.PAULO. Globo terá de mostrar futebol ao vivo em MT. Esporte. 29 mai. 2008.

tem, entra direto também. Então a gente conseguiu ajustar isso. (...) Eu acho que foi um passo importante, acho que precisava ter este ajuste, porque por exemplo, antigamente você tinha aquela sessão Privé da Band, filmes um pouco mais picantes. Passava 7 da noite no Acre, que era 10 horas na TV aberta. Então realmente é algo que poderia gerar um problema. (JUCÁ, 2017)

A solução encontrada para os estados onde não havia ocorrido mudança de fuso horário mostra que o problema não era insolúvel, como as empresas haviam afirmado durante o debate no Congresso.

A questão mais complicada passou a ser a insatisfação de parte da população do Acre com a mudança ocorrida no fuso horário, que entrou em vigor no final de junho. Segundo Sérgio Petecão, então deputado federal pelo PMDB, a mudança se chocou com uma cultura do estado e foi muito criticada pela maneira como foi feita.

As crianças que acordavam sete horas passaram a acordar cinco horas da manhã. E isso influenciou diretamente na vida das pessoas. Porque tem uma cultura lá no estado. Eu acho que se o governador [refere-se a Tião Viana, atual governador, então senador] tivesse dialogado com a população, tivesse feito um referendo, ouvido a população... agora, essa pressa, essa celeridade, é que nós sabemos que tinha um interesse das grandes televisões importantes. (PETECÃO, 2017)

Com a insatisfação da população, Petecão e o deputado Flaviano Melo, que originalmente não tinham se oposto à mudança, passaram a encabeçar um movimento pela volta do antigo fuso horário. Menos de 4 meses depois da mudança, Melo propôs Projeto de Decreto Legislativo 981/2008, que definia um referendo para consulta à população do Acre sobre a mudança do horário. A proposta colocou Melo e Petecão em oposição às empresas de televisão, o que os fez temer represálias políticas.

Eu te confesso que eu sou político, eu vivo de mídia, eu temi. O que me fortalecia era quando eu conversava com o povo, entendeu? Aí as pessoas, a maioria da população estava do nosso lado. Então, eu tinha medo. Se eu disser para você que eu não tinha medo, eu estou mentindo. Eu tinha medo, porque eu estava brigando com a Rede Globo. Rede Amazônica de Televisão, que é forte, que é a maior rede lá no meu estado. Agora, é um risco que a gente corre na política, né? (Risos). Eu não tinha como agradar os dois deuses. (...) Eu fui chamado várias vezes para desistir disso, mas quando eu ia para o povo os caras: ‘não, por favor, pelo amor de Deus’. Aonde eu chegava: ‘pô, tu estás certo, não vamos aceitar isso, que isso é um absurdo...’. Aí foi isso que me moveu. (PETECÃO, 2017)

A declaração de Petecão, quando se refere a ‘dois deuses’ – o povo e as emissoras de televisão – é reveladora, ao mesmo tempo, do alcance e do limite do poder dos meios de

comunicação. No caso dele, a opção se deu de forma estratégica: seus principais adversários políticos (os irmãos Viana, do PT) articularam e apoiaram a mudança de fuso horário. Como parte significativa da população ficou contrária à mudança, Petecão deslocou sua posição (antes favorável às mudanças) para se colocar como representante dos setores insatisfeitos. Mas a briga com as empresas de televisão estava apenas no início.

Em setembro de 2009, o deputado Marcelo Serafim (PSB-AM) apresentou projeto de lei para alterar o horário do Acre, voltando ao fuso antigo. O projeto foi relatado por Arolde de Oliveira (DEM-RJ), que fez proposta de substitutivo favorável à mudança. À época, ele diz ter sido procurado exclusivamente pela Abert, que pressionava pela não aprovação do projeto.

Entrevistador: Naquele momento outros grupos econômicos te procuraram além dos grupos de comunicação?

Arolde de Oliveira: Não, só comunicação. Porque eu sou da área.

Entrevistador: Principalmente as próprias emissoras da rede amazônica ou também Abert diretamente?

Arolde de Oliveira: Não, a Abert. A Abert é sempre a grande representante, institucionalmente é quem procura e expõe sempre os interesses e preocupações. (OLIVEIRA, 2017)

O projeto relatado por Oliveira foi arquivado, mas a proposta de referendo apresentada por Flaviano Melo acabou aprovada na Câmara em novembro de 2009 e no Senado logo em seguida, mesmo contestada por parlamentares petistas e da base do governo¹⁷⁹. A população seria consultada durante as eleições de 2010 para responder à pergunta: “Você é a favor da recente alteração do horário legal promovida no seu Estado?”.

A campanha no Acre dividiu o estado. Enquanto sindicatos e movimentos sociais defenderam o Não, entidades patronais e a Academia Acreana de Letras defenderam o Sim¹⁸⁰. O referendo terminou com a vitória do Não por 56,8% x 43,2%. A população do Acre decidira voltar ao horário anterior.

Começaria ali a terceira fase de pressão das empresas de televisão sobre o Congresso. O corpo técnico do Senado entendia que o horário deveria voltar automaticamente com a homologação do referendo. O então presidente da casa, José Sarney, chegou a preparar o ato declaratório, mas houve pressão das emissoras dizendo que uma lei não poderia ser modificada

¹⁷⁹ <http://www2.camara.leg.br/agencia/noticias/134881.html>

¹⁸⁰ A GAZETA ON LINE. Fuso horário teve mais discussão política do que debates de ideias. Rio Branco, 30 out. 2010.

por um decreto legislativo. Com a pressão, ele preferiu passar a função para a Comissão de Constituição e Justiça do Senado¹⁸¹. Ali a matéria foi passada para relatoria de Sérgio Petecão, que havia sido eleito senador em 2010. Mas a CCJ não aprovou o ato, por pressão dos senadores Pedro Taques (PDT-MT), Jorge Viana (PT-AC) e Demóstenes Torres (DEM-GO), que defenderam a mudança por projeto de lei para dar segurança jurídica à alteração¹⁸².

Embora esse encaminhamento tenha se dado no início de março de 2011, o projeto de lei só foi definitivamente aprovado em outubro de 2013. Foram necessárias três iniciativas de projetos diferentes para que finalmente houvesse aprovação nas duas casas e sanção presidencial. O PLS 91/2011, de Pedro Taques, foi apresentado em março de 2011, aprovado em junho no Senado e em dezembro na Câmara, mas foi vetado pela Presidente da República, porque ele retornava também o estado do Pará ao horário antigo, o que não havia sido objeto de consulta pelo referendo. Em substituição, a Presidência encaminhou à Câmara o PL 3.078/2011, com o texto que modificaria apenas o horário do Acre e do oeste do Amazonas.

Paralelamente, também no início de 2011, o deputado Pauderney Avelino, havia apresentado o PL 446/2011, que propunha o retorno do fuso horário exclusivamente no Acre e oeste do Amazonas. O projeto foi aprovado na Câmara em agosto de 2011, ficou em debate durante 2012 no Senado Federal, mas não prosperou, por pressão de setores interessados. Em agosto de 2012, o senador Aníbal Diniz (PT-AC) propôs chamar quatro audiências públicas, incluindo, entre os setores interessados, representantes da Abert e das emissoras de televisão da região. Na justificativa do requerimento das audiências, o senador diz que “o tema que é objeto do PLC nº 63, de 2011, é bastante polêmico e tem gerado grande debate entre os Estados envolvidos, o Acre, o Amazonas e o Pará. Nos últimos tempos, a matéria sofreu uma série de idas e voltas”. Após descrever todos os projetos que tramitaram sobre o tema, o senador explicita o desconforto do adiamento da decisão sobre a entrada em vigor de um referendo que já completava dois anos de sua realização.

Toda essa situação coloca um grande desafio ao Senado Federal. É, sem dúvida, chegado o momento de encerrar a polêmica, esgotando as discussões sobre o tema antes de sua decisão. Assim, com esse objetivo, estamos propondo um programa de audiências públicas sobre a matéria, envolvendo, em grupos temáticos, todos os setores da sociedade civil relacionados ao tema, bem como os órgãos técnicos voltados à questão.

*Trata-se, aqui, de permitir que o Congresso Nacional tome, de forma serena e tranquila, a melhor decisão sobre o assunto.*¹⁸³

¹⁸¹ <https://jornalggn.com.br/blog/luisnassif/a-globo-e-o-novo-fuso-horario-no-acre>

¹⁸² <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2011/03/02/alteracao-do-fuso-horario-do-acre-deve-ser-decidida-por-projeto-de-lei>

¹⁸³ <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=3704807&disposition=inline>

As audiências, contudo, não foram realizadas, e o projeto teve sua tramitação paralisada.

Fortalecendo a tese de que “a matéria sofreu uma série de idas e voltas”, durante o ano de 2012, enquanto o Senado discutia o projeto de Pauderney Avelino, a Câmara já discutia outro projeto, aquele que havia sido apresentado pelo Poder Executivo em dezembro de 2011 depois do veto ao projeto de Pedro Taques. No caso deste projeto, repetindo padrão dos outros que tentaram reestabelecer o horário do Acre, houve uma série de manobras – notadamente pedidos de vista e recurso contra apreciação conclusiva – de parlamentares do PT. Ali também o debate se interrompeu entre junho de 2012 e junho de 2013, quando o projeto foi aprovado na Câmara. No início de outubro, o Senado Federal aprovou o projeto, que foi finalmente sancionado em outubro de 2013. Assim, 3 anos após o referendo, passava a valer em novembro de 2013 a opção da população do Acre de ter de volta seu ‘horário original’.

A demora na tramitação esteve relacionada a pelo menos três fatores: o primeiro foram os problemas regimentais (aceita-se ou não o formato do referendo como suficiente para alterar a lei) e de erros na formulação dos projetos (como o de Pedro Taques, que modificava também o horário do Pará). O segundo foi o interesse do próprio governo do Acre, que parecia se refletir em manifestações contrárias e manobras protelatórias por meio de parlamentares do PT. Segundo Sérgio Petecão, mesmo depois de aprovado o projeto, havia a leitura de que a presidente Dilma Rousseff poderia não sancioná-lo.

Ela não queria sancionar. Porque, na verdade, quando nós ganhamos, eles apostaram que a Dilma não ia sancionar. Mas aí eu fiz aqui um documento, eu me volvei contra a indicação de embaixador, eu radicalizei, entendeu? Enquanto a Dilma não sancionava o referendo. (PETECÃO, 2017)

O terceiro motivo para a demora na aprovação do retorno do fuso do Acre foi a pressão das empresas de televisão, reconhecida pelo diretor-geral da Abert, Luis Roberto Antonik.

Entrevistador: Na questão do fuso horário nós temos o seguinte: em 2008 aprova-se a lei e realiza-se a mudança. Depois, a população incomodada gera uma mobilização, em 2010 isso gera um plebiscito, o plebiscito a população do Acre decide voltar para o fuso horário anterior, mas isso demora três anos para ganhar efetividade.

Antonik: Porque você veja que é um absurdo. Teve plebiscito, a população do Acre decide, mas não foi feita a lei. E eu confesso pra você que na época achei estranho. Depois do plebiscito ainda precisa de uma lei? E se a lei não sair?

Entrevistador: Vocês chegaram a acompanhar isso à época?

Antonik: Sim, aquilo era assunto de pauta aqui todos os dias.

Entrevistador: Mas a decisão da população em 2010 contrariava o interesse das emissoras.

Antonik: Sim, sim.

Entrevistador: E houve uma tentativa das emissoras...

Antonik: As emissoras seguraram. Com certeza. As emissoras seguraram, por isso que demorou tanto.

Entrevistador: Entendi. No diálogo mesmo com os parlamentares.

Antonik: Isso, no diálogo com os parlamentares. (ANTONIK, 2017, grifo meu)

Por meio de uma comparação do Acre com o Chile, Antonik critica a decisão de voltar atrás na mudança no fuso horário.

Por exemplo, o Chile, se olhar no mapa, ele usa o mesmo fuso de Brasília. E o Acre não quer usar por quê? Se o Chile usa... É um preciosismo com isso, né? E administrativamente isso é um problema. No nosso caso, com propaganda política partidária, propaganda eleitoral, classificação indicativa, porque são duas horas e isso faz uma diferença brutal. (ANTONIK, 2017)

Ao mesmo tempo, Antonik afirma que o problema do fuso não é mais relevante para as emissoras.

Antonik: Mas eu diria para você. Hoje não há interesse das emissoras neste assunto.

Entrevistador: Isso que eu ia te perguntar. Havia uma preocupação grande de que isso iria gerar custos grandes, mas elas tiveram de se adaptar. Hoje elas estão adaptadas?

Antonik: Hoje nós estamos 100% preparados para isso. O que a gente precisava investir, que as emissoras não queriam investir, hoje para nós isso é irrelevante. A questão do fuso horário para nós aqui é irrelevante. Saiu da nossa pauta. Ah, eu lembro assim, 2008, 2009 e 2010, aquilo era um tema. (ANTONIK, 2017)

Em outro trecho, Antonik refere-se especificamente à Rede Amazônica, afiliada à Globo na região.

Por exemplo, a família Daou, que é a afiliada à Globo na região Amazônica, estão em cinco estados, inclusive eles mudaram de opinião. Tinha uma época

em que eles eram absurdamente contrários ao fuso horário, hoje eu percebo que eles abandonaram isso (ANTONIK, 2017)

A adaptação das emissoras também foi confirmada por Romero Jucá.

Entrevistador: O fuso já foi, já voltou, e a programação neste período todo está acomodada?

Romero Jucá: A programação se adapta ao fuso.

Entrevistador: Então hoje não há nenhuma questão sobre isso?

Romero Jucá: Não há nenhum tipo de questionamento do Ministério da Justiça, da área de classificação...

Entrevistador: E nem dos próprios empresários da área de comunicação.

Romero Jucá: Não, a população também assimilou. A novela foi ajustada.

Entrevistador: E a Rede Amazônica também? Porque o Phelippe Daou foi um que, naquela época, pressionou muito.

Romero Jucá: Foi, mas terminou ele se adaptando também. Veja, eles estão gravando as novelas lá. Eles gravam as novelas e passam a programação depois. (JUCÁ, 2017)

Assim, grande parte dos argumentos das emissoras utilizados para impedir a aplicação da portaria da classificação indicativa a todos os fusos horários foram demonstrados desproporcionais. Especialmente notável é o reconhecimento da própria Abert de que a situação estava totalmente adaptada, de que todos os investimentos já haviam sido feitos e de que a questão passou a ser “irrelevante”.

Análise das táticas utilizadas

A atuação das empresas de televisão junto ao legislativo para buscar solucionar o a questão do fuso horário revela táticas que, em parte, se assemelham àquelas utilizadas na pressão sobre o Poder Executivo. De outro lado, revela também diferenças importantes entre as escolhas feitas na tentativa de incidir sobre o Legislativo. No caso da mudança do fuso, passadas as primeiras tentativas de diálogo ainda com o Poder Executivo, já não havia um adversário político claro a ser derrotado. Foi preciso transformar a própria regra vigente na grande ameaça, o que criava uma justificativa de ordem pública para alterações cujos maiores interesses eram privados.

- **Movimentação em arenas alheias ao processo decisório** – a tentativa de solucionar a questão do fuso horário começou com a tentativa de usar parlamentares para pressionar o Ministério da Justiça. A tática de ‘soar o alarme’ já tinha sido utilizada na discussão do texto das portarias, e foi novamente acionada no debate sobre os fusos horários. Neste caso, parlamentares de todos os partidos uniram-se para criticar o Ministério da Justiça, tomando como reais as ameaças das emissoras da região sobre o impacto da portaria 1.220 na programação.

- **Argumentação seletiva estratégica e catastrofista** – As empresas utilizaram, como elemento central de sua estratégia, o exagero na projeção de impacto que a aplicação integral da portaria 1.220 teria sobre a programação. A afirmação de que a região Norte não veria mais jogos de futebol ou telejornais ao vivo foi essencial para aglutinar apoio de grande parte dos parlamentares da região para uma solução legislativa para o tema. Ela representou a principal justificativa pública para uma movimentação que, segundo as próprias emissoras, tinha como questão central o aspecto econômico.

- **Uso de pesquisa enviesada** – Essa premissa foi também utilizada na pesquisa realizada pelo Ibope sobre como a população via os impactos da portaria 1.220, que por sua vez foi utilizada como justificativa de apoio popular para a alteração legal do fuso horário. Contudo, a pesquisa tomava como absoluta a premissa de mudança no horário dos jogos de futebol e da programação esportiva, o que era uma falsa premissa. Além de tudo, a pretensa concordância da população com o problema foi usada para defender uma solução que não havia sido apresentada aos respondentes, já que a pesquisa foi usada para defender o fuso, mas não havia nela nenhuma pergunta à população sobre mudança de fuso horário.

- **Utilização da própria programação** – as empresas impediram a veiculação ao vivo de jogos de futebol, mesmo sem qualquer justificativa de ordem legal, para pressionar a sanção do projeto de mudança de fuso e a alteração na portaria 1.220.

- **Manobras para ganhar tempo** – as empresas pressionaram o Congresso por quase três anos para impedir que o referendo que consultou a população do Acre ganhasse efeito. A pressão se combinou com erros no trâmite legislativo e com os interesses do Governo do Estado, mas há evidências, inclusive falas expressas do representante da Abert, de que a posição das empresas foi essencial para que a decisão demorasse a ganhar efeito.

A relação dos parlamentares com as empresas de televisão

Todas essas táticas de pressão das empresas de televisão se sustentaram no lastro político que as empresas de televisão têm com respeito aos parlamentares. A declaração do

senador Sérgio Petecão (PMDB-AC), ao se referir à população do Acre e às emissoras de televisão como ‘dois deuses’, é reveladora do peso que têm as empresas de televisão para um político com mandato. Claramente, para o parlamentar a situação era mais preocupante por ele estar entrando em conflito com uma emissora de sua região, com capacidade direta de incidir sobre sua exposição pública¹⁸⁴. Ao mesmo tempo, a existência de um amplo setor da população desprovido de representação política o fez optar pelo risco do conflito com as empresas de televisão.

Os achados desta pesquisa indicam que a relação das empresas com parlamentares segue a lógica institucional do Congresso Nacional, mas, *mutatis mutandis*, as táticas são próximas às utilizadas com o Poder Executivo. Os relatos de vários entrevistados que conhecem bem a dinâmica cotidiana de relação entre emissoras e parlamentares indicam que a relação entre os dois não se dá, via de regra, em termos explícitos, mas num cálculo tácito sobre a utilidade de uma parte para outra. Ao mesmo tempo, essa relação não costuma se definir de forma diferente em cada projeto de lei – pesa muito o conjunto da atuação do parlamentar.

Alguns entrevistados apontam que parlamentares que têm histórico de defesa de medidas que desagradam às empresas de televisão, como iniciativas de regulação democrática das comunicações, seriam claramente desprestigiados. Isso ficaria visível na comparação da exposição positiva de parlamentares do mesmo partido, como no caso do PSOL o deputado Chico Alencar – que não tem qualquer envolvimento com pautas de regulação democrática dos meios de comunicação – e os deputados Ivan Valente e Luiza Erundina – que apresentaram e defenderam projetos desse tipo. Enquanto Alencar teria visibilidade na emissora, Valente e Erundina não contariam com espaço ali. Da mesma forma, parlamentares do Rio de Janeiro, onde está sediada a Globo, seriam privilegiados na emissora. Por não ser objeto direto desta tese, essas avaliações são citadas aqui como percepções dos entrevistados, mas devem ser entendidas como hipóteses, não como fatos. Embora não tenham como ser testadas nesta tese, elas são de interesse para a compreensão da relação entre comunicação e política.

Outro tema de interesse é a capacidade da Globo projetar os parlamentares inclusive em outras emissoras, como explica um entrevistado que frequenta o salão verde da Câmara dos Deputados.

Quando a gente fica dentro do Salão Verde por horas, a gente percebe que é o seguinte: a Globo tem um poder de sedução nesse sentido da barganha indireta, da visibilidade, que não é só em relação à sua tela, mas em relação a todas as telas, por quê? Por exemplo, se o Rodrigo Maia sai do plenário e ele é abordado por um jornalista da Band, ele não para pra falar com o

¹⁸⁴ O que fica claro na declaração de Petecão citada na seção anterior: “eu sou político, eu vivo de mídia”.

jornalista da Band. Se ele é abordado pela Cristiana Lobo ou pelo Gerson Camarotti, ele para. E aí ele para e aí todos os jornalistas têm acesso a ele, porque a Globo parou ele. Então, quem a Globo ouve aparece em todos os lugares, e quem a Globo escolhe não ouvir não aparece em nenhum lugar. É um poder que é maior do que aparecer ou não aparecer só na Globo. (...) Então você ter uma boa relação com os jornalistas da Globo te rende mais do que a própria Globo, entendeu? Te rende tudo, te rende a mídia no geral.

O entrevistado afirma ainda que, embora as agendas jornalísticas e de pressão política sejam de responsabilidade de profissionais distintos, de áreas diferentes na mesma empresa, algumas vezes é possível ver jornalistas das empresas lado a lado com representantes da área institucional nos ambientes públicos do Congresso Nacional. Embora isso não seja evidência de que atuem com estratégia conjunta, é um fato relevante por serem reconhecidos como parte de um mesmo grupo.

No caso dos parlamentares, há ainda um fator relevante na tomada de decisão, que é o fato de que significativa parte deles detém concessão de rádio ou televisão, o que os mantém, portanto, com interesse direto em decisões sobre o tema.

No período constituinte, entre os 559 parlamentares havia 146, ou 26% deles, que controlavam empresas de rádio e televisão (MOTTER, 1994). Na legislatura de 2007-2010, de referência para esta tese, 20 dos 81 senadores e 48 dos 513 deputados federais eram controladores de empresas de rádio ou TV¹⁸⁵.

A propriedade de empresas de radiodifusão por políticos em exercício de mandato eletivo, embora tenha sua constitucionalidade contestada em ações no STF¹⁸⁶ e em ações populares em vários estados, é entendida como legal pelo Ministério das Comunicações. Isso faz com que os temas de interesse das empresas de televisão ou rádio sejam apreciados por parlamentares diretamente interessados.

As empresas de televisão e rádio têm outra particularidade relevante na relação com parlamentares. Por serem concessionárias de serviços públicos, a lei eleitoral veda que elas façam doações de campanha. Assim, diferentemente de outros setores econômicos, cuja força do *lobby* tem como um dos indicadores a capacidade de financiar campanhas, no caso da televisão a moeda de troca possível se dá no poder – presumido ou efetivo – de fornecer aos parlamentares tempo de televisão e cobertura favorável.

¹⁸⁵ Segundo levantamento feito pelo projeto Donos da Mídia. Disponível em <http://donosdamidia.com.br/levantamento/politicos>, acessado em 10 de abril de 2010.

¹⁸⁶ Cf. ADPF 246.

As empresas de televisão contra o horário de verão

A épica batalha pelo fuso horário do Acre não foi a única no período a incidir sobre a questão do horário de veiculação dos programas. Em outubro de 2008, poucos meses depois de entrar em vigor a lei que aproximou o fuso do Acre do horário de Brasília, as empresas fizeram consulta ao Ministério das Minas e Energia e da Justiça com questionamentos se horário de verão poderia ser considerado diferente de fuso horário. O objetivo era justificar o não cumprimento da classificação indicativa nos estados do Nordeste durante a vigência do horário de verão.

Em dezembro de 2007, o Ministério da Justiça havia sido consultado pelas empresas, e tinha autorizado o não cumprimento porque a regra de respeito pleno aos fusos horários entraria em vigor no dia 9 de janeiro, e o horário de verão só iria até fevereiro. Mas a resposta do MJ dizia que a consulta da Abert tinha resposta negativa “apenas para este momento e no presente contexto”.

Em 2008, o Ministério da Justiça, já sem Romão à frente do DEJUS¹⁸⁷, avisou à Procuradoria Geral da República no dia 14 de outubro, por meio do aviso 1.616, que havia decidido acatar o pedido das empresas e suspender o cumprimento da norma de adequação aos fusos horários durante o horário de verão. As justificativas das empresas se baseavam na “sazonalidade da hora de verão, das graves dificuldades de implementação e de prováveis consequências danosas às economias regionais”¹⁸⁸.

A decisão do Ministério da Justiça de aceitar o pedido das empresas gerou reação imediata do Ministério Público Federal, que decidiu entrar com mandado de segurança no Superior Tribunal de Justiça. Segundo Aurélio Rios, subprocurador geral da República que redigiu a petição, o ministro Tarso Genro havia justificado a ação do Ministério da Justiça em função da pressão política das empresas de televisão.

O ministro Tarso suspende a portaria dele, e suspende por um motivo que nós achamos que não era uma razão, a justificativa dele era “ah, não, estamos em um momento, tem muita pressão, vamos pensar em outras coisas”. E aí se criou um problema para a gente, porque nós tivemos, então, que entrar com um mandado de segurança contra o ministro, eu entrei com esse mandado de segurança. (RIOS, 2017).

¹⁸⁷ Ele havia deixado o cargo em junho de 2008.

¹⁸⁸ Como consta do aviso 1.616, de 14 de outubro de 2008, resposta do ministro Tarso Genro ao Procurador Geral da República.

É relevante lembrar que o horário de verão entraria em vigor dia 19 de outubro, e o ministro Tarso Genro acatou o pedido das empresas em meio ao processo de eleições municipais, onde o PT disputava segundo turno em Porto Alegre, São Paulo e Salvador, o que pode ajudar a explicar parte da pressão referida pelo ministro ao Subprocurador Geral.

De toda forma, a pressão pela reversão não veio apenas do Ministério Público Federal. A ação do MPF registrou questionamentos de organizações da sociedade civil à decisão do Ministério da Justiça, incluindo carta aberta organizada pela ANDI e assinada por mais de 100 entidades.

Naquele verão de 2008/2009, as empresas ficaram desobrigadas a cumprir a classificação indicativa, porque a decisão sobre o mandado de segurança só foi dada em setembro de 2009. À época, as emissoras defendiam a possibilidade de a programação acompanhar o horário de verão na região Sudeste e ter sua veiculação mantida ao vivo para o Nordeste, o que implicava em entrar uma hora antes do recomendado pelo Ministério da Justiça. Contudo, a decisão então tomada pelo ministro Teori Zavascki¹⁸⁹ não apenas foi desfavorável para as empresas como impediu o Ministério da Justiça de reeditar a mesma prática no horário de verão que começaria em outubro de 2009. Em seu voto, Zavascki defendeu a prioridade da proteção a crianças e adolescentes, mas também demonstrou que toda a justificativa das empresas de televisão e do Ministério da Justiça para suspender o cumprimento da classificação indicativa durante o horário de verão carecia de sustentação lógica.

A se entender que a aplicação do art. 19 pode (ou deve) ser adaptada ao horário de verão, essa adaptação deveria se dar, evidentemente, apenas em relação a esses Estados. Não aos demais, onde o horário não sofreu mudança alguma e, portanto, não houve qualquer alteração no estado de fato ou de direito. Em outras palavras: se a aplicação do art. 19 deve observar o horário de verão, o efeito prático disso seria o de retardar em uma hora a programação televisiva nos Estados abrangidos por esse horário; mas não o de antecipá-la, em uma hora, em Estados onde o horário continua sendo o normal, não tendo sofrido mudança alguma. Essa antecipação representa, na verdade, não uma adaptação, mas o puro e simples descumprimento da norma nos Estados onde não vigora horário de verão, descumprimento que se estende também ao art. 76 do Estatuto da Criança e do Adolescente

O episódio é relevante por demonstrar a disposição do Ministério da Justiça – um ano após publicar a portaria 1.220, que solucionou um conflito de 17 anos – em ceder politicamente às empresas de televisão, mesmo que o argumento delas, como demonstrou o voto do ministro Teori Zavascki, não se sustentasse. Conveniências políticas, expressas no diálogo informal

¹⁸⁹ À época ministro do STJ

entre o ministro Tarso Genro e o Subprocurador Geral, parecem ter justificado a ação. Como resultado, o Ministério da Justiça viu as entidades da sociedade civil com quem se havia alinhado no processo de 2006 e 2007 voltarem-se contra ele. Ao mesmo tempo, o processo mostrou a relevância do engajamento do Ministério Público Federal e das organizações da sociedade civil para que o resultado da política fosse mantido sem alteração significativa.

A disputa em torno da ADI 2404 e a atuação do Poder Judiciário

A tramitação e o julgamento da ação direta de inconstitucionalidade (ADI) 2404, apresentada em 2001 pelo Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), é o capítulo judicial mais importante no processo decisório sobre a política de classificação indicativa. Como já foi apresentado, o STF havia julgado três ADIs improcedentes por tentarem impugnar as portarias do Ministério da Justiça. Embora a ADI tenha se iniciado como parte da estratégia de enfrentamento ao Poder Executivo – à época contra a portaria publicada pelo Ministro da Justiça José Gregori –, ela ganhou mais importância a partir de 2011, quando a Abert ingressou como *amicus curiae* na ação. Naquele momento, já havia se passado a batalha com o Poder Executivo (cujo capítulo principal encerrou-se em 2007) e o Poder Legislativo já se via às voltas com a busca de soluções para dar efetividade à decisão da população de Acre de voltar ao fuso horário definitivo. A última fronteira possível para a disputa das empresas de televisão era o Supremo Tribunal Federal. Entre 2011 e 2016, deu-se um novo conjunto de batalhas que teve como foco a mais alta corte do país, e terminou com a vitória da tese das empresas. Esta seção analisa a atuação delas na pressão sobre o STF e a atuação do Ministério da Justiça e das organizações da sociedade civil na defesa de suas teses junto à corte. Além disso, busca-se contextualizar a decisão sobre a classificação indicativa em relação a outras decisões do Supremo sobre o mesmo tema e sobre temas afins. Por fim, são reunidos elementos para uma análise de conjunto da relação entre as empresas de televisão e o Poder Judiciário.

Contexto jurídico

Diferentemente das três ADIs improcedentes por tentarem impugnar as portarias, a ADI 2404 questionava diretamente o ECA (lei 8.069/90). O questionamento se dava em relação a expressão “em horário diverso do autorizado” utilizada no artigo 254 do ECA.

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.

A opção da ADI, assinada pelo então advogado Eros Grau, foi questionar a ideia de que a recomendação horária do Ministério da Justiça fosse entendida como autorização. O debate era o mesmo que havia marcado os 17 anos de disputas no Poder Executivo, sobre a constitucionalidade da vinculação entre faixas horárias e faixas etárias. Tanto a petição inicial quanto o *amicus curiae* da Abert tratam a expressão ‘em horário diverso do autorizado’ como uma violação ao princípio constitucional da liberdade de expressão.

A justificativa da ação retomava os argumentos mobilizados no debate com o Poder Executivo¹⁹⁰. Pela primeira vez, o STF teria que se debruçar sobre o mérito da questão.

Na época em que foi apresentada, a ação era parte da estratégia de enfrentamento ao Ministério da Justiça e à decisão do juiz Siro Darlan contra a novela *Laços de Família*. Isso fica claro por quatro elementos. O primeiro é a data, logo após a publicação da portaria 796/2000 e à ação de Darlan. A segunda é que a ação foi apresentada pelo PTB quando o presidente do partido era José Carlos Martinez, presidente da Rede OM de televisão, prejudicada diretamente pela classificação. O terceiro era que o ECA já estava em vigor há dez anos quando o PTB ingressou com a ADI. O quarto é que o PTB, na época da discussão do ECA no Congresso Nacional, havia votado integralmente a favor do projeto, tendo inclusive aprovado dois requerimentos de urgência, ou seja, o partido não tinha discordância de fundo com o texto.

No momento em que a ação ganhou impulso, a aplicação do artigo 254 era rara. Segundo Davi Pires, que foi diretor-adjunto do DEJUS na época de José Eduardo Romão e depois diretor do departamento, “a punição do artigo existia apenas para dar força à política”.

Ela existia e dava força à política. Mas em todo este tempo, nesses nove anos em que eu estive lá no Ministério da Justiça, não houve nenhuma punição por esta razão. Houve uma judicial, que é o filme Munique, que passou fora do horário de programação. Nós detectamos no nosso monitoramento e informamos o Ministério Público que o filme iniciou 15 minutos antes do horário que poderia começar. E houve uma sentença judicial [em 2012] dando perda, a Globo terá que [pagar multa]¹⁹¹. (PIRES, 2017)

¹⁹⁰ Conforme apresentado no capítulo 3.

¹⁹¹ Em maio de 2018, o ministro Alexandre de Moraes reverteu a condenação da Globo no caso, tendo por base o acórdão da ADI 2404.

De toda forma, a luta pela derrubada da expressão “em horário diverso do autorizado” significava abrir a possibilidade de as emissoras não cumprirem a recomendação horária do Ministério da Justiça e não serem punidas por isso.

A ação apresentada em 2001 pelo PTB só começou a andar no final de 2009, quando o ministro Dias Toffoli assumiu a relatoria¹⁹² e solicitou manifestação da Advocacia Geral da União e da Procuradoria Geral da República. As manifestações do Senado (fevereiro de 2010), da AGU (março de 2010) e da PGR (março de 2010) foram todas pelo não conhecimento da ação e pela improcedência em relação a seu mérito. A manifestação da Câmara dos Deputados não entrou no mérito, mas dizia que “a referida matéria foi processada pelo Congresso Nacional dentro dos mais estritos trâmites constitucionais e regimentais inerentes à espécie”, referindo-se ao Estatuto da Criança e do Adolescente.

A ação permaneceu parada até maio de 2011, quando a Abert solicitou ingresso como *amicus curiae*. O pedido foi aceito pelo ministro Toffoli em agosto de 2011, e em novembro daquele ano iniciou-se o julgamento.

A pressão sobre a corte

A atuação da Abert no caso da ADI 2404 foi mais discreta do que nos processos junto ao Poder Executivo ou ao Legislativo. A estratégia central foi de visita aos ministros do STF e de apresentação de estudos e teses jurídicas. O texto de *amicus curiae*, datado de 12 de maio de 2011, é bem fundamentado e reforça argumentos utilizados durante o processo de discussão pública do tema. Além disso, argumenta pela não necessidade, não adequação e não proporcionalidade da medida de vinculação entre faixas horárias e faixas etárias. O esforço realizado no caso é reconhecido pelo diretor-geral da Abert, Luis Roberto Antonik, que destaca também o diálogo com parlamentares formadores de opinião como parte da estratégia da entidade.

Antonik: Isso virou para nós um caso emblemático, no qual nós fizemos um investimento muito grande até administrativo, para conseguir ganhar essa ADIn. Mas eu diria assim, entre nós aqui, havia um otimismo muito grande de que nós seríamos vencedores. Muito grande. Então nós atuamos, isso não é segredo nenhum, nós somos uma entidade de lobby, defendemos os interesses do setor, então nós procuramos os ministros, para esclarecê-los acerca daquilo que nós achamos que é um justo pleito do setor de radiodifusão. Não apenas os ministros, mas os formadores de opinião, aqui no Congresso Nacional também, nós atuamos muito a favor disso.

¹⁹² Desde 2001, o processo já havia passado por relatoria de Néri da Silveira, depois Gilmar Mendes, que se disse impedido, Sepúlveda Pertence, que em julho de 2004 encaminhou os autos conclusos ao presidente da corte, Nelson Jobim. Nos cinco anos que se sucederam, o processo não teve nenhuma movimentação.

Entrevistador: E no Congresso... porque são pessoas com capacidade...

Antonik: São formadores de opinião. Então nós procuramos ver quem são esses formadores de opinião, quem são essas pessoas que são assim mais importantes. Porque dentro do Congresso Nacional você tem aquela mistura assim, que é o retrato do Brasil, né? Mas ali tem parlamentares que são espetaculares, inteligências. Então nós procuramos todos esses parlamentares no sentido de esclarecer, de explicar, de informar. E assim como nos ministros também. Tudo que nós tivemos acesso. (ANTONIK, 2017)

A declaração de Antonik revela o que já era notável pela análise do julgamento. A única sustentação oral favorável ao pleito foi feita pela Abert – o PTB não se manifestou. A entidade foi citada elogiosamente por quatro ministros em seus votos, tendo sido reconhecida praticamente como parte (embora o impetrante seja o PTB). Além disso, foi a entidade quem solicitou formalmente a continuidade do julgamento, em setembro de 2014, após a aposentadoria de Joaquim Barbosa, que havia pedido vistas.

Alguns dos entrevistados citaram que, além do *lobby*, fez parte do processo de aproximação com a corte a escolha dos advogados. Ao contratar escritórios em que os advogados são respeitados e têm acesso à corte, deu-se passo importante na tentativa de convencer o juízo do acerto de suas teses. De fato, a ação foi escrita por Eros Grau, que depois se tornou ministro do STF; a defesa da Abert no processo do Poder Executivo foi de Luis Roberto Barroso, citado por pelo menos quatro ministros durante o julgamento e depois indicado a ministro do Supremo. E o *amicus curiae* da Abert foi assinado por Gustavo Binembojm, advogado respeitado entre os ministros do STF – como demonstram as menções a ele no próprio julgamento.

De toda forma, a questão de fundo, neste caso, não parece ser apenas o reconhecimento da atuação da Abert em defesa de seus pontos de vista e interesses, mas a tentativa de identificar em que medida seus interesses estiveram expressos no posicionamento dos ministros. Antes disso, porém, é relevante avaliar as ações de pressão das instituições e organizações que se posicionaram de forma contrária à ADI 2404.

Ministério da Justiça, MPF e sociedade civil contra a ADI 2404

O campo contrário à ADI 2404 também atuou fortemente na pressão sobre os ministros. Quatro organizações da sociedade civil entraram com *amicus curiae* conjunto: ANDI – Agência de Notícias dos Direitos da Infância, Conectas Direitos Humanos, Instituto de Estudos

Socioeconômicos (Inesc) e Instituto Alana. Outras duas organizações entraram com solicitação de ingresso como *amicus* uma semana depois, indeferidas em motivo de o processo já estar pronto para julgamento: Artigo 19 e Intervenções.

O julgamento se iniciou no dia 30 de novembro de 2011 com quatro votos favoráveis à ADI – Toffoli, Fux, Carmem Lúcia e Carlos Ayres Britto – e foi interrompido por pedido de vistas do ministro Joaquim Barbosa. Com a interrupção, as entidades solicitaram audiências com todos os ministros, com especial foco nos que ainda não haviam proferido seus votos. As solicitações foram feitas em conjunto com o Ministério Público Federal, o Ministério da Justiça e o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda), e resultaram em visitas a quase todos os ministros.

A estratégia de incidência incluiu também documentos e estudos da Unesco financiados pelo Ministério da Justiça. Também o relator das Nações Unidas para liberdade de expressão, Frank La Rue, manifestou-se sobre o tema, contrariamente à ADI, em suas passagens pelo país em dezembro de 2012 e outubro de 2013. O mesmo relator da ONU e a relatora da OEA, Catalina Botero, já haviam se manifestado favoravelmente ao sistema de vinculação entre faixas horárias e faixas etárias (RIOS, 2017). A atuação do Ministério da Justiça concentrou-se na equipe do DEJUS, dirigido à época por Fernanda Anjos, e no Secretário Nacional de Justiça, Paulo Abrão. Não houve envolvimento direto do ministro José Eduardo Cardozo com a defesa da posição do governo no STF.

Os relatos dos participantes das audiências são de que alguns dos ministros demonstraram efetivo interesse no debate, outros receberam os representantes de forma mais rápida e formal. O relator Dias Toffoli foi um dos que optaram por receber as entidades rapidamente e em condição bastante formal. Entre os que dedicaram mais tempo a esse diálogo estiveram Celso de Melo, Rosa Weber e Joaquim Barbosa. O ministro Fachin recebeu o então Procurador Federal dos Direitos do Cidadão, Aurélio Rios, em uma agenda aberta rapidamente – que por isso não contou com representantes das organizações da sociedade civil com sede fora de Brasília.

Depois do pedido da Abert pela retomada do julgamento da ação, em setembro de 2014, iniciaram-se novas rodadas de audiência, a ponto de representantes das entidades da sociedade civil e da Abert se encontrarem no salão do Supremo Tribunal Federal, como relata Bia Barbosa, do Intervenções.

A gente se cruzou no salão branco lá, que é detrás do plenário do Supremo. A gente [ela e Pedro Hartung, do Instituto Alana] estava ali na fila [para falar com Rosa Weber] e a gente já sabia que eles, a Abert, estavam se movimentando para pressionar que a ação voltasse à pauta e aí a gente

cruzou com os advogados, cruzamos com o Gustavo [Binembojm, advogado da Abert] lá. E aí eu falei: ‘ah, vieram pedir para o ministro incluir o tema na pauta?’, aí eles deram uma risada, né? ‘É, pois é’. (BARBOSA, 2017)

O episódio é prosaico, mas revela uma movimentação simultânea dos dois campos interessados na ação. O envolvimento do MPF e do Ministério da Justiça no pedido de audiências e na participação nesses diálogos com os ministros deu ao campo contrário à ADI praticamente o mesmo espaço institucional de movimentação que o da Abert.

É evidentemente muito difícil avaliar em que medida as posições dos ministros foram ou não influenciadas pelas posições das entidades que atuaram em defesa de uma ou outra posição. É possível, contudo, avaliar alguns aspectos que permitam aprofundar esta análise, como a base de argumentação do relator e a comparação das posições dos ministros com outras discussões sobre o mesmo caso ou casos similares. Não se pretende aqui aprofundar uma análise jurídica doutrinária sobre os votos, mas buscar perceber em que medida eles carregam argumentos das partes que atuaram no caso, em especial as empresas de televisão, ainda que não seja possível apontar causalidade.

O voto e a visão de Toffoli

O voto do relator Dias Toffoli é bastante veemente em relação à defesa da concepção de que a recomendação horária transformada em obrigação torna-se uma forma de censura prévia, que se confronta com a “plenitude do exercício da liberdade de expressão” consagrada pelo Supremo na votação da ADPF 130 – ação que declarou a Lei de Imprensa não recepcionada pela Constituição Federal.

Em seu voto, Toffoli traz algumas citações jurídicas presentes no *amicus curiae* da Abert, que também é citada diretamente. O ministro dá ainda vários exemplos de países que optam pela autorregulação, chegando a dizer, como incidência oral durante o voto:

É chegada a hora de pararmos de pensar, sistematicamente, que o povo deve ser tutelado pelo Estado, ou que o povo não tem capacidade de discernimento, ou que o povo brasileiro, em razão de condições sociais, não teria a dignidade, como ser humano, de saber fazer suas opções pessoais e individuais, de exercer sua liberdade, carecendo de um guia, um agente que lhe importa suas vontades. (TOFFOLI, 2011)

Ainda que o voto do ministro seja claramente favorável à posição das empresas, ele defende que o aviso de classificação seja veiculado com mais frequência durante os programas mais longos, como filmes e novelas, para que possa ter efetividade.

Em entrevista a esta tese, o ministro diz que recebeu os *amici curiae* dos dois campos, e que ambos traziam referentes internacionais. Segundo ele, o que determinou o voto foi “o que está na Constituição”. O ministro entende que impedir uma emissora de veicular um programa em determinado horário é uma forma de censura prévia, e diz que “pela Constituição não há essa possibilidade dessa censura prévia e de uma sanção em relação a isso” (TOFFOLI, 2017).

O ministro não tratou em seu voto da forma de interpretar a expressão ‘horários inadequados’, utilizada pelo texto constitucional que cria a classificação indicativa. Perguntado sobre o que aconteceria se uma emissora veiculasse um filme extremamente violento ou erótico às 15h, ele diz que “a própria emissora não coloca, porque ela sabe que a sociedade não aceita” (TOFFOLI, 2017). Em seguida, o ministro afirmou que, por vivermos em um país com liberdade, se houver a transmissão de algo que não agrada ao pai ou à mãe, “no limite a pessoa muda de canal” (idem).

Mais à frente, Toffoli afirmou que pode haver sanções às emissoras no caso de abuso de sua condição de concessionárias.

Evidente que, por exemplo, uma família, ao se ter um programa, ela pode até ir à justiça dizer: ‘Olha, cheguei em casa e meu filho estava assistindo um programa que tinha pornografia às 3 horas da tarde’, e aí a justiça vai definir com uma responsabilidade civil, dano moral. Entra com isso na justiça e a justiça vai decidir. (...) Mas aí é o Estado jurídico que vai julgar o caso concreto, não é o Estado censor. (TOFFOLI, 2017).

Toffoli lembra que no caso de abusos repetidos, as próprias outorgas podem ser canceladas, se houver trânsito em julgado.

Análise do voto de Toffoli

O voto de Toffoli foi lido por intérpretes como sendo de caráter ultraliberal. Lucas Borges de Carvalho destaca que a perspectiva adotada pelo ministro “consagra uma interpretação fundamentalista do princípio da livre iniciativa”, “pressupõe uma inaceitável lógica do tudo ou nada, segundo a qual estaríamos condenados a optar entre a censura e o modelo ultraliberal” e “esvazia, por completo, a classificação indicativa, tornando-a um mecanismo de regulação destituído de qualquer efetividade” (CARVALHO, 2015, apud ROMÃO, 2016).

Carlos Napolitano (2017) avalia haver um conjunto de incongruências do voto de Toffoli. Um dos pontos centrais é o fato de o ministro indicar impossibilidade de regulação infraconstitucional da liberdade de expressão do pensamento, quando a própria constituição pede legislação nesse sentido sete vezes – inclusive no caso da classificação indicativa. Outro

ponto relevante é a defesa da plena liberdade de programação das emissoras, conflitante com os artigos 220 e 221 da Constituição Federal. Finalmente, Napolitano destaca o fato de que Toffoli cita várias democracias ocidentais que optaram por modelos de autorregulação, sem mencionar que estes países adotam faixas horárias e que, no caso do Brasil, a Constituição Federal indica responsabilidade direta do Poder Público e competência da União para realizar a classificação.

O início do julgamento teve cobertura do jornal *O Globo* no dia seguinte, 1º de dezembro de 2011, com chamada de capa ('País é que decidem o que os filhos veem') e meia página interna com o título 'Vamos dar aos pais a oportunidade de decidir', citando o voto de Toffoli. A matéria cita os votos dos ministros, cita advogado da Abert, que 'compara norma à censura praticada na ditadura' e cita ao final a posição da PGR e AGU. Em linha com a posição adotada pelo jornal durante a discussão no Poder Executivo, o texto não traz visões divergentes – não cita nem a sustentação oral nem o posicionamento das organizações da sociedade civil.

Um mês após o julgamento, o ministro teve publicadas entrevistas extensas no jornal *O Globo* (em 31/12/2011) e na revista *Época* (em 06/01/2012), ambas sem gancho específico. No jornal *O Globo*, o título da matéria foi "O Estado que temos quer tutelar o cidadão"¹⁹³, e a abertura destacou o fato de o ministro ter se tornado um liberal. Na revista *Época*, o título foi "O CNJ tira poderes das elites estaduais". A abertura da entrevista diz que o ministro é o mais jovem do STF, e segue em tom elogioso.

*Sua presença na mais alta corte de Justiça do país se tornou um dos símbolos das mudanças no Judiciário que tornaram possíveis decisões, impensáveis no passado, como a aprovação da união civil entre pessoas do mesmo sexo. 'O Supremo não tem preconceitos', diz Dias Toffoli*¹⁹⁴.

Ambos os textos não citaram o caso da classificação indicativa, mas nenhum deles teve gancho de atualidade que justificasse a entrevista. É relevante notar que Toffoli havia sido indicado ao STF depois de ser advogado eleitoral do PT e ocupado o cargo de Advogado Geral da União no governo Lula. Matérias como as citadas ajudaram na tentativa do ministro de se descolar da imagem relacionada ao PT e criar uma referência pública de ministro que defende menor interferência do Estado na vida do cidadão.

Não é possível afirmar, contudo, que a linha do voto de Toffoli seja incoerente com o que o ministro tem defendido em outras votações. Um dos entrevistados, ex-dirigente do

¹⁹³ O GLOBO. O Estado que temos quer tutelar o cidadão. O País, p. 4, 31 de dezembro de 2011.

¹⁹⁴ ÉPOCA. <http://revistaepoca.globo.com/tempo/noticia/2012/01/o-cnj-tira-poderes-das-elites-estaduais.html>

Ministério da Justiça, lembra que “muitas das decisões que o ministro Toffoli toma têm um componente liberal”.

Acho que, legitimamente, é um dos pensamentos dele, portanto, do perfil decisório dele. Sinceramente, eu vejo isso em outros casos também. Sempre indo para um lado mais liberal, de menos intervenção... Então, [o caso da classificação indicativa] não me parece ser estranho à linha decisória dele. Não vejo incoerência.

Independentemente da motivação do ministro, Ministério Público Federal e Ministério da Justiça também apresentaram críticas ao conteúdo do voto de Toffoli. Pelo MPF, quem liderou a atuação junto ao STF na ADI 2404 foi Aurélio Rios, à época à frente da Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão. Na avaliação dele, o voto de Toffoli erra na interpretação do direito comparado e deixa de considerar a normalidade da tensão entre liberdade de expressão e direitos das crianças.

[Foi] um voto que chocou a todos, porque, primeiro, muito mal feito em relação ao próprio direito comparado, não conseguiu entender que não existia nenhum sistema jurídico do planeta que não proteja suas crianças, inclusive contra o conteúdo ofensivo. E isso é sempre uma tensão normal entre a liberdade de expressão e outras garantias constitucionais, como o direito das crianças e adolescentes. Então sempre vai haver uma tensão. (RIOS, 2017)

Na avaliação de David Pires, diretor-adjunto do DEJUS à época, o voto de Toffoli trata a liberdade de expressão como se fosse efetivamente um direito absoluto, sem considerar a prioridade ao direito das crianças e adolescentes prevista no artigo 227 da Constituição Federal, e só foi possível em função do significado dúbio da expressão “para efeito indicativo”¹⁹⁵ (PIRES, 2017).

Votos dos outros ministros

Os votos dos outros ministros se dividiram em dois blocos. Seis deles repercutiram, em boa parte, os argumentos de Toffoli. Outros três, liderados por Fachin, adotaram linha alternativa, que na prática rejeitava o pedido da ADI 2404. Os três primeiros a votar foram Luiz Fux, Carmem Lúcia e Carlos Ayres Britto, no mesmo dia de Toffoli – 30 de novembro de 2011.

Em seu voto, Fux acompanhou Toffoli e citou elogiosamente a Abert.

No acertado dizer, no meu modo de ver, da Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e Televisão - ABERT, a classificação foi idealizada, pois, como um instrumento para permitir que o Estado sugira, recomende,

¹⁹⁵ Como já discutido no capítulo 3

aconselhe, não para que tome para si, autoritariamente, a função paternalista de oráculo moral da sociedade.

De sua parte, Carmem Lúcia nomeou a vinculação entre faixas etárias e faixas horárias como uma forma de censura, citando o advogado da Abert.

Tenho para mim que a liberdade tem um nome só; a censura tem muitos apelidos. A liberdade é clara; a censura é obscura. Como foi dito da tribuna pelo Dr. Gustavo, a censura não diz o seu nome, mas ela se apresenta das mais sub-reptícias e subliminares formas.

A ministra critica o processo de classificação pelo Ministério da Justiça.

Fico imaginando no caso do autor da criação. Ele começa a escrever um trabalho, esse trabalho é apresentado e, no meio, vem um burocrata que diz que eventualmente essa história não está boa. Isso é suficiente para fazer com que esse autor - nem é a empresa - perca o pé do chão, porque não sabe se a criação dele vai ou não vai poder continuar a ser apresentada e o que ele faz com a obra que vem sendo criada. Isso é uma forma torpe de limitar a liberdade de criação e até de comprometer aquilo que foi anunciado inicialmente como sendo indicado para determinada faixa etária. Esse tipo de situação vem acontecendo concretamente. Quem faz isso são pessoas, repito, servidores públicos que não são conhecidos pelo povo, não foram eleitos para isso; não se sabe quem eles são, mas se sabe o que eles fazem. Se têm maturidade, se não têm, como é feito, com quem se conversa, nada disso é claro. Só isso seria suficiente para demonstrar ser muito pouco democrático o processo e ser o contrário do que a Constituição estabelece.

O próximo a votar seria Joaquim Barbosa, que pediu vistas. Então Carlos Ayres Britto resolveu antecipar o seu voto, acompanhando o relator Dias Toffoli. Ele citou elogiosamente os memoriais da Abert e repetiu parte dos argumentos que já havia utilizado em seu relatório da ADPF 130, afirmando a primazia da liberdade de expressão sobre outros direitos.

O julgamento só foi retomado em novembro de 2015, quando o ministro Edson Fachin, que substituiu Barbosa, apresentou seu voto-vistas. A estratégia do ministro foi acatar a ideia de que havia algo de errado com a redação do 254, mas não aceitar a impugnação do trecho “em horário diverso do autorizado”. Segundo ele, o problema estava na polissemia da palavra ‘autorizado’, utilizada de maneira atécnica. O termo não poderia ser entendido no sentido de ato administrativo que autorizaria a exibição de determinado programa, e sim no sentido da indicação do horário.

Fachin iniciou o voto dizendo que partilhava das premissas dos outros ministros, de que a Constituição não autorizava censura, e de que “o direito à ampla liberdade de expressão e o dever de proteção moral das crianças não são incompatíveis e os parâmetros para que se

harmonizem estão fixados pela própria Carta da República”. Contudo, Fachin mostrou que a Unesco defendia a ideia do horário ‘divisor de águas’, e citou várias democracias consolidadas que utilizavam algum horário limitador: Áustria, Canadá, Finlândia, França, Alemanha, Grécia, Hungria, Índia, Irlanda, Itália, México, Nova Zelândia, Filipinas, Polônia, Portugal, Espanha, Suíça, Reino Unido e os Estados Unidos.

Em seu voto, o ministro citou a Abert apenas para dialogar com a fala da entidade. Sua posição foi defender “interpretação conforme” do artigo, sem redução de texto.

acompanho o e. Relator Ministro Dias Toffoli para julgar procedente a presente ação direta de inconstitucionalidade, e o faço a fim de dar interpretação conforme, sem redução de texto, à expressão “em horário diverso do autorizado”, de modo a reconhecer a nulidade de qualquer interpretação que condicione a veiculação de espetáculos públicos por radiodifusão ao juízo censório da Administração, admitindo apenas, como juízo indicativo, a classificação de programas para sua exibição nos horários recomendados ao público infantil”.

A estratégia de Fachin era claramente buscar um caminho que não impedisse a punição às emissoras, mas sem se opor frontalmente ao relator. Seu voto mantinha a vinculação entre faixas etárias e faixas horárias, e se alinhava, na prática, às posições do MPF, do Ministério da Justiça e das organizações que atuaram no caso.

O julgamento foi novamente interrompido por pedido de vistas do ministro Teori Zavascki. A retomada aconteceu em 31 de agosto de 2016. Em seu voto, Zavascki acompanhou o relator Dias Toffoli, embora tenha reforçado o entendimento de que o sistema hoje seria ineficiente, por veicular poucas vezes o aviso de classificação.

A ministra Rosa Weber acompanhou Fachin. Ela citou decisão da Suprema Corte dos EUA que legitima a atribuição de faixas horárias específicas para transmissão de programas com palavrões, por exemplo. Rosa Weber disse ainda que a liberdade total de programação se choca com o texto constitucional.

Permitir que o Estado negligencie a diferenciação entre adultos, crianças e adolescentes redunda em tratamento igual a desiguais, em violação do postulado da igualdade, com a mesma sede constitucional. Expor crianças a cenas de violência, ou de exploração sexual, crueldade e opressão vai sem dúvida de encontro à determinação constitucional.

Por sua vez, Marco Aurélio Mello acompanhou o relator, e disse que concentração de poder no Ministério da Justiça unificava visões que poderiam ser divergentes, de diferentes visões de mundo. “O Ministério da Justiça não é superego da sociedade”, disse em seu voto.

Os dois últimos ministros a votar se dividiram. Enquanto Celso de Melo seguiu o relator Dias Toffoli, Ricardo Lewandowski seguiu o voto divergente de Fachin.

Análise dos votos

A análise dos votos dos ministros revela algumas incoerências entre a posição de pelo menos três deles – Carlos Ayres Britto, Celso de Melo e Teori Zavascki – em comparação com discussões ocorridas sobre a classificação indicativa em ações analisadas anteriormente pelos mesmos ministros no STF e no STJ.

Em seu voto na ADPF 130, que derrubou a Lei de Imprensa, proferido em abril de 2009, Carlos Ayres Britto disse que não havia censura prévia na televisão brasileira, e parecia legitimar o mecanismo de determinação de faixas horárias noturnas para programação não adequada ao público infantil.

Atente-se para as novelas da televisão brasileira e demais programações em canal aberto. Não há censura prévia quanto à exposição de capítulos, cenas, fatos, mas os temas polêmicos ou de mais forte quebra de paradigmas culturais são retratados com perceptível cuidado. Cuidado ou acautelamento que nada tem a ver com o receio de intervenção estatal (proibida pela Constituição, ressalvado o estado de sítio), porém como o fruto mesmo de uma responsabilidade de imprensa cujo tamanho é medido com a trena da susceptibilidade dos telespectadores em geral, dos anteparos de cada família em particular para com os seus membros ainda em formação ou desenvolvimento, e dos próprios sistemas de ombudsman de que nenhum órgão de comunicação social pode abrir mão, hoje em dia. (...) os fatos e cenas de maior apelo sexual (os programas de reality show no meio), estes são exibidos em horário noturno mais avançado e com legenda quanto à sua natureza e não- recomendação para determinadas faixas etárias. De conformidade, aliás, com o disposto no §3º do art. 220 da Constituição. (BRITTO, 2009, grifos meus)

Já Celso de Mello, em seu voto na ADI 392, que tratava da primeira portaria de classificação indicativa, declarou que a Constituição abolia a censura, mas deixava institucionalizada mecanismos de tutela “destinados a tornar efetivo o ‘respeito aos valores éticos e sociais da pessoa e da família’ (art. 221, IV), garantindo-lhes ‘a possibilidade de se defenderem de programas ou programações de rádio e televisão’, eventualmente ofensivos daqueles padrões axiológicos (art. 220, §3º, II)”¹⁹⁶. O ministro reforçou que esses mecanismos não poderiam significar imposição coativa de critérios forjados pelo Estado. “Desse sistema classificatório não podem derivar situações que, globalmente analisadas, tornem inacessíveis

¹⁹⁶ STF. ADI 392. Acórdão.

ao público os espetáculos públicos em geral”, disse o ministro em seu voto, proferido em 1991. Mello afirmou ainda que “o Poder Público não dispõe de competência constitucional para estabelecer, exceto quando legalmente fixados, critérios de classificação temática e de seleção horária dos programas de rádio e/ou de televisão”. Mas em seguida ele diz, justamente, que essa disciplina legal está nos artigos 74 a 80 do ECA, o que o faz indeferir a ADI. A seleção horária, como no caso de Ayres Britto, não foi apresentada aqui como uma questão.

Em setembro de 2009, ao relatar o mandado de segurança 14.041, em que o MPF questionou a licença que o Ministério da Justiça deu às emissoras para não cumprir a classificação durante o horário de verão, o ministro Teori Zavascki, então no STJ, salientou a primazia da proteção à infância em relação à liberdade de informação.

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, já referidos, conforme também atesta a doutrina especializada¹⁹⁷

Esta não foi, contudo, a posição sustentada pelo ministro em seu voto no julgamento da ADI 2404.

É evidente que cada um dos ministros reúne um conjunto de fatores objetivos e subjetivos em suas tomadas de posição sobre os casos. O Direito tem reunido diversos estudos que tratam do conjunto de fatores que influi na decisão dos ministros¹⁹⁸. A avaliação de Aurélio Rios, por exemplo, é de que o ministro Ayres Britto votou de forma alinhada com a posição que já tinha demonstrado na ADPF 130 – onde já havia interesse expresso das empresas de comunicação – mas não entendeu as consequências práticas de seu voto. Na opinião de Rios, não é possível considerar a posição de Ayres Britto como fruto do *lobby* da Abert.

Mais adiante, a conversar com o ministro Ayres Britto sobre esse voto, ele nunca entendeu as consequências práticas disso, ele tratou disso num grau de abstração, que um homem da sensibilidade dele, que em causas outras tão importantes, como a questão da união homoafetiva, como a questão quilombola, ele tinha uma outra postura. Ou seja, os caras [as empresas de televisão] conseguiram passar uma ideia mesmo de que havia um conflito

¹⁹⁷ STJ. MS 14041. Voto do relator. Disponível em:

https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=5995653&num_registro=200802813650&data=20091027&tipo=91&formato=PDF

¹⁹⁸ Cf., por exemplo, a revisão da literatura empírica em como fatores extrajurídicos influenciam a decisão judicial feita em HORTA, Ricardo de Lins e; CARDOSO, Renato César. "Julgamento e tomada de decisões no direito". In: Fernandes Malloy-Diniz, Leandro; Kluwe-Schiavon, Bruno; Grassi-Oliveira, Rodrigo. (Org.). *Julgamento e tomada de decisão*. 1ed. São Paulo: Pearson, 2018.

entre um elemento sancionatório da lei, no caso o Estatuto da Criança e do Adolescente, e a Constituição. Então essa percepção que eu reputo, especialmente no ministro Carlos Ayres Britto, honesta, no sentido de que não acho que tenha sido lobby dos interessados, mas uma percepção dele de que isso era... isso se viu claro, depois, num julgamento que ele fez da Lei de Imprensa, que ele coloca a questão da liberdade de forma muito clara. (RIOS, 2017)

De fato, um ano e meio antes do julgamento da ADI 2404, o ministro Carlos Ayres Britto, relator da ADPF 130, já insistia na defesa de que a liberdade de expressão deveria ser entendida como um direito absoluto¹⁹⁹.

Um dos entrevistados do campo que atuou de forma contrária à ADI 2404 é mais crítico, e aponta a contradição entre os termos utilizados pelos ministros favoráveis à ADI e a realidade do país. “Você faz o debate como se estivesse discutindo o Brasil do AI-5. Estamos debaixo de uma censura grande, né?”, ironizou.

Davi Pires, diretor do DEJUS à época do julgamento, ressalta que embora a decisão do tribunal dê a impressão de que a penalidade administrativa era aplicada diretamente pelo Ministério da Justiça, o procedimento previsto não era esse. A sanção só podia ser aplicada mediante processo judicial (PIRES, 2017)

Embora seja importante considerar as contradições nos votos dos ministros, é importante salientar que a votação ocorreu em um período em que o Supremo Tribunal Federal adotou, como corte, um claro perfil liberal, como aponta Aurélio Rios.

[A votação da ADI] pegou o Supremo Tribunal Federal numa fase que todas as ideias liberais, de prejuízo da liberdade, eram sempre muito exaltadas – toda ideia de sanção, toda ideia de criar restrição, era, de algum modo, rejeitado. Então esse momento, que Supremo viveu uma época, levou a esse standard. Talvez num outro momento, em outras composições, isso não passasse do modo como passou. É difícil dizer. (RIOS, 2017)

Paulo Abrão, ex-Secretário Nacional de Justiça, considera que faltou uma leitura mais sistêmica da Constituição Federal por parte do STF.

[A posição majoritária] expressa uma visão restrita sobre todos os elementos que compõem a política de classificação indicativa, que extrapolam a dimensão da liberdade de expressão, mas também se relacionam com os temas vinculados à proteção da criança e do adolescente e da educação em geral também. (ABRÃO, 2017)

¹⁹⁹ <http://observatoriodaimprensa.com.br/jornal-de-debates/liberdade-de-imprensa-direito-absoluto/>

Já Zico Góes, da MTV, que havia defendido a posição favorável a classificação indicativa durante os debates com o Poder Executivo, acredita que a posição do STF pode ter representado a evolução de uma discussão que havia começado de forma dura tanto da parte do Ministério da Justiça quanto das empresas comerciais. “Talvez o Supremo tenha conseguido equilibrar um pouco mais esta composição”, diz Góes (2017).

O julgamento da ADI 2404 foi o cume de um processo de décadas em que o mote da liberdade de expressão teve seu sentido disputado de forma a suportar uma ou outra posição em relação ao tema da classificação indicativa. Essa disputa traduziu um debate de longa data, normativo e acadêmico, sobre o lugar dos meios de comunicação de massa na realização do direito individual à liberdade de expressão.

A própria Convenção Americana de Direitos Humanos, talvez a mais liberal entre as normativas regionais, permite censura prévia para espetáculos públicos, “com o objetivo exclusivo de regular o acesso a eles, para proteção moral da infância e da adolescência”²⁰⁰.

No caso da classificação indicativa, prevaleceu no caso uma perspectiva de sacralização da liberdade de expressão, e de identificação dos meios de massa como titulares deste direito, próxima à que o tribunal havia adotado na ADPF 130. Esta perspectiva deixa de considerar que a liberdade de expressão é um direito individual que pode ser suportado ou suplantado pelos meios de comunicação de massa, e interpreta os interesses destes como intrinsecamente relacionados ao interesse público (LIMA, 2010).

A relação entre STF e empresas de televisão

A decisão sobre classificação indicativa na ADI 2404 insere-se em um contexto que vários dos entrevistados identificaram como de aproximação e relação mais intensa entre meios de comunicação e o STF. A avaliação é de que esta aproximação teria como marco temporal e político o início da ação penal 470 (mensalão), em agosto de 2007. Aquele momento foi marcado, ao mesmo tempo, pela ampliação do interesse do público em relação às transmissões das sessões plenárias do Supremo, pela entrada, em definitivo, da corte em assuntos políticos de grande relevância, e pelo flagrante dos diálogos entre os ministros Lewandowski e Carmen Lúcia pelo jornal *O Globo*, que aumentou a exposição dos ministros e fragilizou a imagem da corte.

²⁰⁰ ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. Convenção Americana de Direitos Humanos. San José, 1969.

Para vários dos entrevistados, entre eles altas autoridades da República à época, o episódio da exposição do diálogo dos ministros foi grave e não teve reação à altura do Supremo. Isso teria alterado a qualidade da relação entre o Tribunal e os meios de comunicação.

Ao mesmo tempo, o STF começou naquele momento a viver mais intensamente o acompanhamento de parte significativa da sociedade em relação a seus atos. A transmissão ao vivo das sessões plenárias, iniciada em 2002, passou a ter mais repercussão no caso do mensalão, e, na visão de alguns entrevistados, inclusive um ex-ministro do STF, esse fator aumentou a influência, nos julgamentos, de fatores estranhos ao direito e mais próprios da natureza humana. Vaidade e preocupação com imagem fizeram alguns dos ministros passarem a “jogar para a plateia”, no entendimento de um ex-ministro do governo Lula, que considera a transmissão ao vivo das sessões “um desatino”. A preocupação com a imagem se amplifica inclusive pelo fato de que a transmissão da TV Justiça é usada para base de reportagens em todas as emissoras comerciais de televisão, o que cria alto nível de suscetibilidade e exposição pública.

O fato é que a combinação de ‘ministros mais expostos’ com ‘casos mais relevantes’ sob responsabilidade do STF fez com que os ministros se transformassem em agentes políticos. Muitos deles passaram a dar entrevistas frequentes, interferindo diretamente na dinâmica política do país. Essas entrevistas aos meios de comunicação ajudam a viabilizar dinâmicas de incidência sobre os outros poderes – Executivo e Legislativo – o que a liturgia do cargo muitas vezes não permite que seja feito no ambiente formal de atuação. Assim, este movimento dos ministros atuou como parte de um círculo de reforço do papel dos meios de comunicação na dinâmica política do país, ao mesmo tempo que conferiu reconhecimento e legitimidade ao poder deles²⁰¹.

Embora promovidos à participantes da vida política, os ministros do STF não têm uma base política-eleitoral como referência de atuação. Neste contexto, os meios de comunicação tornam-se uma das poucas janelas de diálogo dos ministros com a realidade do país. A natureza de sua função também não dá a ele a “courage da política”, como defende um ex-ministro petista.

No mundo da política convivemos com mais tranquilidade com adversidade. O juiz não. Ele fica transtornado com uma notinha de jornal. Como a face dele é conhecida, teme a vaia, não tem a couraça da política. O juiz não está acostumado ao aplauso e à vaia.

²⁰¹ Ainda que alguns ministros sigam com postura discreta, alguns deles inclusive sem dar entrevista, como a ministra Rosa Weber.

Essa pressão externa se tornou ainda mais relevante em um contexto em que a ação penal 470 (mensalão) teve enorme impacto político e mobilizou diretamente empresas de comunicação, como mostram estudos na área de comunicação e política (SENNE, 2009).

A pressão por um tratamento ‘exemplar’ do caso pressionou a corte desde o recebimento das denúncias, em 2007, até o final do julgamento, em 2012. Segundo um ex-integrante do primeiro escalão da República, a força das denúncias contra o PT eram “massacrantes” e mobilizaram grande parte da opinião pública para pressionar o STF. “Aqueles que pensavam diferentes eram massacrados, basta ver o voto do Sepúlveda Pertence no caso da cassação do José Dirceu”. Este político petista diz que o próprio partido contribuiu para isso, por ter demorado muito a assumir que tinha feito caixa 2. “Ali começou uma espécie de subordinação [do STF aos meios de comunicação]. Como a vítima era o PT, não tinha solidariedade de nenhum partido político”.

Os meios de comunicação, de acordo com esta leitura, teriam ampliado seu espaço naquilo que um ex-ministro de Lula chama de “cinturão de influência” que há em torno de todos os órgãos jurisdicionais importantes do país, pelo qual transitam interesses políticos, econômicos e regionais ou locais. Essa relação não se estabelece apenas em casos concretos de interesse particular ou geral das empresas de televisão. Ela se fortalece por meio da construção de uma política de relacionamento que passa pelo patrocínio de eventos e diálogos entre representantes de determinada classe ou fração de classe.

Um relato de um ex-integrante do governo Lula sobre um encontro de magistrados realizado em 2004 em resort na região da Costa Verde (litoral sul do Rio) e patrocinado pela Globo consegue dar a dimensão do investimento na construção das relações.

Eu cheguei, era um resort, me pegaram de carro blindado no Rio de Janeiro, me levaram com mais dois magistrados, com as suas esposas, para esse resort na Costa Verde. Nós chegamos lá e aí eu era um desconhecido, ninguém sabia quem eu era. Então a Globo, também de forma inadvertida, começou a tratar... o primeiro dia no jantar, então com as esposas, vieram duas ou três atrizes e o cabeleireiro das atrizes para cuidar das esposas dos magistrados. E, para os magistrados, passou-se uma lista, que era o diretor de entretenimento e esportes da Globo, com os times que eles torciam, porque a Globo entregou, no final do encontro, uma camisa de cada time assinada pelos jogadores.

Este mesmo ex-integrante do governo teve oportunidade de dialogar com um ministro do STF e um ministro do STJ que participavam do encontro. O então ministro do STF deu sua interpretação para os interesses em jogo.

‘Ministro, o que a Globo espera de vocês? Que vocês votem de acordo com seus interesses?’ E ele me deu a resposta franca: ‘claro que é isso, claro que eles esperam de nós alinhamento’. ‘Só que nós não temos alinhamento’, ele dizia. ‘Não digo por todos os magistrados, mas não há esse alinhamento’.

Este diálogo se dá ainda em 2004, muitos anos antes de, em 2013, o Conselho Nacional de Justiça decidir limitar os patrocínios privados a encontros. Também não há como testar a sinceridade da resposta do ministro do STF. O que o episódio revela são dois fatos: o investimento da Globo em uma política de relacionamento com magistrados e a leitura política de um ministro do STF de que se trata de uma tentativa de influência.

Da mesma forma, sempre houve patrocínio das associações ligadas aos meios de comunicação, como Abert e Associação Nacional de Jornais (ANJ) a seminários e eventos sobre liberdade de expressão, que reúnem membros do Poder Judiciário e políticos do Legislativo e Executivo. Além de funcionar como um espaço de pressão a agentes públicos, como demonstrado na análise do processo decisório da portaria sobre classificação indicativa, estes eventos configuram-se, na prática, também como espaço de difusão e afirmação de determinadas teses jurídicas. Um integrante de organização da sociedade civil explica o impacto destas ações.

O problema é que só esses caras têm recursos para fazer esses mega seminários e trazer um sujeito superinteressante da Corte Europeia, por exemplo, que defende que essas coisas [como classificação indicativa] são censura. Mas assim como tem um cara desses que defende isso, tem outros 50 super ‘fodões’ também, que podem defender o contrário. O problema é que a sociedade civil não tem dinheiro para ficar fazendo seminário o tempo todo com ministro do Supremo, oferecendo para eles a outra parte dessa agenda.

Desde 2004, a política de relacionamento da Globo com os magistrados se fortaleceu com a criação do *Prêmio Inovare*, voltado a premiar iniciativas interessantes do Judiciário. O prêmio é uma realização do Instituto Inovare, da Secretaria de Reforma do Judiciário do Ministério da Justiça, da Associação de Magistrados Brasileiros, da Associação Nacional dos Membros do Ministério Público (Conamp), da Associação Nacional dos Defensores Públicos (Anadep), da Associação dos Juizes Federais do Brasil (Ajufe), do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), da Associação Nacional dos Procuradores da República e da Associação Nacional dos Magistrados da Justiça do Trabalho (Anamatra), com o apoio das

Organizações Globo. Quem julga as iniciativas são ministros do STF e do STJ, entre outras personalidades do direito²⁰².

Em 2013, por exemplo, participaram da cerimônia os ministros Ayres Britto, Joaquim Barbosa, Luiz Fux, Gilmar Mendes, Dias Toffoli e Luís Roberto Barroso, o ministro da Justiça, José Eduardo Cardozo, o ministro da Advocacia Geral da União (AGU), Luís Inácio Adams, e o diretor do Instituto Innovare e diretor jurídico das Organizações Globo, Antônio Claudio Ferreira Neto²⁰³.

Segundo um dos participantes, além de o prêmio permitir uma relação permanente da Globo com os ministros, o próprio João Roberto Marinho participa durante todo o dia de avaliação dos projetos, almoça com os ministros e interage com todos eles. No dia da entrega, o prêmio é sempre notícia no Jornal Nacional.

Embora o *Innovare* seja a iniciativa de maior magnitude, outras empresas, como a Record, relatam também realizar workshops com membros do Poder Judiciário, inclusive das cortes superiores, para discutir temas específicas, como a reforma trabalhista (NOVAES, 2017).

Há também iniciativas de institutos de perfil liberal patrocinados pelas empresas, como o Palavra Aberta, fundado em 2010, e o Millenium, fundado em 2006, que promovem debates, realizam publicações e distribuem prêmios. Em 2013, por exemplo, o Instituto Millenium promoveu o Fórum da Liberdade, onde premiou João Roberto Marinho e Carlos Ayres Britto. Em seu discurso de agradecimento, Marinho disse sentir “uma confiança muito grande nas instituições brasileiras”.

*O Supremo Tribunal Federal (STF), a partir do voto magistral do ministro Carlos Ayres Britto, consagrou os princípios da Constituição com relação à liberdade de expressão enterrando a lei de imprensa, que foi produzida no regime militar. Portanto, temos muita confiança no ambiente legal, no Congresso brasileiro, pelo qual prevalece sempre a vontade da maioria.*²⁰⁴

Não é possível afirmar o quanto a política de relacionamento das empresas de televisão com membros do Poder Judiciário tem impacto nas decisões tomadas pelos juízes e ministros, mas é relevante reconhecer estes investimentos como parte das estratégias de *lobby* das empresas.

²⁰² <http://www.premioinnovare.com.br/>

²⁰³ <https://oglobo.globo.com/brasil/vencedores-do-innovare-recebem-premio-em-cerimonia-no-stf-10909485#ixzz5BAP9CKS>

²⁰⁴ <https://www.institutomillenium.org.br/blog/carlos-ayres-britto-joo-roberto-marinho-homenageados-26-frum-da-liberdade/>

As motivações dos votos

O contexto institucional de ampliação das transmissões das sessões do STF, maior atenção da sociedade às decisões da corte, maior participação política dos ministros na vida política do país e fortalecimento da relação entre empresas de televisão e magistrados levam à pergunta de como fatores estranhos aos valores do direito podem ter influenciado a tomada de decisão da corte sobre classificação indicativa.

Um ano após o término do julgamento da ADI 2404, em outubro de 2017, o ministro Alexandre de Moraes elencou alguns desses fatores, ao se dirigir a seus pares na votação que tratou da aplicação de medidas cautelares a parlamentares. Em seu voto na ADI 5526, Moraes disse que políticos devem ser julgados de acordo com o previsto em lei, e não com a “busca somente da opinião pública, da geração do consenso popular, manutenção da imagem e busca de prestígio”. A descrição de opinião pública, imagem e prestígio como fatores que ele identifica como motivadores dos votos dos ministros coincide com o que vários dos entrevistados identificaram como decisivos na atuação dos ministros do STF.

Como já dito acima, por não serem políticos com base eleitoral ou com mandato eletivo, os ministros do STF têm nos meios de comunicação sua principal janela de escuta da sociedade. Na avaliação de um integrante do Ministério Público Federal, os ministros interpretam a televisão e a imprensa, muitas vezes, como expressão da opinião pública. Mais do que isso: se cabe às principais emissoras de televisão a construção de narrativa sobre o trabalho do STF, então buscar boa relação e construção de imagem junto a eles torna-se vital para a construção da própria imagem. Assim, com a maior exposição e pressão pública – mesmo tendo mandatos vitalícios e não estando sujeitos ao escrutínio do voto –, o Poder Judiciário passa a se referenciar, em parte, pela posição dos principais meios de comunicação.

Um ex-integrante da direção do Ministério da Justiça considera que, com o aumento do acompanhamento da sociedade sobre o trabalho do Supremo, a influência do próprio entorno pessoal do ministro tem grande peso sobre sua decisão. Não só na relação com interlocutores próximos, mas “com seu estrato social” e com o que ele ouve nos espaços públicos.

Na visão do ex-ministro da Justiça, José Gregori, essa dimensão se agrava ao tratar de temas do íntimo convívio doméstico.

A questão da televisão é uma questão que comove a casa. Não é uma coisa que fica isolada, em uma angulação técnico-profissional. É uma coisa que faz com que qualquer decisão que você tenha que tomar, nesse campo, se socialize, se familiarize. A minha convicção é de que o juiz segue o sentimento da casa. (GREGORI, 2017)

A dimensão pessoal e doméstica se revela também num episódio relevante – ainda que prosaico. Um dos ex-integrantes do Ministério da Justiça relata que, alguns meses antes do início da votação da ADI, uma diretora de televisão, descontente com a classificação de novela de sua autoria, começou a acionar todos os seus contatos de altas autoridades, inclusive dentro do Poder Judiciário e do STF, para que desde aí, eles pudessem pressionar o Poder Executivo em favor de uma reclassificação da obra. Fruto dessa movimentação, houve, de fato, ações de um ministro do STF junto ao Ministério da Justiça fazendo pressão pela reclassificação.

Pelo menos cinco entrevistados que conhecem o cotidiano do STF avaliam que não se deve diminuir o peso da vaidade dos ministros na motivação dos votos. Um deles diz que a vaidade é condição intrínseca do cargo. “Se o cara não é vaidoso, ele jamais será ministro do Supremo. Isso é condição”. Sua avaliação é que, se a vaidade prevalece como valor, então é natural que os meios de comunicação influenciem a posição dos ministros.

Não é muito difícil de se ver que, num ambiente onde a vaidade sobeja, os meios de comunicação tenham uma influência tremenda, porque eles é quem distribuem a imagem – eles podem levantar e podem derrubar; podem fazer que um determinado juiz seja o queridinho e podem fazer com que um determinado juiz seja o mal em pessoa.

A dimensão da imagem está relacionada ao terceiro aspecto mencionado por Alexandre de Moraes, que é o prestígio. A construção de prestígio se dá na relação da imagem pública com o histórico de atuação e da relação com os pares e com o campo do direito. O prestígio é, de certa forma, a ponte entre a dimensão psicanalítica de projeção individual e a dimensão concreta de poder.

Embora tenham mandato vitalício, entre os ministros do STF há pelo menos duas questões relativas ao prestígio que podem incidir sobre sua autonomia e independência. Uma é o fato de que vários deles se aposentam para voltar a advogar. Isso pode influenciar a relação que estabelecem, durante seu mandato, com grandes clientes. A segunda questão são interesses pessoais relacionados a familiares, especialmente filhos, que estão em escritórios ou que trilham carreira jurídica, seja como advogados seja como magistrados.

Esse contexto organiza um ambiente de relações próximas e influência mútua, que incide tanto nas decisões quanto nas indicações. Dois exemplos são emblemáticos. O filho de Nelson Jobim, Alexandre Kruehl Jobim, foi vice-presidente da RBS e conselheiro da Abert, e atuou em cerca de 60 ações no STF²⁰⁵. Jobim chegou a advogar no STF na ADI 3944, sobre TV digital, em 2010, defendendo os radiodifusores, que saíram vitoriosos no julgamento.

²⁰⁵ Levantamento feito em 30 de março de 2018 pelo site do STF.

Um outro exemplo é a indicação de Claudia Telles de Menezes, ex-advogada da Globo (trabalhou por 12 anos na emissora, inclusive no caso da classificação indicativa) para desembargadora no Rio de Janeiro. Ela foi a segunda mais votada na lista encaminhada pela Ordem dos Advogados do Brasil ao Tribunal de Justiça, mas ficou em terceiro na definição da lista pelos desembargadores. Ainda assim, foi indicada pelo então governador Sérgio Cabral.

Há ainda outros exemplos mais pontuais, não relacionados a interesses dos meios de comunicação: Letícia Mello, filha de Marco Aurélio Mello, assumiu em março de 2014 como desembargadora no Tribunal Regional Federal da 2ª Região. Dois anos depois, a filha de Luiz Fux, Marianna Fux, tomou posse como desembargadora no estado do Rio de Janeiro.

Não se quer sugerir, com esses exemplos, qualquer tipo de ilegalidade ou mesmo imoralidade, mas eles indicam a existência de uma rede de influências e relações – ou o ‘cinturão de influências’ acima mencionado por um ex-ministro do governo Lula – determinante na dinâmica de funcionamento e reprodução das altas cortes do país.

Esta dimensão política, embora não reconhecida abertamente, é constitutiva do direito e dos processos judiciais, como descreve Pedro Hartung, advogado que atuou muito tempo no Legislativo e no Judiciário em Brasília, inclusive na ADI 2404.

A gente foi educado para pensar que o direito é técnica, que não há uma análise subjetiva na hora da aplicação da lei, a gente é educado para isso. E foi pela ida a Brasília que eu tive essa mudança de entender o direito como espaço de disputa, desde a formação das leis até a aplicação das leis. Ainda que exista sim uma racionalidade. (HARTUNG, 2017)

A despeito de ser muito difícil identificar precisamente as motivações dos ministros em seus votos, o que esta seção buscou demonstrar é que existe um conjunto de fatores que estão fora dos autos e fora do conjunto de referências fundamentais do direito, mas que têm influência sobre as decisões. Estes fatores, afetos fundamentalmente à política, não podem ser isolados no processo decisório, mas justamente por isso precisam ser compreendidos como parte dele.

O impacto da ADI 2404 sobre a política de classificação indicativa

Foram 26 anos de batalha entre a primeira portaria publicada pelo Ministério da Justiça e a decisão final do Supremo Tribunal Federal sobre a classificação indicativa. O acórdão da ADI 2404 foi publicado apenas em agosto de 2017, no momento em que eram realizadas as últimas entrevistas para esta tese. Assim, não é possível consolidar uma avaliação de como ficou o cumprimento e a aplicação da norma depois da decisão do STF, ainda que já haja

exemplos de descumprimento da recomendação do Ministério da Justiça²⁰⁶. Um quadro resumo da situação de aplicação da norma considerando cinco fatores mostra que, nos quase trinta anos entre a primeira portaria e a redação desta tese, só durante menos de três anos – entre novembro de 2013 e agosto de 2016 – é que houve a combinação de cinco fatores que garantiam a plena aplicação da portaria em todos os fusos horários do país:

- Portaria estabelecendo vinculação entre faixas etárias e horários em vigor
- Efetiva aplicação da vinculação pelo Ministério da Justiça
- Aplicação em todos os fusos horários
- Fusos horários definidos segundo tratamento histórico dos horários no país
- Sanção prevista e aplicável no caso de descumprimento

Tabela 4 – Ocorrência de fatores relevantes para a implantação plena da política de classificação indicativa entre 1990 e 2017, por período

Fatores relevantes para a política de CI	Período (mês/ano)								
	09/90-12/00	12/00-10/05	10/05-02/07	02/07-05/07	05/07-07/07	07/07-04/08	04/08-11/13	11/13-08/16	08/16-12/17
Portaria estabelecendo vinculação entre faixas etárias e horários em vigor?	Sim	Não	Sim	Sim	Não	Sim	Sim	Sim	Sim
Plena e efetiva aplicação da vinculação pelo Ministério da Justiça?	Não	Não	Parcial	Parcial	Parcial	Sim	Sim	Sim	Sim
Aplicação em todos os fusos horários?	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Sim	Sim	Sim
Fusos horários definidos segundo tratamento histórico dos horários no país?	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Não	Sim	Sim
Sanção prevista e aplicável no caso de descumprimento?	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Não

Fonte: elaboração própria

Observação: a coluna em negrito mostra o único momento de ocorrência de ‘Sim’ a todas as perguntas.

Neste cenário todo, a batalha vencida pelo Poder Executivo em 2007 pode ser vista como um ponto fora da curva de vitórias obtidas na maioria dos marcos relevantes do processo

²⁰⁶ Em dezembro de 2016, no julgamento do recurso extraordinário 633888, o ministro Marco Aurélio Mello autorizou a afiliada da Globo no Mato Grosso a retransmitir ao vivo programas da rede nacional, sem a limitação de horário da classificação indicativa. Em 2017, a Record passou a exibir a novela *Vidas em Jogo* em horário vespertino, com classificação para 12 anos. Em julho de 2017, a Globo voltou a exibir um filme recomendado para 12 anos em sessão vespertina, *G.I.Joe: retaliação*

pelas empresas de televisão. Entre adiamentos de vigência, afrouxamentos políticos da aplicação das portarias, liminares obtidas e projetos de lei favoráveis aprovados, as empresas obtiveram vitória em grande parte das disputas que protagonizaram.

Ainda assim, após o julgamento do STF, os princípios da política se mantinham, inclusive porque não havia passado mais que três meses da publicação do acórdão. As empresas de televisão declararam, nas entrevistas realizadas em 2017, que continuavam usando o horário recomendado pelo Ministério da Justiça em todos os casos (ANTONIK, 2017; NOVAES, 2017). Mesmo havendo notícias de que tanto Record quanto Globo passaram a veicular alguns programas recomendados para maiores de 12 anos no período vespertino, as declarações dos representantes das empresas são emblemáticas, e revelam que as emissoras já haviam se ajustado à regra que contestavam.

A bronca toda era a questão de você ser punido por isso e da interferência disso na liberdade de expressão. Nós não vamos deixar de fazer isso. Não mudou nada nas emissoras. Nada. Nada, nada, nada. Foi uma perda de tempo. Isso ali foi uma perda de tempo, porque não mudou nada na relação. (ANTONIK, 2017)

Nenhuma mudança. Até porque o viés da programação, de qualquer associado nosso, até mesmo da Rede TV que não tem esse viés que a Record tem, mais de novelas bíblicas, enfim, já estavam mais ou menos ajustados, acomodados nessa regra. O acórdão foi publicado há três meses. É difícil, eu acho que você tem que ter um tempo aí para poder avaliar. Eu acredito que, pelo menos pelos radiodifusores que nós representamos, houve um certo alinhamento, há agora uma cultura, que obviamente, talvez, lá à frente possa haver algum desvio [em relação às recomendações do MJ] (NOVAES, 2017)

A resposta de Márcio Novaes, da Record, deixa sugerido que, embora haja uma cultura de cumprimento, a decisão do STF pode relaxar os parâmetros normativos que mantêm esta cultura.

Ainda assim, todos os fantasmas presentes na história ficaram restritos às narrativas de parte a parte. Entre as emissoras, não houve queixa de abuso do Ministério da Justiça sobre a aplicação. Um ano após a aprovação da portaria 1.220, por exemplo, o MJ já havia acompanhado 1.800 obras autoclassificadas, e só 50 tinham tido sua classificação indeferida²⁰⁷. Houve certamente discussões entre empresas de televisão e Ministério da Justiça sobre determinados casos, como revelam alguns dos ofícios analisados, mas não houve nenhum caso em que a classificação indicativa tenha provocado grandes polêmicas públicas.

²⁰⁷ O ESTADO DE S.PAULO. Portaria faz um ano. 18 jul 2008.

Também não há indicações, neste momento, de que as empresas vão abusar da ausência de sanção para exibir programas em horários diferentes daqueles recomendados pelo Ministério da Justiça, embora já haja exemplos de desconsideração dos horários recomendados em alguns casos. Na visão do ex-diretor do DEJUS, Davi Pires, esse quadro tem a ver com uma insegurança jurídica das próprias emissoras.

Eu interpreto que as empresas, e seus próprios departamentos jurídicos, ainda não chegaram a uma conclusão assertiva de que não haverá uma ação do Ministério Público se houver um desrespeito à classificação indicativa. Porque embora caia a previsão do artigo 254 do Estatuto, ainda há o dano, o dano moral à sociedade pode acontecer. Ele pode acontecer e uma ação civil pública, dependendo de como for formatada e de como o juiz a receba, ela pode gerar uma punição bastante alta. E eu acredito, é isso que eu estava te dizendo, eu não sei se tem uma posição formal do Ministério Público, mas tem alguns que já se manifestaram nesse sentido. (PIRES, 2017)

Evandro Guimarães, ex-vice-presidente da Globo e conselheiro da Abert, interpreta que a decisão do STF deixa uma boa margem de atuação para as emissoras.

[A emissora] está protegida, até que uma boa inicial comprove danos de um agente privado à população. Ou seja, eu só vou poder responder a isso [um programa veiculado em horário 'indevido'] na hora que uma boa ação, bem elaborada, que demonstre que você provoca danos à população infantil, com o desrespeito do seu próprio compliance, ou seja, dos seus próprios objetivos gerais de ser uma concessão pública, e, portanto, não chocar, não criar pânico, não estabelecer prejuízos a terceiros, seja julgada. (GUIMARÃES, 2017)

Aurélio Rios, subprocurador geral da República, diz que a classificação “sofreu um duro baque com a decisão do Supremo”, mas que ele não imagina que haverá uma onda de descumprimento. Segundo ele, a preocupação maior do Ministério Público hoje está na programação de ‘policiaescos’, enquadrados como jornalismo.

Nesses sim, você tem imagens muito chocantes, muito complicadas, e eles são passados como um programa jornalístico, logo eles não estão submetidos à classificação indicativa. Hoje, no Ministério Público, nos interessa muito mais combater esse tipo, porque esse tipo de programa inclusive cria uma situação de pânico, alimenta posturas fascistas, alimenta o esquadrão da morte, alimenta os linchamentos, inclusive. Então nós temos feito um enorme esforço para tentar conter isso. (RIOS, 2017)

Pouco depois da definição da ADI pelo STF, a preocupação maior das organizações da sociedade civil era o impacto desta decisão na agenda de regulação democrática das emissoras de televisão.

A gente sempre teve consciência de que se a gente perder a classificação indicativa, a gente não vai conseguir não só recuperá-la, em boa medida,

mas a gente perde o discurso, a gente não perde só a política pública, a gente perde, de certa forma, a agenda. (BARBOSA, 2017)

Ainda assim, permanece a incerteza em relação à política. O período que sucedeu a decisão do STF foi de muitas mudanças administrativas na Secretaria Nacional de Justiça, e por cerca de um ano o próprio Comitê de Acompanhamento pela Sociedade Civil para a Classificação Indicativa, criado para monitorar a política, não havia sido convocado nem havia conseguido interlocução com a equipe do Ministério (BARBOSA, 2017). Depois de um certo período de indefinições, o tema voltou à pauta por conta da polêmica sobre exposições exibidas por museus com a presença de artistas nus, no segundo semestre de 2017.

Em março de 2018, o Ministério da Justiça realizou um seminário sobre classificação indicativa, sem diálogo com o Comitê. O relato do evento dá conta de que o Ministério da Justiça quer mudar tanto a portaria quanto a própria Constituição Federal.

“A Constituição Federal vai completar 30 anos. O mundo, em face do qual ela foi escrita, já acabou. É outro mundo. Então, vamos atualizar todos esses critérios”, disse o ministro Torquato Jardim, segundo matéria da Agência Brasil²⁰⁸. A matéria apresentou um contraponto de Veet Vivarta, representante da ANDI no evento.

*Em relação à Constituição não há nada o que mexer, porque o dever de casa já foi feito pelo Brasil, que é reconhecido e apontado internacionalmente como referência nesse assunto, tanto pela Organização das Nações Unidas (ONU) quanto pela Organização dos Estados Americanos (OEA)*²⁰⁹.

É inevitável que essas declarações, de março de 2018, sejam lidas com uma sensação de ‘história sem fim’ ou da perspectiva de mais uma temporada de um seriado que parecia ter terminado. É fato, todavia, que o contexto de 2018, em que a juventude gasta mais tempo na Internet do que na televisão²¹⁰, é diferente do contexto de 1990, quando a televisão aberta era o único serviço de comunicação audiovisual no Brasil e a única opção de lazer para boa parte da população.

Isso não significa, contudo, que a classificação indicativa seja um tema menos importante. Davi Pires, ex-diretor do DEJUS, cita a adesão do Google à *International Age Rating Coalition*, coalizão de que faz parte o Ministério da Justiça brasileiro, como exemplo de

²⁰⁸ <http://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2018-03/torquato-jardim-defende-alteracoes-na-legislacao-sobre-classificacao>

²⁰⁹ Idem.

²¹⁰ https://brasil.elpais.com/brasil/2017/08/13/tecnologia/1502578288_835104.html

atualidade da política para a Internet, assim como a decisão da Apple de respeitar a classificação indicativa em lojas brasileiras.

Ao mesmo tempo, há desafios de ordem econômica no setor. O controle sobre os meios de comunicação tradicionais continua sendo importante politicamente, mas é cada vez menos rentável economicamente. No caso da TV aberta, há um lento – mas constante declínio –, que afeta todas as empresas, mas incide diferentemente sobre a Globo e sobre as outras empresas. De um lado, SBT, Record, Bandeirantes e RedeTV têm tido lucros baixos, e três delas viram-se envolvidas em uma negociação com as operadoras de TV por assinatura que demonstrou a pouca força das emissoras neste contexto²¹¹.

De sua parte, a Globo tem conseguido sobreviver economicamente com lucros bastante significativos, mas tem um futuro igualmente incerto, como analisa Gustavo Gindre, que hoje atua como especialista audiovisual da Ancine.

O que a protege, eu acho, é o fato de que ela produz um conteúdo muito específico, que é um conteúdo em língua portuguesa, para o qual ela foi extremamente bem-sucedida para suprir um determinado mercado. Goste ou não desse conteúdo, digamos, ela criou esse vínculo de oferta e demanda, que ela praticamente hoje é a única fornecedora em larga escala desse conteúdo brasileiro em língua portuguesa. Então isso a protege. (...) Ao mesmo tempo, o modelo de negócio dela não se sustenta no nicho – é um modelo muito caro manter o PROJAC, manter o star system que ela tem, não terceirizar, fazer tudo in company, isso tem um ônus. Os estúdios americanos já não vão mais por esse caminho. E ela só consegue manter esse ônus à custa do oligopólio, do BV [bonificação por volume], da publicidade (GINDRE, 2017)

A realidade de declínio, ainda que lento, da TV aberta, e de ampliação do tempo ocupado pelos jovens com a Internet são fatores que, junto com o acórdão do STF sobre a ADI 2404, podem justificar eventual decisão do Ministério da Justiça de transformar a política de classificação indicativa. Considerados os anúncios do ministro em março de 2018, não causaria surpresa que essas alterações fossem efetivadas em curto prazo. Eventual mudança, contudo, não tiraria a centralidade e a importância do processo vivido entre 1990 e 2016. Apenas deixaria outra vez evidente a capacidade das empresas de televisão superarem pontos de veto para garantir a prevalência de seus interesses.

²¹¹ Para fechar acordo com as operadoras, SBT, Record e RedeTV tiveram que diminuir em 15 vezes o valor que inicialmente pedido às operadoras. Cf. <http://telaviva.com.br/08/09/2017/simba-e-claro-brasil-chegam-acordo-sobre-o-carregamento-dos-canais-record-sbt-e-rede-tv/>

Conclusão

Esta investigação buscou compreender como as empresas de televisão mobilizaram seus recursos políticos na defesa de seus próprios interesses no caso da classificação indicativa, com o objetivo de compor um quadro mais acurado de sua atuação como grupo de interesse e das relações entre comunicação e política.

Os achados revelam, antes de tudo, atuação política forte e permanente das empresas durante duas décadas, sustentada na utilização de estratégias e táticas ordinárias de pressão política e em estratégias e táticas peculiares, possíveis em função de seu controle de recursos políticos escassos – embora não necessariamente relacionados a seu uso efetivo. O caso evidencia que as empresas de televisão constituem, *per se*, um centro de poder que é interlocutor qualificado do poder político em escala nacional. Ele reforça o entendimento de que a relação entre comunicação e política não pode ser trabalhada apenas na base da influência entre dois campos, mas deve partir do reconhecimento das empresas de televisão como atores políticos.

A análise do caso demonstra, ao mesmo tempo, uma estratégia sofisticada de autocontenção das empresas no uso de seus recursos políticos exclusivos como forma de obtenção de vantagem política. O uso direto desses recursos, por meio do direcionamento de sua cobertura jornalística e de sua programação, não é a forma principal de exercício de seu poder. O fundamental é o lastro que o controle do acesso à esfera pública confere às estratégias ordinárias de pressão política pelas empresas.

A percepção da complexidade da ecologia da relação entre os campos da política e da mídia é essencial para se compreender o lastro do poder político das empresas. São as diferentes modalidades de relação entre os dois campos – estrutural, institucional, cultural e econômica – como descritas no capítulo 1, todas relacionadas ao controle de acesso à esfera pública, que compõem os elementos de sustentação que conferem às empresas o poder que elas demonstram na pressão pelos próprios interesses. Assim, se de um lado é no momento de atuar como grupo de interesse que as empresas utilizam seu poder acumulado, por outro lado o processo de acúmulo desse poder só se explica pela combinação dessas quatro modalidades de interação.

No caso da classificação indicativa, fica claro que o uso direto dos recursos controlados pelas empresas não foi explorado em toda sua potência, por opção das próprias empresas. O poder real de negociação dessas empresas, Globo à frente, esteve relacionado a um cálculo dos agentes políticos sustentado na presunção de efeitos a que se referem Cook (1998), Kepplinger (2007), Cohen, Tsfat e Sheaffer (2008) e Porto (2012). Aqui, contudo, o cálculo não está ligado

necessariamente ao tratamento, pela mídia, do tema mesmo a que os agentes políticos estão dedicados (neste caso, a política de classificação indicativa). Os cálculos extrapolam para pelo menos três espaços de disputa: no caso do Poder Executivo, o tom e enquadramento cotidiano da cobertura sobre assuntos de interesse do órgão envolvido (neste caso específico, o Ministério da Justiça) ou do centro do governo. No caso do Parlamento, a capacidade de calibrar a visibilidade – em termos de quantidade e valência da abordagem – de atores que dependem da mídia para manter sua viabilidade política. Para o Judiciário e para atores chave do Executivo (como ministros e Presidente), o poder está ligado a capacidade de emprestar reputação positiva ou negativa, condicionando a imagem pública e o prestígio dos agentes políticos.

Trata-se, na prática, da percepção, pela classe política, da hegemonia de um relevante ator político, que se combina, em determinados momentos, com demonstrações pontuais deste poder ‘a céu aberto’. A combinação de exercício aberto de poder e autocontenção configura estratégia sofisticada de sustentação desta hegemonia.

Entre os indicadores claros do poder das empresas perante o poder público, talvez o mais evidente seja o próprio resultado da política. O caso da classificação indicativa foi aquele, dentre as políticas de comunicação, em que o Poder Executivo foi mais longe na disposição de enfrentamento às empresas. Foi o único, em um período de pelo menos 20 anos, em que o governo federal conseguiu obter vitória em alguma batalha relevante com as empresas. Ainda assim, a decisão do Ministério da Justiça de enfrentar os interesses das empresas de televisão não garantiu a efetiva implantação da política. Se compreendido que, nos últimos 28 anos, em apenas três a política de classificação indicativa esteve de fato em vigor com todas as características que a sustentam, e que a decisão tomada pelo STF em 2016 tende a tornar inócua parte da política do Poder Executivo, fica caracterizado que a vitória do Ministério da Justiça foi um episódio pontual em uma guerra vencida pelas empresas de televisão.

Como atuaram as empresas de televisão

A atuação das empresas no caso da classificação indicativa se valeu de uma vasta gama de estratégias: i) **Negociação e pressão direta** – processos de negociação formal (como GTs) e informal, incluindo reuniões, audiências e pressões exercidas de forma direta ou indireta sobre agentes públicos, diretamente pelas empresas ou por artistas relacionados a elas; ii) **Difusão e publicação de opiniões e informações** – a disputa pela opinião pública com distribuição de

informações estratégicas e pesquisas, consultas e audiências públicas, espaços de debate com formadores de opinião; iii) **Mobilização de parceiros** – movimentações para ampliar o rol de defensores de seus pontos de vista, com a mobilização de artistas e pressão de bastidores sobre parceiros institucionais, como a Pastoral da Criança e a Unesco; iv) **Judicialização** – estratégias jurídicas foram usadas não apenas como medida de proteção a direitos supostamente violados, mas como estratégia política para pressionar o Poder Executivo e tentar interromper a aplicação da norma constitucional.

Além dessas estratégias ordinárias a todos os grupos de interesse, o **uso da mídia e cobertura de imprensa** não teve aqui o sentido comum acessível a qualquer grupo, mas caracterizou-se pela utilização estratégica do controle direto sobre os meios de comunicação – televisão, jornais e revistas – para disputar a percepção pública sobre o caso da classificação indicativa. No caso do principal ator em cena, o Grupo Globo, houve uso direto e intenso do jornal *O Globo*, a partir de uma narrativa de viés negativo para a proposta do governo e que omitia a posição das entidades da sociedade civil organizada favoráveis à nova classificação, que contrastou com uma cobertura equilibrada dos jornais *Folha de S. Paulo* e *O Estado de S. Paulo*. Por parte da TV Globo, houve uma utilização parcimoniosa da emissora de televisão na defesa dos pontos de vista da empresa. As hipóteses mais fortes para essa autocontenção são a opção de preservar sua credibilidade – e sua consequente posição hegemônica – e o receio de se chocar contra o apoio popular à medida.

Essas estratégias foram acompanhadas, ao longo deste período, por uma política de relacionamento permanente das empresas com o Governo Federal, que incluía o tratamento de temas chave para políticas do Ministério da Justiça em novelas e interlocução frequente entre a cúpula das empresas e a cúpula do governo.

Não é, contudo, na descrição das estratégias que se revelam os aspectos mais relevantes desta investigação. São as táticas políticas utilizadas que permitem desvelar e dimensionar o poder das empresas de televisão, especialmente perante o Poder Executivo. A mais relevante delas é a opção das empresas por **não negociar em processos em que poderiam ter perdas relevantes**. Diálogos e interlocuções foram usados como forma de ganhar tempo (se o *status quo* lhes favorecia) ou deixar claro, ao poder público, a relevância do tema para essas empresas, mas não implicaram em disposição de negociação que eventualmente pudesse levar a perdas. Padrões similares a esse foram encontrados por Johnson (2011) na Argentina, ao analisar as ações de pressão do grupo Clarín.

Também revelador é a capacidade das empresas de **mobilizar arenas alheias ao processo decisório**, usando o Poder Legislativo e setores do próprio governo para pressionar

as áreas responsáveis pela decisão – no caso da classificação indicativa, o Ministério da Justiça. A capacidade de atuar com ‘alarmismo político’ combinou-se, neste caso, com tentativas pontuais de acuação político e pessoal sobre agentes públicos.

O uso de duplo discurso, com **argumentação seletiva estratégica** e o uso do **catastrofismo** como instrumento de mobilização parlamentar e da opinião pública, também se mostrou tática importante para as empresas. Só foi possível essa tática alcançar impacto relevante pelo fato de que as empresas de televisão não estão sujeitas a contraponto forte o suficiente para ter o próprio discurso desnudado²¹², o que protege distorções e exageros de qualquer tipo de escrutínio público.

Por último, a possibilidade de utilização instrumental de seu próprio jornalismo e de sua própria programação e a mobilização de seu elenco de artistas na defesa de seus interesses é a evidência mais direta da diferenciação provocada pelo controle de recursos políticos escassos – ainda que essa possibilidade tenha sido explorada estrategicamente pelas empresas, fazendo uso forte do jornalismo impresso, uso moderado da presença dos artistas em processos de negociação e uso contido da programação de televisão. Ainda assim, a pesquisa encontrou indícios fortes de cobertura negativa da Globo sobre temas de interesse do Ministério da Justiça, alheios ao processo da classificação indicativa, como tática para gerar pressão política sobre o órgão. Estudos sobre outros processos de atuação das empresas em defesa de seus próprios interesses deveriam explorar a compreensão sobre o uso dessa tática.

Além disso, é relevante notar que é a condição de concessionária de um serviço público essencial que gera receitas significativas e confere às empresas condição econômica para atuação robusta nos processos de pressão política.

Os fatores que incidiram sobre os resultados das políticas

A análise do caso da classificação indicativa sob a luz dos outros casos do período ajuda a compor um quadro mais preciso da atuação das empresas de televisão como grupo de interesse e indica contribuições relevantes do estudo deste caso para a melhor compreensão da relação dos processos decisórios que envolvem as empresas de televisão como atores políticos.

Do ponto de vista das táticas, a avaliação dos outros casos do mesmo período indica a ocorrência de escolhas similares às adotadas no caso da classificação indicativa: abandono de

²¹² A expansão do uso da Internet no Brasil, especialmente a partir da década de 2010, modificou um pouco este quadro, mas este debate – controverso e intrincado – não tem relevância no caso aqui investigado.

processos de diálogo não favoráveis, ausência de negociação que pudessem gerar perdas para as empresas e utilização estratégica dos seus veículos de televisão e de imprensa em favor de sua posição. Mas é do ponto de vista da dinâmica do processo decisório que o olhar dos casos em perspectiva traz contribuições relevantes.

Padrões de relação Estado-sociedade distintos dentro do mesmo governo

É possível identificar, nos casos observados, um resultado diferente a depender do órgão responsável pela interlocução no Governo Federal. O Ministério das Comunicações esteve ocupado, durante todo o governo Lula, por quadros com ligação – direta ou indireta – com os meios de comunicação. O padrão de indicação indica um conjunto de sinalizações ou negociações tácitas de não agressão dadas pelo governo às empresas. Se a política de classificação indicativa estivesse sediada ali, é razoável apostar que não haveria o mesmo empenho para se enfrentar os interesses das empresas.

Ao mesmo tempo, tanto o Ministério da Cultura, responsável pelos debates sobre a Ancinav e sobre a nova lei da televisão por assinatura, quanto o Ministério da Justiça, responsável pelo debate do marco civil e da classificação indicativa, tiveram em quase todo o período dirigentes com perfil mais ativo em todas as posições de interesse para este caso – no caso do Ministério da Justiça, os Ministros, os Secretários Nacionais de Justiça²¹³ e os Diretores do DEJUS. Esse arranjo levou a distintos padrões distintos de articulação Estado-sociedade em órgãos do mesmo governo. Enquanto o Ministério das Comunicações poderia surgir como exemplo do padrão corporativista e de ocorrência de captura, o Ministério da Justiça e o Ministério da Cultura poderiam ser apresentados como exemplos de um padrão de relação sustentado na autonomia relativa do Estado.

Posição ideológica importa

Ao mesmo tempo, o episódio da classificação indicativa também demonstra que a perspectiva ideológica sustentada pelo governo e pelos quadros políticos responsáveis pelo processo de construção das políticas têm impacto no resultado final. Se por um lado é verdade que a posição de partida do Ministério da Justiça foi a mesma durante todo o período de 1990 a 2017, a posição ideológica dos dirigentes e do governo no período de 2005 a 2007 foi condição

²¹³ À exceção do período de Romeu Tuma Jr.

para a disposição em enfrentar as adversidades e garantir que a implantação da política se desse de fato.

A mudança ocorrida em 2004 no DEJUS, por exemplo, colocou à frente da diretoria um quadro com clara identidade com a proposta e, além disso, habilidoso politicamente, como reconhecem inclusive seus adversários no processo. Ao mesmo tempo, o alinhamento de Diretor do DEJUS, Secretária da SNJ e Ministro da Justiça com alto grau de compromisso político com a pauta e com forte capacidade política foi essencial para que não houvesse recuos. Da mesma forma, o suporte – ainda que vacilante – do Palácio do Planalto durante o governo Lula foi essencial para que a estratégia fosse bem-sucedida. Até porque a reação negativa das empresas não atingia apenas os autores da política, mas todo o governo, o que tornava o apoio interno indispensável.

Contexto político importa

Ao se analisar o caso da classificação indicativa e todos os outros casos relevantes no período, fica claro que o contexto político geral foi pano de fundo relevante no avanço ou retrocesso das políticas que exigiam enfrentamento com as empresas de televisão. Quanto mais pressionado por fatores maiores da conjuntura, menor a disposição e a condição do governo em enfrentar os interesses das empresas de televisão. Em 2005, por exemplo, o escândalo do mensalão fez com que o Grupo de Trabalho Interministerial definido por decreto não fosse instalado e que a discussão sobre marco regulatório das comunicações não acontecesse. A decisão sobre TV digital, por sua vez, foi tomada sob a pressão do processo pré-eleitoral de 2006, e respondeu diretamente ao interesse das empresas.

Na classificação indicativa, o ambiente político de meados de 2005 até as eleições de 2006 também interrompeu os processos decisórios. A perspectiva de publicação da portaria só retornaria após as eleições serem vencidas novamente por Lula. O fato de 2007 ser o primeiro ano do novo governo abriu espaço para que o governo pudesse enfrentar a batalha de forma deflagrada.

Esta avaliação reforça a avaliação de Johnson (2011) de que, no caso do lobby das empresas de televisão, mais do que em outros casos, a força do *lobby* das empresas é inversamente proporcional à força política do governo.

Contexto institucional importa, mas não define

É possível identificar nas instituições envolvidas no caso da classificação indicativa um padrão de comportamento que definiu parte do ambiente no qual se desenrolou o caso. A

atribuição legal do Ministério da Justiça em aplicar a política gerou, desde 1990, compromisso político e institucional dos dirigentes relativamente estável entre os dirigentes do órgão, mesmo com as trocas de gestão. Ao mesmo tempo, o perfil do governo e dos dirigentes e a conjuntura política ajudaram a definir os momentos de real disposição de enfrentamento às adversidades que bloqueavam a implantação da política.

Toda a luta em torno da política de classificação indicativa se resumiu, durante 17 anos, na publicação e validade de uma portaria do Ministério da Justiça. Isso dava ao órgão razoável governabilidade no processo, mas ainda assim houve enormes desafios políticos para a aprovação do texto. O fato é que, mesmo o Ministro tendo discricionariedade para definir um ato de ofício, a negociação política se impôs como necessária para que o ato tivesse efetividade. Até porque portarias tendem a ser atos mais frágeis que decretos e leis. Ou seja, por um lado, quanto mais baixa a hierarquia do ato normativo necessário para se aprovar determinada política, menor o campo de atores institucionais a serem convencidos. Por outro lado, atos normativos de baixa hierarquia podem ser mais facilmente derrubados do que os de mais alta hierarquia.

Assim, para que a portaria da classificação indicativa tivesse força política, o Ministério da Justiça sabia que precisava ter aval, ainda que tácito, da Presidência da República. Além disso, precisava ter segurança de que o Congresso Nacional não se voltaria contra a portaria, por meio de um decreto legislativo, por exemplo. Embora o desenho institucional inclinasse o Ministério da Justiça nessa direção, o processo só teve condição de se realizar quando houve conjunção e alinhamento de suporte político do Palácio do Planalto, engajamento dos dirigentes, articulação social e um processo político robusto.

No legislativo, o processo de aprovação da mudança do fuso horário carrega dois exemplos com elementos contraditórios. Em um primeiro momento, deputados e senadores de todos os partidos políticos uniram-se na pressão contra o Ministério da Justiça, dado o impacto anunciado da aplicação da política de classificação indicativa em todos os fusos horários nos hábitos cotidianos dos espectadores. O arranjo político permitiu a aprovação em rito sumário de um projeto de lei cujo conteúdo se assemelhava a outros que dormitavam no Congresso Nacional.

Em um segundo momento, com a reação popular ao novo horário do Acre, parte dos parlamentares optou por enfrentar os interesses das empresas de televisão a fim de dar suporte ao conjunto da população cuja posição política estava desprovida de representação. Como afirmou o senador Sérgio Petecão, “eu não tinha como agradecer aos dois deuses”, referindo-se à porção insatisfeita do povo acreano e às empresas de televisão.

Articulação e mobilização social importam

A avaliação do caso da classificação indicativa tendo como perspectiva os outros casos do mesmo período torna evidente o papel da articulação e da mobilização social para a obtenção de uma vitória perante as empresas. Pelo menos cinco entrevistados que ocupavam cargos de direção no Poder Executivo ressaltaram que uma das diferenças cruciais entre o processo de 2000 (a tentativa de José Gregori de fazer valer a política de classificação indicativa) e o processo que culminou em 2007 (liderado por Romão) foi o envolvimento estratégico de organizações da sociedade civil na defesa da política de classificação. Neste caso, a capacidade política da ANDI e de suas lideranças no processo – Guilherme Canela e Veet Vivarta – ampliou muito a articulação e a mobilização da sociedade e viabilizou a incidência sobre a imprensa não vinculada a empresas de televisão. O fato de que a cobertura do jornal *O Globo* tenha buscado evitar, todo o tempo, dar visibilidade às organizações da sociedade civil favoráveis à política do Ministério da Justiça, ao mesmo tempo que buscava oferecer denúncias contra elas, evidencia que o campo adversário também compreendia o engajamento da sociedade civil como relevante.

Da mesma forma que na classificação indicativa, houve significativo engajamento da sociedade – e consequentes resultados positivos – na discussão do marco civil da Internet – com o envolvimento de um enorme campo de organizações da sociedade civil e do movimento de software livre – e na aprovação do novo marco regulatório da TV por assinatura – a partir do envolvimento de produtores brasileiros independentes. O mesmo aconteceu com a Conferência Nacional de Comunicação, que contou com o apoio de todo o campo da sociedade civil atuante pela democratização da comunicação. A recíproca também é verdadeira: os processos promovidos pelo governo que não tiveram envolvimento social e que partiram de iniciativas desarticuladas, como o Conselho Federal de Jornalismo, ou em que as organizações da sociedade civil estavam divididas, como a Ancinav, foram rapidamente derrotados. Mesmo dentro do caso da classificação indicativa, quando o Ministério da Justiça se viu perante a necessidade de responder a pedido relevante das empresas (o não cumprimento das regras de horário durante a vigência do horário de verão), o mesmo ministro que havia dado suporte e assinado a portaria 1.220 cedeu à pressão das empresas, e só voltou atrás depois da articulação e mobilização da sociedade civil.

É interessante notar que a clássica teoria de Olson sobre a lógica da ação coletiva, que opõe grupos latentes e grupos privilegiados, mostra-se coerente com o contexto da luta pela nova política de classificação indicativa até 2004. As empresas, especialmente a Globo, faziam

o papel de grupo privilegiado, sem adversários relevantes fora do governo. Contudo, no processo que culminou com as duas portarias publicadas em 2007, um conjunto de organizações assumiu o ônus da ação coletiva, mesmo tendo interesses difusos na nova política. De certa forma, o mesmo aconteceu no caso do marco civil da Internet. O processo demonstra o fortalecimento da atuação de organizações em defesa de interesses difusos no Brasil, e indica a necessidade de aprofundar as investigações sobre o impacto deste fortalecimento para os dilemas da ação coletiva.

Processos políticos robustos importam

A capacidade do governo de gerar processos políticos robustos e acumular forças antes de entrar na fase de definição e aprovação também se mostra como um fator relevante para o sucesso da política. No caso da classificação indicativa, o governo só conseguiu superar o impasse de 17 anos – e obter a vitória parcial de 2007 – porque teve capacidade de conduzir uma estratégia contínua e alongada no tempo – de forma a apurar sua percepção sobre a situação, realizar estudos, construir processos de concertação, definir parâmetros para as medidas a serem tomadas, publicar novas normativas e garantir estrutura para as medidas entrarem em pleno vigor.

Isso também aconteceu nos outros casos onde houve avanços no Poder Executivo. Assim como no caso da classificação indicativa, tanto no marco civil da Internet como no marco regulatório da TV por assinatura o governo soube guardar autoridades altas como instâncias de mediação e recurso, acumular forças antes de entrar na fase de definição efetiva de novas regras, corrigir as fragilidades institucionais e discursivas sobre a política, aproximar ao máximo o projeto de uma solução de compromisso – sem abrir mão dos princípios centrais –, criar fóruns públicos e espaços de concertação e promover adiamentos da validade da norma ou de sua tentativa de aprovação como forma de baixar a pressão e permitir o aprimoramento da negociação.

Processos políticos desarticulados ou apressados, em que estes quesitos políticos não foram cumpridos, geraram resultado desfavorável ao governo, como no caso do CFJ e da Ancinav.

Televisão, poder e política

O caso da classificação indicativa é revelador da indisposição das principais empresas privadas do setor em se curvar ante ao poder estatal. Nas palavras do representante institucional das empresas que atuou por mais tempo neste caso, “elas estão sempre colocando-se às vésperas de uma vitimização pela autoridade administrativa” (GUIMARÃES, 2017). Essa indisposição poderia ser considerada natural – e até desejável – em uma democracia, mas o fato de as empresas serem concessionárias de serviço público faz com que essa recusa signifique, na prática, a não aceitação da condição administrativa de setor regulado.

A não aceitação em ser um setor regulado, mesmo sendo objeto de concessão, só é possível dado o poder que as empresas – a Globo, em especial – acumularam em um processo histórico de submissão do poder público aos seus interesses comerciais. Essa submissão não se deu de forma acrítica, mas como fruto de opções dos governos. Embora desde o início da radiodifusão já se configurasse uma relação direta de uso político das concessões – por interesse mútuo dos governos e dos grupos políticos locais –, o processo que gerou o quadro atual se deu especialmente em função dos interesses políticos da ditadura militar – que primeiro fortaleceu a Globo, depois impediu o surgimento de concorrentes de vulto –, depois pelos de Sarney e Antonio Carlos Magalhães na redemocratização, e ainda pela indisposição dos governos FHC e Lula em se chocar com uma estrutura já poderosa.

A maior evidência deste poder está no fato de que as empresas não negociam quando há presunção de perdas relevantes, e se dispõem a esticar a corda até o final. Ou seja, elas parecem saber que têm capacidade de manter a queda de braço até o fim e obter sempre vitórias relevantes no saldo final de cada caso. O caso da classificação indicativa, se contado apenas até 2007, poderia indicar um resultado diferente de vitória do governo, mas contado depois de 2016 evidencia a repetição do mesmo padrão dos outros que aconteceram no período: *lobby* permanente e intenso das empresas de televisão sobre os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário que termina na conquista de decisões alinhadas a seus interesses.

Outra evidência de poder está no fato de, diferentemente das evidências da literatura de grupos de interesse, as empresas não terem dependido da coalizão com outros grupos para fazer valer seus interesses. Suas vitórias foram obtidas sem alianças representativas com outros setores. O poder ainda se revela na capacidade que as empresas de televisão tiveram de fazer o *status quo* não variar entre 1990 e 2000, mesmo com uma norma legal aprovada e em vigor.

Em períodos de governos não alinhados diretamente a seus interesses, como Fernando Henrique Cardoso e Lula, a atuação das empresas foi além da defesa dos interesses específicos

que cada caso carrega. O objetivo tácito de fundo era a legitimação de si próprios como mediadores centrais da esfera pública. Assim, seu processo de incidência política também realizou e significou demonstração ostensiva da sua condição de centro de poder.

Essa dimensão de poder permite às empresas impedir que prospere qualquer proposta de regulação, ao mesmo tempo que estabelece uma ausência de instrumentos de *accountability* político sobre sua atuação. Seu poder não se explicita apenas no uso direto dos recursos políticos, mas, como evidenciou com clareza o caso estudado, também no lastro que o controle do acesso à esfera pública confere a suas estratégias ordinárias. Assim, as empresas mobilizam para interesse próprio um recurso político entregue como concessão pública – o controle do acesso a um espaço público central para a democracia –, obtendo dele dois efeitos diretos: de um lado, a capacidade de exercer pressão tácita, por seu poder presumido por agentes políticos que dependem destes recursos (e até sobre os que não dependem, mas se beneficiam do acesso a ele, como o STF), pela condição que ela tem de afetar a visibilidade de atores políticos, o enquadramento da narrativa sobre governos e definir a imagem de figuras públicas. De outro lado, a capacidade de fazer uso direto desses recursos para pressão sobre o Poder Executivo. Este uso direto permite o controle sobre quais informações serão veiculadas acerca do tema em questão, o que fortalece o controle da agenda para fins privados e enfraquece – ou, em alguns casos, anula – o papel de *accountability* social dos meios de comunicação social sobre as ações de governo.

Com o controle sobre parte essencial da esfera pública, as empresas de televisão têm condições de acionar seus recursos políticos – direta ou indiretamente – cada vez que enfrentam situação adversa, e assim impõem um alto custo político para qualquer governo que as desafie.

No caso da classificação indicativa, a reação foi igualmente dura contra os governos Collor, Fernando Henrique Cardoso e Lula. O complexo processo de 27 anos para fazer valer os termos de uma portaria ministerial e a constante pressão do Palácio do Planalto, centro político do poder federal, sobre o Ministério da Justiça confirmam a perspectiva defendida por Luis Felipe Miguel de dependência do campo político em relação ao campo da mídia. De fato, como aponta o autor, a garantia de legitimidade sem o apoio do campo da mídia obrigaria o campo político “a despender tempo e energia com estratégias muito pouco convencionais para não apelar para o uso da força” (MIGUEL, 2000). O que o caso demonstra, contudo, é que essa dependência não gera uma determinação absoluta de indisposição do governo em gerar conflito com as empresas de televisão. Neste contexto, a opção de fazer avançar políticas que contrariem as empresas depende da disposição dos governos em assimilar prejuízo de imagem. Esta disposição depende de algumas condições, como o padrão de relação Estado-sociedade, a

posição ideológica do governo, o contexto político e o contexto institucional. A disposição em assumir o alto custo político cria apenas uma condição inicial, indispensável, mas insuficiente para garantir o sucesso da iniciativa. O sucesso ou não da empreitada depende ainda de articulação e mobilização social e da robustez dos processos políticos que a sustentam.

A atuação das empresas de televisão como grupo de interesse é reveladora, portanto, da dimensão e alcance de seu poder como ator político. Um ator com notável habilidade de condução política e com atuação em pé de igualdade com o Poder Executivo e o Legislativo. Não à toa, um ator cuja relevância e peso político ensejam, por parte de um parlamentar, comparação a um dos deuses a quem os políticos devem devoção. Evidencia-se, então, uma espécie de ‘politeísmo político’ que ilumina o fato de que, no Brasil, apesar do que proclama a Constituição Federal, nem todo poder emana do povo.

Referências bibliográficas

- ABERT. *Revista Abert*. coleção. nº 1-112. São Paulo, maio 1985 – jul.-out. 1996.
- _____. *Rádio & TV* (antiga Revista Abert). coleção. nº 113-134. São Paulo, nov. 1996 – nov.-dez. 1998.
- ABRAMOVAY, Pedro. Entrevista concedida ao autor [Out. 2016]. Rio de Janeiro, 2016.
- ABRÃO, Paulo. Entrevista concedida ao autor [Fev. 2017]. Washington, 2017.
- ALDÉ, Alessandra. *A construção da política: cidadão comum, mídia e atitude política*. Tese de doutorado em Ciência Política. Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, 2001.
- ALDÉ, Alessandra; e VASCONCELLOS, Fábio. Ao vivo, de Brasília: escândalo político, oportunismo midiático e circulação de notícias In: *II Congresso Anual dos Pesquisadores em Comunicação Política*. Anais do II Encontro da Compolitica. v.II. Belo Horizonte, 2007.
- ALMEIDA, João. Saiba quais emissoras tiveram lucro e prejuízo em 2017. *TVFOCO*, 2 jan. 2018. Disponível em: <https://www.otvfoco.com.br/saiba-quais-emissoras-tiveram-lucro-e-prejuizo-em-2017/>
- AMORIM, José Salomão David. A radiodifusão no Brasil: 1974-1981. In: *Comunicação & Política*. vol. 1, nº 2. Rio de Janeiro, Cebela, 1983. p. 51-67.
- _____. Políticas de comunicação no Brasil: evolução e impasse. In: GOMES, Pedro Gilberto e PIVA, Márcia Cruz. Políticas de comunicação, participação popular. São Paulo, UCBC/Paulinas, 1988. p. 19-37.
- ANDI. *Classificação Indicativa: construindo a cidadania na tela da tevê*. Supervisão editorial de Veet Vivarta e coordenação de texto de Guilherme Canela. Brasília: ANDI; Secretaria Nacional de Justiça, 2006.
- ANDI. *Mídia e Políticas Públicas de Comunicação*. Brasília: Agência de Notícia dos Direitos da Infância, 2007.
- ANJOS, Fernanda. Entrevista concedida ao autor [Fev. 2017]. Washington, 2017.
- ANTONIK, Luis Roberto. Entrevista concedida ao autor [Jun. 2017]. Brasília, 2017.
- ANTUNES, Anderson. The 15 Richest Families In Brazil. *Revista Forbes* online. New York: Forbes, 2014. 13 mai 2014. Disponível em <http://www.forbes.com/sites/andersonantunes/2014/05/13/the-15-richest-families-in-brazil/>. Acesso em 20 jun de 2014.
- ARANTES, Rogério B. *Ministério Público e Política no Brasil*. São Paulo: EDUC: Editora Sumaré: Fapesp, 2002. Série Justiça. Disponível em:

http://www.fflch.usp.br/dcp/assets/docs/Rogério/Ministerio_Publico_e_Politica_no_Brasil-final-jpg.pdf. Acesso em: 30 de agosto de 2012.

ARAUJO, Cletiane Medeiros; COSTA, Saulo Felipe e FITTIPALDI, Ítalo. Buenas noches, y buena suerte: la determinación de la dimisión de los ministros involucrados en escándalos de corrupción en el primer gobierno Dilma Rousseff. *Opin. Publica* [online]. 2016, vol.22, n.1, pp.93-117. ISSN 0104-6276.
<http://dx.doi.org/10.1590/1807-0191201622193>.

ARENDT, Hannah. *A condição humana*. Rio de Janeiro: Forense-Universitária, 1987.

BACHRACH, Peter e BARATZ, Morton. Two Faces of Power. *American Political Science Review*, Vol. 56, Nº 4, 1962.

BARBERO, Jesus Martín. *Dos meios às mediações: comunicação, cultura e hegemonia*. Rio de Janeiro: UFRJ, 1997.

BARBOSA, Bia. Velhas e novas formas de ameaças à liberdade de expressão. *Carta Maior*. 9 abr. 2010. Disponível em <http://www.cartamaior.com.br/?/Editoria/Politica/Velhas-e-novas-formas-de-ameacas-a-liberdade-de-expressao-%0D%0A/4/15642>. Acesso em 21 out. 2014.

BARBOSA, Bia. Entrevista concedida ao autor [Nov. 2017]. São Paulo, 2017.

BARRETO, Luis Paulo. Entrevista concedida ao autor [Set. 2017]. São Paulo, 2017.

BAUMGARTNER, F.R. et al. *Lobbying and policy change: who wins, who loses and why*. London: University of Chicago Press, 2009.

BEACH, Derek e PEDERSEN, Ramsus Brun. *Process-tracing Methods: Foundations and Guidelines*. University of Michigan Press, 2012.

BISCAIA, Antonio Carlos. Entrevista concedida ao autor [Jun. 2017]. Rio de Janeiro, 2017.

BLATTER, Joachim e BLUME, Till. In Search of Co-variance, Causal Mechanisms or Congruence? Towards a Plural Understanding of Case Studies. *Swiss Political Science Review*, 14.2, 2008, p. 315-356.

BORELLI, Silvia H. S. Telenovelas: padrão de produção e matrizes populares. In: BRITTOS, Valério C. e BOLAÑO, César R. S. (Org.). *Rede Globo: 40 anos de poder e hegemonia*. São Paulo: Paulus, 2005, p. 187-203.

BORGES, Altamiro. Classificação Indicativa: TV Globo enquadra o governo Lula. *Observatório do Direito à Comunicação*. 16 jul. 2007. Disponível em: <http://www.direitoacomunicacao.org.br/content.php?option=com_content&task=view&id=894>. Acesso em 27 jul. 2013.

BOURDIEU, Pierre. *O poder simbólico*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2012.

_____. *On television*. New York: The New Press, 1998

- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, Senado Federal, 1988
- BRITTO, Carlos Ayres. ADPF 130. Voto do relator. Brasília: Supremo Tribunal Federal, 2009.
- BRITTOS, Valério C. e BOLAÑO, César R. S. (Org.). *Rede Globo: 40 anos de poder e hegemonia*. São Paulo: Paulus, 2005.
- BUCCI, Eugênio. Os governantes se promovem e a gente paga a conta. *Revista Época*. 28 dez. 2011. Disponível em: <http://revistaepoca.globo.com/opiniao/noticia/2011/12/os-governantes-se-promovem-e-gente-paga-conta.html> Acesso em 20 out. 2014
- CABRAL, Eugênia Rosa. *Articulação de interesses do empresariado industrial no processo de produção da regulação ambiental*. Tese (Doutorado). Universidade Federal de Minas Gerais (Sociologia e Política). Belo Horizonte, 2007. Disponível em: <<http://www.bibliotecadigital.ufmg.br/dspace/handle/1843/VCSA-874SBR>>.
- CAMPOS, André Medeiros. A imunidade tributária relativa aos livros, jornais e periódicos em formatos digitais, à luz da Jurisprudência dos tribunais brasileiros. *Fiscosoft*. 28 nov. 2013. Disponível em: <http://www.fiscosoft.com.br/a/6abl/a-imunidade-tributaria-relativa-aos-livros-jornais-e-periodicos-em-formatos-digitais-a-luz-da-jurisprudencia-dos-tribunais-brasileiros-andre-medeiros-campos> Acesso em 21 out. 2014
- CAMPOS, Carlos A. de A. ADI 3.421: Releitura da ‘Guerra Fiscal’ do ICMS. *Os Constitucionalistas*. 30 jan. 2014. Disponível em: <http://www.osconstitucionalistas.com.br/adi-3-421-releitura-da-guerra-fiscal-do-icms> Acesso em 21 out. 2014
- CANELA, Guilherme. Entrevista concedida ao autor [Out. 2014]. São Paulo, 2014.
- CAPPELLA, J. e JAMIESON, K. H. *Spiral of Cynism: The press and the Public Good*. Nova York: Oxford University Press, 1997.
- CARDOSO, Fernando Henrique. *Autoritarismo e Democratização*. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 1975
- CARPENTER, Daniel P. Protection without capture. *American Political Science Review*, Vol 98, nº 4, Nov. 2004.
- CARTA CAPITAL. Internet é a segunda principal fonte de informação sobre política. Site. 23 fev 2014. Disponível em <http://www.cartacapital.com.br/politica/internet-e-a-segunda-principal-fonte-de-informacao-sobre-politica-8912.html>. Acesso em 28 jul 2014.
- CARVALHO, Lucas Borges de. O controle público sobre a programação da TV no Brasil: entre a censura, a democracia e a liberdade de expressão. Tese (Doutoramento). Universidade de Brasília (Faculdade de Direito). Brasília, 2015.
- CASTRO, Daniel. Globo fatura R\$ 11,5 bilhões, dez vezes mais que Record e SBT. *Notícias da TV*. 5 fev. 2014. Disponível em: <http://noticiasdatv.uol.com.br/noticia/mercado/globo-futura-r-11-5-bilhoes-dez-vezes-mais-que-record-e-sbt-2179> Acesso em 20 out. 2014

- _____. Novela é 3º maior hábito nacional: só perde para comer e dormir. *R7*. 4 out. 2012. Disponível em <http://voxnews.com.br/novela-e-3o-maior-habito-nacional-so-perde-para-comer-e-dormir/>. Acesso em 20 out. 2014.
- CHAGAS, Cláudia. Entrevista concedida ao autor [Jun. 2017]. Brasília, 2017.
- CHAGAS, Claudia; ROMÃO, José Eduardo Elias; LEAL, Sayonara. Classificação Indicativa no Brasil: desafios e perspectivas. Brasília: Ministério da Justiça, 2006.
- CHAIA, V. e TEIXEIRA, M. A. Democracia e escândalos políticos. *São Paulo Perspectivas*. [online]. 2001, vol. 15, n. 4, pp. 62-75. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/spp/v15n4/10373.pdf>. Acesso em 28 ago. 2012
- CHAUÍ, Marilena. Imprensa e democracia 2. Folha de S. Paulo, 2 jun. 1986. A-6.
- COHEN, Jonathan, TSFATI, Yariv, e SHEAFER, Tamir. The influence of presumed media influence in politics: Do politicians' perceptions of media power matter? *Public Opinion Quarterly*, 72(2), 331-344, 2008.
- COIMBRA, Marcos. A mídia teve algum papel durante o processo eleitoral de 2006?. In: Lima, Venício A. de. *A mídia nas eleições de 2006*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2007.
- COLLIER, David. Understanding Process Tracing. *Political Science and Politics* 44, nº 4, 2011. p. 823-830.
- COOK, Timothy. *Governing with the news: The news media as a political institution*. Chicago: The University of Chicago Press, 1998.
- _____. The News Media as a Political Institution: Looking Backward and Looking Forward. *Political Communication*. Volume 23, Issue 2, 2006.
- DAHL, Robert A. *Who Governs? Democracy and Power in an American City*. New Haven: Yale University Press, 1961.
- _____. *A democracia e seus críticos*. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2012.
- DIAMOND, Larry e MORLINO, Leonardo. *Quality of Democracy*. Center on Democracy, Development and The Rule of Law. Stanford: Stanford Institute on International Studies, 2004. Disponível em <http://cddrl.stanford.edu/publications/20729>. Acesso em 12 set. 2012.
- DOMINGUES DA SILVA, Juliano. *A política da política de TV digital no Brasil*. Rio de Janeiro: Multifoco, 2011.
- DOWNS, Anthony. *Uma teoria econômica da democracia*. São Paulo: Edusp, 1999.
- EGYPTO, Luiz. 2007. Ministério Público propõe anulação de concessões. Observatório da Imprensa, ed. 443, 27 jul. 2007. <http://www.observatoriodaimprensa.com.br/news/view/ministerio-publico-propoe-anulacao-de-concessoes>. Acesso em 5 nov. 2014.

- ELSTER, Jon. *Rational Choice*. New York: NYU Press, 1986.
- ENTMAN, R. Framing: Toward Clarification of a Fractured Paradigm. *Journal of Communication*, vol. 43, n. 4 (Autumm), 1993
- FERNANDES, Marina Rossato. Organizações Globo versus Ancinav: relato de uma disputa. *Aurora: revista de arte, mídia e política*, São Paulo, v.6, n.18, p. 27-41, out.2013-jan.2014
- FONSECA, Francisco. O Consenso Forjado: A Grande Imprensa e a Formação da Agenda Ultraliberal no Brasil. São Paulo: Hucitec, 2005.
- FUKS, Mário. Definição da Agenda, debate político e problemas sociais: uma perspectiva argumentativa da dinâmica do conflito social. *BIB - Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais*. São Paulo, v.49, pp.79-94, 2000.
- GAMSON, W. e MODIGLIANI, A. Media Discourse and Public Opinion on Nuclear Power: Constructionist Approach. *American Journal of Sociology*, n. 95, pp. 1-37, 1989.
- GARNHAM, Nicholas. Capitalism and Communication. London: Sage, 1990
- GENRO, Tarso. Entrevista concedida ao autor [Maio 2017]. Porto Alegre, 2017.
- GERBER, Elisabet; MASTRINI, Guillermo; BRANT, João. El progresismo en su laberinto: grandes medios y políticas de comunicación en el cono sur. In: Ominami, Carlos (ed.). *Claroscuro de los gobiernos progresistas*. Santiago: Catalonia, 2017.
- GINDRE, Gustavo. Classificação indicativa: as críticas e os fatos. *Observatório do Direito à Comunicação*. 11 jul. 2007. Disponível em <http://www.direitoacomunicacao.org.br/content.php?option=com_content&task=view&id=863>. Acesso em 27 jul. 2013.
- GINDRE, Gustavo. Entrevista concedida ao autor [Jun. 2017]. Rio de Janeiro, 2017.
- GÓES, Zico. Entrevista concedida ao autor [Mar. 2017]. São Paulo, 2017.
- GOFFMAN, E. *Frame analysis: an essay on the organization of experience*. Boston: Northeastern University Press, 1986.
- GOLDEN, Marissa Martino. Interest groups in the rule-making process: who participates? Whose voices get heard? *Journal of Public Administration Research and Theory* 8(2): 245-70, 1998.
- GOMES, Wilson. *Transformações da política na era da comunicação de massa*. São Paulo: Paulus, 2004
- GRAMSCI, Antonio. *Cadernos do Cárcere*, vol 5. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 2002.
- GREGORI, José. Classificação indicativa e melhoria da qualidade da programação televisiva: dois problemas em aberto. In: Romão, José Eduardo Elias et al (org.). *Classificação*

- indicativa no Brasil: desafios e perspectiva*. Brasília: Secretaria Nacional de Justiça, 2006.
- GREGORI, José. Entrevista concedida ao autor [Abr. 2017]. São Paulo, 2017.
- GRUPO DE MÍDIA SP. *Mídia Dados Brasil 2013*. São Paulo: Grupo de Mídia SP, 2013.
- GUAZINA, Liziane S. *Jornalismo em busca da credibilidade: A cobertura adversária do Jornal Nacional no Escândalo do Mensalão*. Tese de doutorado UnB (Comunicação). Brasília, 2011.
- GUIMARÃES, Evandro. Entrevista concedida ao autor [Maio 2017]. São Paulo, 2017.
- HABERMAS, Jurgen. *Direito e democracia, entre facticidade e validade II*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997, p. 57-121.
- HARTUNG, Pedro. Entrevista concedida ao autor [Dez. 2017]. São Paulo, 2017.
- HERZ, Daniel. *A história secreta da Rede Globo*. Porto Alegre: Tchê, 1987.
- HOLANDA, Sérgio Buarque de. *Raízes do Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.
- HREBENAR, Ronald; MCBETH, Courtney; MORGAN, Bryson. Interests and lobbying in Lithuania: a spectrum of development. *Journal of Public Affairs*, Vol. 8, Nos. 1-2, 2008.
- HUGHES, Sallie. The Latin American News Media and the Policymaking Process. In: Scartascini, Carlos; Stein, Ernesto e Tommasi, Mariano (eds). *How Democracy Works: Political institutions, Actors and Arenas in Latin American Policy Making*. Washington: Inter-American Development Bank, 2005.
- IANNI, Octavio. *O príncipe eletrônico*. Primeira Versão. nº 78. Campinas: IFCH/Unicamp, 1998.
- IBGE. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2015. [online] Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2017. Disponível em: <https://ww2.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/trabalhoerendimento/pnad2015/default.shtm>
- IBOPE. Pesquisa de opinião pública sobre a portaria 1220/07 e opiniões sobre alterações nos horários de exibição da programação de TV nas regiões com fusos horários. Rio de Janeiro: Ibope, 2008, mimeo. Obtida nos arquivos do Ministério da Justiça.
- IMMERGUT, Ellen. As regras do jogo: a lógica da política de saúde na França, na Suíça e na Suécia. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, nº 30, 1993.
- INSTITUTO FSB. Mídia e política 2011. Brasília: Instituto FSB, 2011. Disponível em <http://www.institutofsbpesquisa.com.br/wp-content/uploads/2011/11/Midia_e_Politica_2011.pdf> Acesso em 20 mai. 2012.
- INTERVOZES, 2007. Concessões de Rádio e TV: onde a democracia ainda não chegou. *Informativo Intervozes*. São Paulo, Intervozes, Nov 2007.

- IYENGAR, Shanto. *Is anyone responsible? How television frames political issues*. Chicago: The University of Chicago Press, 1991.
- JOHNSON, Diane E. The mass media's dual role: 'watchdog' and guardian of their own interests. *Journal of Public Affairs*, 2011.
- JUCÁ, Romero. Entrevista concedida ao autor [Jun. 2017]. Brasília, 2017.
- KEPPLINGER, H. Reciprocal effects: Toward a theory of mass media effects on decision makers. *Press/Politics*, 12(2), 3-23, 2007.
- LAFFONT, Jean-Jacques; TIROLE, Jean. The politics of government decision-making: a theory of regulatory capture. *The Quarterly Journal of Economics*, 106, Oxford University Press, 1991.
- LATTMAN-WELTMAN, Fernando. *Mídia e política: algumas questões de método*. In: II Congresso da Associação Brasileira de Pesquisadores em Comunicação e Política (Compolítica). GT Comunicação e Democracia. 2007.
- LEAL, Vitor Nunes. *Coronelismo, Enxada e Voto*. São Paulo: Alfa-Omega, 1975.
- LIMA, Fernando Barbosa; PRIOLLI, Gabriel; MACHADO, Arlindo. *Televisão e vídeo*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1985.
- LIMA, Venício A. Os mídia e o cenário de representação da política. *Lua Nova*, 38. São Paulo: CEDEC, 1996.
- _____. *Mídia: teoria e política*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2001.
- _____. Globo e Política: "tudo a ver". In: BRITTOS, Valério C. e BOLAÑO, César R. S. *Rede Globo: 40 anos de poder e hegemonia*. São Paulo: Paulus, 2005.
- _____. *A mídia nas eleições de 2006*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2007.
- _____. Liberdade de expressão vs. liberdade de imprensa. São Paulo: Publisher Brasil, 2010.
- _____. *Regulação das Comunicações*. São Paulo: Paulus, 2011.
- _____. A mídia e sua abordagem da corrupção. *Revista do Centro Acadêmico Afonso Pena*. Belo Horizonte, 2013.
- LINS, Flávio. Uma aventura chamada Tupi: os primeiros anos da tv brasileira. *Rumores – Revista Online de Comunicação, Linguagem e Mídias*, nº 13, vol. 7, Jan-Jun 2013. São Paulo: MidiAto-ECA-USP, 2013. Disponível em www.revistas.usp.br/Rumores/article/viewFile/58935/61918
- LUHMANN, Niklas. *A realidade dos meios de comunicação*. São Paulo: Paulus, 2005.
- LUKES, Steven. *Power: A Radical View*. Londres: The Macmillan Press, 1992.
- MACHADO, Altino. Globo tenta impedir fuso horário escolhido em referendo no Acre. *Terra Magazine*. 18 fev. 2011. Disponível em:

- <<http://terramagazine.terra.com.br/blogdaamazonia/blog/2011/02/18/globo-tenta-impedir-fuso-horario-escolhido-em-referendo-no-acre/>>. Acesso em 28 jul. 2013.
- MAHONEY C; BAUMGARTNER F.R. Converging perspectives on interest-group research in Europe and America. *West European Politics*. v. 31, p. 1251–71. 2008
- MANESCHY, Osvaldo. Chateaubriand em 54: "Vargas precisa desistir da Petrobras". *Partido Democrático Trabalhista*. 22 abr. 2014. Disponível em: <http://www.pdt.org.br/noticias/chateaubriand-em-54-vargas-precisa-desistir-da-petrobras> Acesso em 22 out. 2014.
- MARTINS, Franklin. Entrevista concedida ao autor [Out. 2017]. Rio de Janeiro, 2017.
- MÁXIMO, Helena Cristina. *A presença da mídia na ação política: evidências de uma influência discursiva*. Dissertação de mestrado. Ciência Política. Universidade de Brasília, 2009.
- MENDONÇA, Ricardo F. e SIMÕES, Paula G. Enquadramento: diferentes operacionalizações analíticas de um conceito. *RBCS*, Vol. 27, nº 79, junho/2012.
- MENEGUELLO, Rachel. Aspectos do Desempenho Democrático: Estudo sobre a Adesão à Democracia e Avaliação do Regime. In: Moisés, J. A. (org) *Democracia e Confiança - Por que os Cidadãos Desconfiam das Instituições Públicas?* São Paulo: Edusp, 2010.
- MESQUITA, Nuno C. *Mídia e Democracia no Brasil: Jornal Nacional, Crise Política e Confiança nas Instituições*. Tese (Doutoramento). Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas. São Paulo, 2008. Disponível em: <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8131/tde-15092008-101013/pt-br.php>. Acesso em: 3 de setembro de 2012
- MIGUEL, Luis Felipe. Um ponto cego nas teorias de democracia: os meios de comunicação. *BIB. Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 49, p.51-77, 2000.
- _____. *Mito e discurso político: uma análise a partir da campanha eleitoral de 1994*. Campinas: Editora da Unicamp, 2000b
- _____. Meios de comunicação e a prática política. *Lua Nova*, São Paulo, 55-56, p. 155-184, 2002.
- _____. *A mídia e o declínio da confiança na política*. Sociologias, Porto Alegre, ano 10, nº 19, p. 250-273, jan./jun. 2008.
- MIGUEL, Luis Felipe e BIROLI, Flávia. Visibilidade na mídia e campo político no Brasil. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 53, n. 3, 2010. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0011-52582010000300006>>. Acesso em 31 de maio de 2018
- _____. Meios de comunicação de massa e eleições no Brasil: da influência simples à interação complexa. *Revista USP*, São Paulo, n.90, p. 74-83, junho/agosto 2011

_____. Meios de comunicação, voto e conflito político no Brasil. *RBCS*. Vol. 28, nº 81, fev. 2013.

MIGUEL, Luis Felipe. e COUTINHO, Aline de A. *A crise e suas fronteiras: oito meses de “mensalão” nos editoriais dos jornais*. Opinião Pública, Campinas, v. 13, n. 1, jun., pp. 97-123, 2007.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. Degrações das reuniões do Grupo de Trabalho para subsidiar a regulamentação da classificação indicativa da programação de televisão. Brasília: Ministério da Justiça, 2005.

MOISÉS, José A. A desconfiança nas instituições democráticas. *Opinião Pública*, Campinas, Vol. XI, no 1, p. 33-63, 2005. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-62762005000100002&script=sci_arttext>. Acesso em: 30 de agosto de 2012.

MOTTER, Paulino. O uso político das concessões das emissoras de rádio e televisão no governo Sarney. *Comunicação & Política*. n.s., vol. I, nº 1. Rio de Janeiro, Cebela, 1994. p. 89-116.

NAPOLITANO, Carlos. O Supremo Tribunal Federal e as Políticas Públicas de Comunicação: a liberdade de expressão em julgamento. Anais do Grupo de Trabalho Políticas de Comunicação do VII Congresso da Associação Brasileira de Pesquisadores em Comunicação e Política (VII COMPOLÍTICA). Porto Alegre: Compolítica, 2017.

NEIVA, Álvaro. *Classificação indicativa: as disputas em torno da regulação da TV no Brasil*. Dissertação de mestrado. Universidade Estadual do Rio de Janeiro, 2009.

NETZEL, Mateus e BARBIERI, Luiz Felipe. União gasta R\$ 1,5 bi com propaganda em 2016; estatais puxam queda de 27%. Poder 360, 4 jul. 2017. Disponível em: <https://www.poder360.com.br/midia/uniao-gasta-r-15-bi-com-propaganda-em-2016-estatais-puxam-queda-de-27/>

NOVAES, Márcio. Entrevista concedida ao autor [Out. 2017]. Brasília, 2017.

OLIVEIRA, Arolde. Entrevista concedida ao autor [Jun. 2017]. Brasília, 2017.

OLMOS-FERNANDEZ, Ana Cristina. *Criança e Televisão: Passos e Descompasso sobre a Classificação Indicativa*. Dissertação de mestrado. Universidade de São Paulo, 2010.

OLMOS-FERNANDEZ, Ana Cristina. Entrevista concedida ao autor [Dez. 2017]. São Paulo, 2017.

OLSON, Mancur. *A lógica da ação coletiva*. São Paulo: EDUSP, 1999.

PERUZZOTTI, Enrique. *A Política de Accountability Social na América-Latina*. (manuscrito). s/d. Disponível em: <http://api.ning.com/files/ufBwcNx0JhFPVPMv57XdaE5CTuy0m6XSOxFSct147aO62hdYBRyp*XQRuarc2GAVQJNhg556uEZDnvh*Q4BalxeuNdriRdCm/apoliticadeaccountabilitysocialnaamericalatina.pdf>. Acesso em 28 de agosto de 2012.

PETECÃO, Sérgio. Entrevista concedida ao autor [Abr. 2017]. Brasília, 2017.

PIERANTI, Octavio Penna. *Políticas públicas para radiodifusão e imprensa*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007.

_____. *O Estado e as comunicações no Brasil: construção e reconstrução da administração pública*. Brasília: Abras/Lecotec, 2011.

PIERSON, Paul. Public Policies as Institutions. In: SKOWRONEK, Stephen; GALVIN, Daniel; SHAPIRO, Ian (eds). *Rethinking Political Institutions: The Art of the State*. New York: New York University Press, 2006.

PIRES, Davi. Entrevista concedida ao autor [Jun. 2017]. Rio de Janeiro, 2017.

PORTO, Mauro P. The Media and Political Accountability. In: POWER, Timothy J. and TAYLOR, Matthew M. *Corruption and democracy in Brazil: The struggle for accountability*. Notre Dame: University of Notre Dame Press, 2011.

_____. *Media Power and Democratization: TV Globo and the Dilemmas of Political Accountability in Brazil*. New York: Routledge, 2012

POSSEBON, Samuel. *TV por assinatura: 20 anos de evolução*. São Paulo: Save. 2009

PSOL. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 246. Brasília, Supremo Tribunal Federal, 2011. Disponível em <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=1641618&ad=s#1%20-%20Peticao%20inicial%20-%20Peti%E7%E3o%20Inicial%201>. Acesso em 23 out. 2014.

RAGIN, Charles. Turning the Tables: How Case-Oriented Research Challenges variable oriented research. *Comparative Social Research*, Volume 16, 1997, p. 27-42.

RAMOS, Murilo César. TV por assinatura: segunda onda de globalização da televisão brasileira. In: Moraes, Dênis de (org.). *Globalização, mídia e cultura contemporânea*. Campo Grande: Letra Livre, 1997.

_____. A força de um aparelho privado de hegemonia. In: BRITTOS, Valério C. e BOLAÑO, César R. S. *Rede Globo: 40 anos de poder e hegemonia*. São Paulo: Paulus, 2005, p. 57-76.

_____. Entrevista concedida ao autor [Out. 2017]. Brasília, 2017.

RAMOS, Murilo C. e SANTOS, Suzy dos. *Políticas de Comunicação: buscas teóricas e práticas*. São Paulo: Paulus, 2007.

RIBEIRO, Igor. Mercado cresce 6,81% e chega a R\$ 47,9 bilhões. *Meio & Mensagem*. 24 fev. 2014. Disponível em <http://www.meioemensagem.com.br/home/midia/noticias/2014/02/24/Mercado-cresce-681-e-chega-a-RS-479-bilhoes>. Acesso em 22 out. 2014

- RIBEIRO, Igor. Mercado cresce 1,5% em 2014. *Meio & Mensagem*, 27 abr. 2015. Disponível em: <http://www.meioemensagem.com.br/home/midia/2015/04/27/mercado-cresce-1-5-porcento-em-2014.html>
- RIOS, Aurélio. Entrevista concedida ao autor [Ago. 2017]. São Paulo, 2017.
- ROCHA FILHO, Aloísio da França (1991). A televisão e o futuro da democracia. In: Comunicação & Política. ano X, nº 13-14. Rio de Janeiro, Cebela, 1991. p. 146-156.
- RODRIGUES, Fernando. Governo cortou R\$ 206 milhões em publicidade da TV Globo em 2015. *Blog do Fernando Rodrigues*, UOL, 6 jul. 2016. Disponível em: <https://fernandorodrigues.blogosfera.uol.com.br/2016/07/06/governo-cortou-r-206-milhoes-em-publicidade-da-tv-globo-em-2015/>
- ROMÃO, José Eduardo Elias. A Nova Classificação Indicativa no Brasil: construção democrática de um modelo. In: CHAGAS, Claudia; ROMÃO, José Eduardo; LEAL, Sayonara. (Org.). *Classificação indicativa no Brasil: desafios e perspectivas*. Brasília: Ministério da Justiça, 2006.
- _____. *Classificação indicativa: uma pedra na funda contra a censura dos meios de comunicação*. Tese (Doutoramento). Universidade de Brasília (Faculdade de Direito). Brasília, 2010.
- _____. Entrevista concedida ao autor [Out. 2014]. São Paulo, 2014.
- _____. Sobre o exercício do direito à comunicação por crianças: os casos da Resolução 163 do Conanda e da nova classificação indicativa. In: FONTENELLE, Laís (org.). *Criança e consumo: 10 anos de transformação*. São Paulo: Alana, 2016.
- RUBIM, Albino. Mídia e política: transmissão de poder. In: Matos, Heloíza *et al.* *Mídia, eleições e democracia*. São Paulo: Scritta, 1994.
- _____. Ética da política e ética na política nas eleições de 2006. In: LIMA, Venício (org.). *A mídia nas eleições de 2006*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2007.
- SANTOS, Suzy dos. E-Sucupira: o Coronelismo Eletrônico como herança do Coronelismo nas comunicações brasileiras. *Revista da Associação Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Comunicação (e-Compós)*, vol. 7. Brasília, Compós, Dezembro de 2006.
- SANTOS, Suzy e CAPPARELLI, Sérgio. Coronelismo, radiodifusão e voto: a nova face de um velho conceito. In: Brittos, Valério Cruz; Bolaño, César Ricardo Siqueira (Org.). *Rede Globo: 40 anos de poder e hegemonia*. São Paulo, 2005, p. 77-101.
- SARTORI, Giovanni. *Homo videns*. Bauru: Edusc, 2001.
- SCHLEGEL, Rogério. *Mídia, confiança política e mobilização*. Tese (Doutoramento). Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas. São Paulo, 2005.
- SCHUMPETER, Joseph A. *Capitalismo, Socialismo e Democracia*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1961

- SENNE, Fábio. J. *Enquadrando a política sob a ótica do escândalo: uma análise de três escândalos políticos midiáticos a partir da perspectiva do enquadramento*. Dissertação, Mestrado em Comunicação, Universidade de Brasília, 2009.
- SILVEIRA, Domingos Sávio Dresch. Entrevista concedida ao autor [Set. 2017]. São Paulo, 2017.
- SINGER, André et al. (org.). *No Planalto, com a imprensa. Entrevistas de secretários de Imprensa e porta-vozes: de JK a Lula*. Recife: Fundação Joaquim Nabuco, Ed. Massangana / Brasília: Secretaria de Imprensa – SECOM, Presidência da República, 2010.
- SINGER, André. Os sentidos do lulismo: reforma gradual e pacto conservador. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.
- _____. Cutucando onças com varas curtas: o ensaio desenvolvimentista no primeiro mandato de Dilma Rousseff. *Novos Estudos*, 102. São Paulo: Cebap, 2015
- STIGLER, George. The Theory of Economic Regulation. In: _____. *The Citizen and the State: Essays on Regulation*. Chicago: The University of Chicago Press, 1975
- STUART MILL, John. *On liberty*. Boston: Ticknor and Fields, 1859. Versão eletrônica.
- TELECO. Resultados da Globo. Rádio e TV. 17 mar. 2018. Disponível em: http://www.teleco.com.br/TV_redes.asp
- THOMAS, Clive (org). *Research guide to U.S. and international interest groups*. Westport: Praeger Publishers, 2004.
- THOMAS, Clive; HREBENAR, Ronald. Understanding interest groups, lobbying and lobbyists in developing democracies. *Journal of Public Affairs*, Vol. 8, Nos. 1-2, 2008.
- THOMPSON, John B. *O escândalo político*. São Paulo: Vozes, 2002.
- TOFFOLI, José Antonio Dias. Voto do relator na ADI 2404. Brasília: Supremo Tribunal Federal, 2011.
- TOFFOLI, José Antonio Dias. Entrevista concedida ao autor [Jun. 2017]. Brasília, 2017.
- TRANSPARÊNCIA Brasil. Projeto Excelências. Disponível em: <http://www.excelencias.org.br/@casa.php?bc=concessao&casa=0>. Acesso em: 19.03.2011.
- TSEBELIS, George. *Jogos Ocultos: escolha racional no campo da política comparada*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1998
- _____. *Veto Players: how political institutions work*. Princeton: Princeton University Press, 2002.
- UNESCO/IBOPE. Pesquisa de opinião pública sobre padrões e controle de programação de televisão. Brasília, 1997, mimeo.

- VASCONCELLOS, Fábio. *O escândalo do mensalão: Lula e a estratégia midiática presidencial*. In: I Congresso Anual de Pesquisadores Brasileiros de Comunicação e Política. Sessão (Scat7): Representação Social e Imagem Pública na Mídia. Salvador, 2006. Disponível em: <http://www.fafich.ufmg.br/compolitica/anais2006/Vasconcellos_2006.pdf>. Acesso em 30 de agosto de 2012.
- VASCONCELOS, Beto. Entrevista concedida ao autor [Jul. 2017]. São Paulo, 2017.
- VIEIRA, Roberto Amaral. Macroencefalia da comunicação de massa no Brasil. In: *Comunicação & Política*. vol. 3, nº 1-4. Rio de Janeiro: Cebela, 1985. p. 52-81.
- VIVARTA, Veet. Entrevista concedida ao autor [Abr. 2017]. Brasília, 2017.
- WAISBORD, Silvio. *Watchdog Journalism in South America - news, accountability and democracy*. Nova York: Columbia University Press, 2000.
- WEBER, Max. A Política como Vocação. In: *Ciência e política: duas vocações*. São Paulo: Cultrix, 1970.
- WIECKO, Ela. Entrevista concedida ao autor [Out. 2017]. Brasília, 2017.
- WOLF, Mauro. *Teoria das comunicações de massa*. 3ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 2008.
- YIN, Robert. *Case Study Research: Design and Methods* (2nd ed.). London: Sage, 1994.

Anexos

Anexo 1 – Principais portarias da classificação indicativa

- Portaria 773/1990
- Portaria 796/2000
- Portaria 264/2007
- Portaria 1.220/2007

Anexo 2 – Sugestões da Abert para portaria 264/2007

Arquivo com apresentação de 12 propostas da Abert para a portaria 264, enviada em 1º de junho de 2007 para membros do GT de Comunicação da Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão

ANEXO 1 – Principais portarias da Classificação Indicativa

PORTARIA Nº 773 - DE 19 DE OUTUBRO DE 1990

O Ministro de Estado da Justiça, no uso de suas atribuições,

Considerando que compete à União exercer a classificação, para efeito indicativo, de diversões públicas e de programas de rádio e de televisão;

Considerando a necessidade urgente de se estabelecer a uniformização dos critérios classificatórios das diversões públicas e de programas de rádio e de televisão;

Considerando ser dever do Poder Público informar sobre a natureza das diversões e espetáculos públicos, as faixas etárias às quais não se recomendam, bem como os locais e horários em que sua apresentação se mostra inadequada;

Considerando que o artigo 54 da Lei nº 6.698, de 10 de outubro de 1979, proíbe a apresentação ou o anúncio de espetáculos sem aviso de sua classificação; e

Considerando, ainda, que a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, proíbe a transmissão, através de rádio ou televisão, de espetáculos em horário diverso do autorizado ou sem aviso de sua classificação, resolve:

Art. 1º As diversões e espetáculos públicos são classificados como livres ou como inadequados para menores de 12 (doze), 14 (catorze) e 18 (dezoito) anos.

Art. 2º Os programas para emissão de televisão, inclusive “trailers”, tem a seguinte classificação:

- a) veiculação em qualquer horário: livre;
- b) programa não recomendado para menores de 12 (doze) anos: inadequado para antes das 20:00 (vinte) horas;
- c) programa não recomendado para menores de 14 (catorze) anos: inadequado para antes das 21:00 (vinte e uma) horas;
- d) programa não recomendado para menores de 18 (dezoito) anos: inadequado para antes das 23:00 (vinte e três) horas.

Parágrafo único. São dispensados de classificação os programas de televisão transmitidos ao vivo, responsabilizando-se o titular da empresa, ou seu apresentador e toda a equipe de produção, pelos abusos e desrespeito à legislação e normas regulamentares vigentes.

Art. 3º A classificação informará a natureza das diversões e espetáculos públicos, considerando-se, para restrições de horário e faixa etária, cenas de excessiva violência ou de prática de atos sexuais e desvirtuamento dos valores éticos.

Art. 4º A classificação indicativa, atribuída em portaria do órgão competente do Ministério da Justiça, será publicada no “Diário Oficial” da União.

Art. 5º As fitas de programação de vídeo deverão exibir, no invólucro, informação sobre a natureza da obra e a faixa etária a que não se recomenda, observada a classificação estabelecida no artigo 1º.

Art. 6º Os responsáveis pelas diversões e espetáculos públicos deverão afixar, em lugar visível e de fácil acesso, à entrada do local de exibição, informação destacada sobre a natureza do espetáculo e a faixa etária especificada na respectiva portaria de classificação indicativa.

Parágrafo único. Nenhum programa de rádio ou de televisão será apresentado sem aviso de sua classificação, antes e durante a transmissão.

Art. 7º Esta Portaria entra em vigor na data de sua publicação.

Jarbas Passarinho, Ministro da Justiça

(D. O. de 22 de outubro de 1990, pág. 20.046)

PORTARIA Nº 796, DE 8 DE SETEMBRO DE 2000

O MINISTRO DE ESTADO DA JUSTIÇA, no uso de suas atribuições, e
Considerando que compete à União exercer a classificação, para efeito indicativo, de
diversões públicas e de programas de rádio e televisão, de acordo com os arts. 21, inciso XVI,
e 220, § 3º, inciso I, da Constituição;

Considerando a urgência de se estabelecer a uniformização dos critérios classificatórios das
diversões públicas e de programas de rádio e televisão;

Considerando ser dever do Poder Público informar sobre a natureza das diversões e
espetáculos públicos, as faixas etárias às quais não se recomendem, bem como os locais e
horários em que sua apresentação se mostre inadequada;

Considerando, ainda, que o artigo 254 da Lei n 8.069, de 13 de julho de 1990 - Estatuto da
Criança e do Adolescente - proíbe a transmissão, por intermédio de rádio ou televisão, de
espetáculos em horários diversos do autorizado ou sem aviso de sua classificação;

Considerando a necessidade de adaptar os novos parâmetros de classificação indicativa à
legislação superveniente, resolve:

Art. 1º As diversões e espetáculos públicos são classificados previamente como livres ou
inadequados para menores de doze, quatorze, dezesseis e dezoito anos.

Parágrafo único. Os espetáculos públicos, com bilheterias, estão sujeitos à classificação
prévia.

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:

I - veiculação em qualquer horário: livre;

II - programa não recomendado para menores de doze anos: inadequado para antes das vinte
horas;

III - programa não recomendado para menores de quatorze anos: inadequado para antes das
vinte e uma horas;

IV - programa não recomendado para menores de dezesseis anos: inadequado para antes das
vinte e duas horas;

V - programa não recomendado para menores de dezoito anos: inadequado para antes das
vinte e três horas.

Parágrafo único. Os programas de indução de sexo, tais como "tele-sexo" e outros afins,
somente poderão ser veiculados entre zero hora e cinco horas.

Art. 3º São dispensados de classificação os programas de televisão e rádio transmitidos ao vivo, responsabilizando-se o titular da empresa, ou seu apresentador e toda a equipe de produção, pelo desrespeito à legislação e às normas regulamentares vigentes.

Parágrafo único. Os programas ao vivo, porém, quando considerados não adequados a crianças e adolescentes, estão sujeitos à prévia classificação horária e etária.

Art. 4º Sujeitam-se à responsabilidade pelo descumprimento à legislação e às normas regulamentares vigentes os programas classificados apenas pela sinopse, principalmente as telenovelas, minisséries e outros do mesmo gênero.

Art. 5º A classificação informará a natureza das diversões e espetáculos públicos, considerando-se, para restrições de horários e faixa etária, cenas de violência ou de prática de atos sexuais e desvirtuamento dos valores éticos e morais.

Art. 6º A classificação indicativa, atribuída em portaria do Ministério da Justiça, será publicada no Diário Oficial da União.

Art. 7º As classificações de filmes para cinema e vídeo/DVD terão seus "trailers" com a mesma classificação etária atribuída ao longa metragem.

Art. 8º As distribuidoras ou representantes, quando solicitarem a classificação indicativa para filmes e programas de televisão (canal aberto), vídeo/ DVD e cinema, são obrigados a remeter a respectiva fita VHS, DVD ou película (filme), no prazo mínimo de até quinze dias antes da sua apresentação.

Art. 9º As fitas de programação de vídeo/DVD devem exibir, no invólucro, informação sobre a natureza da obra e a faixa etária a que não se recomenda, observada a classificação estabelecida no art. 1º desta Portaria.

Art. 10 Os responsáveis pelas diversões e espetáculos públicos deverão afixar, em lugar visível e de fácil acesso, à entrada do local de exibição, informação destacada sobre a natureza do espetáculo e a faixa etária especificada na respectiva portaria de classificação indicativa.

Parágrafo único. Nenhum programa de televisão será apresentado sem aviso de sua classificação, exposto de maneira visível, antes e durante a transmissão.

Art. 11 A classificação etária e horária deve ser apresentada, com destaque de fácil visualização, na publicidade impressa ou televisiva de filmes ou vídeos/DVD e em outros espetáculos públicos.

Art. 12 As chamadas dos programas sujeitos à presente portaria devem obedecer à respectiva classificação.

Art. 13 O certificado de que trata o parágrafo único do art. 74 da Lei nº 8.069, de 1990, assumirá a forma de portaria publicada no Diário Oficial da União.

Art. 14 Cabe à Coordenação-Geral de Justiça, Classificação, Títulos e Qualificação, da Secretaria Nacional de Justiça, zelar pelo fiel cumprimento da classificação atribuída a cada produto a ser exibido.

Art. 15 No pedido de classificação, o interessado deverá anexar cópia do Certificado de Registro de Obras Audiovisuais expedido pela Secretaria do Audiovisual do Ministério da Cultura.

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).

Art. 17 Esta Portaria entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 18 Fica revogada a Portaria Ministerial nº 773, de 19 de outubro de 1990.

JOSÉ GREGORI (Of. El. nº 295/2000)

**MINISTÉRIO DA JUSTIÇA
GABINETE DO MINISTRO**

PORTARIA nº 264, de 09 de fevereiro de 2007

Regulamenta 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.

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 5.834, de 6 de julho de 2006, e considerando:

que a República Federativa do Brasil tem como fundamento a dignidade da pessoa humana e como objetivo promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação;

- que é livre a expressão da atividade intelectual, artística, científica e de comunicação, independentemente de censura e licença, de acordo com o art. 5º, inciso IX, e art. 220, *caput* e §2º, da Constituição Federal;

- que compete à União exercer a classificação, para efeito indicativo, de diversões públicas e de programas de rádio e televisão, de acordo com os arts. 21, inciso XVI e 220, § 3º, inciso I da Constituição Federal;

- a responsabilidade dos pais no exercício do poder familiar, de acordo com os arts. 1.630 e 1.634, inciso I da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 – Código Civil;

- a co-responsabilidade da família, da sociedade e do Estado na garantia à criança e ao adolescente do direito à educação, ao lazer, à cultura, ao respeito e à dignidade, de acordo com o art. 227 da Constituição Federal;

- que cabe ao poder público regular as diversões e espetáculos públicos, informando sobre sua natureza, a faixa etária a que não se recomendem, bem como os horários em que sua apresentação se mostre inadequada, nos termos do *caput* do art. 74 da Lei 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente - ECA);

- que compete ao Poder Executivo, nos termos do art. 3º da Lei nº 10.359, de 27 de dezembro de 2001, proceder a classificação indicativa dos programas de televisão, ouvidas as entidades representativas das emissoras concessionárias e permissionárias de serviços de televisão, inclusive por assinatura e a cabo;

- o disposto nos artigos 4º, 6º, 75 e 76 do Estatuto da Criança e do Adolescente;

- o sistema de garantias dos direitos da criança e do adolescente caracterizado pela articulação e integração das instâncias públicas governamentais e da sociedade civil, na aplicação de instrumentos normativos e no funcionamento dos mecanismos de promoção, defesa e controle para a efetivação dos direitos da criança e do adolescente, tal como preconizado na Resolução nº 113, de 19 de abril de 2006, do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente – CONANDA;

- que o exercício da Classificação Indicativa de forma objetiva, democrática e em corresponsabilidade com a família e a sociedade, implica no dever de promover a divulgação da classificação indicativa com informações consistentes e de caráter pedagógico, para que os pais realizem o controle da programação; e, ainda, o dever de exibir o produto de acordo com a classificação, como meio legal capaz de garantir à pessoa e à família a possibilidade de se defenderem de produtos inadequados.

RESOLVE:

CAPÍTULO I

Do Dever de Exercer a Classificação Indicativa

Art. 1º. Regulamentar 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.

Parágrafo único. O processo de classificação indicativa, disciplinado nos termos desta Portaria, integra o sistema de garantias dos direitos da criança e do adolescente, composto por órgãos públicos e organizações da sociedade civil, destinado a promover, a defender e a controlar a efetivação do direito de acesso a diversões públicas adequadas às crianças e aos adolescentes.

Art. 2º. Compete ao Ministério da Justiça proceder à classificação indicativa de programas de televisão em geral.

Da Natureza, Finalidade e Alcance

Art. 3º. A classificação indicativa possui natureza informativa e pedagógica, voltada para a promoção dos interesses de crianças e adolescentes, devendo ser exercida de forma democrática, possibilitando que todos os destinatários da recomendação possam participar nos termos do processo, e de modo objetivo, ensejando que a contradição de interesses e argumentos promovam a correção e o controle social dos atos praticados.

Art. 4º. Cabe ao Departamento de Justiça, Classificação, Títulos e Qualificação, vinculado à Secretaria Nacional de Justiça do Ministério da Justiça – DEJUS/SNJ, exercer a classificação indicativa dos programas e obras audiovisuais regulados por esta Portaria.

Parágrafo único. O exercício da classificação indicativa corresponde essencialmente à prática dos seguintes atos processuais:

I – Análise das características da obra ou produto audiovisual, podendo ser realizada previamente no âmbito do DEJUS/MJ;

II – Monitoramento do conteúdo veiculado;

III – Atribuição de classificação para efeito indicativo;

Art. 5º. Não estão sujeitas à análise prévia de conteúdo no âmbito do Ministério da Justiça as seguintes obras audiovisuais:

I – Programas jornalísticos ou noticiosos;

II – Programas esportivos;

III – Programas ou propagandas eleitorais;

IV – Propagandas comerciais e publicitárias em geral, incluídas as propagandas vinculadas à programação;

V – Outros programas veiculados ao vivo.

§1º. Os programas veiculados ao vivo, de que trata o inciso V, poderão ser classificados, com base na atividade de monitoramento, constatada a presença reiterada de inadequações.

§2º. A não atribuição de classificação indicativa aos programas de que trata este artigo não isenta o responsável pelos abusos cometidos, cabendo ao DEJUS/SNJ encaminhar seu parecer aos órgãos competentes.

Dos Procedimentos

Art. 6º. O ato de atribuição de classificação indicativa é resultado do processo de classificação realizado pelo DEJUS/SNJ.

Art. 7º. Para análise e atribuição de classificação indicativa, o interessado deverá protocolar o requerimento no Departamento de Justiça, Classificação, Títulos e Qualificação, da Secretaria Nacional de Justiça, sito na Esplanada dos Ministérios, Bloco T, Ministério da Justiça, Anexo II, Brasília, CEP 70064-900.

§ 1º. Podem requerer a classificação indicativa o titular ou representante legal da obra audiovisual, empresa exibidora ou congênere.

§ 2º. O requerimento de que trata o *caput* deste artigo deverá ser instruído com os seguintes documentos, conforme a obra audiovisual:

I – ficha técnica de classificação, disponibilizada pelo sitio eletrônico www.mj.gov.br/classificacao;

II – análise do produto audiovisual, na qual se deve demonstrar em que medida a obra submetida à análise dá preferência a finalidades educativas, artísticas, culturais ou informativas e respeita os valores éticos e sociais da pessoa e da família;

III – cópia do pagamento da Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional - CONDECINE, ou cópia do registro no respectivo órgão regulador da atividade, quando devido;

§ 3º. Além dos documentos relacionados no parágrafo anterior, deverá ser efetuada a entrega ou exibição da respectiva obra audiovisual para a qual se pretende obter a classificação.

§ 4º. Se a análise do pedido ou da obra audiovisual apresentada para classificação exigir recursos não disponíveis no âmbito do DEJUS/SNJ, deverá o requerente disponibilizá-los.

§ 5º. O requerimento de classificação indicativa para obra audiovisual, anteriormente classificada em matriz diversa deverá ser acompanhado de declaração de inalterabilidade do conteúdo para que se possa reproduzir a classificação atribuída na primeira solicitação.

Art. 8º. A análise prévia, exclusivamente para atribuição de classificação indicativa, será realizada e publicada pelo DEJUS/SNJ no Diário Oficial da União em até 20 (vinte) dias úteis, ressalvados os casos de comprovada urgência.

Da autoclassificação pela dispensa de análise prévia

Art. 9º. 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.

§ 1º. O ato emanado, em até 5 (cinco) dias, da Coordenação de Classificação Indicativa – COCIND/DEJUS, que deferir ou indeferir a dispensa da análise prévia será publicado no sítio eletrônico www.mj.gov.br/classificacao.

§ 2º. O ato de atribuição da classificação indicativa emanado pelo Diretor do DEJUS/SNJ que convalidar ou modificar a decisão prevista no parágrafo anterior será publicado, em até 60 (sessenta) dias, no Diário Oficial da União.

Art. 10. A reclassificação de obra, anteriormente classificada por sinopse ou documento assemelhado, fica condicionada à apresentação de compromisso do requerente de adequá-la à categoria de classificação na qual se pretende a reexibição, sem prejuízo dos demais documentos regularmente exigidos.

Dos Recursos

Art. 11. Da decisão que indeferir ou deferir de forma diversa o requerimento de classificação, cabe pedido de reconsideração ao Diretor do Departamento de Justiça, Classificação, Títulos e Qualificação, que o decidirá no prazo de 5 (cinco) dias.

§ 1º. O pedido de reconsideração de que trata o *caput* será instruído com a reapresentação da respectiva obra audiovisual ou, quando for o caso, com o resumo descritivo, podendo apresentar novos fundamentos.

§ 2º. Mantida a decisão, o Diretor do Departamento de Justiça, Classificação, Títulos e Qualificação submeterá o pedido ao Secretário Nacional de Justiça, que apreciará o recurso no prazo de 30 (trinta) dias.

Da Fiscalização e Da Garantia da Proteção à Criança e ao Adolescente

Art. 12. 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 acerca dos programas abrangidos por esta Portaria.

Art. 13. Os programas televisivos abrangidos por esta Portaria serão regularmente monitorados pelo DEJUS/SNJ no horário de proteção à criança e ao adolescente.

Parágrafo único. Entende-se como horário de proteção à criança e ao adolescente o período compreendido entre 6 (seis) e 23 (vinte e três) horas.

Art. 14. De ofício ou mediante solicitação fundada de qualquer interessado será instaurado procedimento administrativo de classificação ou de reclassificação.

Parágrafo único. Constatada qualquer inadequação não condizente com a classificação atribuída, o DEJUS/SNJ comunicará o responsável da instauração de procedimento administrativo para apurá-la, assegurando o contraditório e a ampla defesa.

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.

CAPÍTULO II

Do Dever de Divulgar e Exibir a Classificação Indicativa

Art. 16. A atividade de Classificação Indicativa exercida pelo Ministério da Justiça é meio legal capaz de garantir à pessoa e à família a possibilidade de receber as informações necessárias para se defender de diversões públicas inadequadas à criança e ao adolescente, nos termos da Constituição e da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e Adolescente – ECA).

Das Categorias de Classificação Indicativa

Art. 17. Com base nos critérios de sexo e violência, as obras audiovisuais destinadas à exibição em programas de televisão são classificadas como:

I – especialmente recomendada para Crianças e Adolescentes;

II – livre;

III – não recomendada para menores de 10 (dez) anos;

IV – não recomendada para menores de 12 (doze) anos;

V – não recomendada para menores de 14 (quatorze) anos;

VI – não recomendada para menores de 16 (dezesseis) anos; e

VII – não recomendada para menores de 18 (dezoito) anos.

Da Vinculação entre Categorias de Classificação Indicativa e Faixa Horária

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 de controle eficaz de acesso por meio da existência de dispositivos eletrônicos de bloqueio de recepção de programas ou mediante a contratação expressa de serviços que garantam a interação necessária à escolha da programação.

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.

CAPÍTULO III

Das Disposições Gerais

Art. 22. A constatação de inadequações ou qualquer outro caso de descumprimento da classificação indicativa pela exibição de obra audiovisual será comunicado ao Ministério Público e demais órgãos competentes.

Art. 23. A classificação indicativa atribuída à obra audiovisual será informada por Portaria do Ministério da Justiça e publicada no Diário Oficial da União, além de ser veiculada pelo site eletrônico www.mj.gov.br/classificacao.

Parágrafo único. Por intermédio do endereço eletrônico de que trata o *caput* será dada publicidade aos pedidos de classificação apresentados, ao andamento processual das solicitações de classificação e às demais informações de interesse público relativas ao processo de classificação.

Das Disposições Finais

Art. 24. Esta Portaria entra em vigor 90 (noventa) dias após a data de sua publicação.

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.

Márcio Thomaz Bastos
Ministro de Estado da Justiça

Publicado no DOU Nº 30, segunda-feira, 12 de fevereiro de 2007

ANEXO I

ER**Especialmente Recomendado para Crianças e Adolescentes****Libras****L****Livre****Libras****10****Contém cenas inadequadas para menores de 10 anos****Libras****12****Contém cenas inadequadas para menores de 12 anos****Libras****14****Contém cenas inadequadas para menores de 14 anos****Libras****16****Não recomendado para menores de 16 anos:**
Contém cenas inadequadas de (descrição objetiva do conteúdo)**Libras****18****Não recomendado para menores de 18 anos:**
Contém cenas inadequadas de (descrição objetiva do conteúdo)**Libras**

ANEXO II

Programa Especialmente Recomendado para Crianças e Adolescentes

Cor de Fundo: Branco

Fonte: Automático ou Preta

Livre

Cor de Fundo: Verde

10 anos

Cor de Fundo: Azul Claro

12 anos

Cor de Fundo: Ouro

14 anos

Cor de Fundo: Laranja Claro

16 anos

Cor de Fundo: Vermelho

18 anos

Cor de Fundo: Preto

**MINISTÉRIO DA JUSTIÇA
GABINETE DO MINISTRO**

PORTARIA nº 1.220, de 11 de julho de 2007

Regulamenta 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 6.061, de 15 de março de 2007, relativas ao processo de classificação indicativa de obras audiovisuais destinadas à televisão e congêneres.

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:

que a República Federativa do Brasil tem como fundamento a dignidade da pessoa humana e como objetivo promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação;

- que é livre a expressão da atividade intelectual, artística, científica e de comunicação, independentemente de censura e licença, de acordo com o art. 5º, inciso IX, e art. 220, *caput* e §2º, da Constituição Federal;

- que compete à União exercer a classificação, para efeito indicativo, de diversões públicas e de programas de rádio e televisão, de acordo com os arts. 21, inciso XVI e 220, § 3º, inciso I da Constituição Federal;

- a responsabilidade dos pais no exercício do poder familiar, de acordo com os arts. 1.630 e 1.634, inciso I da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 – Código Civil;

- a co-responsabilidade da família, da sociedade e do Estado na garantia à criança e ao adolescente do direito à educação, ao lazer, à cultura, ao respeito e à dignidade, de acordo com o art. 227 da Constituição Federal;

- que cabe ao poder público regular as diversões e espetáculos públicos, informando sobre sua natureza, a faixa etária a que não se recomendem, bem como os horários em que sua apresentação se mostre inadequada, nos termos do *caput* do art. 74 da Lei 8.069, de 13 de julho de 1990- Estatuto da Criança e do Adolescente - ECA;

- que compete ao Poder Executivo, nos termos do art. 3º da Lei nº 10.359, de 27 de dezembro de 2001, proceder à classificação indicativa dos programas de televisão, ouvidas as entidades representativas das emissoras concessionárias e permissionárias de serviços de televisão, inclusive por assinatura e a cabo;

- o disposto nos artigos 4º, 6º, 75, 76, 254 e 255 da Lei nº 8.069, de 1990- Estatuto da Criança e do Adolescente;

- o sistema de garantias dos direitos da criança e do adolescente caracterizado pela articulação e integração das instâncias públicas governamentais e da sociedade civil, na aplicação de instrumentos normativos e no funcionamento dos mecanismos de promoção, defesa e controle para a efetivação dos direitos da criança e do adolescente, tal como preconizado na Resolução nº 113, de 19 de abril de 2006, do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente – CONANDA;

- que o exercício da Classificação Indicativa de forma objetiva, democrática e em corresponsabilidade com a família e a sociedade implica o dever de promover a divulgação da classificação indicativa com informações consistentes e de caráter pedagógico, para que os pais realizem o controle da programação; e, ainda, o dever de exibir o produto de acordo com a classificação, como meio legal capaz de garantir à pessoa e à família a possibilidade de se defenderem de produtos inadequados;

- que sugestões apresentadas nos debates mantidos nos últimos sessenta dias produziram contribuições significativas para o aprimoramento da Classificação Indicativa;

RESOLVE:

CAPÍTULO I

Seção I

Do Dever de Exercer a Classificação Indicativa

Art. 1º. Regulamentar as disposições da Lei nº 8.069, de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente - ECA), da Lei nº 10.359, de 27 de dezembro de 2001, e do Decreto nº 6.061, de 15 de março de 2007, relativas ao processo de classificação indicativa de obras audiovisuais destinadas à televisão e congêneres.

Parágrafo único. O processo de classificação indicativa, disciplinado nos termos desta Portaria, integra o sistema de garantias dos direitos da criança e do adolescente, composto por órgãos públicos e organizações da sociedade civil.

Art. 2º. Compete ao Ministério da Justiça proceder à classificação indicativa de programas de televisão em geral.

Seção II

Da Natureza, Finalidade e Alcance

Art. 3º. A classificação indicativa possui natureza informativa e pedagógica, voltada para a promoção dos interesses de crianças e adolescentes, devendo ser exercida de forma democrática, possibilitando que todos os destinatários da recomendação possam participar do processo, e de modo objetivo, ensejando que a contradição de interesses e argumentos promovam a correção e o controle social dos atos praticados.

Art. 4º. Cabe ao Departamento de Justiça, Classificação, Títulos e Qualificação, vinculado à Secretaria Nacional de Justiça do Ministério da Justiça – DEJUS/SNJ, exercer a classificação indicativa dos programas e obras audiovisuais regulados por esta Portaria.

Parágrafo único. O exercício da classificação indicativa corresponde essencialmente:

I – análise das características da obra ou produto audiovisual;

II – monitoramento do conteúdo exibido nos programas sujeitos à classificação; e

III – atribuição de classificação para efeito indicativo.

Art. 5º. Não se sujeitam à classificação indicativa no âmbito do Ministério da Justiça as seguintes obras audiovisuais:

I – programas jornalísticos ou noticiosos;

II – programas esportivos;

III – programas ou propagandas eleitorais; e

IV – publicidade em geral, incluídas as vinculadas à programação.

§1º. Os programas exibidos ao vivo poderão ser classificados, com base na atividade de monitoramento, constatada a presença reiterada de inadequações.

§2º. A não atribuição de classificação indicativa aos programas de que trata este artigo não isenta o responsável pelos abusos cometidos, cabendo ao DEJUS/SNJ encaminhar seu parecer aos órgãos competentes, exceto quanto aos programas jornalísticos ou noticiosos.

Seção III Do Procedimento

Art. 6º. O ato de atribuição de classificação indicativa é o resultado do procedimento instaurado no DEJUS/SNJ.

Parágrafo único. Para análise e atribuição de classificação indicativa, o interessado deverá protocolar o requerimento no Departamento de Justiça, Classificação, Títulos e Qualificação, da Secretaria Nacional de Justiça, sito na Esplanada dos Ministérios, Bloco T, Ministério da Justiça, Anexo II, Brasília, CEP 70064-900.

Seção IV

Da autoclassificação

Art. 7º. O titular ou o representante legal da obra audiovisual que apresentar requerimento, com descrições fundamentadas sobre o conteúdo e o tema, estará dispensado de qualquer análise prévia.

§ 1º. O requerimento de que trata o *caput* deste artigo deverá conter a autoclassificação pretendida para o produto audiovisual e ser rigorosamente instruído com os seguintes documentos:

I ficha técnica de classificação, disponível no sítio eletrônico www.mj.gov.br/classificacao;

II formulário de justificação, disponível no sítio eletrônico www.mj.gov.br/classificacao, ou petição fundamentada contendo a descrição das principais características do produto audiovisual e suas finalidades educativas, artísticas, culturais e informativas; e

III cópia do pagamento da Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional - CONDECINE, quando devido, ou cópia do registro no respectivo órgão regulador da atividade.

§ 2º. O requerimento de classificação indicativa para obra audiovisual anteriormente classificada em matriz diversa deverá ser acompanhado de declaração de inalterabilidade do conteúdo para que se possa reproduzir a classificação atribuída na primeira solicitação.

Art. 8º. A análise dos documentos previstos no artigo 7º será realizada pela Coordenação de Classificação Indicativa – COCIND/DEJUS e publicada no sítio eletrônico www.mj.gov.br/classificacao em até vinte dias úteis, contados do protocolo de requerimento, ressalvados os casos de comprovada urgência.

Art. 9º. O deferimento ou indeferimento do pedido de autoclassificação, deverá ser proferido pelo Diretor do DEJUS/SNJ e publicado no Diário Oficial da União no prazo máximo de sessenta dias após o início da exibição da obra audiovisual.

Art. 10. A reclassificação de obra anteriormente classificada por sinopse ou documento assemelhado fica condicionada à apresentação de compromisso do requerente de adequá-la à categoria de classificação na qual se pretende a reexibição, sem prejuízo dos demais documentos regularmente exigidos.

Seção V

Dos Recursos

Art. 11. Da decisão que indeferir total ou parcialmente o requerimento de classificação caberá pedido de reconsideração ao Diretor do Departamento de Justiça, Classificação, Títulos e Qualificação, que o decidirá no prazo de cinco dias.

§ 1º. O pedido de reconsideração de que trata será instruído com o resumo descritivo, podendo apresentar novos fundamentos, inclusive, com a apresentação da respectiva obra audiovisual.

§2º. Mantida a decisão, o Diretor do Departamento de Justiça, Classificação, Títulos e Qualificação encaminhará os autos ao Secretário Nacional de Justiça, que apreciará o recurso no prazo de trinta dias.

Seção VI

Da Fiscalização e Da Garantia da Proteção à Criança e ao Adolescente

Art. 12. Qualquer pessoa está legitimada 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 acerca dos programas abrangidos por esta Portaria.

Art. 13. Os programas televisivos sujeitos à classificação indicativa serão regularmente monitorados pelo DEJUS/SNJ no horário de proteção à criança e ao adolescente.

Parágrafo único. Entende-se como horário de proteção à criança e ao adolescente o período compreendido entre 6 (seis) e 23 (vinte e três) horas.

Art. 14. De ofício ou mediante solicitação fundamentada de qualquer interessado será instaurado procedimento administrativo de classificação ou de reclassificação.

Parágrafo único. Constatada qualquer inadequação com a classificação atribuída, o DEJUS/SNJ procederá a instauração de procedimento administrativo para apurá-la, comunicando o responsável, assegurando-se o contraditório e a ampla defesa.

Art. 15. A obra classificada por sinopse ou assemelhados que reincidir na exibição de qualquer inadequação e, assim, configurar, no âmbito do procedimento administrativo instaurado, descumprimento dos parâmetros de classificação, será reclassificada em caráter de urgência, garantidos o contraditório e ampla defesa.

CAPÍTULO II

Seção I

Do Dever de Divulgar e Exibir a Classificação Indicativa

Art. 16. A atividade de Classificação Indicativa exercida pelo Ministério da Justiça é meio legal capaz de garantir à pessoa e à família a possibilidade de receber as informações necessárias para se defender de diversões públicas inadequadas à criança e ao adolescente, nos termos da Constituição Federal e da Lei nº 8.069, de 1990 (Estatuto da Criança e Adolescente – ECA).

Seção II

Das Categorias de Classificação Indicativa

Art. 17. Com base nos critérios de sexo e violência, as obras audiovisuais destinadas à exibição em programas de televisão são classificadas como:

I – livre;

II – não recomendada para menores de 10 (dez) anos;

III – não recomendada para menores de 12 (doze) anos;

IV – não recomendada para menores de 14 (quatorze) anos;

V – não recomendada para menores de 16 (dezesesseis) anos; e

VI – não recomendada para menores de 18 (dezoito) anos.

Seção III

Da Vinculação entre Categorias de Classificação Indicativa e Faixa Horária

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.

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 – obras audiovisual classificada como não recomendada para menores de 16 (dezesesseis) anos: inadequada para exibição antes das 22 (vinte e duas) horas; e

V – obras 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.

Seção IV

Da Forma de Veiculação da Classificação Indicativa

Art. 20. As emissoras, as produtoras, os programadores de conteúdos audiovisuais ou seus responsáveis devem fornecer e veicular a informação correspondente à classificação indicativa, nos seguintes termos:

I – ser fornecida e veiculada textualmente em português com tradução simultânea em Língua Brasileira de Sinais – Libras, conforme as normas técnicas brasileiras de acessibilidade em comunicação na televisão (ANEXO I);

II – ser veiculada, durante cinco segundos, ininterruptos e sempre ao início de cada obra, preferencialmente no rodapé da tela (ANEXO I); e

III – ser veiculada na metade do tempo de duração de cada parte do programa, durante cinco segundos, em versão simplificada, correspondente ao símbolo identificador da categoria de classificação (ANEXO II).

Parágrafo único. É facultada a veiculação da tradução em Libras das categorias de classificação estabelecidas nos incisos I e II do art. 17.

Art. 21. Os *trailers*, chamadas ou congêneres referentes às obras audiovisuais televisivas devem ser veiculados indicando, em versão simplificada, a classificação do produto principal.

CAPÍTULO III

Das Disposições Finais e Transitórias

Art. 22. A constatação de inadequações ou qualquer outro caso de descumprimento da classificação indicativa pela exibição de obra audiovisual serão comunicados ao Ministério Público e demais órgãos competentes.

Art. 23. A classificação indicativa atribuída à obra audiovisual será informada por Portaria do Ministério da Justiça e publicada no Diário Oficial da União, além de veiculada pelo site eletrônico www.mj.gov.br/classificacao.

Parágrafo único. Por intermédio de endereço eletrônico será dada publicidade aos pedidos de classificação apresentados, ao andamento processual das solicitações de classificação e às demais informações de interesse público relativas ao processo de classificação.

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.

Art. 25. Revogam-se as Portarias do Ministério da Justiça nº 796, de 8 de setembro de 2000, e nº 264, de 9 de fevereiro de 2007.

Tarso Genro
Ministro de Estado da Justiça

ANEXO I

L**Livre****Libras****10****Contém cenas inadequadas para menores de 10 anos****Libras****12****Contém cenas inadequadas para menores de 12 anos****Libras****14****Contém cenas inadequadas para menores de 14 anos****Libras****16****Não recomendado para menores de 16 anos:**
Contém cenas inadequadas de (descrição objetiva do conteúdo)**Libras****18****Não recomendado para menores de 18 anos:**
Contém cenas inadequadas de (descrição objetiva do conteúdo)**Libras**

ANEXO II

Livre

Cor de Fundo: Verde

10 anos

Cor de Fundo: Azul Claro

12 anos

Cor de Fundo: Ouro

14 anos

Cor de Fundo: Laranja Claro

16 anos

Cor de Fundo: Vermelho

18 anos

Cor de Fundo: Preto

ABERT

PORTARIA 264/2007

PONTOS PARA DISCUSSÃO

A ABERT reconhece a importância da Classificação Indicativa como mecanismo de proteção dos menores telespectadores, através da informação e conscientização dos pais sobre o conteúdo dos programas de televisão, e se coloca à disposição do Ministério da Justiça para divulgar aos telespectadores campanhas de esclarecimento sobre a natureza desse importante instrumento de informação.

A ABERT acredita, entretanto, que a Portaria 264/07 necessita de aperfeiçoamentos para que se conforme às normas constitucionais que tratam da Liberdade de Expressão.

PONTOS PARA DISCUSSÃO

- Vinculação de horários para a exibição dos programas (art. 19 da Portaria 264 e art. 2º da Portaria 796/00): ponto intransponível por violar o Princípio constitucional da Liberdade de Expressão.

PONTOS PARA DISCUSSÃO

- Fusos horários (art. 19, parágrafo único): além de configurar afronta à Liberdade de Expressão, a imposição de horários nos locais de fusos diferenciados trará grandes prejuízos para os mesmos: (i) a mudança vai desrespeitar hábitos de audiência consolidados há muitas décadas, sem consulta às populações locais; (ii) vai também prejudicar a audiência local, que, com o atraso da programação das redes em 1, 2 e até 3 horas, não mais poderá assistir aos programas inéditos e ao vivo (novelas, telejornais, jogos de futebol, programas com interatividade); (iii) finalmente, vai levar milhares de pessoas a optarem por receber a programação através de antenas parabólicas, com o que ficará prejudicada a produção local, bem como a venda de espaço local para publicidade.

PONTOS PARA DISCUSSÃO

- Análise prévia da obra, quando não for aceita a auto-classificação (art. 7º, parágrafo terceiro, e art. 9º): a possibilidade do Ministério exigir a entrega prévia da obra para concessão de sua classificação consiste em censura prévia, além de condicionar a exibição da obra a uma forma de licença, o que é expressamente proibido pela Constituição, que determina que a Liberdade de Expressão não dependerá de censura ou licença.

PONTOS PARA DISCUSSÃO

- Veiculação de aviso de classificação com a descrição das cenas inadequadas (sexo, drogas e violência – Anexo I) – a ABERT acredita que, além de ser agressiva com o telespectador e desnecessária, na medida em que já será divulgada a classificação atribuída ao programa pelo Ministério, a descrição das cenas funcionará como um chamariz para os jovens em relação aos programas mais violentos e com cenas mais fortes de sexo.

PONTOS PARA DISCUSSÃO

- Comunicação de inadequações dos programas ao Ministério Público (art. 5º, parágrafo segundo, e art. 22): a ABERT acredita que o monitoramento de programas jornalísticos constitui censura. Além disso, as hipóteses de envio de comunicação ao Ministério Público deveriam se limitar aos casos de comprovada violação da obrigação de exibir a classificação indicativa, somente depois de encerrada a discussão na via administrativa, no âmbito do próprio Ministério da Justiça.

PONTOS PARA DISCUSSÃO

- Reclassificação cautelar no caso de reincidência (art. 15): entende a ABERT que, em nome do Princípio constitucional da ampla defesa, somente seria possível a reclassificação de um programa depois de encerrada a discussão administrativa, garantidos ao exibidor todos os recursos disponíveis.

PONTOS PARA DISCUSSÃO

- Formulário de Justificação da Classificação Indicativa Pretendida (exigido pela Dejus a partir de 23/05/07): o formulário exigido pela Dejus para a classificação é contrário à Liberdade de Expressão porque: (i) exige a demonstração de que a obra que se pretende classificar obedece ao Manual de Classificação Indicativa, o que por si só representa uma intervenção, já que as obras são livres manifestações do espírito de seus criadores, e não têm que obedecer a qualquer orientação; e (ii) exige que sejam apresentadas finalidades para as obras classificadas (educativa, artística, cultural e informativa), o que também implica em afronta à liberdade de criação, pelas mesma razão acima expostas.

PONTOS PARA DISCUSSÃO

- Exibição do aviso de classificação em LIBRAS (art. 20, I): acredita a ABERT que, seguindo as normas técnicas brasileiras de acessibilidade, a linguagem de Libras somente deveria se tornar obrigatória com o advento da televisão digital, que ocorrerá já a partir de dezembro de 2007.

PONTOS PARA DISCUSSÃO

- Veiculação de um aviso de classificação simplificado na metade de cada parte do programa (art. 20, III): acredita a ABERT ser desnecessária a veiculação de avisos de classificação a cada *break* do programa. Seria suficiente uma nova exibição na metade do programa; ou, no mínimo, que a classificação a cada *break* fosse veiculada logo na volta do intervalo.

PONTOS PARA DISCUSSÃO

- Aviso de classificação deve seguir o layout do Ministério da Justiça e deve ser padronizado (anexos I e II): acredita a ABERT que não existe nenhuma necessidade de obrigar todas as emissoras a exibir o mesmo aviso de classificação;

PONTOS PARA DISCUSSÃO

- Categoria “especialmente recomendada” (art. 17, I): acredita a ABERT que a classificação “especialmente recomendada”, tal como prevista no Manual de Classificação Indicativa, é uma intervenção inadequada na criação artística das emissoras, pois indica de que forma devem ser abordados os temas;

PONTOS PARA DISCUSSÃO

- A chamada do programa deve exibir o aviso de classificação indicativa e quando este ainda não tiver sido classificado, a chamada deve exibir advertência para que se verifique a classificação (art. 21) – a ABERT não vê necessidade de tal dispositivo, uma vez que as classificações serão exibidas diariamente, antes de durante a exibição do programa.