

MEDIA POLICY AND REGULATION: ACTIVATING VOICES, ILLUMINATING SILENCES



EDITED BY: HELENA SOUSA, MANUEL PINTO, JOAQUIM FIDALGO, STANISLAW JEDRZEJEWSKI, ELSA COSTA E SILVA, ANA MELO, LUÍS ANTÓNIO SANTOS, SÉRGIO DENICOLI, MARIANA LAMEIRAS, MARTA EUSÉBIO BARBOSA

© CECS 2013 All rights reserved

This eBook is available on CECS's website:

<http://www.comunicacao.uminho.pt/cecs/>

Title: Media Policy and Regulation: Activating Voices, Illuminating Silences

Edited by: Helena Sousa, Manuel Pinto, Joaquim Fidalgo, Stanislaw Jedrzejewski, Elsa Costa e Silva, Ana Melo, Luís António Santos, Sérgio Denicoli, Mariana Lameiras, Marta Eusébio Barbosa

Publisher: University of Minho - Communication and Society Research Centre (CECS)

Cover, layout & Digital edition: B+ Comunicação

ISBN: 978-989-8600-20-2

Publication: 2013, December

This publication is supported by the European Regional Development Fund (FEDER) through the funds of the Competitiveness Factors Operational Programme (COMPETE) and with national funds from the Portuguese Foundation for Science and Technology (FCT) under the scope of the research project 'Media Regulation in Portugal: the ERC's Case' (PTDC/CCI-COM/104634/2008).



MEDIA POLICY
AND REGULATION:
ACTIVATING VOICES,
ILLUMINATING SILENCES

INDEX

08 INTRODUCTION

10 CHAPTER 1

INFORMATION POLICIES AND MEDIA SYSTEMS

- 11 Media And Democracy. A Theoretical Design For Cross-Country Comparative Research On Broadcasting Regulation - Adriana Mutu
- 34 Veto à censura e silêncio camuflado: regulamentação da mídia pela diferenciação ante a censura - Ivan Paganotti
- 51 Características das relações entre Estado e comunicação - Uma leitura do Brasil, Argentina, Equador e Bolívia à luz das mudanças da América Latina - Mariana Martins de Carvalho
- 68 A Classificação Indicativa no Brasil: Discursos e Práticas Correntes - Mayra Rodrigues Gomes
- 80 Mídia, controle discursivo e liberdade de expressão: o politicamente correto como princípio regulador - Nara Lya Cabral
- 97 The media regulation in age of convergence - Stanislaw Jedrzejewski
-

111 CHAPTER 2

MEDIA REGULATION AND DIGITAL CHALLENGES

- 112 Brazilian Civil Landmark of Internet: collective construction of a regulatory mechanism and democratic discussion - Chalini Barros & Raphael Marinho
- 124 Pressão virtual e regulamentação digital brasileira: análise comparativa entre o Marco Civil da Internet e a Lei Azeredo - Ivan Paganotti
- 143 Social Media and Personality rights: an analysis of the liability of the content provider in the case law of the Superior Court of Justice - Sílvio Barbosa & Marco Cunha e Cruz

- 158 Internet Regulation in Brazil: Different Scenario at the Global - Vânia Tajra & Sérgio Denicoli
-

168 CHAPTER 3

THE STATE AND BEYOND: ACTIVATING VOICES

- 169 Ética e Regulação na Publicidade: percepções do campo profissional - Ana Duarte Melo & Helena Sousa
- 177 Citizens and governance: media scrutiny in the digital era - Elsa Costa e Silva
- 187 The State and beyond: activating (non-)media voices - Tarlach McGonagle
- 199 Self-regulation in Portugal: a work in (slow) progress - Joaquim Fidalgo
-

216 CHAPTER 4

UNVEILING AND DECONSTRUCTING SILENCES OF MEDIA REGULATORY PRACTICES

- 217 A Darker Shade of Pale: the never ending burden of advertising regulation - Ana Duarte Melo & Helena Sousa
- 224 Discussão da classificação indicativa: televisão, cidadania e educação para os media no Brasil - Chalini Barros & Paola Madeira Nazário
- 238 The challenges of activating voices and illuminating silences in European media policy. The gender dimension - Claudia Padovani
- 251 Por que cortaram O Discurso do Rei? - Gabriella Feola
- 263 Classificação indicativa no Brasil: as discrepâncias entre a Televisão e o Cinema - Gabriella Feola & Susana Berbert
- 277 Discursos sobre censura na discussão do sistema brasileiro de classificação indicativa: análise da mídia impressa - Mateus Marcel Netzel

294 CHAPTER 5**RIGHTS AND DUTIES: THE INTERPLAY BETWEEN MEDIA REGULATION AND JOURNALIST PRACTICES**

- 295 A Informação Diária de Horário Nobre de 2007 a 2011 na Avaliação Intercalar das Licenças dos Operadores Televisivos Privados (SIC e TVI) pela ERC - Entidade Reguladora para a Comunicação Social - Bruna Afonso, Vanda Calado & Vanda Ferreira
- 327 A intervenção da ERC e os deveres dos jornalistas - Carla Martins
- 338 Os desafios da reconfiguração das redações para os meios de regulação mediática - João Miranda
- 355 Autorregulação x classificação indicativa: o embate pela qualidade da programação da TV brasileira - Mateus Marcel Netzel
- 369 The Right To Access To Information And The Democratization Of The Communication: The Faces Of The Same Currency Called Democracy - Milton Pelegriani & Marcilene Mangini
- 378 Participação Popular na Mídia é Censura? - Milton Pelegriani & Sueli Schiavo
- 387 Entre democratização e censura: o debate público e as posições do jornalismo sobre a regulação dos media - Nara Lya Cabral

Acknowledgments

Special thanks to authors and participants in the Conference ‘Media Policy and Regulation: Activating Voices and Illuminating Silences’:

Adriana Mutu	Ilídio Manuel	Milton Pelegrini
Amit Schejter	Ivan Paganotti	Moisés de Lemos Martins
Ana Daniela Pereira	João Goncalves	Nara Lya Cabral
Ana Duarte Melo	Joaquim Conceição	Neuza Alpuim
Ana Eusébio	Joaquim Fidalgo	Paola Nazário
António M. Cunha	José Azeredo Lopes	Raphael Marinho
Bartolomeu Sacramento	José Fernando	Ricardina Magalhães
Bruna Afonso	José Rebelo	Rodrigo Saturnino
Carla Martins	Leen D’Haenens	Rui Vasco
Carlos Magno	Lucas Quilundo	Sara Ferraz
Catarina Páscoa	Luís António Santos	Sara Pereira
Chalini Barros	Luís Paulo	Sérgio Denicoli
Clarisse Pessôa	Manuel Pinto	Sibongile Sindane
Claudia Padovani	Marcilene Mangini	Sílvio Barbosa
Daeho Kim	Marco Cunha e Cruz	Sónia Sá Pires
Denis McQuail	Mariana Lameiras	Sueli Schiavo
Elísio Oliveira	Mariana Martins	Susana Berbert
Elsa Costa e Silva	Marlene Rodrigues	Tarlach McGonagle
Estevão Alberto	Marlon Freire	Vanda Calado
Eulália Pereira	Marta Eusébio Barbosa	Vanda Ferreira
Gabriella Feola	Mateus Netzel	Vânia Tjara
Hannu Nieminen	Mayra Gomes	Walter de Sousa

Introduction

In the midst of expectations and scepticism, media regulators are booming around the world. So-called independent regulators or statutory regulatory bodies have thrived with liberalization and privatization in the late 1980s and 1990s. Their configuration has been profoundly transformed ever since as technical convergence deepens and more actors expect to play an active role in the overall media regulatory construct. At sub-national, national and transnational levels, the complexification of media self and co-regulatory mechanisms is also notorious. Indeed, the distinctiveness of media regulators (and related agencies) is such that empirical reality is permanently challenging the tentative theorization of the scientific field.

Aiming to address media regulators in different contexts, we have invited scholars from all geographies and backgrounds to join us on the 18-19 July 2013 for the conference 'Media Policy and Regulation: Activating Voices, Illuminating Silences' which took place at the University of Minho, Braga, Portugal. This conference closed a particular cycle of our journey in this field: it was the last conference of the project 'Media Regulation in Portugal: The ERC's Case' financed by the National Science Foundation (PTDC/CCI-COM/104634/2008).

The project 'Media Regulation in Portugal' (<http://www.lasics.uminho.pt/mediareg>) has created the opportunity for a systematic academic debate over the last three years around a number of issues which were also very present at the July conference: conceptual dilemmas on media regulation, media regulators, media policy, media governance, statutory media regulation, deregulation; convergent and sectorial media regulators (legal frameworks, functions, legitimizing/underlying values, performance, enforcement mechanisms/accountability, institutional organization/composition and funding); links between sub-national/regional, national and transnational media regulators; articulations between media regulation, co-regulation and self-regulation; the independence of 'independent' media regulators; social movements and citizens' dynamics to set up and/or to abolish media regulators; cross-country comparative analysis of media regulators; internet/new media regulation, etc.

The July conference on 'Media Policy and Regulation', with the participation of around 100 researchers from different parts of the world, was a special moment to enrich our reflections and also to recognise how embryonic these debates can still be. In addition to the conference presentations, the inter-personal dialogues on the particularities of national and regional cases were most precious and enlightening.

This e-book builds on work developed at this particular conference. Twenty six articles (some co-authored) are now freely available online with this e-book published by the Communication and Society Research Centre and edited by the Project's team. We are

most grateful to the conference participants who had the time and will to share their thoughts with a wider audience hoping to keep the dialogue alive. Considering that the conference was bilingual (English and Portuguese) we are publishing the texts in their original language.

The publication is divided in five chapters reflecting the aggregation of dominant topics. 'Information Policies and Media Systems' is the first chapter with six contributions from Spain, Brazil and Poland. The second chapter, 'Media Regulation and Digital Challenges' combines Brazilian and Portuguese perspectives on new media regulation and Internet. Chapter 3, 'The State and Beyond: Activating Voices' articulates formal state regulation with the citizen and professional regulation role. 'Unveiling and Deconstructing Silences of Media Regulatory Practices' is the fourth chapter. Here, attempts are made to clarify regulatory areas that are often overlooked (e.g. gender, advertising). The last chapter, 'Rights and Duties: the interplay between Media Regulation and Journalist Practices' brings to the fore integrated perspectives on regulatory dynamics and emergent news-room challenges, citizen participation, rights of access to information, among others.

Hopefully the present e-book is the starting point for a renewed and continuous debate. Media policy and regulation are never settled. The improvement of the symbolic environment we live in requires attention and action from academics, politicians and citizens. The most crucial issues are not to be solved but to be kept alive in the public domain. Media policy and regulation are necessarily tense because different (if not conflictual) interests are always at stake. Making interests visible and power relations debatable is our endless task.

My deepest gratitude to the Project members, consultants, and to the e-book authors,
Helena Sousa
helena@ics.uminho.pt

Communication and Society Research Centre

Principal Investigator of the project 'Media Regulation in Portugal: The ERC's Case' (PTDC/CCI-COM/104634/2008)

CHAPTER ONE

Information Policies and Media Systems

Media and Democracy. A Theoretical Design for Cross-Country Comparative Research on Broadcasting Regulation¹

Adriana Mutu

adriana.mutu@uab.cat

Autonomous University of Barcelona, Spain

I. Introduction

In recent years, scholars have questioned the shifting foundation of communication policy making in Europe. The changing technologies of communication significantly influenced the developments in the field of media policy, accounting for structural variations in the activities performed by regulatory institutions. Three paradigmatic phases of communications and media policy may be distinguished (Cuilenburg & McQuail, 2003): the paradigm of emerging communications industry policy (until the Second World War); the paradigm of public service media policy (1945–1980/90); and the current phase (from 1980/90 onwards) in which a new policy paradigm is searched for.

Political shifts and institutional changes reflect upon the dynamics of the policy process. While these changes are relatively easy to detect and investigate, shifts in the fundamental principles of media policy are more difficult to discern (Nieminen, 2009). The constantly developing technologies and its impact on the policy making process have drawn the attention on “new tensions between interests and values”. Nieminen (2009) argues that “much of the discussion on various media policy issues (...) are today framed in terms of a tension between democratic and cultural values and economic or industrial objectives. Practical policy decisions and policy coordination, both on the EU level and on the national level, have to be made in this contested terrain where diverse forces are pulling the policy makers to different directions”.

Following this line, this research addresses the above mentioned tensions between different approaches on media and political systems to operationalize main concepts regarding regulatory policies (e.g. de jure and de facto autonomy of NRAs).

¹ Author's note: A preliminary draft of this research has been published with refereed Communication Spanish Journal Trípodos (2013). Please do not copy, quote or cite without permission. E-mail: adriana.mutu@uab.cat.

The emergence of National Regulatory Authorities (NRAs) for regulating broadcasting has stimulated the academic debate on the causal links between the institutional design and the regulatory outcomes. Political communication scholars have questioned “whether democracy is automatically supported when freedom of broadcasting is guaranteed or whether, instead, additional assurances are necessary” (Hoffmann-Riem, 1996). The traditional hypothesis that higher levels of democracy also infer higher levels of media freedom has not yet been demonstrated convincingly, although this assumption accounts as a basis for understanding the relationship between media and political systems (Hanretty & Koop, 2012). Exploring the contrasts between media systems and the division of political power in democratic or authoritarian nations creates the premises for a comparative perspective on the interrelations between media and politics.

In this regard, this study seeks to build on Lijphart’s (1999) and Hallin & Mancini’s (2004) typologies of democracy and media systems a broader classification of NRAs in 47 European countries. My primary research focus is to measure the potential for autonomy of NRAs, testing two indicators: appointment of heads and budget frames. I debate whether the patterns of Hallin and Mancini’s (2004) ideal media systems can be observed when studying the institutional design of broadcasting regulators in democratic contexts. I address the question of institutional similarities or contrasting cases of NRAs across Europe and explore how the proposed variables can be evaluated according to Lijphart’s dimensions of democracy. The connection between NRAs and political systems is narrowly postulated in the literature. There is no systematic comparative approach on broadcasting regulation in Lijphart’s (1999) and Hallin and Mancini’s (2004) axiomatic perspectives on democracy and media systems. Therefore, the innovative groundwork of this contribution might have a strong impact, filling the existing theoretical and empirical gap in the communication scholarship.

This research project is structured as follows. First, it gives a brief overview of the recent contribution to the core of broadcast regulatory philosophy, arguing that comparative research on media and political systems provides little systematic theoretical and empirical evidence to support the links between institutional arrangements and types of democratic regimes. Secondly, Lijphart’s (1999) and Hallin & Mancini’s (2004) theories are summarized and the innovation of this research is argued. The subsequent section discusses systematically the relationship between media and political systems, focusing on a set of characteristics of democracy in Lijphart’s (1999) terms to examine the effects of legislative provisions (such as appointment of heads and means of funding) on the autonomy of NRAs. I describe in details three variables (the independence of Central Banks, Proportional (PR) and Veto Players) to justify the connection among the institutional design of NRAs in different media and political systems across Europe. I rate the Polarized Pluralist media model (majoritarian democracies) with a lower degree of institutional autonomy of NRAs due to the appointment procedures and budget frames. I estimate a higher rating of institutional autonomy in consensus Democratic Corporatist

and Liberal countries due to the appointment procedures and budget frames. Finally, in the last part of this study, I review the potential configuration of the macro-analytical framework of broadcasting regulators.

II. Literature review

Comparative research on media and political systems provides little systematic theoretical and empirical evidence to support the links between institutional arrangements and types of democratic regimes. The research to date has tended to focus on particular and specific national cases rather than cross-country comparative studies. Communication scholarship and public policy are “weakly connected” (Neuman, 2003). Although the literature on regulation is immense, the number of studies dealing with the political aspects of regulation is very limited. There is no systematic cross-country comparative approach on NRAs compressed into one structural study, but several involving singular cases of regulatory authorities. Evaluating peculiar paradigms “can provide a basis for accounting specific patterns, but lacks on presenting the consequences and outcomes of large-scale transformations” (Donsbach & Patterson, 2004). Systematic comparative research in a cross-national perspective can contribute with an encompassing panorama of the interrelations between media and political systems.

In recent years, scholars have analyzed the various models of broadcasting regulation testing criteria such as the means of ownership, control, financing, extent of services, programming policy. Some of the key questions in the literature can be summarized as follows: the main functions of broadcasting regulators (Hoffmann-Riem, 1996); the role carried out by ministries; the degree of independence and the extent of the autonomy of regulators affected by their dependence on the Government or Parliament (Verhoest et al, 2004a, 2005b; Magetti, 2007; Dahl, 1989; Huntington, 1968; Walzer, 1983; Hills, 1986, 1991; Newberg, P, 1989a, 1989b). American researchers have classified broadcasting regulators examining some of the indicators mentioned earlier (ownership, control and financing). They explored areas such as history, economics in business, advertising, law and social aspects of regulation (Finn & Chester, 1978; Fedler, 1978; Head & Sterling, 1982).

By way of illustration, Bittner (1980) describes the attributes of the Federal Communication Commission (FCC), pointing out that controlling broadcasting “extends beyond government owned media (...) including privately owned broadcast media”. Bittner (1980) found that ownership may be by the Government, public corporation, private enterprise or hybrid arrangements (involving the state). A different theoretical approach for analyzing broadcasting is Howell’s (1986) “Four Worlds” taxonomy, a method which helps describing the international relations; The First World – advanced democracies of the

West; the Second World – post-communist countries; the Third World – the emerging democracies in Africa, Asia, the Middle East, Central and Latin America; the Fourth World – the stateless cultures existing within nations. Howell (1986) tests indicators such as ownership typologies, financial support mechanisms, dominant national models, operational autonomy and organizational structure.

Albert Namurois (1972) reviews the world system of telecommunications, radio and TV services, presenting a typology of regulators based on four means of control: state-operated directly by a government ministry, department or administrative agency; public corporation operated autonomously under state charter; public interest partnership operated by legally chartered private corporations with state stock interests; private enterprise operated by private individuals or companies under governmental license with generally weak regulations.

European scholars have examined the changing practices, structures and contents of communication policies mostly focusing on particular regions such as the Nordic countries (Balčytienė, 2012; Lund, 2007), Western Europe (Humphreys, 1996; Kuhn & Stan- yer, 1999; Rogers & Balle, 1985), Southern Europe (Botella Corral, 2001, 2007), Central-Eastern Europe (Balabanova, 2007; Splichal, 1994). Kuhn and Stan- yer (1999), for instance, discuss regulatory issues in contemporary France and Britain, bringing out the relation between television and the state. The authors evaluate variables as market entry, media ownership and television content, arguing that setting regulatory bodies demonstrates “the refusal of those in power to become directly involved in the administration of the audiovisual sector”.

Concepts such as “media ownership” and “public interest” are associated with liberal market values by scholars describing media regulation in the Baltic zone (Nieminen, 2009). Balcytiene (2009) argues that none of the Baltic countries have any laws against media concentration, although the state plays an active role in imposing restrictions on the amount of political advertising in the media. Moving towards the Central and Eastern Europe (CEE), the institutional models of regulation developed after the collapse of the communist system in the early 1990s are recurrent in the recent literature (Gross, 2002; Gulyás, 1999, 2003; Mihelj & Downey, 2012). In this area, economic and social-cultural variables might explain the divergent approaches to ethnic and cultural diversity across different media systems.

Studying the direct links among different models of democracies and NRAs is still a work in progress. So far, in the search for general communication patterns and their consequences, the investigation of institutional arrangements has been important when comparing systematically different media and political systems (Voltmer, 2000; Siebert et al, 2006; Mughan & Gunther 2000; Hallin & Mancini, 2004; Snow, 1986). Preliminary work on institutional arrangements such as the budget frames and the appointment of the heads was undertaken by several scholars (Gilardi, 2001; Cukierman et al, 1992;

Bernhard, 1998; Siebert, Peterson & Schramm, 1963; Stone, 1991). Warrick Smith (1997) classifies the regulators according to their institutional independence, dividing these bodies in traditional ministerial and fully independent authorities. Geradin and Petit (2004) list a typology of regulators according to the tasks they have to perform: implementation, observation, cooperation, yet-to-be-implemented tasks.

Another approach has been undertaken by Emmanuelle Machet (2002). She looks at the appointment of heads and the funding of regulatory bodies, identifying five main models of appointment and three different models of funding:

1. Appointment by the executive: “the Northern European Model” (Anglo-Saxon and Scandinavian countries, which rely on unwritten traditions of non-interference by government);
2. Appointment by legislative: “the Central European Model” (Slovenia, Slovakia, Bulgaria, Estonia);
3. Appointment by both executive and legislative: “the French Model” (France, Romania, Poland; this system is closely linked to the political structures of these countries);
4. Appointment by the Judiciary (Portugal, Sweden);
5. Appointment by social movements and groups/civil society: “The German Model” (Germany, Belgium, Ireland).

Also, Machet (2002) presents three models of funding: through the state budget, through a percentage of licence fees or advertising revenue, and through a mixed system.

A more recent contribution is the INDIREG report (“Indicators for independence and efficient functioning of audiovisual media services regulatory bodies for the purpose of enforcing the rules in the AVMS Directive” SMART 2009/0001, 2011), which identified indicators for independence and efficient functioning of audiovisual media regulatory bodies. The outcome is an assessment of the level of independence and of the efficient functioning in five different dimensions: “status and powers”, “financial autonomy”, “autonomy of decision-makers”, “knowledge” and “accountability and transparency”. The main objective is to give an overview on the status quo of audiovisual regulators in 43 countries (Member States of the EU, candidate and potential candidate countries to the European Union, the European Free Trade Association (EFTA) countries, USA, Australia, Singapore and Japan). The INDIREG report (2011) fails in the attempt to create categories of broadcasting regulators, due to “the very specific development paths of media regulation in different countries”. The authors argue that the project “turned out not to be successful, since there is no analytical necessity for regulatory settings in different countries to follow distinct patterns”.

A descriptive overview on broadcasting regulation was recently published in the collective e-study *Media Regulators in Europe: A cross-country Comparative Analysis* (Helena Sousa et al., 2013). The research aimed at analyzing regulatory bodies from 13 European countries: Austria, Finland, France, Germany, Greece, Italy, Poland, Portugal, Spain, Switzerland, The Netherlands and the United Kingdom. Based on a theoretical model, the authors compared NRAs across Europe on nine dimensions: legal framework, functions, legitimizing/ underlying values, performance, enforcement mechanisms/ accountability, institutional organization/ composition, funding, regulation in context and ignored dimensions (such as missing critical dimensions of the model proposed by the authors).

The study in hand aims at scaling the potential for autonomy of NRAs across Europe. The series of characteristics of the two indicators I test - appointment of heads and financial settings - are presented later in the paper.

III. Consensus and majoritarian approaches to NRAs

In this section I explain why I apply Lijphart's (1999) and Hallin and Mancini's (2004) theoretical frameworks as explanatory tools for mapping broadcasting regulators in Europe. For this purpose, I infer theoretical arguments quoted in the literature.

The links among regulatory authorities in broadcasting and features of consensus and majoritarian democracy are advanced in the normative study *Comparing media systems* (2004). Hallin and Mancini (2004) argue that "the differing roles the state can play as owner, regulator, and funder of the media are clearly rooted in more general differences in the role of the state in society". When exploring and classifying media systems in 18 nations within North America and Western Europe, Hallin and Mancini (2004) focus on political variables such as political history, consensus vs. majoritarian government (Lijphart, 1999), individual vs. organized pluralism, and rational-legal authority. As media variables, four dimensions were proposed: the structures of the media market, political parallelism, the development of journalistic professionalism, and the role of the state.

The authors believe that these criteria cluster together into distinct types, suggesting a threefold classification of media systems. They identify a Liberal model, which prevails in Anglo-American countries (Britain, the US, Canada and Ireland), characterized by commercial media and market mechanisms. By contrast, the Democratic Corporatist model, which is thought to prevail across the consensus democracies in northern Europe (Austria, Belgium, Denmark, Finland, Germany, Netherlands, Norway, Sweden and Switzerland), emphasizes the links between commercial media and organized social and political groups, within the context of an active but limited role of the state. Lastly, the Polarized Pluralist model, which they suggest typifies Mediterranean Europe (France, Greece, Italy, Portugal and Spain), integrates media into party politics, with a weaker

commercial media and a stronger role for the state. Hallin and Mancini conclude that, although the Liberal model has dominated media studies, the Polarized Pluralist model probably provides a more accurate description of journalism in many parts of the world. In their normative study, Hallin and Mancini (2004) show that features of media systems correspond with the two dimensions of democracy in Lijphart's (1999) terms: "political system characteristics are manifested more or less directly in media structures, as for example majoritarian or consensus patterns of government are reflected in the organization of public broadcasting institutions". The authors present four basic models of governance of public broadcasting that by approximation may frame the political control over NRAs. In the government model public broadcasting is controlled directly by the government or by the political majority (Western Europe, Greece, Portugal and Spain). Here, directors of public broadcasting are appointed by Parliament, not directly by the government, "but this in the end gives the majority party effective control" (Hallin & Mancini, 2004). The second model is the professional one, where a strong tradition developed that broadcasting should be "largely insulated from political control" and run by broadcasting professionals (UK, Canada, USA, Ireland, some Scandinavian countries). In the parliamentary or proportional representation model control over public broadcasting is divided among political parties by proportional representation (PR). Finally, in the civic or corporatist model the control of public service broadcasting is distributed among various social and political groups (Germany, Austria and Netherlands).

When accounting the three-fold classification based on the mentioned indicators, Hallin and Mancini (2004) make an important statement: "the relationships (between the variables) proposed must be considered hypotheses, given the preliminary nature of this research". Following these normative assessments, my project aims to fill the existing gap left by the limited articulations on the reflection of majoritarian and consensus patterns of government over NRAs in different media systems. For this purpose, I focus on a set of characteristics of democracy in Lijphart's (1999) terms to examine the effects of legislative provisions (such as appointment of heads and means of funding) on the independence of NRAs across Europe. Before describing in detail variables such as the independence of Central Banks, Proportional Representation (PR), and Veto Players, I present briefly Lijphart's typology of modern democracy, considered to be one of the most "innovative contributions" in comparative politics (Mainwaring, 2001).

The main argument for being "the single most influential" is that the patterns of consensus and majoritarian democracies cannot be identified beyond his original sample (Bormann, 2010). In his book *Patterns of Democracy* (1999), Lijphart asks the question "who governs and in whose interest in cases of disagreement" and his empirical tests provide relevant differences between majoritarian and consensus democracy in terms of power sharing. The majoritarian model features a majority cabinet, a two-party system, a disproportional system of elections, a unitary and centralized government, and unicameralism. Diametrically

opposed, consensus democracy tends toward power sharing, a broad coalition cabinet, a multi-party system, a proportional electoral system, a federal and decentralized government, and a strong bicameralism. Lijphart employs various indicators of the quality of democracy, such as voter turnout, government-voter proximity, and women's representation in parliament, concluding that consensus democracies are better, "kinder and gentler" forms of ruling than majoritarian ones (Bormann, 2010).

The degree of consensus and majoritarian democracy is measured by ten constitutional features and electoral outcomes. Factor analysis on these ten indicators in 36 different democracies yields two dimensions. The horizontal one - the executive parties (or power sharing) dimension, comprises the effective number of parliamentary parties, the frequency of single-party government, the average cabinet length, the degree of electoral disproportionality, and the interest group system. The second, vertical, federal-unitary dimension, consists of the degree of federalism, bicameralism, strength of judicial review, constitutional rigidity, and degree of central bank independence. The indicators of democratic quality are positively correlated with the degree of consensus democracy on the horizontal, i.e. the executive-parties dimension.

Lijphart's findings have been largely criticized. One argument is that empirical typologies have difficulties in explaining causal regularities. Secondly, his sample excludes all new democracies from Eastern Europe and scholars failed in the attempt to replicate Lijphart's findings for these countries. Not only do the two dimensions of democracy not emerge in a statistical analysis of nineteen post-communist states, but the key features either lose their connection or their relationship takes the opposite direction. It is difficult to apply Lijphart's framework for the new democracies instead of established ones. The insights from the case study in Asia, Africa and Eastern Europe confirm the difficulties of applying Lijphart's typology outside the OECD world (Bormann, 2010).

IV. Accounting the Autonomy of NRAs

The connection among the institutional design of NRAs in different media systems and the configuration of political systems is narrowly analyzed in the literature. The potential for autonomy of regulators has been discussed in correlation with the independence of Central Banks (Rogoff, 1985). This issue represents a core concept in Lijphart's work on democracy, as the independence of Central Banks is highly correlated with the federal-unitary dimension (the guaranteed division of power). Lijphart (1999) argues that central banks play a crucial role in the policy process if they are strong and independent. In cases when central banks depend on the executive, the degree of independence decreases. According to Lijphart (1999), in consensus democracies central banks enjoy a higher rate of independence, while in majoritarian systems the potential for independ-

ence declines: “Giving central banks independent power is yet another way of dividing power and fits the cluster of divided-power characteristics (the second dimension) of the consensus model of democracy; central banks that are subservient to the executive fit the concentrated-power logic of majoritarian democracy” (Lijphart, 1999).

Central Banks independence comprises two elements (Alesina and Summers, 1993; Maggetti, 2007): political independence, “as the ability to select policy objectives without influence from the government”, and economic independence, “the ability to use instruments of monetary policy without restrictions”. The distinctions between formal (*de jure*) and informal (*de facto*) independence of different regulatory agencies are drawn by Gilardi (2001) as follows: the status of the agency head and/or management board; the relationship among the agency and politicians; the budget; the competencies delegated to the authority. Considering Lijphart’s (1999) empirical findings on the independence of Central Banks and indexing indicators for potential of autonomy of NRAs looking at the appointment procedures and budget frames, it may be hypothesized that majoritarian Polarized Pluralist countries (Hallin and Mancini, 2004) correspond with lower ratings of institutional autonomy of regulators. In opposition, due to the appointment procedures and budget frames, I estimate a higher rating of institutional autonomy in consensus Democratic Corporatist and Liberal countries. I present a more detailed argumentation later in the Discussion section.

Proportional Representation (PR) is the second key indicator that can configure the potential for autonomy of NRAs. Proportional representation (PR) divides and distributes political power among different parties in proportion to the votes they receive. Proportional Representation “is likely to be associated with multiparty systems, coalition governments (including, in many cases, broad and inclusive coalitions), and more equal executive-legislative power relations” (Lijphart, 1999). In other words, consensus democracy tends toward proportional representation (PR), while the typical electoral system of majoritarian democracy is “the single-member district plurality or majority system”. I question whether the distribution of political power is reflected in the composition of the board members of NRAs and if PR influences the degree of financial autonomy of regulators.

The literature on regulation mentions two types of affiliations between the public broadcaster and the state (INDIREG, 2011). Countries such as Germany, Austria and Netherlands represent the proportionality model, where the influence of political parties and civil society groups is reflected in the governance of the public broadcaster. In the insulated public broadcaster model independent regulators are required (the UK, Ireland and the Scandinavian countries). A key argument favouring PR in the board of regulators is that “the fair representation of <socially significant groups> can guarantee a certain degree of independence from political interference, as (...) all main parties have a voice” (INDIREG, 2011). On the other side, there is an increasing risk of political constraints: politicians can be appointed in boards and “socially significant groups already have strong political alle-

giances” (INDIREG, 2011). Preliminary estimations regarding the influence of Proportional Representation (PR) on the appointment of heads and budget settings of NRAs are presented in the fifth part of the paper.

I analyze the potential for autonomy of NRAs in relation with the number of Veto Players in a polity (Hanretty, 2010). Veto Players focuses on “how many individual or collective actors need to agree in order to change the status quo” (Tsebelis, 2006). According to Lijphart (1999), the number of Veto Players and their polarisation influences the differences among presidential and parliamentary systems. In terms of regulatory issues, this means that the independence of NRAs in different political regimes is directly linked with the existence of Veto Players and influenced by the degree of ideological distance (Hanretty & Koop, 2012). In countries where political parties are polarised (consensus democracies) a higher degree of autonomy of regulators is expected, as I will emphasize in section V. Hanretty (2010) argues that where multiple Veto Players “need to agree, the match between any appointing actor and the appointed person will be looser”. Consequently, in consensus democracies regulators enjoy a higher degree of autonomy due to the influence of Veto Players in NRAs’ appointment procedures. Contrary, I rate NRAs in majoritarian democracies with a lower degree of autonomy due to the influence of Veto Players in appointment procedures.

Following this line, the research in hand aims to test the interrelations among features of democratic political regimes in different media systems. At this point, I hypothesize a strong relationship between the degree of autonomy of NRAs and elements of consensus and majoritarian democracies. I am filling the existing gap left by the limited ties between broadcasting regulation and political systems, exploring whether Hallin and Mancini’s hypotheses regarding the reflection of majoritarian or consensus patterns of government over broadcasting regulatory institutions can be theoretically and empirically argued.

V. Hypotheses

Hypothesis 1.

In consensus democracies the potential for autonomy of the heads of NRAs increases due to the appointment procedure. In majoritarian democracies the potential for autonomy of the heads of NRAs decreases due to the appointment procedure.

It can be predicted that political control over NRAs decreases with the number of players involved. The partisanship of nomination, representation or reproduction of political power structures in the board composition of NRAs is more likely to mirror political majorities (INDIREG, 2011). In majoritarian political systems, appointment of the governing

board of NRAs by proportional representation results in control of the political majority, even if broadcasting regulators are formally under the authority of parliament and not directly supervised by the government (Hallin & Mancini, 2004).

Hypothesis 2.

In consensus democracies the potential for autonomy of NRAs increases due to the influence of more players regarding the budget allocation. In majoritarian democracies the potential for autonomy of NRAs decreases due to the influence of one single player regarding the budget allocation.

It can be expected that significant changes in the budget allocation for regulators indicate less institutional autonomy of heads of NRAs. A higher degree of institutional autonomy is expected in countries where there is a relative stability and continuity in allocating the budget. According to the literature consulted, political parties do not constrain regulatory bodies in countries where the parliament sets and approves the budget. Also, in countries where the budget frames is protected by legislative means, evidence suggests less political pressure on NRAs. In contrast, where external parties have a “legal influence on the level of the budget, they can undermine its operational capacity by denying its adequate financing” (INDIREG, 2011).

VI. Data and Methods

I develop comparative research on broadcasting regulation across 47 European countries, testing two variables: appointment of heads and means of funding. I expect that the examination of various regulatory systems highlights the degree of institutional autonomy of NRAs. The sample selected allows newer democracies to be contrasted with older ones. I am currently constructing a database on NRAs across Europe, collecting data from different sources such as official documents, statutes, constitution, laws, terms of reference, rules of procedures, the financial regulations. Also, this comparative study relies on a secondary evaluation of existing material that has already been produced in the countries in question. The evolution and the forms of broadcasting regulation across Europe is presented in a cross-national, cross-time, and cross-issue analysis of patterns of regulation.

To answer the proposed research questions, I triangulate different methods:

- Analysis of documents and academic literature;
- Evaluation of statistical data (EUROSTAT);
- Cross – cases comparison: legal frameworks, national regulatory structures and political systems;

- Questionnaires about political and media environments in which national regulators operate; the questionnaire will be sent to chief executives of NRAs across Europe;
- Interviews with the head members of NRAs in Europe (a representative NRA for each model of media system).

VII. Testing the Potential for Autonomy

In the recent literature on regulation, Regulatory Authorities (RAs) are presented as bodies which “develop and implement regulation, ranging from goal formulation, rule making, and standard setting, to monitoring, enforcement, adjudication, and application of sanctions and rewards” (Matthys et al., 2010). Scholars argue that NRAs have strong regulatory position and power when they take decisions on regulatory issues independently from influence from external actors, and when they are perceived by all relevant actors to be the most central, important, and influential actor for the regulation of the market at stake (Matthys et al., 2010). Power is defined as “the ability to take decisions that affect the choices and actions of other actors in order to reach certain goals (power “over” and power “to”). The hypothesis that regulatory agencies that are very autonomous towards government will have a stronger position and power accounts as a basis for understanding theoretical/normative arguments based on credibility, legitimacy, and administrative capacity of NRAs.

Autonomy is defined as the ability “to translate one’s own preferences into authoritative actions, without external constraints” (Nordlinger, 1987). Verhoest (2004) has conceptualized two kinds of autonomy:

1. Autonomy at the level of decision-making competencies of the agency (management and agency policy);
2. Autonomy as the exemption of constraints on the actual use of decision-making competencies of the agency (structural, financial, legal and interventional constraints on the agency’s decision-making competencies).

The distinction between *de jure* autonomy and *de facto* autonomy has been debated by several researchers. Formal autonomy (*de jure*) is “the product of laws and statutes prescribing the institutional design and safeguards of a regulatory body” (INDIREG, 2011). Minimum requirements of formal autonomy are:

- The agency has its own powers and responsibilities given under public law;
- It is organisationally separated from ministries;
- It neither is directly elected nor formally managed by elected officials.

De facto autonomy is defined by Hanretty (2010) as “the degree of taking day-to-day decisions without receiving and acting on the basis of instructions, threats or other inducement from politicians”. Threats to de facto autonomy have been discussed in the literature as potential external constraints for NRAs (INDIREG, 2011):

1. Legislative changes to the statutory laws of the regulator
2. The actual use of formal control opportunities by elected politicians
3. Politicization of appointments
4. Alternative compliance mechanisms
5. Revolving-door and career paths
6. Independence from regulatees and other third parties

Maggetti (2007) examines the relations between formal independence, as prescribed in the statutes of agencies, and de facto independence, and explains how the two types of independence may diverge from each other. He develops five hypotheses about variations in de facto independence, testing his theoretical expectations on 16 Western European regulators, using a fuzzy-set analytical technique. First, he tests explanations about the de facto independence of agencies from politicians: formal independence, age, veto players, coordination of the economy, sectoral path dependence, and the effect of agencies’ networks. Then, he test hypotheses regarding the variations in de facto independence from the regulatees. The selected cases are 16 formally independent regulatory authorities in 10 Western European countries and three sectors. Results show that “formal independence is neither a necessary nor a sufficient condition for explaining the de facto independence of agencies, and the divergence from statutory prescriptions reflects a significant range of causal conditions”.

VIII. Appointment procedure

From the literature I derived the following indicators regarding the appointment procedure, which outlined my first hypothesis aimed at measuring the degree of autonomy of the heads of NRAs (Gilardi, 2001; INDIREG, 2011; Fernandez-i-Marin, Saz-Carranza & Vandendriessche, 2012):

- Nomination body
- Appointment body
- Appointment mechanism

- Veto capacity
- Term of office
- Renewability of office
- Dismissal procedure
- Eligibility
- Incompatibilities

Data is also collected on the term of office of the heads of the regulatory body (if coincides or not with the election cycle), on the renewability of appointment (limited to one or two instances), on the partisanship of nomination, representation or reproduction of political power structures in board composition, the possibilities of the appointing body to exert pressure on the appointed member, tenures and salaries. The data collected on the appointment procedure may indicate the level of control over the heads, and by approximation, over the NRAs (Fernandez-i-Marin, Saz-Carranza and Vandendriessche, 2012).

The literature on regulation does not mention a unique correct model for nomination and appointment procedure. Across Europe there are different models of appointment of heads of NRAs. For instance, countries where the Executive is predominant in the appointment procedures are Austria, Ireland and Malta. Czech Republic, Estonia, Latvia, Portugal and Greece are models with a predominance of parliament. Countries like Italy, Spain, Romania and France are models involving both parliament and the executive in the nomination and appointment procedures. In some cases, such as Bulgaria, some of German Länder, Hungary and Lithuania, civil society and relevant professional organisations are involved in nomination and appointment of heads of NRAs.

The following models of nominations exist (INDIREG, 2011):

1) Models with a predominance of the executive:

- nomination by the government and appointment by president: Austria;
- nomination by the minister and appointment by the government: Ireland;
- nomination by the prime minister and the opposition and appointment by president: Malta.

2) Models with a predominance of parliament:

- nomination by political parties and appointment by parliament: the Czech Republic;

- nomination by a parliamentary committee or by a minimum number of members of parliament and appointment by parliament: Estonia, Latvia, Portugal;
- nomination by the president of parliament and appointment by the conference of presidents of parliament: Greece.

3) Models involving both parliament and the executive

- nomination by the parliament and appointment by the president: Italy;
- nomination by the parliament and appointment by the government: Spain (CEMA);
- nomination by the parliament chambers, the government and the president and appointment by the parliament: Romania;
- nomination by the president and parliament and appointment by the president: France.

4) Models involving civil society and/or relevant professional organisations:

- nomination by one or several of the following bodies (e.g. civil society, political parties, professional associations) and appointment by parliament and president: Bulgaria, some German Länder, Hungary;
- nomination by government committees and appointment by president, parliament and professional organisations: Lithuania.

IX. Financial settings

The means of funding of NRAs represent the second key variable in my analysis and framed the second hypothesis of this study. Here, two aspects are crucial: the amount and the source of funding. Data indicate that the most common model of funding is directly from the state budgets (INDIREG, 2011). In some countries like Austria, Germany, Ireland, Italy, Lithuania and Slovenia the budgets for regulators are supplemented by licence fees, the revenues from technical fees or application fees, taxes on private broadcasters' income, donations and grants. The procedures of budget settings influence the degree of autonomy of regulators. I expect to see less institutional autonomy in cases where the budget of the regulatory authorities depends exclusively on the governments and where NRAs do not have "a maximum control of the input of resources on which they are dependent" (Baudrier, 2001).

X. Discussion and Conclusion

In this section I present some preliminary estimations regarding the potential for autonomy of NRAs, with a detailed analysis of the two variables, appointment of heads and budget settings. Further research should be done to confirm my hypotheses. The study focuses on NRAs in 47 European countries. The innovation of this project consists in introducing new data on the appointment of heads of NRAs and budget frames, using these indicators to create a proxy for the autonomy of regulators. I assess the effects of legislative provisions on the independence of NRAs in different media systems, accounting for such factors as the degree of independence of Central Banks, proportional representation and the number of veto players in the polity.

The first dimension to analyze is the potential of autonomy of NRAs measuring variables drawn from the literature (Fernandez-i-Marin, Saz-Carranza & Vandendriessche, 2012): the body responsible for the nomination and appointment, the mechanism of appointment, the possibility of vetoing the candidate, the length of the mandate, the possibility of renewal of the mandate, the dismissal procedures, the body or person with the power to dismiss and formal limitations of eligibility of candidates. According to my preliminary index of democracies, the Democratic Corporatist countries (Austria, Belgium, Denmark, Finland, Germany, Netherlands, Norway, Sweden, Switzerland) tend towards consensus features of democracy: many political parties, broad coalitions, the practice of power sharing between parties, interest groups and cultural communities. In opposition, the Liberal systems (Britain, United States, Canada, Ireland) cluster majoritarian elements such as small numbers of political parties, domination of two broad, catchall parties, the existence of a unitary public interest. Mediterranean countries (France, Greece, Italy, Portugal, Spain) have government-controlled systems that “leads to diminished credibility with audiences and sharp conflict between government and opposition” (Hallin & Mancini, 2004).

In countries such as Belgium, Cyprus, Denmark, Finland, the Netherlands, Slovenia and the UK the appointing authority is the executive body (minister/government/council of ministers). In other cases, the appointing authority is the parliament (Czech Republic, Estonia, Latvia, Portugal), socially relevant groups (Germany, Hungary) or a mix of parliament and the president (Italy, Spain, Romania, France) (INDIREG, 2011). The term of office of heads ranges between two and seven years and does not coincide with the election cycle, except for Belgium, Denmark, Estonia, Lithuania, Slovenia, Albania, Bosnia and Herzegovina, Serbia and Iceland. In Finland, Norway and Switzerland the general director has a permanent term of office. Specific rules for limiting the possibility of dismissal of NRAs heads exist in most of the European countries, excepting the case of Belgium, Denmark, Estonia, Greece, Sweden, Iceland and Luxembourg (INDIREG, 2011). The possibility for autonomy increases in cases where appointments last for a long time. The more frequent and easily

revoked heads' appointments suggest the opposite (Gilardi, 2001). Considering Lijphart's (1999) empirical evidence on the independence of Central Banks described in section III as an indicator for potential of autonomy of NRAs, I estimate that regulators in consensus democracies enjoy a higher rate of autonomy, while in majoritarian systems the potential for autonomy declines. In other words, due to the appointment procedures I rate the Democratic Corporatist and the Liberal media systems with a higher degree of institutional autonomy. In opposition, the majoritarian Polarized Pluralist model is rated with a lower degree of institutional autonomy.

Recall from section III that the autonomy of NRAs is directly linked with the existence of Veto Players. Hanretty and Koop (2010) argue that where few Veto Players are involved in appointment of NRAs' heads "the closer the match between the ideal point of the appointing individual and that of the appointed person"; conversely, where multiple Veto Players need to reach consensus on appointments "the match between any appointing actor and the appointed person will be looser". I question whether the autonomy of NRAs is influenced by veto players such as courts or special appeal bodies (ministries or governments) that can overturn regulator's decisions (as in Belgium, the Netherlands, Norway, Liechtenstein).

In Bulgaria, Cyprus, Denmark, Finland, France, Ireland, Italy special appeal bodies have powers to give instructions to NRAs. With few exceptions, decisions taken by the regulators can be appealed to courts of law. In Estonia, Iceland (subject to certain exceptions), Germany there is no appeal procedure in place for the decisions taken by the regulator. In most of the European countries, courts do not have the power to replace the regulator's decision with their own, but can cancel the decision and remit it back to the regulator. External appeal courts can replace regulators' decisions in thirteen European countries: Ireland, Latvia, Lithuania, Malta, the Netherlands, Poland, Portugal, Slovenia, Sweden, Croatia, Former Yugoslav Republic of Macedonia, Norway and Switzerland. From these preliminary findings I estimate that NRAs in consensus democracies enjoy a higher degree of potential for autonomy due to the involvement of more veto players in appointment of heads. Contrary, the fewer veto players, the lower the rate of autonomy of regulators.

The second dimension to analyze is the financial means of NRAs that represents a relevant criterion for the autonomy potential. The most common model of funding the regulators is directly from the state budgets. The government proposes and the parliament approves. In Greece, Italy, the Netherlands, Slovenia, Spain and the UK, the budgets are only subject to the approval by government. I predict that NRAs in consensus democracies have a higher degree of institutional autonomy due to the influence of proportional representation (PR) on budget settings, while NRAs in majoritarian democracies present a lower degree of institutional autonomy due to the influence of proportional representation (PR) on the budget.

The reflection of Proportional Representation (PR) on the financial autonomy can be hypothesized based on Lijphart's (1999) findings regarding the allocation of state budgets. He demonstrates that the proportional allocation of public funds can be based "on the strengths that the several segments have demonstrated in the PR elections". Where external parties have legal influence on the budget, they may exert pressure to get politically motivated decisions and to undermine NRAs' operational capacity through inadequate financing. The greater the influence of a single player regarding the budget allocation, the more likely it is to be used to punish or reward the body to generate politically motivated decisions (INDIREG, 2011). To sum up, considering Proportional Representation (PR) an indicator for the financial autonomy of NRAs, I rate the Democratic Corporatist and the Liberal media systems with a higher degree of institutional autonomy. In opposition, I predict a lower degree of institutional autonomy in the case of the Polarized Pluralist model.

Comparing the institutional design of NRAs in the European countries is representative taking into account the potential of diversity of the audiovisual framework. Provisory analysis of the data suggest that measuring the potential for autonomy of NRAs, based on the appointment of heads and the financial means can lead to a variety of outcomes. As mentioned in the beginning of this section additional research should be done to confirm the working hypotheses, as estimations regarding the potential for autonomy of NRAs are preliminary.

As stated, the core hypothesis of this study is the strong relationship between the degree of autonomy of NRAs and countries corresponding with consensus and majoritarian features of democracy. To sum up, the objective of this research is to contribute to the debate on broadcasting regulation across Europe proposing measures for autonomy of National Regulatory Authorities (NRAs). My aim is to fill the gap left in the debate on Hallin and Mancini's (2004) paradigm of media models and Lijphart's (1999) extension of democracy. Provisory analysis suggests that there is a strong correlation between the degree of autonomy of NRAs and features of democratic regimes. Triangulation of different qualitative and quantitative methods indicate the differences between the various levels of autonomy of broadcasting regulators in Europe. Indexing regulatory authorities and their outcomes in decision-making processes add new dimensions for measuring the performance of government institutions.

References

- Alesina, A.; Summers, H.L. (1993) "Central bank independence and macroeconomic performance" *Journal of Money, Credit and Banking*. 25: 151-162.
- Balabanova, E. (2007) *Media, wars and politics: Comparing the incomparable in Eastern and Western Europe*. Aldershot: Ashgate.
- BalDytienD, A. (2012) "Mass media, alternative spaces, and the value of imagination in contemporary Europe" In Donskis, L. (Ed.) *Yet Another Europe after 1984: Rethinking Milan Kundera and the Idea of Central Europe*. Rodopi. p. 133–151.
- BalDytienD, A. (2009) "Market-led Reforms as Incentives for Media Change, Development and Diversification in the Baltic States" *The International Communication Gazette*. 71(1-2): 39-49.
- Baldwin, R.; Cave, M. (Eds.). (1999). *Understanding Regulation. Theory, Strategy, and Practice*. Oxford: Oxford University Press.
- Baudrier, A. (2001) "Independent regulation and telecommunications performance in developing countries" paper presented at the Annual ISNIE Conference. Berkley, 13-15 September.
- Bernhard, W. (1998) "A Political Explanation of Variations in Central Bank Independence" *American Political Science Review*. 92(2): 311-327.
- Bittner, J. R. (1980) *Broadcasting and telecommunication: An introduction*. Englewood Cliffs. N.J.: Prentice Hall.
- Bormann, N-C. (2010) "Patterns of Democracy and its critics" *Living Reviews in Democracy*. Available at <http://www.livingreviews.org/lrd-2010-3>. Last reviewed on 28th January 2013.
- Botella Corral, J. (2001) "Pluralisme en els mitjans Audiovisuals?" *Quaderns del CAC*. 11: 27-35.
- Botella Corral, J. (2007) "La Regulacion Independiente del Sector Audiovisual Español: Una Reflexion Sobre Problemas, Perspectivas y Posibilidades" *Revista catalana de dret públic*. 34: 1–8.
- Council of Europe Report. (2008) "Converging media – convergent regulators? The future of broadcasting regulatory authorities in South-Eastern Europe". Available at http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/media/publications/Converging%20media%20-%20converging%20regulators_en.pdf. Last reviewed on February 1st 2013.
- Cukierman, A.; Steven, B. W. and Bilin, N. (1992) "Measuring the Independence of Central Banks and Its Effect on Policy Outcomes" *World Bank Economic Review*. 6(3): 353-398.
- Dahl, R.A. (1989) *Democracy and its critics*. New Haven: Yale University Press.

- Donsbach, W., & Patterson, T. E. (2004) "Political news journalism: Partisanship, professionalization, and political roles in five countries" In Esser, F.; Pfetsch, B. (Eds.) *Comparing political communication: Theories, cases and challenges*. Cambridge: Cambridge University Press, p. 251–270.
- Fedler, F. (1978) *An introduction to mass media*. New York: Harcourt Brace Jovanovich.
- Fernandez-i-Marin, X., Saz-Carranza, A. and Vandendriessche, M., (2012). "Institutional Design of Global Governance: Power and Autonomy of the Heads of International Governmental Organizations" paper presented at Institut Barcelona d'Estudis Internacionals (IBEI). Barcelona, October 11.
- Finn, Jr., Chester, E. (1978) *Scholars, dollars and bureaucrats*. Washington: Brookings Institution.
- Geradin, D.; Petit, N. (2004) *The Development of Agencies at EU and National Levels: Conceptual Analysis and Proposals for Reform*. New York University: School of Law.
- Gilardi, F. (2001) "Policy Credibility, Interdependence, and Delegation of Regulatory Competencies to Independent Agencies: A Comparative Empirical Consideration" paper presented on ECPR Joint Sessions of Workshops. Grenoble, 6-11 April.
- Gross, P. (2002) *Entangled evolutions. Media democratization in Eastern Europe*. Washington, DC: Woodrow Willson Center Press.
- Gunther, R.; Mughan, A. (Eds.). (2000) *Democracy and the media. A comparative perspective*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Gulyas, A. (1999) "Structural Changes and Organizations in the Print Media Markets of Post Communist East Central Europe" *Javnost-The Public*. 6: 61-74.
- Guylas, A. (2003) "Print Media in Post-Communist East Central Europe" *European Journal of Communication*. 18: 81-106.
- Hallin, D., C.; Mancini, P. (2004) *Comparing media systems: three models of media and politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hanretty, C. (2010) "Explaining the De Facto Independence of Public Broadcasters" *British Journal of Political Science*. 40: 75–89.
- Hanretty, C.; Koop, C. (2012) "Measuring the Formal Independence of Regulatory Agencies" *Journal of European Public Policy*. 19: 198–216.
- Head, S., W.; Sterling, C., H. (1982) *Broadcasting in America. A survey of television, radio, and new technologies*. Boston: Houghton Mifflin Co.
- Hills, J. (1986) *Deregulating telecoms: competition and control in the USA, Japan and Britain*. London: Pinter.

- Hills, J. (1991) *The democracy gap: The politics of information and communication technologies in the United States and Europe*. New York: Greenwood Press.
- Hoffmann-Riem, W. (1996) *Regulating media. The licensing and supervision of broadcasting in six countries*. New York: Guilford Press.
- Howell Jr., W. J. (1986) *World broadcasting in the age of the satellite: comparative systems, policies and issues in mass telecommunication*. Norwood: Albex-Publishing Corporation.
- Humphreys, P. (1996) *Mass Media and Media Policy in Western Europe*. Manchester: Manchester University Press.
- Huntington, S. P. (1968) *Political Order in Changing Societies*. New Haven: Yale University Press.
- INDIREG report. (2011) "Indicators for independence and efficient functioning of audiovisual media services regulatory bodies for the purpose of enforcing the rules in the AVMS Directive" (SMART 2009/0001)" Available at <http://www.hans-bredow-institut.de/en/node/3904>. Last reviewed on 28th January 2013.
- Kuhn, R. and Stayner, J. (1999) "Television and the State" In Scriven, M.; Lecomte, M. (Eds.) *Television Broadcasting in Contemporary France and Britain*. Oxford: Berhahn, p. 2-15.
- Lijphart, A. (1999) *Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*. New Haven: Yale University Press.
- Lund, B. A. (2007) "Media Markets in Scandinavia. Political Economy Aspects of Convergence and Divergence" *Nordicom Review*. Jubilee Issue, p. 121-134.
- Machet, E. (2002) "The Influence of Politics on Broadcasting" paper presented at the 15th EPRA Meeting. Brussels, 16-17 May.
- Mainwaring, S. (2001) "Two models of democracy" *Journal of Democracy*. 12(3): 170-175.
- Maggetti, M. (2007) "De Facto Independence After Delegation: a Fuzzy-Set Analysis" *Regulation & Governance*. 1(4): 271-294.
- Matthys, J.; Verhoest, K.; Aubin, D.; Mathieu, E.; Ingold, K. (2010). "Using Different Strategies to Measure Autonomy of Regulatory Actors" paper presented at the European Group for Public Administration Annual Work Conference. Toulouse, September 8-10.
- Mihelj, S.; Downey, J. (Eds.) (2012) *Central and Eastern European media in comparative perspective: politics, economy and culture*. Burlington, VT: Ashgate Pub. Company.
- Namurois, A. (1972) *Structure and organization of broadcasting in the framework of radiocommunications*. Geneva: European Broadcasting Union.

- Newberg, P. (Ed.). (1989a) *New directions in telecommunications policy: Vol. 1. Regulatory policy: Telephony and mass media*. Durham, NC: Duke University Press.
- Newberg, P. (Ed.). (1989b) *New directions in telecommunications policy: Vol. 2. Information policy and economic policy*. Durham, NC: Duke University Press.
- Neuman, W., L. (2003) *Social Research Methods: Qualitative and Quantitative Approaches*. Boston: Allyn and Bacon.
- Nieminen, H. (2009) "Towards democratic regulation of European media and communication" In: Klimkiewicz, B. (Ed.) *Media freedom and pluralism: media policy challenges in the enlarged Europe*. Budapest: Central European University Press, p. 3-26.
- Nordlinger, E. (1987) "Taking the State Seriously" In Weiner, M.; Huntington, S. (Eds.) *Understanding Political Development*. Boston: Little, Brown & Co, p. 353-390.
- Open Society Institute Report. (2005) "Television Across Europe, EU Monitoring and Advocacy Program". Available at http://www.mediaromania.eu/files/Televiziunea%20in%20Europa_reglementari%20politici%20publice%20si%20independenta_rezumat_en.pdf. Last reviewed on February 1st 2013.
- Rogers, E. M.; Balle, F. (Ed.). (1985) *The media revolution In America and in Western Europe*. Norwood, N.J.: Ablex.
- Rogoff, K. (1985) "The Optimal Degree of Commitment to an Intermediate Monetary Target" *Quarterly Journal of Economics*. 100: 1169-1190.
- Siebert, F. S.; Peterson, T. And Schramm, W. (1963) *Four Theories of the Press*. Urbana: University of Illinois Press.
- Smith, W. (1997) "Utility Regulators – The Independence Debate" *Public Policy for the Private Sector*. 127: 1-2.
- Snow, M. S. (1986) *Marketplace for telecommunications: Regulation and deregulation in industrialized democracies*. New York: Longman.
- Sousa, H. et al. E-book. (2013) "Media Regulators in Europe: A cross-Country Comparative Analysis". Available at http://www.lasics.uminho.pt/ojs/index.php/cecs_ebooks/article/download/1549/1451. Last reviewed on May 10th 2013.
- Spichal, S. (1994) *Media beyond socialism: Theory and practice in East-Central Europe*. Boulder: Westview Press.
- Spyrelli, C. (2003) "Regulating the regulators? An assessment of institutional structures and procedural rules of National Regulatory Authorities" *International Journal of Communications Law and Policy*. 8:1-65.

Stone, A. (1991) *Public service liberalism: Telecommunications and transitions in public policy*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.

Van Cuilenburg, J. and McQuail, D. (2003) "Media Policy Paradigm Shifts: Towards a New Communications Policy Paradigm" *European Journal of Communication*. 18(2): 181-207.

Verhoest, K. (2005b) "Effects of Autonomy, Performance Contracting, and Competition on the Performance of a Public Agency: a Case Study" *Policy Studies Journal*. 33 (20): 235-258.

Verhoest, K., Peters, B.G., Bouckaert, G. and Verschuere, B. (2004a) "The study of organisational autonomy: a conceptual review" *Public Administration and Development*. 24 (2): 101-118.

Voltmer, K. (2000) "Structures of diversity of press and broadcasting systems: The institutional context of public communication in Western Democracies" Communication paper FS III 00-201. Berlin, March.

Veto à censura e silêncio camuflado: regulamentação da mídia pela diferenciação ante a censura

Ivan Paganotti²

ipaganotti@usp.br

University of São Paulo, Brazil

I. Introdução: contraposição legal entre termos que se repelem

Ao analisar a regulamentação do setor comunicativo, dificilmente poderíamos ignorar a avaliação da estrutura de controle estatal que é delimitada pelos textos legais. Como as entidades que controlam a mídia apresentam sua estrutura e mecanismos definidos em leis, decretos ou estatutos, é essencial reconhecer, em primeiro lugar, quais são suas propostas e os mecanismos previstos nos textos legais para sua atuação. Entretanto, como bem destacam Sousa, Trützscher, Fidalgo e Lameiras (2013: 6), é necessário ir além da simples descrição do arcabouço legal que mantém em pé a edificação que pretende regulamentar a expressão midiática, avaliando também como esses mecanismos acabam atuando na prática. Essa dicotomia entre o que está expresso na letra da lei e a força – ou a flexibilidade – com que esses princípios se traduzem na prática cotidiana abrem espaço para uma reflexão essencial no caso de países que ainda engatinham no caminho tortuoso para superar as práticas autoritárias de governos ditatoriais relativamente recentes, como no caso particular do Brasil. Ao explicitamente negar a censura em seus preceitos constitucionais, como a legislação brasileira diferencia as práticas de controle comunicativo necessárias no novo ambiente democrático do Estado de Direito do simples cerceamento da liberdade de expressão?

Essa questão se coloca com evidência em diversos casos recentes, que serão abordados nas páginas a seguir, em que o Estado retomou o papel polêmico de determinar que certas práticas comunicativas não podem ser expressas – ou, por outro lado, limitou seu próprio papel de controle, evitando a censura.

² Doutorando em Ciências da Comunicação pela Universidade de São Paulo (PPGCOM-USP) sob orientação da Profa. Dra. Mayra Rodrigues Gomes com bolsa CAPES, membro do “Observatório de Comunicação, Liberdade de Expressão e Censura” (OBCOM-USP) e do “Grupo de Estudos de Linguagem: Práticas Midiáticas” (Midiato/ECA-USP). E-mail: ipaganotti@usp.br

Para uma abordagem estritamente jurídica, esse paradoxo pode apresentar uma solução bastante simples: no Estado democrático de direito, não temos mais censura, visto que ela é negada no texto jurídico (Godoy, 2008: 99). Quando ocorrem casos excepcionais em que a liberdade de expressão precisa ser controlada, estaríamos frente a um caso de colisão de princípios – regras conflitantes em que uma deve ceder (Id., 2008: 59) – ou em uma necessária ponderação de valores – quando é possível aplicar matizes de diferentes normas que defendem tutelas distintas sobre os bens jurídicos colocados em questão no mesmo caso (Barroso, 2001: 31). Assim, um filme que desrespeita a imagem da infância ao simular a violência sexual contra um recém-nascido – caso do longa-metragem *A Serbian Film*, analisado a seguir – não é censurado, visto que essa possibilidade é proibida pela constituição, mas deve ser proibido, por tratar-se de um conflito entre a necessária preservação da imagem da infância, como determinado pelo artigo 17 da lei 8.069, de 13 de julho de 1990 – o Estatuto da Criança e do Adolescente (Bitelli, 2010: 213) – e a liberdade de expressão dos produtores do filme, que deve ceder, nesse caso, para a preservação do outro bem jurídico que se pretende proteger.

Entretanto, essa abordagem ignora o ponto central do argumento exposto no início desse trabalho: a expressão textual dos princípios da regulamentação midiática não reflete completamente sua prática, quando outras interpretações – e inclusive outros princípios de regulamentação – podem incidir para influenciar na sua aplicação. Com isso, podemos encontrar casos de evidente censura da liberdade de expressão, convivendo com a sua negação nos textos legais. Nesse cenário, podemos ainda caracterizar como “censura” o que ocorre, ou seria mais adequado adotar outra nomenclatura, em consonância com o espírito do Estado democrático de direito que nega essa prática em seu arcabouço jurídico? Ou, por outro lado, é necessário reforçar que essa deve ser a nomenclatura correta a ser adotada – ou qualificada, como no caso dos autores que defendem a terminologia “censura togada” (Dines, 2010: 126) para os casos de proibição da liberdade de expressão por meio de decisões jurídicas em períodos democráticos em que essa censura, teoricamente, não deveria ocorrer – até mesmo para evidenciar de que esse tipo de evento é anômalo e não pode ocorrer sem tensão com o Estado democrático de direito?

Talvez esse problema possa ser esclarecido com um paralelo com outras duas questões análogas à censura: a escravidão e a tortura. Essas três violações afrontam diretamente direitos básicos da personalidade (Bittar, 1989: 63) – respectivamente, a liberdade de expressão, a liberdade de locomoção e à integridade física.

Das três, a escravidão talvez encontre sua mais ampla e antiga proibição, ainda que tardia: depois de séculos de utilização incentivada pelo Estado – e de décadas de tolerância branda, em seus últimos momentos – desde 1888 ela é proibida em todo o Brasil. Ainda assim, a proibição legal não impediu que trabalhadores continuassem a ser escravizados em fazendas, indústrias e comércios em todo o Brasil, o que levou inclusive à necessidade de reconhecimento, em 1995, de que o governo federal deveria ser mais ativo no

combate à escravidão contemporânea³. Assim, atualmente encontramos processos por escravidão no Brasil – inclusive entre membros do poder executivo, legislativo (Ojeda, 2013) e judiciário (Hashizume, 2008), que supostamente deveriam salvaguardar essas mesmas leis que desrespeitam.

Da mesma forma, a tortura foi adotada como mecanismo de controle e investigação pelo aparato policial do Estado até ser finalmente banida no final da ditadura militar (Kehl, 2010: 124). Ainda assim, diversos casos recentes mostram a persistência dessa prática como meio de coagir suspeitos e/ou punição contra infratores (O Globo, 2013).

Por fim, a censura foi também durante séculos parte dos mecanismos de controle do Estado para evitar contestações indesejadas à ordem vigente, mas também foi negada de forma ampla e derradeira pela Constituição de 1988. Ainda assim, continuamos a deparar-nos com casos de proibição de publicação de dados, expressões artísticas ou informações, como o recente caso do jornal diário O Estado de S. Paulo, que foi proibido de publicar, desde 2009, notícias sobre a operação Boi Barrica, da Polícia Federal, que investigava o empresário Fernando Sarney – filho do senador e ex-presidente da república José Sarney (Mayrink, 2010: 115). Apesar da desistência da ação por parte de Sarney, o diário paulistano pretende levar o processo até o julgamento de mérito pelo Supremo Tribunal Federal, e aguarda uma decisão⁴ que pode criar nova jurisprudência para a publicação de informações pela imprensa que tramitavam com sigilo de justiça – esclarecendo que o sigilo da justiça deve ser protegido pelos agentes jurídicos, e não pelos jornalistas que tenham acesso a eles, além de evidenciar que a censura não é desejada e não pode coexistir com o Estado democrático de direito.

Para além da origem análoga como violações dos direitos da personalidade, os três casos apontam um infeliz paralelo na sua evolução no decorrer do tempo: depois de um primeiro momento em que o Estado faz uso dessas violações (como ator principal, como no caso da censura e da tortura, ou como beneficiado indireto, no caso da escravidão), elas são posteriormente proibidas pelo próprio Estado, mas encontram ainda continuidade nas margens da lei, devido à leniência do Estado que é incapaz de impedir seus próprios operativos (caso da tortura promovida por policiais e carcereiros) ou terceiros (caso da escravidão promovida também por empresários e produtores rurais) de continuar a cometer essas violações. Também a censura continua uma porta aberta – ainda que pelos fundos do texto constitucional – ao propiciar aos juízes a oportunidade e os mecanismos legais para proibir as expressões que incomodem o Estado, indivíduos ou grupos de interesse que tenham acesso privilegiado à justiça.

3 'O trabalho escravo no Brasil! Escravo Nem Pensar!'. Disponível em: <http://www.escravonempensar.org.br/sobre-o-projeto/o-trabalho-escravo-no-brasil>

4 Até a conclusão desse artigo, o caso ainda aguardava decisão do STF. Ver: http://www.estadao.com.br/estadaodehoje/20110731/not_imp752336.0.php

Essa possibilidade é exemplificada pelo recente caso do jornal paranaense *Gazeta do Povo*, proibido de publicar, sob pena de multa diária de R\$ 10 mil, reportagens sobre o processo sigiloso que investiga o presidente do Tribunal de Justiça do Paraná, o juiz Clayton Camargo, em denúncia de tráfico de influência e venda de sentenças. É bastante revelador que o juiz conseguiu, no tribunal de justiça estadual que preside, reverter a decisão da primeira instância que havia recusado seu pedido de proibição do jornal, limitando a liberdade de expressão para proteger sua honra (Folha Online, 2013).

Essas três violações também mostram uma característica ontológica comum: como é próprio dos bens jurídicos que se pretende proteger, a liberdade de expressão, assim como o direito à mobilidade e à integridade corporal são definidos, em negativo, pelo limite de suas violações. Assim, a liberdade de expressão só pode ocorrer e ser compreendida pela ausência da censura; da mesma forma, a escravidão é a negação da liberdade de mobilidade e a tortura, a violação da integridade corporal. É justamente essa contraposição que será o foco desse trabalho, que procura avaliar como as estruturas legais atuais procuram diferenciar-se da censura no Estado de direito democrático – mesmo quando acabam por proibir a expressão alheia – recorrendo, inadvertidamente, aos argumentos empregados anteriormente na defesa da censura em períodos autoritários.

II. Delimitação constitucional entre censura e liberdade de expressão

Como mencionado anteriormente, essa definição do direito por contraposição à sua violação é particularmente interessante no caso da censura, visto que ela precede a própria liberdade de expressão no Brasil: ao contrário de outras nações, a proibição feita pela corte portuguesa da publicação de qualquer texto na colônia brasileira antecede as tentativas de instalação de prelos no país (Reimão, 2011: 114). A permissão e o incentivo à expressão artística e jornalística aportam juntamente com a família real em sua fuga das tropas napoleônicas ao Rio de Janeiro em 1808, mas a expressão no Brasil continuou, desde então, a ser acompanhada por novas estruturas de censura artística e midiática.

Após a independência, o inciso IV do artigo 179 da Constituição de 1824 do recente Império do Brasil já apontava que “todos podem comunicar os seus pensamentos, por palavras, escritos, e publicá-los pela Imprensa, sem dependência de censura; contanto que hajam de responder pelos abusos que cometerem no exercício deste Direito, nos casos e pela forma que a Lei determinar”. Porém, já no primeiro momento dessa nova estrutura aparentemente libertária da Constituição de 1824, que permitia a publicação “sem dependência de censura”, ainda era exigido o respeito aos limites legais que permitiram às autoridades cercear o que consideravam abusivo (Costella, 2007: 39). A República traz nova retração nesse caráter libertário, particularmente após o Estado Novo: o inciso IX

do artigo 113 da Constituição de 1934 determina que “em qualquer assunto é livre a manifestação de pensamento, sem dependência de censura, salvo quanto a espetáculos e diversões públicas, respondendo cada um pelos abusos que cometer, nos casos e na forma que a lei determinar”, mas aponta que “não será, porém, tolerada propaganda, de guerra ou de processos violentos, para subverter a ordem política ou social”.

A contraposição em relação à censura chegou a encontrar defesa explícita das autoridades da época, como o diretor do serviço de censura à imprensa no Distrito Federal, Celso Vieira (apud Souza, 2003: 99), que defendeu, em artigo publicado no Diário de S. Paulo de 11/02/1936 que “a censura não é um meio violento restritivo da liberdade”, pois o cerceamento promovido pela ditadura de Getúlio Vargas seria “um remédio profilático, preventivo, de que lança mão a autoridade pública, no legítimo exercício de sua defesa própria”. Após breve período democrático em meados dos anos 1950, a ditadura militar que controlou o país de 1964 até os anos 1980 reforçou as estruturas de censura que foram herdadas do período varguista – e usadas inclusive pelos governos do hiato democrático – para retomar o controle da expressão artística e midiática no país. Entretanto, o posicionamento em relação à censura não podia ser mais tão explícito quanto no período Vargas, levando os militares a proibir, por meio do decreto 165-B/71, de março de 1971, a “divulgação de notícias a respeito da existência de censura, salvo a de diversões públicas”. Kushnir (2004: 121) destaca que a ditadura enfrentava pressão internacional e interna no período, e precisava ocultar as marcas de tensão crítica, censurando a expressão e também a própria denúncia de censura, como é exemplificado pela Nota da Polícia Federal à Imprensa em 26/6/1973, que determinava que “(...) de ordem superior fica proibido, até posterior liberação, qualquer crítica ao sistema de censura, seu fundamento e sua legitimidade, bem como qualquer notícia, crítica ou referência escrita, falada e televisada, direta ou indiretamente formulada contra órgãos de censura, censores e legislação censória”.

É necessário fechar essa série de textos legais que contrapõem a censura à liberdade de expressão – negando genericamente a primeira e garantindo a segunda sempre com exceções bastante amplas – com a Constituição Federal de 1988, que encerrou também o período autoritário e permitiu o retorno brasileiro ao Estado democrático de direito: em seu artigo 5º, inciso IX, determina que “é livre a expressão da atividade intelectual, artística científica e de comunicação, independentemente de censura ou licença”. Assim, definitivamente, garante-se que a censura não pode mais encontrar espaço na democracia brasileira; sua persistência seria uma ameaça não só à liberdade de expressão, à qual se contrapõe e delimita, mas também a todo o texto constitucional, que a veta. Entretanto, como mencionado na introdução desse trabalho, casos de censura continuam a existir no Brasil em anos recentes. Para avaliar como essas decisões judiciais pretendem contrapor-se à censura – recusando a identificação com ela – é necessário considerar como os processos jurídicos se inserem no debate democrático, justificando-se perante o público para dar conhecimento e fundamentação às suas determinações.

III. Tematização da censura: justificativa obrigatória e censura barrada

A partir da teoria do agir comunicativo de Habermas (1987), é possível avaliar como o debate público coloca em tema processos de controle da expressão, ecoando, questionando ou criticando decisões, critérios e até a legitimidade de instâncias de controle. Para Habermas, todos nós acessamos um universo cultural compartilhado – o “mundo da vida” – que funciona como horizonte de sentidos que os agentes tomem como pano de fundo para o entendimento de forma intercompreensiva. Em outras palavras, são os pressupostos culturais, as representações socialmente compartilhadas, os saberes considerados como não-problemáticos, tomados como ponto de partida e medida em ações comunicativas que buscam entendimento.

Dessa forma, somente parte desse “acervo de saber” é destacada do pano de fundo e trazida ao palco do debate – ou, nas palavras de Habermas (1987, vol. I: 145), é “tematizada”: interpretações são colocadas sob prova da crítica alheia. Como “nenhum dos implicados tem o monopólio da interpretação da situação”, o dissenso entre os indivíduos sobre questões que não podem mais ser consideradas como unívocas coloca em ação um jogo linguístico em que visões subjetivas de cada ator são contrapostas socialmente e em face ao panorama do mundo objetivo de que tratam (Habermas, 1987, vol. I: 145).

A censura é justamente uma situação-limite de crise enunciativa, em que a tematização é barrada por força externa, ou segregada a uma esfera específica: a do direito. Se falta consenso sobre a validade normativa da publicação de informações ou pontos de vista, a tematização compreensiva (com vistas ao entendimento) é abortada por ser proibida. Entretanto, a força do controle comunicativo no Estado democrático de direito não pode ser feito só pela imposição de normas, mas a partir da sua discussão pública e aceitação coletiva, visto que uma norma só pode ser considerada como legítima se os atores públicos puderem ver a si mesmos como coautores desse processo de decisão e entenderem os argumentos empregados em sua defesa.

Como os argumentos empregados pelos juristas que determinam quais expressões podem ser permitidas ou proibidas só podem ser comprovados com essa abertura à crítica, a censura encontra-se em um caso bastante peculiar: ao mesmo tempo em que procura calar e ocultar a expressão alheia, precisa mostrar os argumentos que levaram a essa proibição, levando à luz as manifestações que justamente queria obscurecer.

Habermas chama esse mecanismo de justificativa coletiva das decisões jurídicas pela sua abertura à crítica de “busca cooperativa da verdade” (Habermas, 2010: 283). Assim, o julgamento do juiz funciona como um “nó” que, por um lado, une todo o público para legitimar a validade de medida apresentada para apreciação e, por outro, ata as condutas de cada um em relação ao que foi coletivamente acordado, criando assim a expectativa de seu cumprimento fático.

A publicação das decisões legislativas não só é um pressuposto para a sua aceitação coletiva, visto que também evita o perigoso, exaustivo e hermético monólogo do jurista (Habermas, 2010: 278): é necessário dividir com a crítica pública o fardo da busca da melhor decisão – que será mais justa se vista como mais legítima pelo maior número de pessoas.

Entretanto, como essa tematização pode ocorrer quando o próprio mecanismo de que pretende tratar – a censura – é um tabu? Por ser negado pela estrutura constitucional, não é possível justificar publicamente essa prática, que persiste problematizada, mas sem encontrar canais para escoar a tensão social sobre a contestação de seu sentido ou validade. Para poder compreender como a censura precisa então transmutar-se, é necessário tensionar a tematização na teoria democrática habermasiana pela crítica de Agamben (2004) das normas em vigência sem legitimidade no Estado de exceção.

No estado de exceção, as leis vigentes foram suspensas, e novos decretos são colocados em prática e devem ser seguidos devido a sua pura força de imposição, mesmo que sem legitimidade. Visto que “força de lei” significa tanto a eficácia da obrigação legal quanto os dispositivos que agem como leis (como decretos) sem ser aprovadas democraticamente como deveriam, estados de exceção agem paradoxalmente em um cenário em que as leis que ainda existem não são mais aplicadas (não tem “força”), e só são cumpridas as normas que agem com “força de lei”, sem sê-las; uma força de lei sem lei. Por isso Agamben (2004: 61) aponta que o “estado de exceção é um espaço anômico onde o que está em jogo é uma força de lei sem lei (que deveria, portanto, ser escrita: força de ~~lei~~)”.

Mas o que dizer do Estado democrático de direito, categorização que pode incluir o Brasil desde sua abertura democrática no final dos anos 1980? Agamben relembra que o estado de exceção não é somente uma ditadura, “mas um espaço vazio de direito, uma zona de anomia em que todas as determinações jurídicas – e, antes de tudo, a própria distinção entre público e privado – estão desativadas” (Agamben, 2004: 78). Essa lacuna central e “essencial à ordem jurídica” (Id., *ibid.*: 79) pode encontrar um paralelo aos casos de controle midiático por meio de decisões jurídicas analisados anteriormente.

Assim como a “força de ~~lei~~” que atua sem fundamentação e até contra os dispositivos aprovados anteriormente, a censura encontra-se não só sem amparo nas atuais normas jurídicas brasileiras – como visto na seção anterior, é explicitamente vetada no artigo 5º da Constituição Federal de 1988 – como não encontra instâncias próprias, como no passado autoritário, para seu funcionamento. Entretanto, a falta de um atual Serviço de Censura não impede que medidas de restrição sejam adotadas com a mesma eficácia – “força” de imposição – da censura anterior. O que ocorre é uma censura que não só atua sem fundamentação ao proibir a expressão alheia, mas que também veta ser assim identificada. Em disputa, o sentido da “censura” é reposicionado com a abertura democrática, e o próprio termo torna-se tabu: uma censura que proíbe ser vista como tal; analogamente à terminologia de Agamben, temos uma “~~censura~~”. Ao também vetar ser identificado, a

censura camufla-se como “proibição de abuso”, “colisão de direitos”, “regulação social”, “classificação indicativa” ou outros disfarces. O interdito, na atual censura, já começa e termina na sua própria identificação: o tabu mais uma vez cobre com o manto de vergonha tanto o que quer esconder quanto a sua própria representação, que tampouco deve ser vista.

IV. Uma censura enfim negada: Classificação Indicativa e *A Serbian Film*

Como visto anteriormente, com o fim da censura oficial organizada pelo aparato estatal até os últimos anos da ditadura militar brasileira, foi necessário reestruturar as agências governamentais que explicitamente exerciam o controle comunicativo e artístico, como a censura de livros, peças de teatro, programas de televisão e filmes, que passou a ser foco de um controle menos proibitivo e adotou um tom mais conciliador e educativo por meio da Classificação Indicativa de públicos que podem ter acesso a esses produtos culturais. Ainda que vete a prática de cortes por parte de agentes do Estado, a classificação indicativa acaba por incentivar a autocensura por parte de produtores culturais que busquem ampliar os públicos potenciais, removendo cenas e temáticas que possam ser enquadradas como conteúdo inadequado para audiências mais jovens (Paganotti, 2013).

A classificação indicativa brasileira se mostra um objeto privilegiado para a análise das recomposições da tensão entre liberdade de expressão e controle justamente por ser colocada em questão, atualmente, se trata ou não de censura. Com isso, a classificação indicativa passou a sofrer o mesmo escrutínio que impõe sobre as obras audiovisuais que pretende avaliar: não está bem definido se a classificação seria somente uma “indicação”, como sugere seu próprio nome, ou se a imposição de punições como multas poderia envolver um retorno de práticas de censura travestidas sobre o manto do Estado de direito democrático. O mecanismo da classificação indicativa é bastante claro e transparente, e sobre ele não restaria dúvida (Ministério da Justiça, 2012) – trata-se de uma decupagem sistemática de toda a produção audiovisual para avaliar sua adequação a diferentes públicos etários devido à presença de conteúdos considerados indevidos por tratarem de sexo, violência ou drogas. Porém, agora seus princípios são colocados em cheque ao se questionar a fundamentação jurídica para a imposição de punições como multas. O problema principal emana do artigo 254 do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), que impede emissoras de “transmitir, através de rádio ou televisão, espetáculo em horário diverso do autorizado ou sem aviso de sua classificação”, o que pode levar a “multa de vinte a cem salários de referência”; em casos mais graves, seria possível inclusive “determinar a suspensão da programação da emissora por até dois dias”.

O suspense sobre a questão é mantido desde o final de novembro de 2011, quando o ministro Joaquim Barbosa interrompeu⁵ o julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade de número 2404 ao pedir vistas nesse processo que considerava a legalidade das punições do sistema de classificação indicativa a partir da fundamentação desse artigo do ECA⁶. O julgamento foi interrompido logo depois que três de seus colegas – os ministros Luiz Fux, Cármen Lúcia Antunes Rocha e Ayres Britto – seguiram o voto do relator Dias Toffoli a favor da medida colocada em questão a pedido do Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), acatando a tese de que as emissoras não podem ser punidas, pois a classificação deve ter somente caráter “indicativo”, como diz seu próprio nome (Paganotti, 2012: 127).

(...) Há, sim, censura prévia, já revelada na necessidade de submissão da programação de rádio e de televisão à autoridade administrativa, a qual, por sua vez, não apenas exercerá a classificação indicativa, no sentido de informar a faixa etária e os horários aos quais “não se recomend[a]” (conforme prevê a Constituição), mas de impor e condicionar, *prima facie*, a veiculação da programação no horário autorizado, sob pena de incorrer em ilícito administrativo.

O que se faz, nesse caso, não é classificação indicativa, mas restrição prévia à liberdade de conformação das emissoras de rádio e de televisão, inclusive acompanhada de elemento repressor, de punição. O que se diz é: “a programação ‘X’ não pode ser transmitida em horário diverso do autorizado pela autoridade administrativa, sob pena de pagamento de multa e até de suspensão temporária da programação da emissora no caso de reincidência”. O que seria isso senão ato de proibição, acompanhado, ainda, da reprimenda? (Toffoli, 2011: 30)

Enquanto esse trabalho é escrito, em agosto de 2013, é difícil imaginar ainda o desfecho da questão – entretanto, é tentador imaginar que aos quatro votos já apresentados poderá se somar ao menos o voto do ministro Marco Aurélio, notório defensor da liberdade de expressão em outros casos de colisão de direitos (Pretzel, 2008). Ao se aproximar da metade dos votos dos juízes, a ADI 2404 pode colocar em xeque o instrumento coercitivo que impõe a classificação indicativa. Obviamente, a classificação indicativa pode continuar mesmo sem a possibilidade de multar casos de descumprimento de suas “indicações”. Porém, a condenação simbólica do instrumento punitivo como “censura”, como tem sido classificada pelos ministros do STF no julgamento, pode enfraquecer a legitimidade desse processo ante os olhos do público.

5 Ver: “Suspenso julgamento sobre horário obrigatório para programas de rádio e TV”. Notícias STF. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=195122>

6 O processo da ADI 2404 – incluindo o voto do relator, do ministro Dias Toffoli – está disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?numero=2404&classe=ADI&codigoClasse=0&origem=JUR&recurso=0&tipoJulgamento=M>

Em evidente reação ao impasse no STF e antevendo um possível revés à sua força coercitiva, o Ministério da Justiça procurou agir em duas esferas para reconstruir a legitimidade das práticas da sua classificação indicativa: nas salas de reunião, promoveu ou participou de eventos com organizações que representam formal ou informalmente o público para costurar e difundir apoio e sustentação para a classificação indicativa; simultaneamente, nas tribunas da imprensa, nas salas de cinema e na sala de estar dos brasileiros difundiu artigos e campanhas publicitárias para defender a importância da classificação e diferenciá-la da censura. A página principal do site do Ministério da Justiça ainda traz notícias sobre audiência pública que, metonimicamente, representaria o desejo da sociedade que “apoia muita por descumprimento de classificação indicativa”⁷.

Em artigos (Cardozo; Abrão, 2012) ou entrevistas à imprensa, José Eduardo Cardozo, o ministro da Justiça, também procura reforçar sua interpretação sobre a constitucionalidade da classificação indicativa e sua diferença em relação às práticas de censura, eixo predominante na estratégia da campanha que o Ministério da Justiça (MJ) buscou orquestrar em resposta ao impasse no STF:

As pessoas, às vezes, confundem conceitos. Uma coisa é a censura. É quando se impede alguém de apresentar um pensamento, apresentar um conteúdo de comunicação. É quando se corta, é quando se mutila uma situação em que a pessoa quer se comunicar. Outra coisa muito diferente é permitir a comunicação apenas indicando exatamente aquela faixa etária. Hoje, vivemos tempos de liberdade e é nesse contexto que temos que analisar a chamada classificação indicativa. (Cardozo *apud* Lima, 2012)

Ao indiretamente criticar a confusão de “pessoas” – entre as quais se implicariam os quatro ministros do STF citados anteriormente – que não saberiam diferenciar a “censura” que “corta”, “mutila” ou que “impede alguém de apresentar um pensamento” da permissão “indicando” as faixas etárias adequadas, revela-se o cerne do caráter também “indicativo” da campanha promovida pelo MJ. Se o poder de sanção encontra-se nas mãos do STF – que pode proibir as punições em casos de desrespeito à classificação indicativa – o executivo esboça um recuo, para reorganizar seus reforços: não mais ameaçando com punições, mas fortalecendo seu caráter paternalista ao apontar não só o que é adequado para qual faixa etária, mas qual seria o sentido apropriado para termos como “censura” ou “classificação indicativa”.

Nessa disputa, diferentes instâncias (audiência, mídia, judiciário, executivo, ONGs) concorrem para definir o sentido de práticas adequadas: quais públicos podem ter acesso a quais

⁷ “Sociedade apoia muita por descumprimento de classificação indicativa”. Disponível em: <http://portal.mj.gov.br/main.asp?View={7CBDB5BE-654D-4BA8-8A49-8FC8AA654ECE}&BrowserType=IE&LangID=pt-br¶ms=itemID%3D{99C92CC2-3F7D-4DF6-B3AC-B8D6E0B7257}%3B&UIPartUID={2218FAF9-5230-431C-A9E3-E780D3E67DFE}>

conteúdos? Quem pode determinar o que é ou não adequado? Quem pode definir as regras do jogo – e as punições quando elas são rompidas? Como convencer o público – ou impor argumentos – em casos de divergência sobre quem pode decidir sobre a visibilidade de temas polêmicos?

Como a própria estrutura da classificação da indicativa é colocada em xeque, não surpreende que também algumas decisões sobre filmes polêmicos tenham atraído atenção pública ao problematicamente se aproximar da antiga censura do período autoritário anterior. Simultaneamente ao debate do STF em Brasília sobre a validade das punições da classificação indicativa e o questionamento se essa estrutural estatal poderia ainda ecoar práticas de censura, instâncias inferiores da justiça no Rio de Janeiro e em Minas Gerais mais uma vez trouxeram ao primeiro plano o debate sobre o controle da liberdade de expressão ao proibir a exibição do longa-metragem de terror sexual “*A Serbian Film – terror sem limites*”.

O filme chegou a ser exibido em festivais de terror no Brasil em 2011, porém o fato de ter sido proibido ou enfrentado cortes em diversos países europeus atraiu a atenção de grupos religiosos e conservadores, que demandaram na justiça o embargo desse filme devido às suas cenas chocantes que simulavam incesto, pedofilia, necrofilia, assassinatos durante atos sexuais e até mesmo o estupro de um bebê recém-nascido.

Durante o RioFan (Festival Fantástico do Rio de Janeiro), o filme seria exibido no dia 23 de julho de 2011, porém a Caixa Cultural – o órgão de promoção cultural do banco estatal Caixa Econômica Federal, que patrocinava o evento – retirou o filme de cartaz em resposta a reclamações de seus clientes (Gomes; Paganotti, 2012: 285). Na mesma semana, a juíza Katerine Jatahy Nygaard, da 1ª Vara da Infância, da Juventude e do Idoso do Rio de Janeiro, aceitou uma ação do partido conservador DEM (Democratas), proibindo *A Serbian Film* em 22/07/2011. Sua decisão atraiu a atenção da mídia nacional por ter considerado que a expressão artística deveria ser restrita ao colidir com a defesa da imagem da criança: “Não se pode admitir que, em favor da liberdade de expressão, um pretense manifesto político exponha de tal forma a degradação do ser humano, a ponto de violar sexualmente um recém-nascido”⁸.

Poucas semanas depois, a proibição local do Rio de Janeiro se estendeu por todo o território nacional pela liminar concedida em 08/08/2011 pelo juiz Ricardo Machado Rabelo, da 3ª Vara Federal em Belo Horizonte (MG), em resposta à ação cautelar da Procuradoria da República em Minas Gerais:

Tratando-se de um filme que traz consigo a marca da polêmica, já deflagrada inclusive em outros países, sobretudo em razão da alegada cena na qual um recém-nascido é violentado sexualmente, como afirmado na inicial, creio que a decisão da Administração (Ministério da Justiça) de classificar e liberar a exibição do filme, ainda que elegendo

8 ‘Após ação do DEM, juíza dá liminar proibindo exibição de filme sérvio’ Folha Online, 23/07/2011. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/ilustrada/948720-apos-acao-do-dem-juiza-da-liminar-proibindo-exibicao-de-filme-servio.shtml>

um prazo de 30 dias para que os órgãos competentes verifiquem a possível ocorrência de crime, subverte a ordem natural e lógica do que é razoável [...]

A concessão da liminar não se configura, como pode parecer à primeira vista, indevida intromissão do Poder Judiciário no modo de agir da Administração, o que consistiria em abominável ato de censura. Não. De forma alguma é o que estou fazendo.⁹

Como visto, a decisão do juiz Rabelo precisou se diferenciar da censura, mostrando que uma leitura apressada poderia levar à interpretação de que a proibição do filme seria um “abominável ato de censura”, o que não era, “de forma alguma”, o que o juiz pretendia fazer. Entretanto, o próprio Ministério da Justiça já classificara a obra para maiores de 18 anos, negando-se a proibi-la. Depois de o diretor-geral da Polícia Federal destacar que o filme “não incorre em nenhuma modalidade criminal”, o mesmo juiz Ricardo Machado Rabelo, ainda na 3ª Vara Federal em Belo Horizonte (MG), liberou o filme um ano após sua proibição:

É realmente muito forte. Verdadeiramente impactante. O enredo é cruelíssimo [...] Se estivesse no cinema teria me levantado e ido embora. No entanto, como juiz, não posso ser o seu censor no território nacional, como me diz a Constituição Federal.¹⁰

Não surpreende o fato de que o juiz tenha usado a mesma linha de argumentação tanto para proibir quanto para liberar esse filme: em ambos os casos, a decisão é tomada e publicamente justificada no limite do que é permitido pela Constituição, contrapondo-se à censura. No primeiro momento, para o juiz, a proibição do filme não se tratava de censura, e por isso poderia ser realizada para proteger o público de cenas tão fortes e preservar a imagem da infância. Um ano depois, entretanto, o juiz reposiciona seu papel, restringindo-se ao juízo de valor individual: ele pode deixar a sala de cinema e não ver o filme, mas deve deixar que as salas de cinema o exibam, permitindo que os cidadãos escolham por si sós se querem ou não ver tais cenas, visto que o juiz não pode agir como o censor alheio. A mudança de posicionamento desse juiz não só revela a dificuldade em apontar critérios sólidos para a defesa ou o controle da liberdade de expressão e o próprio sentido do ato da censura: o caso também deixa claro como o controle da liberdade de expressão continua a ser exercido em contraposição com uma censura que agora é indesejada e que precisa constantemente ser negada.

⁹Peixoto, P. 'Justiça em Minas proíbe exibição de "A Serbian Film" em todo o Brasil'. Folha Online, 09/08/2011. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/ilustrada/957089-justica-em-minas-proibe-exibicao-de-a-serbian-film-em-todo-o-brasil.shtml>

¹⁰'Justiça libera exibição do longa "A Serbian Film" no país'. Folha Online, 11/07/2012. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/ilustrada/1118002-justica-libera-exibicao-do-longa-a-serbian-film-no-pais.shtml>

5. Conclusão: conceitos indefinidos e oportunidade para insegurança jurídica

O atual impasse no STF sobre a classificação indicativa e as dúvidas sobre a proibição de filmes pelas instâncias inferiores sugerem que a definição dos “limites sobre a limitação” (ou seja, sobre o controle das sanções, questionadas como antidemocráticas) revela o desconforto de uma democracia recente ao lidar com o clamor por controle, vigilância e punições. As instâncias superiores da justiça já se negaram a proibir filmes – como no caso de *A Serbian Film* – e o Supremo Tribunal Federal pode vir a acatar a tese do relator de que as multas tratam de “censura prévia” e “ato de proibição” (Toffoli, 2011: 30), como mencionado na sessão anterior. Ainda assim, as três sentenças conflitantes de instâncias inferiores analisadas evidenciam a dificuldade em garantir que o sentido da liberdade de expressão e da censura sejam termos claros, definidos e aceitáveis pela coletividade. Como os conceitos de censura e de liberdade de expressão contrapõem-se e delimitam-se mutuamente, se persistirem dúvidas sobre o significado ou preponderância de cada um desses termos, a garantia legal da liberdade de expressão pode ser ameaçada pela expansão dos domínios de controle da censura – ou, paradoxalmente, pela sua retirada, camuflada sobre outros termos mais obscuros.

Como mencionado na introdução desse trabalho, a censura encontra desafios contemporâneos análogos aos enfrentados por outras duas violações de direitos da personalidade: também a tortura e a escravidão são negadas pelas leis atuais, ainda que, infelizmente, persistam na prática. Assim como o reconhecimento da persistência de práticas de escravidão e tortura na atualidade foi necessário para permitir seu combate – evitando eufemismos e explicitando que essas práticas devem ser classificadas com a nomenclatura correta – também é necessário, atualmente, reconhecer as práticas de censura como ela realmente são, evitando escamoteá-las com subterfúgios para poder finalmente combater a persistência dessas práticas que não podem conviver com o Estado democrático de direito.

Além disso, a indefinição de termos tão cruciais quanto “censura” dificulta a ação de indivíduos que se expressam atualmente sem saber, com clareza, quais podem ser os limites impostos ao seu direito de manifestação. Como os critérios para a censura são incertos, movediços e variam de caso a caso – ou, como vimos, até no mesmo caso, pelo mesmo juiz – essa falta de clareza nubla as expectativas dos indivíduos que pretendem se expressar e, atualmente, encontram-se sempre fragilizados pela constante ameaça de sanções incertas pelo que pode ser considerado como inadequado em suas manifestações. Da mesma forma, é difícil acatar e reconhecer como legítimos os argumentos empregados na justificativa das decisões que bloqueiam a liberdade de expressão artística ou midiática, visto que os critérios não estão claros e variam enormemente de acordo com as circunstâncias.

Com isso, é possível apontar um caminho para a solução desse atual impasse: como é possível definir os limites da censura e da liberdade de expressão, sem cair nos riscos da tutela e do controle que extrapolam o que está delimitado pelos textos legais, a partir das expectativas socialmente compartilhadas? É necessário que a censura deixe de ser “alheia”, e passe a ser definida por “nós”. Primeiramente, é preciso deixar claro que a censura não pode ser mais definida somente por outros, com critérios que estão além do controle coletivo, sem necessidade de contato com a opinião pública – que ignora decisões, justificativas e até as estruturas do controle feito em seu nome. Em segundo lugar, será possível erigir uma censura que nos seja “apropriada” como nossa.

Para isso, é necessário lembrar ambos os sentidos do termo “apropriado”: é tanto o que considerado como “adequado” quanto o que é “tomado” como nosso. Assim, não basta (ainda que seja um condicionante necessário) que as decisões sejam publicamente acessíveis – elas precisam também, como Habermas (2010) já apontava, ligar e unir a racionalidade do jurista ao público por meio de argumentos coletivamente aceitos. Somente quando estivermos atados nesses “nós” coletivos – para além dos “eus” individuais do juiz, do suplicante, do acusado e do público – que poderemos considerar que o controle comunicativo é realmente apropriado, delimitando as possibilidades da censura que é feita em nosso nome pela verdadeira defesa da liberdade de expressão.

Referências

Agamben, G. (2004) *Estado de exceção*, São Paulo: Boitempo.

Barroso, L. R. (2010) 'Colisão entre liberdade de expressão e direitos da personalidade. Critérios de ponderação. Interpretação constitucionalmente adequada do Código Civil e da Lei da Imprensa', *Revista Trimestral de Direito Público*, 36: 24-53.

Bitelli, M. A. S. (org.). (2010) *Coletânea de legislação de comunicação social*, São Paulo: Editora Revista dos Tribunais.

Bittar, C. A. (1989) *Os direitos da personalidade*, Rio de Janeiro: Forense Universitária.-

Cardozo, J. E.; Abrão, P. (2012) 'A importância da classificação indicativa'. *Folha de S. Paulo*, 30/03/2012: A3. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniaio/34210-a-importancia-da-classificacao-indicativa.shtml>

Costella, A. (2007) 'A censura nos Impérios Lusitano e Brasileiro'. In: Melo, J. M. (org.), *Síndrome da Mordça: mídia e censura no Brasil*, São Bernardo do Campo: Universidade Metodista de São Paulo.

Dines, A. (2010) 'A mídia como campo de batalha'. In: Medina, C. (org.). *Liberdade de expressão, direito à informação nas sociedades latino-americanas*, São Paulo: Fundação Memorial da América Latina.

Folha Online. (2013) 'Justiça proíbe jornal de noticiar apuração sobre juiz no Paraná'. *Folha Online*, 26/08/2013. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/poder/2013/08/1332397-justica-proibe-jornal-de-noticiar-apuracao-sobre-juiz-no-parana.shtml>

Godoy, C. L. B. (2008) *A liberdade de imprensa e os direitos da personalidade*, São Paulo: Atlas.

Gomes, M. R.; Paganotti, I. (2012) 'Censura além da classificação: a recepção brasileira de 'A Serbian Film''. *Significação*, 39: 278-301. Disponível em: http://www.usp.br/significacao/pdf/38_13.pdf

Habermas, J. (1987) *Teoría de la acción comunicativa: racionalidad de la acción y racionalización social*, Madrid: Taurus.

Hashizume, M. (2008) 'Juiz e proprietários em dez estados entram na "lista suja"'. *Repórter Brasil*, 29/12/2008. Disponível em: <http://reporterbrasil.org.br/2008/12/juiz-e-proprietarios-em-dez-estados-entram-na-quot-lista-suja-quot>

Kehl, M. R. (2010) 'Tortura e sintoma social'. In: Teles, E.; Safatle, V. (orgs.). *O que resta da ditadura: a exceção brasileira*, São Paulo: Boitempo.

Kushnir, B. (2004) *Cães de guarda – jornalistas e censores, do AI-5 à Constituição de 1988*, São Paulo: Boitempo.

Lima, L. (2012) 'Classificação indicativa não pode ser confundida com censura, diz ministro da Justiça'. *Agência Brasil*, 19/03/2012. Disponível em: <http://agenciabrasil.ebc.com.br/noticia/2012-03-19/classificacao-indicativa-nao-pode-ser-confundida-com-censura-diz-ministro-da-justica>

Mayrink, J. M. (2010) 'Censura e democracia: o caso Estadão', In: Medina, C. (org.). *Liberdade de expressão, direito à informação nas sociedades latino-americanas*, São Paulo: Fundação Memorial da América Latina.

Ministério da Justiça. (2012) *Classificação Indicativa: Guia Prático*, Brasília: Ministério da Justiça. Disponível em: www.mj.gov.br/classificacao

O Globo. (2013) 'Menores acusam mais funcionários da Fundação Casa de tortura', *O Globo*, 21/08/2013. Disponível em: <http://oglobo.globo.com/pais/menores-acusam-mais-funcionarios-da-fundacao-casa-de-tortura-9639541>

Ojeda, I. (2013) 'Deputados federais e ex-ministro entram na atualização semestral da "lista suja" do trabalho escravo'. *Repórter Brasil*, 28/06/2013. Disponível em: <http://reporterbrasil.org.br/2013/06/deputados-federais-e-ex-ministro-entram-na-atualizacao-semestral-da-lista-suja-do-trabalho-escravo>

Paganotti, I. (2012) 'O tabu da censura: análise de uma campanha para que você 'Não se engane' sobre a classificação indicativa', *Rumores*, 12: 124-145. Disponível em: http://www.rumores.usp.br/pdf/rumores12_8.pdf

Pretzel, B. R. (2008) *O ministro Marco Aurélio e a liberdade de expressão: uma análise de argumentação* [trabalho de conclusão de curso], São Paulo: Sociedade Brasileira de Direito Público (SBDP). Disponível em: http://sbdp.org.br/arquivos/monografia/93_Bruna%20Romano%20Pretzel.pdf

Reimão, S. (2011) *Repressão e resistência: censura a livros na Ditadura Militar*, São Paulo: Edusp; Fapesp.

Sousa, H.; Trützscher, W.; Fidalgo, J.; Lameiras, M. (eds.). (2013) *Media Regulators in Europe: A Cross-Country Comparative Analysis*, Braga: CECS.

Souza, J. I. M. (2003) *O estado contra os meios de comunicação (1889-1945)*, São Paulo: Anablume; Fapesp.

Toffoli, D. (2011) 'Ação Direta de Inconstitucionalidade 2.404 Distrito Federal – voto do relator', In: Supremo Tribunal Federal. Brasília: STF, 30/11/2011. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ADI2404DT.pdf>

(s/n) (2010) Direito e Democracia: entre facticidade e validade (vol. 1), Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro.

(s/n) (2013) 'Terror mutilado: Halloween, adequado à classificação indicativa'. In: ESTUDOS DE CINEMA E AUDIOVISUAL SOCINE - Anais de Textos Completos, São Paulo: Socine. Disponível em: <http://www.socine.org.br/anais/2012/AnaisSocine2012.pdf>

Características das relações entre Estado e comunicação - Uma leitura do Brasil, Argentina, Equador e Bolívia à luz das mudanças da América Latina

Mariana Martins de Carvalho

marianamartins@unb.br

University of Brasília, Brazil

I. Introdução

O presente estudo propõe-se a fazer uma leitura atual e levantar questões sobre a relação entre Estado e Comunicação à luz das mudanças vividas na última década por alguns países da América Latina, mais especificamente o Brasil.

Simbolicamente iniciada com a vitória de Hugo Chávez na Venezuela em 1998, as mudanças de governos neoliberais para governos menos aliados com as diretrizes do Consenso de Washington foram progressivamente ganhando espaço no continente. Com questões, formas e políticas diferentes, governos como o da Venezuela, Bolívia, Equador, Argentina e Brasil possuem importantes pontos de interseção, seja nas relações com os capitais individuais seja com o capital imbuído do interesse geral, representado pelo Estado, que passa a ter um outro papel nas políticas públicas, dentre elas as políticas de comunicação.

Os governos eleitos nestes últimos quinze anos nos países anteriormente citados, alguns mais outros menos, entraram em conflito direto com setores do capital ligados aos meios de comunicação. Sob forte oposição desse segmento, os governos promoveram mudanças (em diferentes níveis) a partir de duas questões básicas: a reestruturação das antigas leis de comunicação, em boa parte delas limitando poderes até então pouco regulamentados - principalmente dos radiodifusores, e a reestruturação/criação de sistemas estatais de comunicação.

Essas disputas de hegemonia se dão em diversos setores, mas os meios de comunicação cumprem função essencial tanto para a reprodução dos modelos hegemônicos como para a construção do que Antonio Gramsci (2002) chama de contra hegemonia, e que caracteriza a política de alguns desses países.

Desde a ascensão dos meios de comunicação de massa, a construção da hegemonia vem se dando por forte intermédio desses veículos, ao passo que o mercado de radiodifusão foi se tornando cada vez mais concentrado e mais monopolizado (mas não que esta seja uma característica exclusiva desse setor), tendo como forte característica na América Latina a quase exclusividade de exploração pelo setor privado.

Esse monopólio é beneficiado pela manutenção de legislações antigas que não acompanharam o desenvolvimento das novas tecnologias ou que se negam a atualizar pontos considerados importantes para uma comunicação mais plural e democrática. A não atualização destas leis por vários anos foi resultado da pressão de grupos econômicos que atuam como indústrias da cultura, da informação e do conhecimento e que sempre detiveram e, em alguns casos ainda detêm, relações estreitas com grupos políticos – chegando mesmo a se confundirem. Nos países em que estas leis foram modificadas, a exemplo da Argentina, Venezuela, Bolívia e, mais recentemente, o Equador, as relações entre governo e grupos de mídia tornaram-se praticamente insustentáveis. Na Venezuela, antes mesmo da mudança das leis que dizem respeito à comunicação, os radiodifusores orquestraram, junto com a oposição partidária ao Presidente da República, um golpe de Estado que destituiu por alguns dias o então presidente eleito, Hugo Chávez.

O confronto dos interesses dos grupos de mídia e outros setores do capital com o dos governantes que não tinham – a priori – tão íntimas relações de fisiologismo com estes, fez redesenhar um antigo objeto de estudo para a comunicação, que são os veículos estatais, sejam eles públicos generalistas ou governamentais. Este último, menos estudado e mais marginalizado, tanto dentro da academia como na sociedade como um todo.

Contudo, este tipo de comunicação também ressurgiu, junto com as novas leis em alguns países do continente sul-americano. Dênis de Moraes (2009) diz que em alguns países existe uma revalorização dos meios governamentais que “para além da função de publicar atos e realizações oficiais, passam a ser utilizados como instrumentos ideológicos, divulgando posições e esclarecimentos do executivo”, num claro confronto com os interesses dominantes até então.

II. As dificuldades de se regular/regulamentar a comunicação de massa no mundo globalizado e as especificidades do Brasil

As relações entre o modelo de Estado e a regulamentação das comunicações é uma das áreas de interesse da Economia Política da Comunicação e, portanto, muitos pensadores desta linha trouxeram importantes contribuições para se entender as dificuldades de regular/regulamentar este setor. “Diferentemente dos enfoques econômicos, os enfoques

políticos se referem principalmente aos marcos jurídicos e ao papel dos governos na regulação, controle e manejo dos sistemas de comunicação” (Rendón, 1995: 89)¹¹.

Em torno da década de 1980, principalmente depois do processo de globalização, houve uma tendência mundial à desregulamentação de vários serviços públicos, dentre eles a comunicação social. Como o modelo de Estado adotado por cada país vai ser determinante nas formas como serão conduzidas as políticas, dentre elas as das comunicações, é importante definir a partir de que compreensão e análise de Estado serão estudadas a sociedade e a política. José Carlos Lozano Rendón (1995) defende que os economistas políticos da comunicação sigam uma linha baseada no pensamento de Gramsci:

Nos novos enfoques críticos, baseados em Gramsci, e outros teóricos mais recentes, o controle político, econômico e social de uma sociedade está nas mãos de uma classe hegemônica na qual coexistem, em ocasiões com fortes rivalidades internas, diversos grupos econômicos e sociais. Estes grupos negociam e se enfrentam para favorecer seus objetivos, porém mantém certa coesão e consenso para seguir detendo o controle da sociedade. (...) O governo, ainda que tente defender os interesses da elite econômica, por ser a mais forte, responde também às pressões e aos interesses dos demais grupos, que por ocasião se enfrenta com o primeiro. (Rendón, 1995: 89)¹²

Marcial Murciano (2006) confirma o que diz Rendón sobre os representantes da linha e escreve sobre a relação entre o Estado e a regulamentação dos meios: “Em termos gerais, esta articulação do Estado foi levada a cabo através de políticas de comunicação específicas que oscilam sempre entre a defesa dos valores promovidos pela indústria e pelo comércio e os valores promovidos pelo interesse geral” (Murciano, 2006: 105).

As comunicações devem ser analisadas a partir de um aspecto fundamental, que é a importância que os meios adquiriram ao longo dos anos - mais fortemente depois da década de 1980, com a popularização dos veículos massivos, principalmente da televisão. De modo que este setor passou a ser, como argumenta Graham Murdock (2007, p. 43), uma das chaves mestras do capitalismo contemporâneo.

11 A diferencia de los económicos, (...) los enfoque políticos se refieren principalmente a los marcos jurídicos y el papel de los gobiernos en la regulación en la regulación, control y manejo de los sistemas de comunicación (RENDÓN, 1995, p.89).

12 En los nuevos enfoques críticos, basados en Gramsci y otros teóricos más recientes, el control político, económico y social de un a sociedad se le adjudica a una clase hegemónica en la coexisten, en ocasiones con fuertes pugnas internas, diversos grupos económicos y sociales. Estos grupos negocian y se enfrentan constantemente para favorecer sus objetivos, pero mantienen cierta cohesión y consenso para seguir detentando el control de la sociedad.(...) El gobierno, aunque tiende a defender los intereses de la élite económica, por ser la más fuerte, responde también a las presiones y los intereses de los demás grupos, por lo que en ocasiones se enfrenta a los de la primera. (Rendón, 1995: 89).

O capitalismo sempre tem confiado nos sistemas avançados de comunicação para rastrear, reunir e coordenar as atividades dispersas de produção e consumo que estão em andamento. Na primeira fase da expansão tecnológica o telégrafo, depois o telefone e a máquina de cédulas se encarregavam desta tarefa. Hoje em dia depende da convergência da informática, das telecomunicações e da produção cultural possível graças à conversão de todas as formas de expressão – textos, dados, voz, som gravado, imagens fixas e em movimento – na linguagem única e universal dos uns e dos zeros. Este processo de digitalização tem criado redes de alcance e capacidade sem precedentes. Lutas para estabelecer quanto desta capacidade será acessível ao público, como se organizarão as redes públicas, quem terá acesso a elas, como e com que propósito, serão questões essenciais de conflito nas próximas décadas.¹³

Nesta passagem, o autor anuncia uma dificuldade que será real e que vai balizar as disputas pela regulamentação da comunicação no mundo, que é o acesso do público às novas capacidades tecnológicas, às organizações de redes públicas, enfim, a qualquer regulamentação que vise democratizar o acesso aos meios, e, portanto, a uma das esferas do poder.

No livro “La televisión económica”, o espanhol Enrique Bustamante (1999) descreve detalhadamente as relações econômicas que envolvem a televisão, mas que podem tranquilamente ser atribuídas a qualquer veículo das Indústrias Culturais. Bustamante narra o período de “desregulação” dos meios de comunicação de massa que aconteceu em todo o mundo, e que seguiu a lógica de desregulação dos demais setores da economia, que veio junto com o aumento das privatizações e o avanço do neoliberalismo. Para ele, esta é uma tendência que tem início nos Estados Unidos na década 60 do século passado, e que atinge o audiovisual especificamente na segunda metade da década de setenta, e posteriormente se espalha pelo mundo. A desregulação, segundo Bustamante, é caracterizada pela retirada paulatina do Estado e pela expansão de uma dinâmica econômica do mercado (Bustamante, 1999:27). E ela pode se manifestar de diferentes formas, até mesmo com o aumento no número das leis. Contudo, as novas leis fundamentam o afastamento do poder público no processo de regulação e coloca o mercado como promotor deste novo período.

13 El capitalismo siempre ha confiado en los sistemas avanzados de comunicación para rastrear, recopilar y coordinar las actividades dispersas de producción y consumo que pone en marcha. En la primera fase de expansión tecnológicas como el telégrafo y después el teléfono y la máquina de fichar se encargaban de estas tareas. Hoy en día dependen de la convergencia de la informática, las telecomunicaciones y la producción cultural, posible gracias a la conversión de toda forma de expresión— texto, datos, voz, sonido grabado, imágenes fijas y en movimiento — al lenguaje único universal de los unos y los ceros. Este proceso de digitalización ha creado redes de alcance y capacidad sin precedentes. Luchas para establecer cuánta de esta capacidad será accesible al público, cómo se organizarán las redes públicas, quién tendrá acceso a ellas, cómo y con qué propósitos, serán cuestiones esenciales de conflicto en las próximas décadas (Murdock, 2007: 43)

A desregulamentação chega ao audiovisual (...) articulada em duas formas fundamentais: a eliminação das restrições regulamentares sobre a televisão a cabo e o mais flexível e progressivo desaparecimento das regras que tinham regido o funcionamento da televisão e que havia estruturado o setor audiovisual como um todo, especialmente aquelas que limitam a concentração e ordenação do conteúdo. Em ambos os terrenos verifica-se uma filosofia de fundo destinado a reduzir a intervenção estatal e aumentar a concorrência, como regra suprema identificada não só com o desenvolvimento econômico, mas também com a garantia do pluralismo. (Bustamante, 1999:46).¹⁴

A marca do período neoliberal é o fortalecimento da atuação do setor voltado para acumulação do capital na privatização dos direitos sociais e, neste processo, os setores não organizados foram os mais afetados, dentre eles a comunicação, que ainda não é nem legal nem socialmente¹⁵ defendido enquanto direito humano na maioria dos países analisados. Crítico deste processo de privatização e desregulamentação das comunicações, Murilo César Ramos fala das dificuldades que posteriormente os países vão ter para lidar com as sequelas deste período. O desafio central para iniciar uma mudança no sentido contrário seria o reconhecimento da comunicação como um direito.

A primeira e fundamental consequência de se reconhecer o direito à comunicação é entender que ela precisa ser vista como passível de discussão e ação enquanto política pública essencial, tal como políticas públicas para os segmentos de saúde, alimentação, saneamento, trabalho, segurança, entre outros. Mas, como bem expresso em documento fundador do Laboratório de Políticas Públicas (LPP), da Universidade Estadual do Rio de Janeiro, 'na medida em que o mercado não reconhece direitos, a função central que ele vai assumindo na reformulação das relações econômicas e sociais representa uma transformação do que era direito em um bem negociável no mercado. Assim, de direitos universais os direitos à educação e à saúde passaram a ser mercadorias, e, concomitantemente, o Estado deixou de desempenhar seu papel na afirmação de direitos, para, ao contrário, centrando-se em políticas de desregulamentação, abrir espaços para a mercantilização crescente das políticas sociais' (Ramos, 2005: 250)

14 La desregulación llega al audiovisual (...) bajo dos formas fundamentales articuladas: la remoción de las restricciones reglamentarias que pesaban sobre la televisión por cable y la flexibilización y desaparición progresivas de las normas que habían regido el funcionamiento de la televisión y que habían estructurado el sector audiovisual en su conjunto, especialmente las que limitaban la concentración y las que ordenaban los contenidos. En ambos terrenos, hay una filosofía de fondo dirigida a disminuir la intervención del Estado y a potenciar la competencia, como regla suprema identificada no sólo con el desarrollo económico sino también con la garantía del pluralismo. (Bustamante, 1999:46)

15 Existem grupos sociais que fazem esta reivindicação, como o Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação, a Campanha CRIS Brasil (que faz parte de uma articulação internacional pelo direito à comunicação e a informação), o Coletivo Intervezes, os Comunicativistas, dentre outras organizações. Entretanto, esta defesa não é ainda amplamente conhecida e reivindicada pela sociedade como um todo, como são a educação, a saúde e a cultura, por exemplo.

Importante ressaltar que o setor da comunicação tem suas particularidades por fazer parte das chamadas Indústrias Culturais (uma importante força propulsora do capitalismo moderno). As Indústrias Culturais compõem de forma essencial o sistema que sustenta a sociedade do consumo e trabalham diretamente com os bens simbólicos, que são cada vez mais caros ao sistema em voga. Sobre a regulação do setor, Napoli (2001) apresenta três diferenças básicas entre a regulação das comunicações e dos demais setores da economia:

A primeira é que [a comunicação] tem uma influência muito grande sobre questões sociais, culturais e políticas; a segunda é a dificuldade que há para definir esta área de regulação como sendo unicamente econômica ou unicamente social; e a terceira está ligada ao fato de que suas consequências não afetam apenas a estrutura ou o funcionamento de uma empresa, mas a produção e o fluxo de ideias. (Napoli apud Rebouças, 2004: 06)

Outros fatores para a dificuldade da regulação/regulamentação do setor da Comunicação Social são também apontados por Murilo César Ramos (2005: 250):

Difícil é e será sempre o reconhecimento da comunicação como política pública no capitalismo, justamente por ser ela entendida, na ideologia liberal das sociedades de mercado, como a principal garantidora e, mesmo, alavancadora da liberdade de mercado, por meio da teoria do livre fluxo da informação. Segundo esta teoria, toda ação do Estado sobre os meios de comunicação torna-se automaticamente ação censória e, por isso, uma ameaça a todos os direitos e a toda liberdade.

Esta constatação está presente nas disputas que são travadas em torno das tentativas de regulamentação das comunicações promovidas em alguns países da América Latina a partir da década de 2000.

III. A regulamentação de sistemas públicos na América Latina a partir dos anos 2000

Como foi dito, as mudanças nas políticas de comunicação de alguns países da América Latina tiveram início em 1998 com a eleição de Hugo Chávez para a presidência da Venezuela. Contudo, pode-se considerar as mudanças propriamente ditas conquistadas posteriores ao ano 2000, início do que Dênis de Moraes chama, em seu livro “A Batalha da Mídia” (2009), de era pós-neoliberal da América Latina¹⁶. De acordo com Moraes:

16 O Conceito por Moraes adaptado à leitura da América Latina é originalmente um conceito de Perry Anderson desenvolvido no texto Balanços do Neoliberalismo e publicado na coletânea “Pós-Neoliberalismo: As políticas e o Estado Democrático (1995).

As novas lideranças catalisaram o descontentamento popular assumindo propostas de soberania nacional sobre as riquezas naturais e em setores estratégicos, em contraposição à hegemonia dos mercados financeiros e ao atrelamento a potências estrangeiras, notadamente os Estados Unidos. O que se deseja agora é a reconstrução do Estado como espaço institucional e ético-político, capaz de interagir com a sociedade e as comunidades locais e de frear e disciplinar o papel do mercado, regulando aspirações a partir do consenso obtido junto a um amplo conjunto de classes que almeja ver suas expectativas refletidas na ação governamental. Um Estado que amplie sua presença nas atividades produtivas não-mercantis e em benefício da coletividade, no fomento às políticas sociais inclusivas e na proteção dos direitos de cidadania. (Moraes, 2009: 102)

Não cabe no momento avaliar o quanto esses Estados foram fiéis ou não à construção de um Estado Ético-Político, mas como as mudanças nas políticas de comunicação estavam e ainda estão dentre as políticas necessárias para a construção deste tipo de Estado. Moraes diferencia ainda os países em dois grupos, o primeiro que ele considera de ruptura mais brusca com o sistema, que seria formado de Equador, Bolívia e Venezuela, e outro grupo, de ruptura parcial, onde estariam o Brasil, a Argentina, o Chile, dentre outros em que os embates com os capitais individuais seriam vacilantes. Contudo, Moraes afirma que há um consenso entre estes grupos, que ele chama de forma geral de “governos-progressistas”, sobre o caráter estratégico da comunicação, “não apenas para a formação de consensos sociais, como também para a soberania nacional, o desenvolvimento cultural, a integração regional e a cooperação internacional” (Moraes, 2009: 116).

Até o ano de 2013, dentre Argentina, Bolívia, Brasil, Equador e Venezuela, foram vistas diferentes formas de lidar com as mudanças nas políticas de comunicação. A criação ou atualização, portanto, de regulamentação específica dos meios de comunicação foram, de fato, realizadas na Venezuela, Argentina, Bolívia e, mais recentemente no Equador. Apenas no Brasil ainda tramitam projetos de lei, pré-projetos de lei, ou discussões sobre a renovação das leis da comunicação. Em contrapartida, a criação ou reestruturação de sistemas públicos de comunicação aconteceram em todos os países.

Venezuela

A Venezuela foi o primeiro país do “pós-neoliberalismo” latino americano a assumir mudanças nas leis de comunicação e também na criação e reestruturação dos sistemas públicos de comunicação.

Eleito em 1998, Hugo Chávez assumiu no início de 1999 e suas primeiras mudanças já datam do ano 2000. A Venezuela teve a sua primeira emissora a Rádio Nacional em 1936. Em 1945 foi institucionalizada a Radiodifusora Nacional da Venezuela como emissora governamental, com caráter cultural e educativo. Ocorreram mudanças ao longo dos anos, mas significativamente as alterações de sentido na legislação vieram no início do governo de Chávez, que se reconhece como o governo da Revolução Bolivariana.

De acordo com as pesquisas do Observatório da Radiodifusão na América Latina, em 28 de março de 2000 foi publicada a Ley Orgánica de Telecomunicaciones pelo Régimen de Transición del Poder Público, com o objetivo de estabelecer o marco legal da regulação geral das telecomunicações no país. “A Ley Orgánica de Telecomunicaciones estabelecia o Ministerio de Infraestructura como órgão reitor das Telecomunicações no Estado e a CONATEL como instituto autônomo subordinado ao Ministério da Infra-estrutura com a finalidade de controle de supervisão administrativa” (Observatório da Radiodifusão na América Latina, 2012).

A partir de 2002, com o Decreto sobre Organización y Funcionamiento de la Administración Pública Central, o presidente Hugo Chávez (eleito em 2 de fevereiro de 1999) cria na estrutura de governo o Ministerio de Comunicación e Información (MinCI), cuja finalidade é reger a política de comunicação, informação e publicidade do governo nacional. O Ministério está encarregado de administrar os sistemas de comunicação do Estado, que reúne quatro emissoras de rádio – Radio Nacional de Venezuela (RNV); La Radio Del Sur; Radio Mundo YVKE e Radio Alba Ciudad – e quatro de televisão – TeleSUR, Venezolana de Televisión - VTV; TV Vive e ANTV (Fundación Televisora de La Asamblea Nacional). As emissoras se auto-identificam como governamentais e operam a serviço da gestão do presidente Hugo Chávez, com exceção ANTV, vinculada ao Legislativo (*Ibidem*).

A regulamentação da radiodifusão de forma geral veio logo em seguida, em 2004, com a aprovação da Ley de Responsabilidad Social en Radio, Televisión y Médios Electrónicos, conhecida como “Ley Resorte”, que tem como objetivo estabelecer a responsabilidade social dos prestadores dos serviços de rádio e televisão públicos, privados e comunitários, através dos valores de liberdade, justiça, igualdade, solidariedade, entre outros.

A partir dessa lei, há uma maior regulação do espectro radioelétrico, no qual as crianças e os adolescentes estão protegidos da programação e publicidade que promovam linguagem inadequada, consumo de bebidas alcoólicas, tabaco ou drogas, a violência desmedida e o sexo explícito. Também, com a Ley Resorte os cidadãos podem exercer o controle social sobre os serviços de rádio e televisão organizados num comitê de usuários (*Ibidem*).

Contudo, muitas polêmicas foram criadas em torno da regulação dos meios de comunicação, e o Presidente Hugo Chávez foi por diversas vezes apresentado pela imprensa local e internacional como um ditador que teria como objetivo cercear a liberdade de imprensa no país. A maior polêmica se deu em torno da não renovação da concessão da emissora RCTV, que de acordo com o governo não cumpriu com critérios estabelecidos pela legislação do país. A RCTV esteve por trás de uma tentativa de golpe contra o presidente Hugo Chávez que o deixou fora do poder por 24 horas em 2003. A oposição ventila que a não renovação da concessão da RCTV teria caráter político. Contudo, o processo mostrou violações da empresa para além da legislação da comunicação.

A guerra entre Hugo Chávez e a imprensa é muito grande e alimentada pela figura caricata do Presidente, que apesar de incorporar o estigma da mudança e da autonomia do continente com relação ao capital estrangeiro, deu argumentos durante a sua gestão para ser visto também como personalista.

Argentina

Assim como na Venezuela, a Argentina fez mudanças tanto no que diz respeito à reestruturação do Sistema Público de Comunicação, com a renovação da *Radio y Televisión Argentina Sociedad del Estado* (RTA SE), que abarca a TV Pública (Canal Siete), a *Radio Nacional (La Radio Publica)* e a *Radiodifusión Argentina al Exterior* (RAE). A RTA SE é supervisionada pela *Secretaría de Comunicación Pública*, que além dos meios de comunicação que integram a RTA SE, tem sob sua alçada a *Télam*, agência de notícias. (Observatório da Radiodifusão na América Latina, 2012)

À RTA SE, soma-se outro sistema criado em 2009: o Sistema Argentino de Televisión Digital Terrestre, ligado ao Ministerio de Planificación Federal Inversión Pública y Servicios, ao qual foi acrescido o sinal do Canal 7. Em algumas cidades já funciona a plataforma digital com mais de 10 canais de TV, abertos e gratuitos, entre eles: o Canal 7 (TV Pública), TV Pública HD, Encuentro, Pakapaka e INCAA TV, o canal do Instituto Nacional de Cine y Artes Audiovisuales (*Ibidem*).

O sistema público estatal argentino existe desde 1951, quando entrou no ar o até hoje conhecido Canal 7, por iniciativa de Perón (Martins, 2011). Depois de idas e vindas, com direito a apropriação por ditaduras destes canais públicos, a era Carlos Menem marcou a crescente privatização dos meios e a volta de grupos estrangeiros ao domínio da comunicação no país.

O crescimento e investimento nas redes privadas e gradual esquecimento dos veículos públicos fez com que o Canal 7 entrasse em franca decadência. A etapa seguinte, (...) que inicia em 1995 é praticamente a potencialização do período anterior marcada pela fusão de grandes grupos de comunicação e que vai resvalar numa crise geral no país, que entrou em colapso no início da década de 2000 (Martins, 2011: 12).

Os anos 2000 marcam a retomada da autonomia argentina com a posse de Néstor Kirchner. O governo de Kirchner foi marcado por alguns desencontros com a imprensa e uma forte oposição dos veículos. Mas foi com a chegada ao poder da sua esposa, Cristina Kirchner, que esta relação se desgastou ainda mais, justamente pelas intenções da presidenta de fazer reformas na antiga Lei de Radiodifusão.

E é no final da década de 2000 que a Argentina parece conseguir dar seus primeiros suspiros e retoma pela primeira vez em quase trinta anos a discussão sobre a Lei de Radiodifusão de 1980. A partir de uma forte mobilização social e de uma também forte oposição dos principais grupos de mídia do país, o atual governo da Presidenta Cristina aprovou, em 2009, a Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual, Ley N°26.522. Esta lei substituiu por fim a Ley 22.285, a Ley de Radiodifusão promulgada em 1980 pela Ditadura Militar (Martins, 2011: 13).

A lei atual é bem ampla e confere espaços específicos para a comunicação estatal e também, especificamente, governamental. A lei, a princípio, divide o espectro em três partes iguais, sendo uma delas para ser explorada via gestão estatal, outra para a gestão privada com finalidade de lucro, e uma terceira para a gestão privada sem finalidade de lucro, que são os meios comunitários.

A Argentina é, portanto, o segundo país do bloco citado que fez reformas nas leis de comunicação, e como não fora diferente em nenhum país, sofreu com forte oposição dos já fortes e estruturados grupos de mídia locais.

Bolívia

A Bolívia foi também um dos países que além de reestruturar o seu sistema público de comunicação, conseguiu, não imune às críticas dos grandes meios, aprovar uma nova lei geral das comunicações. “A Televisão Boliviana surgiu 1969. (...) Nos anos 70, a Televisão Boliviana iniciou sua própria produção, que era disseminada para o resto do país. Na década seguinte, a emissora se torna ENTB (Empresa Boliviana Nacional de Televisão)”. (Observatório da Radiodifusão na América Latina, 2012).

Assim como todos os países vistos, a Bolívia vai ser vítima da desregulamentação promovida pelos governos neoliberais da década de 1990. “Neste contexto, a ENTB se mantém com uma programação informativa e educativa. As empresas e redes de TV começam a se tornar mais fortes, enquanto as informações estatais diminuíram na ENTB, que começava a fazer concorrência às emissoras comerciais” (*Idem*). A chegada de Evo Morales à presidência da Bolívia marca o início de mudanças em vários aspectos da política boliviana, desde soberania com relação às riquezas naturais do país, quanto à valorização do povo indígena, ampla maioria no país historicamente governado por brancos de uma mesma região. Morales vai enfrentar uma forte oposição da imprensa, e não diferentemente passa a reinvestir em um sistema público, que o Observatório vai taxar como de interesses governamentais.

Em 2006, com a chegada do presidente Evo Morales e a aplicação da Constituição da Bolívia em todo o país, começou-se a recuperar o caráter governamental da emissora. Desta forma, foi determinada a criação em abril de 2009 da empresa Bolívia TV. Assim, as informações publicadas neste canal se constituem na posição oficial do estado da Bolívia e não puramente na prestação de um serviço público de comunicação (*Ibidem*).

Concomitante a esse processo, Morales começa a reestruturar a legislação específica para comunicação no país, e em 2011 o Senado aprova a Lei de Telecomunicações, que estabelece um marco regulatório para a propriedade privada de rádio e televisão no país, e garante vários direitos aos povos originários. O artigo 1º define o objeto da nova lei como “estabelecer o regime geral de telecomunicações e tecnologias da informação, do serviço postal e o sistema de regulação, na busca do bem viver, garantindo o direito humano individual e coletivo à comunicação, com respeito à pluralidade econômica, social, jurídica, política e cultural da totalidade das bolivianas e dos bolivianos, as nações e povos indígenas originários e camponeses, as comunidades interculturais e afrobolivianas do Estado Plurinacional da Bolívia” (Bolívia, 2011).

Segundo a nova lei, a distribuição dos canais de rádio e televisão analógica em nível nacional deverá obedecer o seguinte princípio: ao Estado, caberá até 33% do total de canais; ao setor comercial privado, caberá até 33%; ao setor social comunitário, até 17%; aos povos indígenas originários, camponeses e comunidades afrobolivianas, caberá até 17%. A concessão das frequências se dará mediante decisão do Executivo, no caso das frequências do Estado, e por licitação pública, no caso das frequências destinadas ao setor comercial. No caso do setor social comunitário e dos povos originários, camponeses e afrobolivianos, as concessões serão feitas mediante concurso de projetos. (Avelar, 2011)

Mantendo-se na mesma linha dos processos anteriormente citados, a imprensa acusou Morales de atentar contra a liberdade de expressão ao tentar ampliar poderes de comunicação do Estado. Mesmo sofrendo com oposição da imprensa, a Bolívia foi o terceiro entre os países analisados por este artigo a sancionar lei para regulamentar as comunicações após as sequelas deixadas por anos de neoliberalismo e desregulamentação das comunicações.

Equador

De acordo com os dados apresentados pelo Observatório da Radiodifusão da América Latina, “a primeira lei a gerir o sistema de radiodifusão e televisão do Equador foi a Ley de Radiodifusión y Televisión, publicada em 1975”. Não há informações de serviços voltados para a radiodifusão pública propriamente dita antes da chegada ao poder do atual presidente Rafael Correa, que assumiu em janeiro de 2007. Em outubro do mesmo ano a Televisión Nacional de Ecuador (TEVECUADOR S.A.) entrou no ar. Contudo, a construção do sistema público de comunicação propriamente dito veio com o Decreto nº 193, em janeiro de 2010. Além da criação da empresa pública de comunicação, retomou as atividades de telecomunicações públicas.

As mudanças nas políticas de radiodifusão demoraram um pouco mais para acontecer. Um grupo com a participação de especialistas internacionais foi formado para pensar uma nova lei geral das comunicações para o país, depois de promulgada a Constituição de 2009. A urgência do processo foi defendido por acadêmicos e por militantes do direito à comunicação como não só necessário, mas também imprescindível para o cumprimento na nova Constituição.

El año 2009 empezó para el Ecuador con una nueva Constitución aprobada, hace escasos dos meses y días, mediante una consulta popular. En la nueva Carta fundamental se incluyeron tres cuestiones de suprema importancia en materia de comunicación. (...) Dicho de una forma concisa, el marco constitucional manda elaborar, en el plazo de un año, una Ley de Comunicación cuya institucionalidad se articule en un gran sistema nacional y cuyo contenido sustancial sean coherente con una visión pos-liberal de los derechos de la comunicación -promovida desde los sectores considerados progresistas- así como con la concepción garantista que gobierna al texto constitucional en su conjunto. (Vargas, 2012)

O projeto de lei foi encaminhado por Correa para o Congresso Nacional, e passou anos em tramitação. Assim como no Brasil, a correlação de forças e a dificuldade de se mudar políticas historicamente estabelecidas para as comunicações são um entrave muito grande. Depois de uma longa batalha e de uma série de negociações, o governo do presi-

dente Rafael Correia conseguiu a aprovação da lei na casa legislativa em junho de 2013. Assim como nos outros países, a aprovação veio acompanhada de críticas das empresas de mídia tradicionais do país.

Brasil

O Brasil reconstruiu o seu sistema público de comunicação, mas não aprovou uma nova lei geral da comunicação para regular o sistema de radiodifusão, cuja lei que ainda está em vigor data de 1962.

A criação do sistema público de comunicação Brasileiro tem início em 1967, com as outorgas de tipo educativa, e com uma concessão desse tipo dada em nome da Universidade Federal de Pernambuco para exploração educativa. Em seguida, outras outorgas educativas foram concedidas para praticamente todos os governos estaduais, criando, na verdade, uma estrutura de emissoras governamentais estaduais ligadas aos interesses dos governos locais. Esta estrutura nunca contou com investimentos reais do Governo Federal, e apenas na década de 1980 foi formada uma rede de emissoras públicas que trabalhariam minimamente em âmbito nacional, contudo com pouca duração e amplitude. A força desse sistema público sempre foi pouca e quase inexpressiva, com algumas exceções.

Com a eleição de Luís Inácio Lula da Silva, em 2002, e sua chegada ao poder no início do ano seguinte, começa a tomar fôlego dentro do governo um processo de reconstrução ou mesmo de real construção de um sistema público brasileiro. Esta era uma reivindicação histórica de grupos que lutavam pela democratização das comunicações.

Bem como os outros quatro líderes governamentais citados anteriormente, Lula não tinha apoio dos setores da elite ideologicamente dominante, tampouco dos meios de comunicação. Proveniente do Partido dos Trabalhadores, lutou durante toda a sua história política contra o modelo de mídia tradicionalmente estabelecido no Brasil, assim como diretamente com as principais corporações, como a Rede Globo. Na primeira eleição direta do Brasil pós-ditadura, em 1989, Lula concorreu ao pleito de Presidente da República e perdeu, sabe-se hoje com a ajuda de coberturas desiguais entre os candidatos e, principalmente, da edição do último debate realizado nas vésperas das eleições pela principal rede de televisão do país, a Rede Globo. Durante todo o primeiro mandato do Presidente Lula, poucos enfrentamentos foram feitos com setores da indústria cultural. Uma tentativa de mudar a Agência Nacional do Cinema para Agência Nacional do Audiovisual e uma tentativa de criar o Conselho Nacional de Jornalistas foram abortadas por acordos do governo com setores que não queriam regulamentações para as comunicações.

Apenas no segundo governo Lula, em 2007, foi criada, primeiramente por meio de uma Medida Provisória e posteriormente com a Lei 11652/2008, a Empresa Brasil de Comu-

nicação (EBC). Já no final do seu segundo mandato Lula inicia a discussão em torno de um anteprojeto de lei para modificar o marco regulatório das comunicações no país. Realizou a primeira Conferência Nacional de Comunicação, em 2009, e deixou, ao fim do seu mandato, o projeto de revisão da lei de comunicação pronto.

Tal iniciativa foi coordenada pelo então Ministro da Secretaria de Comunicação da Presidência da República, Franklin Martins, que foi execrado pelos grandes veículos de mídia, que o taxavam de censor por defender a criação de um órgão regulador nacional das comunicações. O projeto foi então repassado aos sucessores do governo Lula, que foram apoiados pelo então presidente e que representam a continuidade do seu governo.

Já se encaminhando para o final do seu primeiro mandato, a atual presidenta, Dilma Rousseff, ainda não encaminhou ao Congresso Nacional nenhum projeto de lei sobre uma regulação mais ampla da radiodifusão no Brasil e segue fazendo pequenas ou pontuais alterações, como no caso da aprovação da Lei nº 12.485/2011, que ficou conhecida como “Lei do Audiovisual”. Essa lei traz avanços para a regulamentação do conteúdo nacional, mas está circunscrita apenas no âmbito da TV por assinatura, e não da TV aberta.

IV. Notas conclusivas

Os governos analisados têm em comum a ligação direta com o projeto de mudanças que teve início na América Latina no início da década de 2000. Este projeto se caracteriza por uma maior autonomia desses países com relação às grandes potências mundiais, principalmente os Estados Unidos, responsáveis por uma contundente forma de domínio cultural nos países analisados, sendo responsáveis, dentre outras coisas - em maior ou em menor grau - pela chegada das comunicações de massa no continente.

Como os governos citados ao longo deste estudo foram eleitos sob o estigma da mudança, principalmente com relação ao domínio do capital internacional, o choque na disputa da hegemonia do continente foi grande. Um ponto coincidente para todos os governantes citados foi a forte oposição midiática aos processos de mudanças. No caso da Venezuela, grupos de mídia orquestraram, juntos com a oposição, um golpe de Estado, levando a queda temporária do então Presidente Hugo Chávez.

A necessidade de criação e reestruturação de empresas públicas de comunicação mostraram-se - independente dessa conjuntura política específica dos países, demandas presentes em praticamente todos eles, que viveram sob o comando ou predomínio das comunicações privadas.

Essa conjuntura, atrelada à necessidade de se criar alternativas para veicular informações que não eram cobertas ou que eram deturpadas pelos meios convencionais, pode ser considerada um condicionante para que em todos esses países a (re)criação de um

sistema público de comunicação fosse política prioritária. Não buscou-se neste trabalho uma análise das coberturas para saber o quão governamental ou generalistas são essas empresas públicas. Entretanto, compreende-se estas atitudes como parte da necessidade de construir veículos alternativos aos hegemônicos, ou seja, de se criar uma contra-hegemonia, em termos gramscianos, para uma real disputa de poder dentro da sociedade.

A criação de leis específicas para a regulação de todo o sistema de comunicação, seja ele público ou privado, representou também um processo de enfrentamento que não se deu apenas no sentido do debate da disputa do espaço midiático, mas da regulamentação de um direito que até então vinha ou ainda vem sendo tratado como mercadoria. Esta mudança é, portanto, como pode ser visto, ainda mais difícil de se construir, pois afeta diretamente a zona de conforto dos radiodifusores e também de uma elite ideologicamente dominante que historicamente contou com o apoio desses meios de comunicação e vice-versa.

Referências

Argentina (2009). *Ley 26.522. Regúlanse los Servicios de Comunicación Audiovisual en todo el ámbito territorial de la República Argentina*. De 10 de outubro de 2009. Disponível em: <http://www.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/155000-159999/158649/norma.htm>. Acesso em: 05 de fev. de 2012

Avelar, I. (2012) *Bolívia aprova lei de telecomunicações*. São Paulo: Revista Fórum. Disponível em: http://www.revistaforum.com.br/conteudo/detalhe_noticia.php?codNoticia=9405/. Acesso em: 15 de jan. de 2012

Bustamante, E. (1999) *La televisión económica: financiación, estrategias y mercados*. Barcelona: Editorial Gedisa.

Bolívia (2011) *Ley General de Telecomunicaciones, Tecnologías de Información y Comunicación*. De 30 de julho de 2011. Disponível em: <http://eju.tv/2011/07/ley-general-de-telecomunicaciones-tecnologas-de-informacin-y-comunicacin-texto/>. Acesso em: 15 de janeiro de 2012.

Gramscl, A. (2002) *Cadernos do Cárcere*. Vol. III. Tradução de L.S. Henriques, M.A. Nogueira, C.N. Coutinho. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

Martins, M. (2011) *A informação entre o Estado e o Capital: Algumas considerações sobre comunicação governamental a partir da experiência de Portugal e Argentina*. In XXXIV Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação, 2011. Refife. Intercom – Anais 2011. São Paulo: Intercom.

Murdok, G. (2006) “Bajo la playa, los adoquines: Mercancías, Consumismo, Contradicciones”. *CIC. Cuadernos de Información y Comunicación*. V.11, p. 31- 46. Madrid: Universidad Complutense Madrid. Disponível em: <http://www.ucm.es/BUCM/revistas/inf/11357991/articulos/CIY-C0606110129A.PDF>. Acesso em: 27 dez. 2007.

Murciano, M. (2006) “As políticas de comunicação frente aos desafios do novo milênio: pluralismo, diversidade cultural, desenvolvimento econômico e tecnológico e bem-estar social”. In: Sousa, H. (2006) *Comunicação, Economia e Poder*. Coleção Comunicação. Porto: Porto Editora.

Ramos, M. C.; Santos, S. (orgs.) (2007) *Políticas de Comunicação. Buscas Teóricas e práticas*. São Paulo: Paulus.

Rebouças, E. (2004) *Lobby nas políticas e estratégias de comunicações: a movimentação dos atores sociais no Brasil e no Canadá*. In: XXVII Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação, 2004, Porto Alegre. Intercom - Anais 2004. São Paulo: Intercom.

Rendón, J.C.L. (1995) *Teoría de la investigación de la comunicación de masas*. Monterrey: Pearson e Alhambra Mexicana.

Vargas, R. J. (s/d) *Derecho a la Comunicación en Ecuador: avances, dificultades y expectativas*. Disponível em: <http://www.ciespal.net/mediaciones/index.php/ensayos/237-derecho-a-la-comunicacion-en-ecuador-avances-dificultades-y-expectativas-.html>. Acesso em: 29 de fev. de 2012.

Venezuela. (204) *Ley de Responsabilidad Social en Radio, Televisión y Medios Electrónicos*. De 07 de dezembro de 2004. Disponível em: <http://www.derechos.org/ve/proveaweb/wp-content/uploads/ReformaLeyResortell.pdf>. Acesso em: 21 de jan. 2012.

(s/n) (2005) “Comunicação, direitos sociais e políticas públicas”. In Marques de Melo, J.; Sathler, L. (2005) *Direitos à Comunicação na Sociedade da Informação*. São Bernardo do Campo, São Paulo: Umesp.

Websites

<http://www.observatorioradiodifusao.net.br/>

A Classificação Indicativa no Brasil: Discursos e Práticas Correntes

Mayra Gomes

mayragomes@usp.br

University of São Paulo, Brazil

I. Introdução

Este artigo é produto de um longo trajeto de pesquisa que teve seu ponto de partida com o exame dos processos de censura a peças teatrais, de 1925 a 1968, contidos no Arquivo Miroel Silveira.

Inicialmente, trabalhamos com as palavras que foram censuradas nessas peças. Essa fase teve continuidade com a investigação das manifestações, no jornalismo, sobre a atividade censória, com especial ênfase na possível luta pela liberdade de expressão.

Na sequência desses passos, e alcançando um viés mais contemporâneo, uma vez que a censura institucionalizada foi abolida pela nova Constituição de 1988, nossa pesquisa tomou como objeto de investigação as condições que podem promover restrições: a supervisão governamental – como a da Classificação Indicativa, que atribui faixa de idade, horário e lugar de exibição apropriados para um produto cultural –, ações judiciais pleiteando proibição ou liberação de apresentações culturais e/ou artísticas, as empresas de difusão com seus interesses de mercado que resultam na interdição de produtos e, até mesmo, a autocensura por artistas, intelectuais e público em geral.

Dentro desse panorama, nossa pesquisa atual tem como um dos seus focos principais a observação e registro dos processos de classificação indicativa exercidos pela Secretaria de Justiça, braço do Ministério da Justiça no Brasil. Podemos acompanhar os processos, assim como os comentários sobre classificação etária, no endereço: <http://portal.mj.gov.br/classificacao/data/Pages/MJ6BC270E8PTBRNN.htm>.

A Classificação Indicativa no Brasil é uma atividade de supervisão e controle dos conteúdos culturais veiculados pelas mídias, com o que se entendem a televisão, o cinema, o teatro, DVDs, jogos de RPG etc. Uma atribuição do Ministério da Justiça, através da Secretaria da Justiça, a classificação é aplicada, previamente, a produtos culturais, com a ressalva de programas de auditório, que são classificados pelas empresas que os veiculam e sujeitos a observação de compatibilidade da classificação determinada pela empresa e aquela prescrita entre os critérios da Classificação Indicativa.

Basicamente, na classificação, cruzam-se dois movimentos. Um deles atribui a faixa etária recomendada para um produto cultural; o outro, em especial no caso da televisão, aponta os horários vinculados às faixas etárias estabelecidas.

Recorre-se a logos que as apresentam:



LIVRE PARA TODOS OS PÚBLICOS

A análise não aponta inadequações - exibição em qualquer horário



INADEQUADO PARA MENORES DE 10 ANOS

Exibição em qualquer horário



INADEQUADO PARA MENORES DE 12 ANOS

Exibição após as 20h



INADEQUADO PARA MENORES DE 14 ANOS

Exibição após as 21h



INADEQUADO PARA MENORES DE 16 ANOS

Exibição após as 22h



INADEQUADO PARA MENORES DE 18 ANOS

Exibição após as 23h

As regras para essa dupla atuação encontram-se relatadas no Manual da Classificação Indicativa, que teve sua primeira edição em 2006. Em março de 2012, foi lançado o Guia Prático, que é bastante aparentado com o Manual, mas faz modificações segundo a experiência com a classificação, o debate público e a interação promovida pelo espaço de chat que o site da Secretaria de Justiça disponibiliza. É ao Guia e seus termos que estaremos nos referindo aqui em nosso estudo.

O Guia Prático da Classificação Indicativa, publicação que reúne os critérios para recomendar a que faixa etária as obras audiovisuais se destinam, também foi atualizado. Com as mudanças, o Departamento de Justiça, unidade do Ministério da Justiça responsável pelo trabalho, quer deixar ainda mais claro o processo de classificação indicativa.

O objetivo não é levar mais rigor à classificação indicativa e nem torná-la mais branda. O que se pretende é que qualquer pessoa que utilize o Novo Guia possa chegar a um resultado igual ao que chegariam os analistas do Ministério da Justiça. Dessa forma, haverá mais segurança e uma melhor informação aos pais para que possam escolher o melhor entretenimento para suas crianças e adolescentes.

No novo Guia, há uma pequena redução do número de “indicativos de classificação”, que passam de 76 (na versão de 2009) para 74. No entanto, há mudanças expressivas no sentido de tornar mais objetivas e diretas as definições dos critérios.

Quanto ao critério “**sexo/nudez**”, o guia torna mais claro que o apelo erótico pode ser mais determinante na classificação das obras do que a nudez sem apelo. Para isso, foram incluídos novos indicativos, por exemplo, a correspondência da classificação final com o grau de intensidade de relações sexuais presentes na obra, que podem ir de “carícias sexuais” até “relações sexuais intensas” – não recomendados para menores de 12 e 16 anos, respectivamente.

Outra mudança no Guia foi a redução de algumas faixas etárias. Por exemplo, o uso medicinal de drogas ilícitas, antes não recomendado para menores de 12 anos, passou para a faixa 10 anos.

Uma equipe multidisciplinar de analistas e colaboradores, de formação acadêmica e profissional diversificada, analisa as obras sob critérios objetivos e públicos e recomenda uma faixa etária de classificação.

Todas as análises de obras audiovisuais e de jogos eletrônicos são feitas sempre por mais de um analista. Quando não há consenso, amplia-se o grupo. A análise é feita com base na frequência de cenas, diálogos e imagens que contenham violência, uso de drogas e sexo/nudez.¹⁷

Já em sua apresentação, o Manual enuncia que é política pública do Estado associada à atuação das famílias que o têm como orientação em termos de selecionar o que julgam que seus filhos devem assistir, por exemplo, na TV. Isso porque o Manual se coloca na perspectiva do Estatuto da Criança e do Adolescente, portanto, em defesa de deveres e direitos consolidados por lei.

A Classificação é embasada na Constituição Federal, no Estatuto da Criança e do Adolescente, nas Portarias MJ nº 1.100/2006 e nº 1.220/2007 e no Manual da Nova Classificação Indicativa (Portaria SNJ nº 8/2006). A Portaria MJ nº 1.100/2006 regulamenta a Classificação Indicativa de diversões públicas, especialmente obras audiovisuais destinadas a cinema, vídeo, DVD, jogos eletrônicos e de interpretação (RPG) e as Portarias MJ nº 1.220/2007 e SNJ nº 14/2009 regulamentam as obras audiovisuais destinadas à televisão.¹⁸

Por outro lado, o Manual reconhece a autoridade da sociedade, em função do interesse de manter seus membros em relação equilibrada (função desdobrada como política de

17 Extraído de: <http://portal.mj.gov.br/classificacao/data/Pages/MJ6BC270E8PTBRNN.htm>. Acesso em 22 ago. 2013.

18 Idem.

Estado), e da família na condução de seu núcleo como responsabilidade inalienável. Note-se que, ao contrário das prédicas do passado, não é a família o objeto de preservação, mas os futuros cidadãos nas figuras das crianças e dos adolescentes.

Na sequência de investigação sobre o Manual, podemos localizar como território comum, pela menção feita no próprio Manual, a uma ampla formação discursiva que tem orientado o Ocidente em muitas de suas decisões políticas, ao menos enquanto ideal. Trata-se dos direitos humanos, ao qual ele acresce a cidadania, ideal que é visado pela Secretaria Nacional de Justiça, que, ao mencionar “cidadania”, faz a ligação com atribuições específicas do Ministério da Justiça de que faz parte:

A Secretaria Nacional de Justiça (SNJ) é uma das sete secretarias que fazem parte do Ministério da Justiça e possui vasta área de atuação. Sua missão visa promover e construir direitos e políticas de justiça voltadas à garantia e ao desenvolvimento dos Direitos Humanos e da Cidadania, por meio de ações conjuntas do poder público e da sociedade. A Secretaria tem como objetivos específicos coordenar a política de enfrentamento ao tráfico de pessoas; articular o enfrentamento ao crime organizado, à lavagem de dinheiro e à corrupção; proteger e promover os direitos dos migrantes; intensificar e aprimorar a Cooperação Jurídica Internacional; aperfeiçoar os mecanismos de acreditação e supervisão das Entidades Sociais qualificadas como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP), Utilidade Pública Federal (UPF) ou Organização Estrangeira (OE). Também está a cargo da SNJ a coordenação das atividades de classificação indicativa de programas de televisão e filmes, diversões públicas, jogos eletrônicos e jogos de interpretação (RPG), objeto desse guia prático (Guia Prático, 2012).

O Guia aponta, como prioridade no exercício da classificação, a observação de três temas a partir dos quais ele se viabiliza: violência, sexo e drogas. A presença desses temas, presença hegemônica nos produtos classificados, é analisada em termos de gradação em dois sentidos. Por um lado, a constância do tema no produto cultural; por outro, a intensidade com que o assunto é mostrado, sua exacerbação ou sua neutralização conforme montagem e encenação. Alguns indicadores, como relevância para o desenvolvimento de uma história, são seguidos para avaliar o nível, agravante ou atenuante, de violência, sexo ou drogas presente em uma obra.

Em relação às pesquisas do passado, os temas de violência ou sexo já se encontravam bem estabelecidos, recebendo especial atenção dos censores de então. Dentre os dois temas, se considerarmos o número de cortes sofridos pelas peças teatrais, o tema da sexualidade e das práticas sexuais foi privilegiado.

Como procuramos pelas transformações discursivas, que refletem e refratam aquela de cunho cultural, como procuramos vê-las a partir da classificação indicativa, neste artigo nos dedicamos a refletir sobre o tema das drogas, tema quase ausente da censura prévia por nós examinada nas pesquisas que conduzimos desde 2005.

II. A presença da droga como critério de avaliação via mensuração

No Guia, há indicação de procedimentos para cada um dos critérios enunciados e, no caso do critério “drogas”, obtemos a escala descrita a seguir.

Para os produtos audiovisuais a serem classificados como livres, admitem-se aqueles que tragam conteúdos positivos, sem presença daqueles que impliquem inadequações e remetam a restrições etárias.

Considera-se que a apresentação de cenas com drogas nem sempre é impactante ao desenvolvimento psicológico das crianças. Nesse caso, uma distinção é estabelecida entre drogas lícitas e ilícitas.

O Guia relaciona os casos de uso de drogas lícitas que são permitidos na categoria **livre**, por exemplo, seu consumo moderado, ou insinuado, em cenas irrelevantes para a trama, em situações sociais, sem representação dos efeitos de consumo (caso da embriaguez e do consumo justificado de medicamentos).

Na faixa dos produtos não recomendados para **menores de 10 anos**, é considerada válida a apresentação de descrições verbais do uso de drogas lícitas, como diálogos e narrações sobre o tema, a exemplo de tomar cerveja em dia de calor. Ainda nessa faixa, admitem-se diálogos sobre tráfico de drogas, naturalmente as ilícitas, desde que apresentem causas, efeitos, soluções possíveis e implicações sociais. Quanto a drogas ilícitas, é considerada adequada a apresentação e consumo do uso medicinal, por exemplo, da maconha, para amenizar a dor do câncer. Portanto, o contexto é tudo.

Na faixa dos produtos não recomendados para **menores de 12 anos**, é considerada pertinente a apresentação do consumo de drogas lícitas, como cigarro e bebidas alcoólicas. Também são consideradas pertinentes as cenas em que personagens oferecem ou estimulam o consumo de cigarro, bebida alcoólica, remédios de forma irregular. Quanto ao consumo de medicamentos de forma irregular, entende-se o de medicamentos sem prescrição médica ou em excesso.

Ainda nessa faixa, está contemplada a apresentação de droga ilícita, desde que não implique uma relação presumida de consumo ou de tráfico. O Guia dá como exemplo dessa circunstância a simples apresentação de saco de cocaína ou tijolo de maconha sobre uma mesa.

Na faixa dos conteúdos não recomendados para **menores de 14 anos**, é considerada adequada a apresentação de insinuação do consumo de drogas ilícitas, subentendo que houve consumo, como no caso de personagem em estado de alucinação. O mesmo vale para conversas que façam referência ao consumo e tráfico de drogas ilícitas, discussões sobre a liberação de drogas, expondo causas e efeitos, sob a descriminalização do ponto de vistas da saúde e da sociedade.

Na faixa dos não recomendados para **menores de 16 anos**, são considerados pertinentes os conteúdos em que se mostre produção ou tráfico e comercialização de drogas ilícitas, como no caso da produção de cocaína, da plantação de maconha ou da compra de haxixe. Admite-se, também, consumo de drogas ilícitas, como é o caso de se inalar maconha, e o oferecimento, ou indução, da droga ilícita por um personagem a outro.

Na faixa dos conteúdos não recomendados para **menores de 18 anos**, passam a serem admitidos aqueles que representem apologia do uso de drogas: diálogos que enalteçam o uso, cenas que o glamourizem.

Em levantamento recentemente conduzido sobre a aplicação da classificação indicativa no Brasil, acompanhamos 387 filmes a serem apresentados nas redes de cinema e na televisão. Dentre eles, 340 filmes foram objeto de alguma restrição etária, assim distribuída: há 47 casos, ou filmes, categorizados como livres; 27 casos como inadequados para menores de 10 anos; 84 casos como inadequados para menores de 12 anos; 125 casos como inadequados para menores de 14 anos; 87 casos como inadequados para menores de 16 anos; e 17 casos como inadequados para menores de 18 anos.

Em relação aos vetores centrais que conduzem as aplicações recomendadas pelo Guia, 53% dos casos de restrição têm como argumento a “violência”, 15% o “sexo” e 14% as “drogas”. No caso das ocorrências argumentativas das drogas como justificativa para restrição etária, sob a perspectiva das faixas de idade, na faixa de inadequação para menores de 10 anos encontram-se 19 % de restrições relacionadas à presença de drogas; na faixa de inadequados para menores de 12 anos encontram-se, também, 19 %; na de para menores de 14 anos encontram-se 11%; na de para menores 16 anos encontram-se 14%; e na de para menores de 18 anos encontram-se 11%.

Embora esteja em bem menor número do que as inadequações em virtude de sexo e violência, o tema das drogas, como critério, salta aos olhos por seu percentual expressivo, mas, sobretudo por seu viés inusitado em relação a pesquisas anteriores em que esse tema quase inexistia.

III. Emergência do critério

Naturalmente, onde há registros das culturas há, também, o do consumo de drogas ao longo de toda a história humana. Juntamente com a descoberta dos usos funcionais da Cannabis sativa, como na fabricação de papel, na tecelagem, como produto alimentício ou produto para combustão, veio a descoberta de seu uso medicinal ou de seu uso como entorpecente.

Calcula-se que, já em 4.000 A. C., os chineses tinham contato com a maconha e que, em 3.500 A. C., os sumérios já faziam uso do ópio, assim como, um pouco depois, seus médicos recomendavam a cerveja como remédio. Entre indígenas da América do Sul, desde ao redor dessa época, calcula-se que mascar a folha de coca já se tornara um hábito corrente.

Por volta de 2.000 A. C. o uso da maconha como planta medicinal é difundido entre gregos, hindus e mesopotâmicos, e devemos ler “medicinal” com o sentido amplo aí suposto. O haxixe, uma de suas formas, já era bem difundido no mundo árabe.

A descoberta das Américas é também a do tabaco e as incursões colonizadoras no Oriente muito contribuíram para a disseminação do uso de ópio. O século XVIII marca o uso da maconha como planta medicinal no Ocidente e o XIX, o surgimento do tabaco, antes fumado em cachimbo, na forma de cigarros e charutos, assim como o emprego da coca como anestésico, concomitantemente à extração de cocaína da planta.

Ainda no século XIX, é identificado o cipó Banisteriopsis caapi como o vegetal donde se extrai a ayahuasca, usada entre os índios na América do Sul. Também é inventada a morfina, derivada do ópio, a heroína, derivada da morfina e a mescalina é isolada em laboratório, a partir do peyote.

Depois de longos anos, às vezes séculos, de uso medicinal dessas drogas, e com a constatação de seus efeitos nefastos, têm início, também no século XIX, os processos de restrição a seus usos como a proibição do fumo de ópio em São Francisco (EUA) e o surgimento, na Inglaterra, da Sociedade para a Supressão do Comércio do Ópio. A exemplo de uso entre medicinal e prazeroso, é famoso o caso da Coca-Cola, bebida inventada em 1884, contendo xarope de cocaína e cafeína, de cuja fórmula só em 1901 a cocaína foi retirada.

Em 1914, os USA proíbem a cocaína e, em 1930, deslançam um movimento pela proibição da maconha que encontra receptividade em quase todos os países ocidentais.

O ecstasy é descoberto em 1912 pelo laboratório alemão Merck, sem comercializá-lo, e o LSD-25 é descoberto em 1938 e ingerido por acidente por seu descobridor, o químico suíço Albert Hofmann, em 1943, descobrindo-se assim seus poderosos efeitos alucinógenos.

A década de 1950 marca o banimento da heroína nos Estados Unidos, assim como as primeiras pesquisas que associam o cigarro ao câncer de pulmão. A de 1960 marca a proibição do LSD, a de 1970, a popularização da cocaína e do ecstasy e, a de 1980, o

surgimento do crack, pedras de cocaína, assim como a liberação de consumo de venda de maconha na Holanda.

Ainda na década de 1980, assistimos à proibição do ecstasy e o crescente apoio americano no combate ao tráfico de cocaína na Colômbia. Há aberturas, como a do governo canadense em 2003, para o uso medicinal da maconha em casos terminais.

O Brasil, grosso modo, tem seguido uma proposta internacional de combate às drogas, combatendo e punindo o tráfico. Sua tônica é voltada para a compreensão de que as drogas representam danos à saúde tanto quanto se constituem em fulcro de graves problemas sociais, com ênfase no tráfico em relação a esta última preocupação. O Código Penal de 1940 delinea a posição do país de mais preocupação com o tráfico do que com o consumo, uma vez que, nessa ocasião, o descriminalizou. A perspectiva da adição como doença foi central a essa posição, implicando, naturalmente, em ações pelo controle, pela internação, pelo saneamento – como, aliás, presenciamos em tempos recentes, 2012/2013, a propósito dos usuários de crack¹⁹.

Contudo, a posição brasileira pode ser remetida aos tempos coloniais, em que se pese 1603 e As Ordenações Filipinas, com penas de confisco e degredo para usuários e traficantes. A marca da posição brasileira em concordância com a tônica ocidental reside em sua adesão, em 1912, à Conferência Internacional do Ópio, com a qual os países envolvidos se comprometiam a empreender combate ao tráfico de morfina, heroína e cocaína, assim como sua penalização em seus códigos.

O Brasil seguiu em sua tônica, aderindo, em 1973, ao Acordo Sul-Americano sobre Estupefacientes e Psicotrópicos e baixando a Lei 6.368/1976, pela qual fica bastante nítida a separação entre as figuras penais do traficante e do usuário, com tratamentos diferenciados, e pela qual se demandam provas de uso, a serem viabilizadas por exame toxicológico.

Com o fim da ditadura militar e da reforma constitucional de 1988, o Brasil definiu sua política contra as drogas, determinando o tráfico como inafiançável. Em 1990, o tráfico é enquadrado entre os crimes hediondos, com a Lei de Crimes Hediondos (Lei 8.072/90), que o declarou insustentável e resultou no aumento da prisão provisória a ser aplicada.

No espírito de ênfase no combate ao tráfico, a Lei de Drogas (Lei 11.343/06) de 2006 suspendeu a pena de prisão para portadores de droga para consumo próprio (usuários e/ou dependentes) e, nesses termos, passou a considerar diferenciadamente a comercialização para consumo próprio daquela com fins lucrativos. Novamente foi o tráfico colocado em xeque.

19 No Brasil, houve ação do Estado, em grandes capitais, pela retirada de usuários de crack das ruas. Seguiu-se polêmica ainda em curso sobre tratamentos e internação compulsória.

Em 2007, foi criada a Força Nacional de Segurança que, com apoio das Forças Armadas, deu início ao combate ao tráfico nas favelas do Rio de Janeiro, o que foi seguido, imediatamente, pela ação das Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs). Estas marcam, até o momento, a intervenção do Estado em espaços comandados pelo tráfico, visando corresponder a demandas internacionais.

IV. Comparações e hipóteses

Como já dissemos, a presença do critério “drogas” é relevante para nosso intuito de mapear as mudanças em procedimentos que revelam tendências e, no geral, uma mudança na cultura do país.

Entre 2005 e 2008, desenvolvemos pesquisa realizada junto ao Projeto Temático *A cena paulista - um estudo da produção cultural de São Paulo de 1930 a 1970 a partir do Arquivo Miroel Silveira da ECA/USP*, com apoio da FAPESP e coordenação da Prof^a. Dr^a. Maria Cristina Castilho Costa. No eixo de pesquisa que coordenei, agregando orientandos de graduação e de pós-graduação, *O poder e a palavra*, fizemos um rastreamento das palavras que foram censuradas em peças teatrais, e nos dedicamos a contabilizar e interpretar ocorrências. Os resultados dessa pesquisa foram publicados em 2008 com o livro *Palavras proibidas. Pressupostos e subentendidos na censura teatral*.

As peças de teatro a partir das quais os estudos passados se desenvolveram fazem parte do Arquivo Miroel Silveira, um acervo, localizado na Biblioteca da Escola de Comunicações e Artes da Universidade de São Paulo, composto por mais de 6 mil processos de censura teatral, emitidos pelos departamentos censórios do Estado de São Paulo, de 1925 a 1968. Com a ditadura militar instalada em 1964, a partir de 1968 a censura prévia a apresentações teatrais foi centralizada, passando para a alçada federal.

O Arquivo compreende 6.137 processos com 47 peças vetadas e 4.764 peças liberadas. Há um total de 1326 peças parcialmente liberadas. Nessa categoria, estão incluídas as que tiveram restrições etárias, assim como as que tiveram restrições de locais e horários de exibição. As peças parcialmente liberadas, com cortes de palavras, totalizam 436. Este é o universo sobre o qual incidiram nossas primeiras pesquisas (Gomes, 2013).

A soma total dos cortes encontrados registra 580 ocorrências. Ao mesmo tempo em que os cortes eram computados, também foram enquadrados em suas categorias próprias: política, moral, social ou religiosa. Depois da soma das incidências em cada categoria, obtivemos as porcentagens de cada uma delas em relação ao total de cortes analisados.

Com essa contagem que considera cada veto isoladamente, chegamos a resultados que apontam a categoria moral como foco privilegiado da preocupação censória, pois, com

348 ocorrências, 52% dos cortes versam sobre temas deste campo. A categoria política detém 23% dos cortes e as categorias de ordem social e religiosa abarcam, respectivamente, 18% e 7% dos cortes (Casadei & Gomes, 2010).

A categoria “moral”, que deriva da noção de moral e bons costumes sob a reivindicada proteção dos órgãos censórios, abarca, majoritariamente, os casos relacionados à sexualidade: o erotismo, a exposição do corpo, a exposição ou referência verbal a órgãos genitais, o adultério, o desrespeito ao casamento, as opções de gênero etc.

Mas, nessa categoria, também se insere tudo que é do “bom comportamento: bom comportamento entendido como aquele que põe em prática posturas socialmente validadas. O bom comportamento pontifica até mesmo sobre linguajar apropriado. Ora, esse é o espaço em que emergiria o consumo da droga, como desvio dos hábitos saudáveis ou do bom comportamento. Claro que o tráfico de drogas encontraria seu lugar, nas categorias com que trabalhos no passado, dentre os temas de cunho social.

No entanto, em nosso rastreamento, não aparece a censura às drogas. Poderíamos pensar que não aparece porque trabalhamos somente com as palavras, expressões e menções que foram cortadas, a bem dizer, censuradas. Nesse caso, os censores teriam sido condescendentes, pois a cultura brasileira via pouca relevância no assunto.

Lembremos que já em 1912 o Brasil se posicionara, na Conferência Internacional do Ópio, em se comprometer a combater o tráfico de morfina, heroína e cocaína e de introduzir penalização correspondente em seus códigos.

Lembremos ainda que o período coberto por nossa primeira pesquisa vai de 1925 a 1968, espaço de tempo em que já vigoravam os cuidados do país com as drogas, com seu tráfico já criminalizado.

Assim, essa primeira hipótese não se confirma. Para nossa conclusão corrobora o fato de que, quando na década de 1960 as drogas se revestem de certo glamour, como símbolos que foram de contracultura, de pensamento inovador e de vida alternativa, o teatro começa a falar sobre elas. Sobretudo um teatro, ele próprio, desafiador das tradições sócio/políticas, que, nesse caso, é sistematicamente vetado.

Trazemos, como exemplo, o processo censório da peça *Navalha na Carne*, de Plínio Marcos (no Arquivo Miroel Silveira registrado como DDP6070). O autor visita temas delicados, muitos deles quase tabus para a época, como a prostituição, as drogas, o homossexualismo, a pedofilia, a violência, a miséria etc. A peça foi proibida, de início, gerando intensa mobilização por parte da classe teatral, que saiu em sua defesa, até tornando disponíveis, para sua encenação, alguns espaços privados. Depois de idas e vindas, a peça foi liberada para maiores de 21 anos, faixa correspondente à de 18 anos da Classificação Indicativa de nossos dias. No entanto, foi liberada com diversos cortes que incidem sobre palavrões e obscenidades, ao mesmo tempo deixando a descoberto muito dos temas percorridos.

Esse exemplo se, por um lado, nos leva a constatar que a censura deu pouca atenção, nessa época, aos temas e aplicou bastante rigor ao linguajar, por outro nos leva a considerar a tardia inserção do assunto “droga” no circuito dos discursos circulantes. Podemos considerar, com alguma firmeza, que era o assunto que não emergia com tanta facilidade. Embora referente a hábitos antigos, era acobertado, encastado na cultura como um tabu de objeto, nos moldes em que Foucault enunciou o conceito.

Tanto o consumo quanto o tráfico tornam-se temas correntes a partir da década de 1960 e vários fatores contribuem para essa emergência: o fascínio emprestado pela contracultura de então, as experiências/experimentações anunciadas e descritas por grandes nomes da intelectualidade, o crescimento da produção e consumo, o crescimento da organização do tráfico, criando redes paralelas de poder e, conseqüentemente, de pressão social desafiando o poder constitucional.

Se hoje o tema das drogas se alça a eixo/critério da Classificação Indicativa e emerge nos produtos culturais sob diversas perspectivas, isso ocorre não só porque se tornou um problema ou preocupação social, mas, primariamente, por aquilo que antecede o problema, a saber, um consumo mais generalizado e mais facilitado pela disponibilização.

As ações de combate ao tráfico, iniciadas em 2007 pela Força Nacional de Segurança e seguidas pela ação da Polícia Pacificadora, assinalam esse momento de exacerbação que pede a intervenção do Estado. Assim, somos autorizados a ler os discursos anunciados como vetores pelo Manual e Guia da Classificação Indicativa, a saber, DUDH e ECA, antes como argumentos fundadores, pois as categorias na verdade se alçam a partir de contingências e necessidades advindas de circunstâncias sociais.

Referências

Casadei, E. & Gomes, M. (2010) “A dimensão política da censura moral”, *Revista Verso e Reverso – Revista da Comunicação, da Universidade do Vale dos Sinos*, ano XXIV, número 56, pp. 1-28. Disponível em: <http://www.versoereverso.unisinos.br>. Acesso em: 20. Ago. 2013.

Gomes, M. (2012) “Algumas considerações sobre a classificação indicativa” in Costa, C. *Seminários sobre censura*. Núcleo de pesquisa em Comunicação e Censura, São Paulo: Balão Editorial/FAPESP.

Gomes, M. (2013) “Sobre supervisão e controle: um exercício em torno da classificação indicativa”, *Matrizes – revista do Programa de Pós-Graduação Ciências da Comunicação da ECA-USP*, volume 7, número 1, pp. 127-147. Disponível em: <http://www.matrizes.usp.br/index.php/matrizes/issue/current/showToc>. Acesso em 20. Ago. 2013.

Gomes, M. et alia (2008) *Palavras proibidas. Pressupostos e subentendidos na censura teatral*, São José dos Campos: BlueCom.

Ministério da Justiça, Secretaria Nacional de Justiça, Departamento de Justiça, Classificação, Títulos e Qualificação (2006) *Manual da nova classificação indicativa*, Brasília: Ministério da Justiça. Disponível em: www.mj.gov.br/classificacao. Acesso em 20 Ago. 2013.

Mídia, controle discursivo e liberdade de expressão: o politicamente correto como princípio regulador

Nara Lya Simões Caetano Cabral²⁰

nara.cabral@usp.br

University of São Paulo, Brazil

I. Introdução

Fenômeno recente em nossa cultura (Gruda, 2011), oriundo dos Estados Unidos e muito arraigado no pensamento anglo-saxônico, a busca por uma linguagem politicamente correta está ligada à emergência, na cena pública, de identidades historicamente reprimidas. Revelando a força política de minorias sociais, o politicamente correto tem por base a ideia de que “alterando-se a linguagem, mudam-se as atitudes discriminatórias” (Fiorin, 2008).

Trata-se de uma tendência que se aplica a vários campos prescrevendo formas de expressão ou conduta, com o objetivo de combater atos de discriminação, sobretudo no que diz respeito às questões étnicas, de gênero e sexuais. Não obstante, o alcance do politicamente correto vai além, buscando – nas palavras de Sírio Possenti – “tornar não marcado o vocabulário (e o comportamento) relativo a qualquer grupo discriminado” (Possenti, 1995:125).

Os debates em torno dessa temática remetem a discussões sobre as fronteiras da liberdade de expressão hoje. De um lado, estão os que apostam no politicamente correto, entendido enquanto resultado da organização de minorias, como fenômeno que combate a discriminação a grupos minoritários ou tradicionalmente marginalizados, atuando sobretudo no plano da linguagem (Possenti, 1995:125).

É interessante observar, nesse sentido, que o politicamente correto se exerce na intersecção entre demandas de minorias e movimentos sociais e a preocupação, por parte de

²⁰ Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Ciências da Comunicação da Escola de Comunicações e Artes da Universidade de São Paulo (ECA/USP), sob orientação da Prof.^a Dr.^a Mayra Rodrigues Gomes, e bacharel em Comunicação Social com Habilitação em Jornalismo pela mesma instituição. Atualmente, possui bolsa de mestrado do CNPq. Integrante do Observatório de Comunicação, Liberdade de Expressão e Censura (Obcom) da USP. E-mail: nara.cabral@usp.br.

empresas de mídia e comunicação, com a adoção de políticas e linguagens “menos polêmicas” ou “mais neutras”, a fim de se protegerem contra possíveis processos judiciais. A adoção dos manuais de redação por jornais brasileiros a partir dos anos 1980, por exemplo, é indicativa desse fenômeno. Entre demandas políticas e a preocupação comercial, as reivindicações em nome do politicamente correto parecem respaldar-se, no Brasil, em interesses e discursos de caráter diverso.

Do outro lado do debate, estão os que acreditam que o politicamente correto implica em formas de restrição da liberdade de expressão. Esse argumento passa pela ideia de que o politicamente correto tudo “vigia”, consistindo em uma forma atualizada e internalizada de censura.

Não é objetivo deste artigo discutir os efeitos da linguagem sobre a modelagem de sentimentos e ações – discussão extensa e complexa, que renderia muitas páginas adicionais de reflexão e foge ao escopo deste artigo. Em lugar disso, interessa-nos observar que as ações em nome do politicamente correto pautam-se pelo objetivo de firmar representações que se devem sobrepor a representações correntes de grupos historicamente marginalizados, frequentemente atadas a sentidos pejorativos.

As representações sociais, como propõe Serge Moscovici, configuram uma maneira específica de compreender e comunicar um conteúdo familiar. Motivadas justamente pela busca de familiaridade, essas representações, sempre móveis e circulantes, são carregadas pela linguagem. A transformação de algo não familiar em familiar se dá pela convenção e pela memória – não pela razão. Pelas estruturas tradicionais, não pelas estruturas intelectuais. Logo, a conclusão tem prioridade sobre a premissa e o veredicto se sobrepõe ao julgamento (Moscovici, 2011).

Logo vemos que as representações sociais, constituindo sempre uma redução, são terreno fértil para a instalação de preconceitos. Ao mesmo tempo, retirar representações em circulação em uma cultura é tarefa imensa, difícil de ser empreendida – é preciso lembrar que não se trata apenas de circunscrever as palavras, no plano simbólico, mas também de reestruturar as configurações que se enraízam no imaginário. No limite, não se pode falar na existência de termos neutros ou objetivos: “todas as palavras, ensina Bakhtin, são assinaladas por uma apreciação social” (Fiorin, 2008).

De modo correlato, investigar reivindicações em nome de princípios politicamente corretos é de grande relevância à compreensão de sentidos e concepções identitárias em disputa contemporaneamente. Como estudo de caso, este artigo apresenta algumas reflexões sobre a cartilha Politicamente correto e direitos humanos, escrita por Antonio Queiroz e publicada em 2004 pela Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República do Brasil, com tiragem de 5 mil exemplares.

A publicação, espécie de manual com 96 verbetes apresentados em ordem alfabética, traz palavras e expressões que revelam preconceitos e discriminação contra pessoas

ou grupos sociais. Dentro desse conjunto amplo, elegemos, como foco de atenção neste trabalho, apenas as entradas relativas a questões étnicas.

Nossa pergunta de investigação diz respeito às regulações discursivas visadas pelos verbetes propostos na cartilha e, ao mesmo tempo, aos discursos/saberes em que se amparam tais propostas. Pretendemos compreender, pois, quais os discursos de base ao que se entende por “politicamente correto” em termos de políticas públicas para a promoção dos direitos humanos no Brasil.

Assim, em um primeiro momento, propomos uma análise de conteúdo, de modo a mapear tematicamente os verbetes da cartilha, organizando-os em diferentes categorias. Em seguida, e com base na classificação proposta, empreendemos uma análise discursiva dos verbetes. Nessa trajetória, embasamo-nos nas ideias de Michel Foucault e Osvald Ducrot, a propósito dos discursos, e de Norbert Elias, a respeito das dinâmicas de poder entre grupos estabelecidos e outsiders em uma sociedade.

Sob orientação da Prof.^a Dr.^a Mayra Rodrigues Gomes, este trabalho se relaciona a extensas investigações sobre processos de supervisão desenvolvidas no Observatório de Comunicação, Liberdade de Expressão e Censura (Obcom) da Universidade de São Paulo, coordenado pela Prof.^a Dr.^a Maria Cristina Castilho Costa.

Essas pesquisas, em seu início, tiveram como ponto de partida o estudo de processos de censura a peças teatrais emitidos por órgãos governamentais. Atualmente, com a revogação da censura oficial pela Constituição de 1988, tomamos como objeto de estudo diferentes condições que podem promover restrições à liberdade de expressão, bem como o próprio debate público estabelecido em torno dessa temática.

Nesse ponto, pois, é que se coloca nosso interesse em refletir sobre os mecanismos discursivos de controle que alcançam, diretamente, palavras e expressões em nome do que é considerado politicamente correto.

II. Rituais de fala

Recorremos, para compreender os mecanismos gerais de regulação do politicamente correto sobre a linguagem, às proposições de Michel Foucault acerca dos sistemas de controle dos discursos e das palavras (Foucault, 2008). Essas observações ocupam, na obra do autor, o limiar entre discurso, agenciamento do saber e regulações do poder, no cruzamento entre uma arqueologia do saber e uma genealogia do poder (Gregolin, 2006: 96). Trata-se de investigar, por esse viés, como determinadas configurações do saber se atrelam à realização de poder na sociedade.

Para Foucault, o poder se exerce de forma capilarizada – ideia trabalhada na fase genealógica de seu trabalho, sobretudo nos livros *Vigiar e punir*, de 1975; *História da sexua-*

lidade I: A vontade de saber; de 1978; e *Microfísica do poder*, de 1979 (Foucault, 1987; 1988; 2001). É que o poder se exerce junto a todos os indivíduos, em diversas esferas da vida (inclusive da vida cotidiana), compondo uma malha capilar de “micropoderes”, que se reforçam por meio de práticas reiteradas. Nessa visão, o poder está presente nas dinâmicas diárias e concretas da vida, tendo como objeto de ação os corpos, comportamentos e condutas dos indivíduos.

Como observa Mayra Rodrigues Gomes, é via discurso que essas regulações – para além da materialidade de sua atualização na vida – se estabelecem e se conservam:

Desse modo, os discursos se erigem em fundamento e justificativa para as regras; enquanto as expressam também as legitimam, porque desde a origem no signo o efeito é o da produção de significações: as significações que conferem sentido ao mundo e a nós (Gomes, 2003: 41).

As práticas discursivas são objeto de luta: elas determinam que nem tudo pode ser dito e que as coisas que se podem dizer são regidas por uma “ordem do discurso”. É assim que o poder se atrela também a mecanismos de controle e regulação sobre a própria produção dos discursos. Nesse sentido, o poder possui um aspecto produtivo: ele produz realidades, fixa verdades, condiciona rituais de fala. Determina-se o que pode e o que não pode ser dito não (somente) pela proibição explícita, mas pela produção de regimes de verdade (Foucault, 1987:161).

Para investigar o politicamente correto, é preciso perseguir os vestígios dos regimes de verdade por ele mobilizados. Propomos aqui sua compreensão como princípio regulador atuante em diversos campos de produção discursiva. Se, de fato, não configura “censura” enquanto instituição, sistema ou prática burocratizada, o politicamente correto constitui antes fator de “interdição”: subsumida na própria inserção do humano na linguagem, a interdição corresponde a um “constrangimento para falar”, um “processo de formação dos conteúdos, enquanto a censura é uma reação ativa, ou ainda, uma reação sobre tais conteúdos” (Leite, 2012: 119).

Parece-nos coerente, nesses termos, considerar que o politicamente correto configura um verdadeiro “discurso”, aos moldes do conceito foucaultiano. É que o politicamente correto – assim como o discurso em Foucault – remete a regras e práticas que constroem representações sobre objetos e conceitos, definindo aquilo que se pode dizer sobre eles, em um momento histórico específico (Foucault, 2012).

Segundo Foucault, “em toda sociedade a produção do discurso é controlada, selecionada e redistribuída por certo número de procedimentos que têm por função conjurar seus poderes e perigos, dominar seu acontecimento aleatório, esquivar sua pesada e temível materialidade” (2008: 8). Esses procedimentos se caracterizam por mecanismos discursivos

sivos que possuem, como efeitos, a “exclusão” (procedimentos externos), a “sujeição” (procedimentos internos) e a “rarefação” (relativa à rarefação dos sujeitos que falam).

No caso do politicamente correto, entre as formas de controle descritas por Foucault, destacamos aquelas relativas à exclusão, que dizem respeito às pressões impostas sobre as palavras, com sua rasura ou restrição. Nesse âmbito, insere-se a “palavra proibida” – ou seja, as palavras que não devem ser enunciadas: “Sabe-se bem que não se tem o direito de dizer tudo, que não se pode falar de tudo em qualquer circunstância, que qualquer um, enfim, não pode falar de qualquer coisa” (Foucault, 2008: 9). Em relação ao nosso foco de atenção, essa classificação abarca duas formas de interdição relevantes: “tabu de objeto” (assunto sobre o qual não se fala) e “ritual de circunstância” (condições sob as quais não se usam certas palavras).

Enquanto forma de interdição sobre a linguagem, o politicamente correto produz um “não-dizer” sobre determinadas palavras. O que está em jogo são “dizeres implícitos, efeitos de sentido da intervenção sobre os discursos” (Gomes, 2008:17). Em outros termos, há sempre uma pressuposição – sobre a qual se apóiam as reivindicações em nome do politicamente correto, pano de fundo cultural que lhes dá sustentação – motivando o empenho em barrar certos sentidos subentendidos, estes correspondentes aos valores preconceituosos de palavras e expressões.

Em nossas referências a pressupostos e subentendidos, embasamo-nos na teoria das implicações de Osvald Ducrot. Segundo esse autor, “[...] a pressuposição é parte integrante do sentido dos enunciados. O subentendido por sua vez, diz respeito à maneira pela qual esse sentido deve ser decifrado pelo destinatário” (Ducrot, 1987: 41). Ou seja, nas palavras de Gomes, “se o pressuposto é uma condição de formulação do enunciado, o subentendido é uma ilação sobre ele fundada” (Gomes, 2008, p13). Para além desses dois implícitos, podemos localizar, na materialidade de um texto, o conteúdo posto, este sim como informação contida no sentido literal das palavras.

Perseguir o jogo entre pressupostos e subentendidos, no caso do politicamente correto, significa compreender o pano de fundo para a leitura de determinada palavra, seus sentidos rasurados e, ao mesmo tempo, as regulações que se buscam estabelecer a partir de sua substituição por outro termo mais adequado. No limite, é a relação entre saberes e poderes implicada nos movimentos do politicamente correto o que se coloca como foco de averiguação. É com esse olhar que procuraremos abordar, nas próximas páginas, o estudo de caso proposto neste artigo.

III. Repercussão e polêmicas

No texto de apresentação da cartilha, assinado pelo então subsecretário de Promoção e Defesa dos Direitos Humanos, Perly Cipriano, lemos que a iniciativa pretendia chamar a atenção de toda a sociedade, sobretudo pessoas influentes no debate público, para os preconceitos enraizados no cotidiano:

Todos nós – parlamentares, agentes e delegados da polícia, guardas de trânsito, jornalistas, professores, entre outros profissionais com grande influência social – utilizamos palavras, expressões e anedotas, que, por serem tão populares e corriqueiras, passam por normais, mas que, na verdade, mal escondem preconceitos e discriminações contra pessoas ou grupos sociais. Muitas vezes ofendemos o “outro” por ressaltar suas diferenças de maneira francamente grosseira e, também, com eufemismos e formas condescendentes, paternalistas (Cipriano, 2004).

Não obstante a tentativa de alcançar um amplo público de formadores de opinião, o lançamento da cartilha, na ocasião, gerou grande polêmica. Jornalistas e intelectuais acusaram o governo de estar instaurando uma nova forma de “censura”, com o intuito autoritário de controlar o que as pessoas dizem (Fiorin, 2008).

O jornal *Folha de S. Paulo*, um dos maiores em circulação do Brasil, apresentou, em matérias e artigos de opinião, uma postura crítica em relação ao lançamento da cartilha. Em 12 de maio de 2005, por exemplo, o jornal veiculou um texto de seu articulista Hélio Schwartzman intitulado *Tributo à estultice*. O artigo faz críticas negativas à iniciativa, afirmando se tratar de uma “realização inepta de uma ideia estúpida”. O autor também destaca que, para muitas das palavras presentes na cartilha, não há alternativas “aceitáveis”, como no caso do vocábulo “anão”, que deve ser substituído por “pessoas afetadas pelo nanismo” (Schwartzman, 12/05/2005).

Três dias depois, o jornal publicou outro artigo, assinado pelo poeta Ferreira Gullar, que aponta o politicamente correto como uma “mania” que busca “censurar palavras e expressões nascidas do falar popular”. Mais adiante, o autor reafirma essa ideia: “[...] falar é um exercício de liberdade (para o bem ou para o mal), que não cabe nos preceitos de uma cartilha ou de um código de censura” (Gullar, 15/05/2005).

Seja sob o argumento da ineficácia ou pela denúncia da censura, os veículos de imprensa tradicionais posicionaram-se, em geral, contra a publicação da cartilha. É interessante observar, nesse sentido, que o politicamente correto aparece, no debate público, como relacionado a discussões sobre os limites da liberdade de expressão no Brasil. Ao se posicionarem a favor da liberdade de expressão, os jornais também demarcam sua

própria posição e os valores com que buscam identificação, defendendo seu direito de fala e de uso das palavras.

Diante de tal repercussão, a cartilha foi rapidamente recolhida pelo governo e não chegou a ter aplicação direta. Apesar disso, sua escolha como objeto de análise se justifica pelo fato de possibilitar a identificação de diferentes discursos em jogo nas disputas pela representação do outro, bem como por permitir a compreensão dos efeitos de regulação visados pelas propostas em nome do politicamente correto.

É que, considerando a publicação como um acontecimento discursivo – para usar as palavras de Michel Foucault (Gregolin, 2006: 87) –, devemos tomá-la como singularidade e repetição, isto é, como irrupção histórica e em função de suas articulações com outros enunciados. Trata-se de um acontecimento único, em suas especificidades, mas também relacionado a uma série de discursos assentados na sociedade. Além disso, como sequência efetivamente formulado de enunciados, a cartilha constitui vestígio material das plataformas culturais, condições sócio-históricas e verdades consensuais que permitiram a sua emergência.

IV. Mapeamento temático

Os 96 verbetes que compõem a cartilha Politicamente correto & direitos humanos dizem respeito a diferentes tipos de representações sociais – relativas a grupos étnicos, identidades sexuais, profissões, faixas etárias, procedência nacional, classe social etc. Em todos os casos, o que vemos é a proposição de novas designações para referirmo-nos a grupos que são objeto de discriminações diversas.

Para apreender melhor o universo temático da cartilha e a fim de delimitar um conjunto de verbetes como foco de análise mais detalhada, propomos a classificação de suas entradas em catorze diferentes categorias, relativas aos diferentes lugares do outro que se procuram proteger da atribuição de preconceitos: Etnia; Deficiência física/mental; Portador de doença; Pobreza/carência social; Velhice; Infância; Procedência nacional/regional; Gênero; Orientação social; Suspeita de crime; Profissão; Religião; Grupo político/ideológico; e Outros.

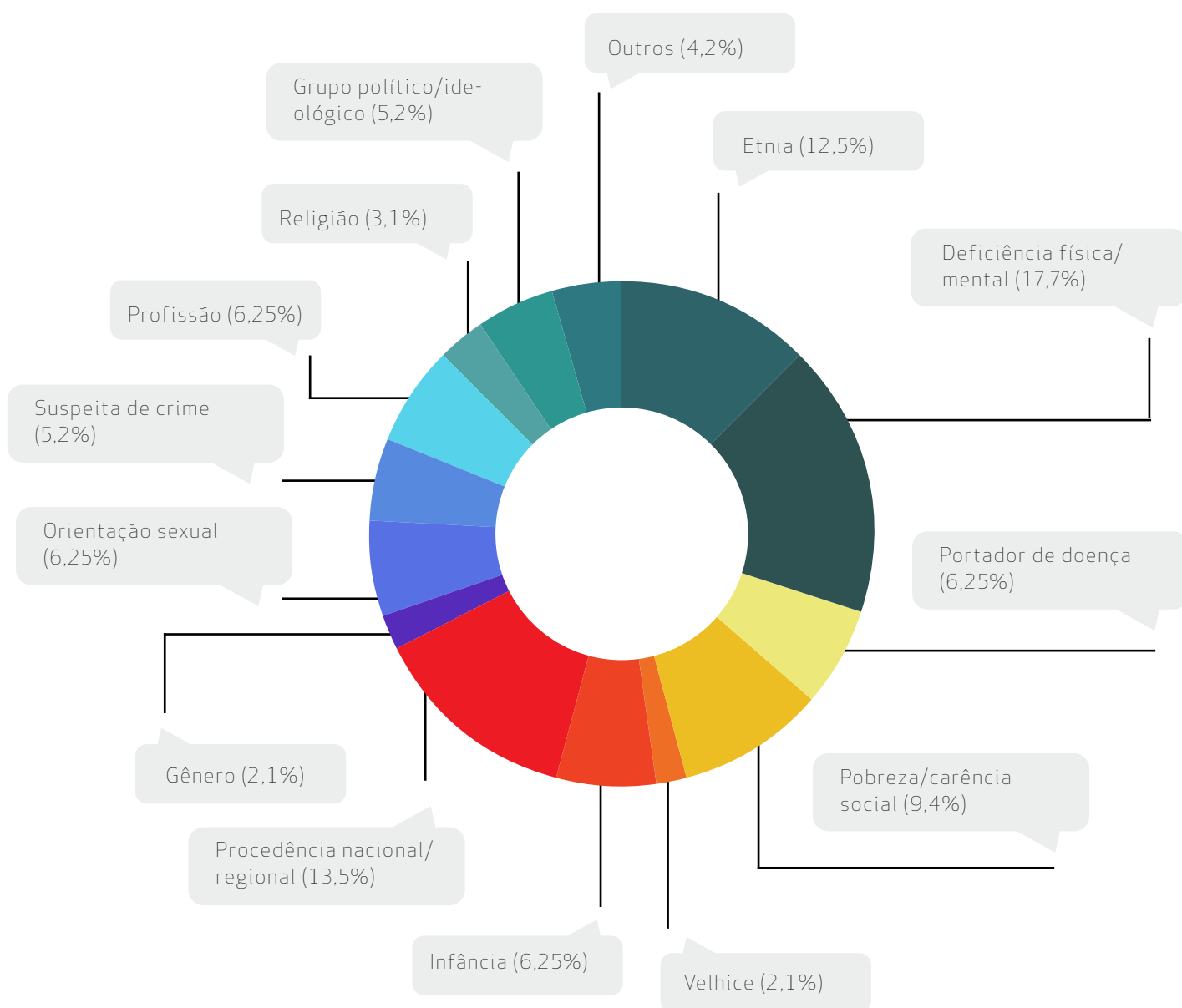
A formulação de categorias, de acordo com o sentido comumente adotado no terreno da análise de conteúdo²¹, é reagrupar as unidades de registro em um número reduzido

²¹ Por “análise de conteúdo”, entendemos, com base nas proposições de Laurence Bardin, um conjunto de instrumentos metodológicos aplicáveis ao estudo das mensagens (ou, ainda, dos discursos) e extremamente diversificados, mas que, em suas diversas acepções, possuem em comum o objetivo de permitir a realização de inferências sobre esses conteúdos, oscilando entre o rigor da objetividade e a fecundidade da subjetividade (Bardin, 1988: 9).

de categorias, de modo a tornar inteligível a massa de dados e sua diversidade (Fonseca Júnior, 2008: 292).

Segundo Laurence Bardin, toda categorização implica na constituição de um “sistema”. Nesse sentido, a classificação dos elementos constitutivos de um conjunto passa por operações de “diferenciação” (o que significa que o valor de um elemento no interior de um sistema de categorias é determinado pelas oposições que estabelece com os demais elementos) e de “analogia” (isto é, reagrupamento segundo gênero e aspectos compartilhados). Além disso, está em jogo um processo de nomeação, pois “as categorias são rubricas ou classes, as quais reúnem um grupo de elementos [...] sob um título genérico” (Bardin, 1988: 117).

A seguir, vemos a distribuição dos verbetes entre as onze categoriais propostas:



A partir dessa classificação, selecionamos, como foco de análise mais detalhada, os verbetes que compõem a categoria “etnia”. Além de possibilitar o acesso a um *corpus* viável dentro das dimensões limitadas de um artigo, esse recorte é representativo, ainda que não da categoria individualmente mais numerosa dentro do universo da cartilha, de um grupo de palavras que dizem respeito a algumas das tensões mais agudas, em termos da representação do outro, na sociedade brasileira.

V. Os dizeres implícitos

A primeira entrada de nosso *corpus*, por ordem alfabética, diz respeito à expressão “a coisa ficou preta”. Na descrição do verbete, lemos que “a frase é utilizada para expressar o aumento das dificuldades de determinada situação, traindo [sic] forte conotação contra os negros” (Queiroz, 2004).

Como fica claro, o subentendido indesejado é o de que a palavra “preta” na expressão “a coisa ficou preta” constitui referência à tonalidade da pele, isto é, à etnia negra, e, com isso, implica em depreciação desse grupo. Assim, a leitura a ser barrada é a da associação entre a cor preta e o aumento da dificuldade de dada situação: como se, ao empregar a palavra “preta” para designar um quadro negativo, desqualifica-se toda a ideia de “preto”. O dizer implícito é, pois, a discriminação de pessoas negras.

O pressuposto, nesse caso, é o de que a palavra “preta”, na expressão em foco, diz respeito à cor da pele negra, dentre uma série de acepções possíveis para essa palavra (em outras leituras, “preta” poderia fazer referência ao escurecimento do céu, indício do agravamento das condições meteorológicas, ou representar uma alusão à ideia de obscuridade de maneira ampla, por exemplo).

De fato, a pressuposição é a de que, mesmo que a palavra “preta” não faça referência direta à pele negra na atualização cotidiana do enunciado “a coisa ficou preta”, esse sentido fica em aberto. Ao mesmo tempo, a associação entre essas duas ideias – cor preta e situação difícil – implica na “contaminação” da primeira pelo caráter negativo da segunda. Ademais, o caráter “vazio” do significante “coisa” – ou seja, o termo “coisa” pode ser preenchido com diversos significados – reforça a ideia de abertura da expressão para significações racistas.

Na sequência da cartilha, a segunda entrada relativa a questões étnicas é “Branquelo”. Na definição apresentada, “branquelo” e “branquelo azedo” são definidas como expressões pejorativas contra brancos: “Por incrível que pareça, existe no Brasil preconceito racial contra pessoas brancas. Mais fortemente, contra membros das colônias europeias no Sul do País” (Queiroz, 2004). Aqui, diferentemente do verbete anterior, a palavra rasurada relaciona-se, em seu uso corrente, diretamente à designação de um grupo étnico.

O subentendido a ser barrado diz respeito a um sentido de “descaso” ou “ironia” atribuído à cor branca: a ideia pressuposta é a de que o sufixo “elo”, na composição da palavra “branquelo”, atribui-lhe conotação de desdém.

Em seguida, encontramos a entrada “Bugre”: “termo depreciativo do indivíduo de origem indígena, tido como selvagem, rude” (Queiroz, 2004). No verbete, explica-se que a palavra foi usada pela primeira vez no Brasil no século XVI, empregada por oficiais da marinha francesa, quando do estabelecimento da sede da França Antártica no Rio de Janeiro, para designar tribos indígenas que habitavam o litoral do país.

Bastante extenso, o conteúdo da entrada ajuda-nos a localizar o subentendido que o gesto do politicamente correto procura circunscrever, a saber: a desqualificação do indígena por meio de sua designação como atrasado, selvagem, sem cultura. Como pressuposto, temos o entendimento de que a palavra em foco é expressão do olhar do colonizador e que esse olhar constitui raiz de discriminação. Por conseguinte, as marcas desse ponto de vista devem ser apagadas.

Semelhantes são os sentidos em jogo no caso do verbete “Selvagem e silvícola”, apresentado quase ao final da cartilha: “Ambas são expressões pejorativas ainda muito usadas para desqualificar os indígenas. Para muitos habitantes de centros urbanos, os índios são pessoas que vivem no mato, vestem tangas e utilizam colares” (Queiroz, 2004). Novamente, vemos aqui, como pressuposto, a ideia de que a concepção do indígena como atrasado, a partir de um olhar externo (no caso, o olhar do habitante da cidade), é discriminatória.

Com isso, o subentendido cujo bloqueio deve ser buscado sob a ótica politicamente correta diz respeito à ideia de que o indígena, pelo fato de viver em áreas de floresta (ou seja, sendo ele um “selvagem”), é produto exclusivo da natureza e desprovido de cultura – ou, ainda, detentor de uma cultura “menor” em relação àquela típica do “homem civilizado”. Ainda em relação a essa temática, também o termo “índio” aparece na cartilha. No verbete, lemos que a palavra se refere a uma:

Designação genérica de qualquer indivíduo cujos ancestrais habitavam as Américas antes da chegada dos europeus, no século 16. O termo foi cunhado pelos navegadores da esquadra de Cristóvão Colombo, quando aportaram no continente em 1492, baseados na crença equivocada de que haviam chegado às Índias (Queiroz, 2004).

Tendo, como pressuposto, a importância da valorização da identidade dos povos indígenas por meio da desconstrução do olhar do colonizador sobre o colonizado, busca-se conter o caráter genérico e superficial do termo “índio”. O subentendido, nesse caso, seria o de que a população indígena constitui um agrupamento homogêneo, reconhecível por alguns poucos contornos gerais, desprovido de *nuances* históricas/culturais e definindo-se por oposição à complexidade da civilização. Em outras palavras, busca-se conter o movimento de estereotipização dos indígenas.

Retomando a sequência alfabética dos verbetes que compõem nosso *corpus*, encontramos, na letra “C”, a indicação da palavra “crioulo” como inadequada. No texto da entrada, afirma-se que se trata de uma “antiga designação do filho de escravos”, constituindo hoje “um termo pejorativo e discriminador do indivíduo negro ou afrodescendente” (Queiroz, 2004).

O que está em questão é o apagamento da vinculação à palavra de uma memória das injustiças históricas cometidas contra os negros no período da escravidão: em “crioulo”, esse sentido aparece como o implícito a ser bloqueado. Seu caráter pejorativo decorre da pressuposição de que, ao empregar um termo originário da sociedade escravocrata, o falante da língua endossa-lhe o sentido depreciativo.

Mais adiante, também a expressão “samba do crioulo doido” é apontada na cartilha como indesejável. O verbeito afirma que a expressão tornou-se famosa como título de um samba de Sérgio Porto, que satirizava o ensino da História do Brasil, mas “passou também a ser usada para discriminar os negros, atribuindo-lhes confusões e trapalhadas” (Queiroz, 2004).

O que está em questão, nesse caso, não é tanto o caráter preconceituoso da palavra “crioulo” considerada isoladamente, mas a sua qualificação como “doido”. O subentendido a ser barrado, nesse sentido, relaciona-se a uma generalização da adjetivação em questão: trata-se da ideia de que, na expressão em foco, “doido” aparece como atributo que deprecia toda a identidade negra. Como se, ao dizer “samba do crioulo doido”, desqualificássemos a própria ideia de negritude.

Na letra “D”, a cartilha aponta como indesejáveis as palavras “denegrir ou denigrir”. A descrição do verbeito afirma que “esse verbo, com o sentido de aviltar, diminuir a pureza, conspurcar, tornou-se ofensivo contra os negros e, por essa razão, deve ser evitado” (Queiroz, 2004). A operação de pressuposição em jogo na composição da palavra diz respeito à vinculação entre a ideia de “tornar negro” e a noção de “impureza” ou “depreciação”. O subentendido a ser bloqueado, pois, é o de que o emprego da palavra “denegrir” implica em discriminação da ideia de “negritude”, de modo geral, o que está relacionado ao preconceito racial contra os negros no Brasil.

O raciocínio em jogo é semelhante àquele envolvido no primeiro verbeito de nossa análise, “a coisa ficou preta”. A diferença é que, nesse caso, a proposta politicamente correta parte de uma hipótese etimológica sobre que os sentidos das palavras. É precisamente sobre essa hipótese, no caso da palavra “denegrir”, que se apoia o pressuposto que fundamenta o bloqueio dos subentendidos indesejados.

Na sequência, encontramos, em relação à categoria em foco, a entrada “mulato”:

Filho de mãe branca e pai negro, ou vice-versa. Mestiço de branco, negro ou indígena, de cor parda. Originariamente, na língua espanhola, a palavra se referia ao filhote macho do cruzamento de cavalo com jumenta ou de jumento com égua, daí sua carga pejorativa.

Transposto para o português já com o sentido de mestiço, o termo serviu à ideologia do branqueamento da raça negra e entrou no imaginário popular, pela literatura nativista, para designar pessoa sedutora, lasciva, inzoneira, sonsa, cheia de artimanhas ditas ‘tropicais’, um outro estereótipo (Queiroz, 2004).

Como o próprio conteúdo do verbete indica, o subentendido que se quer barrar diz respeito à noção de miscigenação como fator de degeneração: seja em referência ao cruzamento entre animais, seja pela alusão ao mulato como figura de características moralmente questionáveis. No terreno das pressuposições, temos a ideia de uma vinculação entre o termo “mulato” e a proposta de branqueamento da população no Brasil, o que aparece como indício do caráter preconceituoso da palavra em questão.

Seguindo a cartilha, encontramos o verbete “negro”. Aqui, a proposta é diferente dos demais verbetes analisados: refere-se à palavra “negro” como termo preferido, em geral, por militantes dos movimentos negros, em contraponto ao termo “preto”, que costuma ser mais preconceituoso. Ao mesmo tempo, o verbete assinala que, na verdade, “o contexto determina o sentido das duas expressões” (Queiroz, 2004), de modo que ambas podem se ofensivas ou carinhosas dependendo da forma como são usadas.

É curioso notar que, distanciando-se do caráter prescritivo dos demais verbetes analisados, a entrada “negro” parece relativizar inclusive a ideia pressuposta na proposta da cartilha de que as palavras, mesmo consideradas isoladamente, fora de contexto, têm o poder de perpetuar preconceitos.

A preferência da palavra “negro” a “preto”, conforme se aponta na entrada “negro” (para a qual é direcionado, mais adiante, o verbete “preto”), está atrelada à valorização de uma identidade étnica. O subentendido desejável, no caso de “negro”, diz respeito à designação de um grupo em sua dignidade, com história e demandas próprias. Em contraponto, o subentendido indesejável no caso de “preto” está ligado à depreciação desse grupo pela atribuição de um adjetivo que implica em efeitos de reificação e de destituição de uma trajetória histórica.

Correlata a esse entendimento é a entrada “preto de alma branca”, a última de nossa análise. Lemos, na cartilha, a seguinte descrição para essa expressão:

Um dos slogans mais terríveis da ideologia do branqueamento no País, que atribui valor máximo à raça branca, e mínimo aos negros. “Apesar de ser preto, é gente boa” e “É negro, mas tem um grande coração” são variações dessa frase altamente racista, segregadora (Queiroz, 2004).

O pressuposto que está na base da formulação da expressão é a oposição entre o “ser preto” e ter “boa alma”: ou seja, apesar de ser preto, o indivíduo possui bons atributos, equivalentes aos das pessoas brancas. Como subentendido, temos que “ser preto” e ter “boa alma” são atributos que, fora de situações excepcionais (ou seja, quando o indivíduo possui “alma branca”) não coexistem na mesma pessoa. No limite, a expressão deixa subentendida uma ideia de superioridade dos brancos sobre os negros.

Como vemos, as interferências em prol de uma linguagem politicamente correta, procurando barrar certos sentidos preconceituosos atados às palavras, incidem sobre a apreciação social dos termos e expressões. O que se busca conter são sentidos subjacentes às palavras – ou, ainda, os seus subentendidos –, colocando em seu lugar, às vezes, termos mais “objetivos”. A neutralidade, nesse caso, é buscada como efeito da redução dos desvios decorrentes da apropriação social da língua, de modo a se preservar a ilusão dos sentidos como mais próximos de uma literalidade (ou, ainda, mais próximos da ideia de sentido “posto”, como sentido literal contido nas palavras).

Esse movimento em torno dos sentidos – que podemos reconhecer como o movimento próprio do politicamente correto – opera com base em plataformas culturais, saberes assentados e discursos circulantes, portadores de representações e valores, dando os contornos para os sentidos que se querem ver firmados.

Esses elementos, da ordem de pressupostos, como pano de fundo do discurso, dizem respeito à dimensão das condições de existência dos enunciados produzidos (no que diz respeito seja às palavras prescritas como desejáveis ou à indicação de outras tantas como indesejáveis, com sua inserção em uma língua). Em outros termos, a busca por uma linguagem entendida como mais neutra (e, por essa lógica, mais distante de sentidos discriminatórios) apóia-se ela própria em um recorte de mundo sobre o que devem ser esses sentidos e o seu contrário.

VI. Conclusões

Como vimos, a operação em jogo no politicamente correto busca uma prevalência do pressuposto sobre o subentendido – ou, ainda, um apagamento deste último. Procurando encerrar a abertura que possibilita a formulação de ilações a partir de palavras e expressões, privilegiam-se termos cujos sentidos postos ou literais pareçam sobredeterminantes aos demais, fazendo valer a pressuposição de que há uma neutralidade possível na linguagem e de que, dessa forma, evitamos a discriminação.

Esse grande implícito do gesto politicamente correto, que permanece como norteador de todos os verbetes analisados, enquanto ligado à ideia de dignidade e respeito a todos os indivíduos independentemente de origem étnica, deve ser visto como derivando de uma formação discursiva que anima todo o Ocidente em nossos dias. Segundo Foucault, uma formação discursiva diz respeito a um sistema específico de dispersão entre certo número de objetos e à existência de regularidades entre os objetos, tipos de enunciação, conceitos e escolhas temáticas (Foucault, 2012).

Carregando uma tomada de mundo, essa formação discursiva está ligada àquilo que, dentre os sistemas de exclusão, Foucault enfatiza como a “vontade de verdade”. Determinando

uma compreensão do mundo e da vida, ela orienta as demais formas de exclusão, inclusive a das palavras. No que diz respeito ao politicamente correto, vemos atravessar o ocidente uma vontade de verdade ligada aos ideais dos direitos humanos: o combate à discriminação e à palavra do preconceito, perfeitamente inserido no “verdadeiro” de nosso tempo, está na base das solicitações de restrição das manifestações linguísticas que escapam a esse quadro.

Ao vincular-se a esses ideais, o discurso politicamente correto se engaja, como mecanismo discursivo, na contenção de dinâmicas de agressão de grupos considerados hegemônicos sobre aqueles tradicionalmente marginalizados – ou seja, entre o que Norbert Elias denomina como estabelecidos e *outsiders*. De fato, segundo o autor, “Nos países de língua inglesa, como em todas as outras sociedades humanas, a maioria das pessoas dispõe de uma gama de termos que estigmatizam outros grupos, e que só fazem sentido no contexto de relações específicas entre os estabelecidos e *outsiders*” (Elias & Scotson, 2000: 27). A cartilha aparece com a intenção de interferir, através do controle sobre a linguagem, nas relações de interdependência entre os grupos estabelecidos e os grupos *outsiders*, isto é, na figuração de poder entre eles.

É preciso observar, não obstante, que a própria denominação como “politicamente correto” diminui a credibilidade da iniciativa, aludindo aos exageros frequentemente a ela associados. Além disso, é preciso também notar que a proposta politicamente correta visa eliminar os sentidos depreciativos presentes nas palavras para além, algumas vezes, daqueles decorrentes das dinâmicas de poder entre estabelecidos e *outsiders* – como vimos, a cartilha analisada neste artigo aponta como indesejável, por exemplo, o verbete “branquelo”.

Apesar dos limites do politicamente correto, o que está em jogo são disputas sobre a legitimidade da representação do outro – sendo que a representação, aqui, não significa apenas a possibilidade de falar em nome do outro, “mas também o poder quase mágico de controle sobre as imagens produzidas sobre os outros” (Paganotti, 2012: 13). Assim, as reivindicações em nome do politicamente correto questionam a atribuição dos papéis de quem tem o poder de aplicar nomes a outros grupos.

No limite, o que se questiona é o monopólio das representações – em geral, daquelas que os estabelecidos detêm sobre os *outsiders*. Se, de fato, isso não se faz sem a realização de formas de controle sobre a linguagem, a invocação da liberdade de expressão como argumento desautorizador do politicamente correto tem como principal efeito a explicitação das posições de poder em jogo nessa equação.

É que a reivindicação da liberdade de expressão corresponde a uma tentativa de manutenção do monopólio das representações sociais: pensemos no caso dos veículos de imprensa tradicionais, por exemplo, que apontaram o lançamento da cartilha *Politicamente correto & direitos humanos* como forma de censura. Devemos notar que a liberdade de expressão, em suas fronteiras, não é absoluta para todos os grupos.

Para os estabelecidos, tradicionalmente detentores das representações legítimas, o politicamente correto é uma forma de censura; para os outsiders, é a possibilidade de criação de novas representações. De fato, como destaca J. M. Coetzee, não se ofendem apenas os que se encontram em uma situação de subordinação, mas também aqueles que têm receio de serem privados de alguma forma de poder (Coetzee, 2008).

Referências

- Bardin, L. (1988) *Análise de Conteúdo*, Lisboa: Edições 70.
- Cipriano, P. (2004) “Apresentação” in: Queiroz, A. C. *Politicamente correto & direitos humanos*, Brasília: SEDH.
- Coetzee, J. M. (2008) *Contra la censura: ensayos sobre la pasión por silenciar*, Barcelona: Debolsillo.
- Ducrot, O. (1987) *O dizer e o dito*, Campinas: Pontes.
- Elias, N. & Scotson, J. L. (2000) *Os estabelecidos e os outsiders: sociologia das relações de poder a partir de uma pequena comunidade*, Rio de Janeiro: Jorge Zahar.
- Fiorin, J. L. “A linguagem politicamente correta” in: *Linguasagem - Revista Eletrônica de Popularização Científica em Ciências da Linguagem*, 1, São Carlos: UFSCAR, pp. 1-4. Disponível em: http://www.lettras.ufscar.br/linguasagem/edicao01/artigos_alinguagempoliticamentecorreta.htm. Acesso em 27 ago. 2013.
- Fonseca Júnior, W. C. (2008) “Análise de Conteúdo” in Barros, A. & Duarte, J. (eds.) *Métodos e técnicas de pesquisa em comunicação*, São Paulo: Atlas.
- Foucault, M. (2012) *A arqueologia do saber*, Rio de Janeiro: Forense Universitária.
- Foucault, M. (1988) *História da sexualidade I: a vontade de saber*, Rio de Janeiro: Edições Graal.
- Foucault, M. (2001) *Microfísica do poder*, Rio de Janeiro: Graal.
- Foucault, M. (2008) *A ordem do discurso*, São Paulo: Loyola.
- Foucault, M. (1987) *Vigiar e punir*, Petrópolis: Vozes.
- Gomes, M. R. (2003) *Poder no jornalismo*, São Paulo: Hacker Editores/Edusp.
- Gomes, M. R. (2008) *Palavras proibidas: pressupostos e subentendidos da censura teatral* [colaboradoras: Eliza Bachega Casadei, Natália Favrin Keri, Pollyana Reis da Cruz], São José do Rio Preto: Bluecom Comunicação/Fapesp.
- Gregolin, M. R. (2006) *Foucault e Pêcheux na análise do discurso: diálogos & duelos*, São Carlos: Editora Claraluz.

Gruda, M. P. P. (2011) “Os discursos do politicamente correto e do humor politicamente incorreto na atualidade” in *Anais do III Colóquio da pós-graduação em Letras*, Assis: III Colóquio da pós-graduação em Letras.

Gullar, F. (15/05/2005) “A coisa está branca” in *Folha de S. Paulo*, São Paulo: Folha da Manhã. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/ilustrad/fq1505200520.htm>. Acesso em 27 ago. 2013.

Leite, A. L. (2012) “A mídia como terceiro elemento na relação de censura: o âmbito do subentendido, da polifonia e do segredo” in: Costa, C. (eds.) *Seminários sobre censura: Núcleo de Pesquisa em Comunicação e Censura (NPCC/ECA/USP)*, São Paulo: Balão Editorial/Fapesp, pp. 115-132.

Moscovici, S. (2011) *Representações sociais: investigações em psicologia social*, Petrópolis: Vozes.

Paganotti, I. (2012) “A discussão da visibilidade e a revisão da censura na esfera pública” in *Anais do II Seminário Discente da Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade de São Paulo*, São Paulo: FFLCH-USP. Disponível em: http://www.fflch.usp.br/dcp/assets/docs/SemDisc2012/11-4_Ivan_Paganotti.pdf. Acesso em 29 ago. 2013.

Possenti, S. (1995) “A linguagem politicamente correta e a análise do discurso” in *Revista de Estudos da Linguagem*, 2, Belo Horizonte: UFMG, pp. 123-140. Disponível em: <http://www.periodicos.letras.ufmg.br/index.php/relin/article/view>. Acesso em 27 ago. 2013.

Queiroz A. C. (2004) *Politicamente correto & direitos humanos*, Brasília: SEDH.

Schwartzman, H. (12/05/2005) “Tributo à estultice” in *Folha de S. Paulo*, São Paulo: Folha da Manhã. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/folha/pensata/helioschwartzman/ult510u356109.shtml>. Acesso em 27 jul. 2013.

The media regulation in age of convergence

Stanislaw Jedrzejewski

sjedrzejewski@kozminski.edu.pl

Kozminski University, Warsaw, Poland

I. Introduction

Media policy has been central to the development of the media in all its forms. Government policy institutions regulate the ownership, production and distribution of the media, and seek to manage and shape some cultural practices in order to direct the media institutions towards particular policy goals. The freedom of communication has been constrained by general civil and criminal law, as well as by the laws and regulations specific to the media. The legal elements that are not specific to the media, but which have an impact upon its operations, include the law of defamation, copyright, contempt etc.

Media organizations are also subject to a series of technical, marketplace and conduct regulations on the elements of ownership or content and performance, both as general forms of industry regulations, and regulations that are specific to the media, by virtue of their unique role as an instrument of public communication.

Specifically, broadcast media have been subject to an extensive mix of government regulations.

The rationales for media regulation have included (Flew 2007:172):

- the ability to use media for citizen-formation and for the development of the national cultural identity;
- the implied rights of public participation and involvement associated with the media as forms of public communication;
- concerns about media impact on children;
- the “public good” elements of media commodity, including non-rival and non-excludable elements of access and consumption;
- the “market failure” possibilities in a purely commercial media system.

Regulation in the media field in the original sense refers to an arbitrary process under the rule of the state, usually concentrated in a (more or less) independent regulatory body. This body makes decisions in situations where there are conflicting interests.

The term “regulation” is already mentioned in the US Constitution, going back to the late

eighteenth century. The concept of “governance” is more recent and reflects the fact that over the past decades civil society organizations were increasingly voicing their concerns about many issues (including environment, gender, unemployment etc.). This certainly affects new forms of communication and the internet.

Governance was first developed in the 1980s as a concept to introduce good practices in corporations, with the intention to improve relations with the public and make decisions more transparent. The term was then introduced in the analysis of international relations, reflecting the fact that in the absence of a global government, successful decision-making becomes a highly complex procedure between national governments, international organizations like the UN, economic actors and NGOs.

Modern governance has different meanings. A rather general definition describes it as government that interacts with society, applying interactions “with a ‘co’-public-private character, offset against a ‘do-it-alone’ government perspective” (Koosman, 2003: 3). According to Koosman (2003), governance describes a mix of all kinds of social responses to changing government demands, based on the idea that governance is made up of both public and private ‘governors’. In contrast to the concepts of self-regulation, which were primarily developed in law and reflect legal thinking, governance is a “socio-political” term and is based predominantly on social and political science analysis. A crucial aspect is the idea that political decision-making should go beyond the strict boundaries of state apparatus and should seek to involve interested and competent partners in the economy and civil society. It is especially the inclusion of the civil society and its representatives, old associations and new non-governmental groups, allowing new forms of public interest advocacy that is typical for concepts of governance.

Governance makes the decisions instead of the state and expects the state to respect these. Of course, governance is a concept that is in an experimental phase and still has to prove its usefulness in a global context (Flew, 2007).

II. Regulations in the media field – a new approach

Legal solutions, which include applicable law, are clearly aimed at the analogue reality, in which frequencies are scarce, work is still in great institutions of broadcasting (public and private), the regulatory body is occupied largely in controlling the content, and the decisions concerning the schedules use similar criteria to those of beauty contests. The situation in which they came to work today, the broadcast media in no way eliminate the problems and dilemmas of regulation. On the contrary, today’s visual landscape, subject to a fundamental change requires thoughtful and far more complex regulation than at present. Technology remains the driver of the change, and strictly speaking the phenomenon of technological convergence media, telecommunications and informatics.

The right of the media, the telecommunications and the law to compete and, consequently, the competition law no longer fit the environment of convergence, which broke through the traditional boundaries and barriers to cross. What's more, each of these areas of law and related regulatory bodies dealing with different aspects of communication, carry out, in essence, a different social policy objectives. The situation in the three categories - content, distribution and competition is actually governed by different departments and other bodies of law which causes chaos in the market from the investor/user perspective. There is a lack of legal security and confidence being conditions-necessary for the development of new markets as a result of complex convergence. And this situation calls into question the current model of regulation of the media, as well as the shape and rules of the regulatory authorities. Indeed, we face a dilemma: do we have to regulate convergence or a convergence of regulation and otherwise alter the role of regulatory authorities.

The European Community applies AVMSD (The Audiovisual Media Services Directive) by substituting the previous Directive "Television without Frontiers". The purpose of the new Directive was to include ordering rules on the advertising market, including time constraints, the provisions relating to the product placement etc. All of this is to ensure legal certainty and to create the best conditions for the development of competition in the audiovisual media services in the EU. The new Directive has significantly broadened the scope of Community legislation to include new services such as audiovisual media services on the internet or mobile phones as well as the so-called non-linear services. It makes amendments to the legislation previously in force, including the principles of the use of advertising, sponsorship, such as consumer protection criteria for the protection of human dignity, minors, promotion of cultural diversity, the right to information, media pluralism, and media literacy. The Directive aims to contribute to better compliance with fundamental rights recognized in the Fundamental Rights Charter.

A new approach to regulating media activities should be treated as a kind of specific services for the Information Society, even the media treating the public and private, and respecting the needs of different categories of customers, including minorities, children and adolescents.

The regulations in the field of media must be due to several fundamental principles of audiovisual policy, including the assumption that the scope of intervention, in accordance with the principle of "light touch", may not exceed what is necessary; separate from what is on the content of this which includes the distribution of media; technology neutral regulatory duties to differentiate linear and non-linear services; to protect freedom of speech, pluralism, programming diversity, respect the right of reply, to protect minors; and finally recognize the role of public media, as it formulates the Protocol to the Amsterdam Treaty - as "the foundation of a democratic society and its culture."

Regardless of whether states will decide on the creation of an integrated regulatory authority or the regulatory powers in the field of media, telecommunications and the protection

of competition will be divided into several regulatory bodies should be the basis for making a deep analysis of the market and define the so-called ex-ante relevant markets, a process which until now has been undertaken only with the mergers of large media companies and telecommunications and is an ex-post, indeed in different ways and varying degrees of success. One may define the markets and, at the same time, act in accordance with the principles of competition law, but the basis of analysis should always be the audiovisual policy of the country which respects the freedom to provide services, develop and promote competition and perceives the economic functions of the media. The initiatives should have a firm legal basis and the regulatory action taken in cases that identified - during the observation of the market - deficiencies. The scope and strength of the interference must be proportional to the identified exceptions and violations.

Many EU member states have different ideas about the location and capacity of regulatory authorities in the media and telecommunications, while some practical solutions (e.g., a British convergent body OFCOM) were put into effect.

According to the Framework Directive of the European Commission, each regulatory body should be totally impartial and independent. Its activities should be planned, and the decision-making process - transparent, for both the industry and the public. It should be a body active in taking initiatives and regulatory acts within the law freely and flexibly, without singling out any technology. It must be a body with a clear internal structure, providing easy access to the tasks published on regular basis, and with extensive consultation for their decisions. Attempt - time will tell if successful - is the creation of OFCOM, a UK regulatory authority, which replaced the five existing ones in the UK and regulating various aspects of media activity. Before the idea of establishment of OFCOM, this discussion went on for several years, followed by a four years' process of forming an integrated body, and finally an organizational audit was carried out emerging the new regulator based on the criteria which the new regulatory authority had to meet. The pros and cons of five generic models have been reviewed, based on which one could create a new institution.

OFCOM is the regulator for the "light touch", whose activity consists in the elaboration of standards of good practice, which serve as standards for self-regulation by media institutions. It is the regulatory body, which not only controls (including public media), but also cares about the state of the media sector, telecommunications and wireless communications services in the UK. This concern relates to the public media (standards of decency, diversity of programming, the prevention of monopolistic practices) and broadcasters (the policy of fair competition). Besides the traditional functions of OFCOM: it licenses, allocates frequencies to broadcasters, investigates complaints, and monitors the content of media messages.

The structure of OFCOM's view is quite complex and is a combination of a commercial business model and the structures of public administration. The main bodies are the Su-

pervisory Board, the Board and Advisory Committees and the subcommittees. The structure is made by quite an original panel of consumers which, as a body independent of OFCOM to speak in the interests of consumers, including elderly, disabled and low-income, living in rural areas, commissions research, advises the Management Board, the Supervisory Board and the Advisory Councils.

III. Alternative regulation mechanisms: co- and self-regulation

Accelerated liberalization of the world economy and the rapid development of new technologies result in increasing complexity of social reality and business. The consequence of these changes in the political process is defined in political science as the creation of the so-called “weak state”. In accordance with the concept of a modern state, institutions communicate more and more of their competence to social actors (e.g. social organizations) and private ones (e.g. professional organizations). Indeed, the formation of a modern, knowledge-based society makes the political institutions need more than ever highly specialized knowledge. This imperative leads them to cooperate and use resources and learn from the experience of some social and economic organizations. These changes in the structure of the modern state democracy are also reflected in the way of governance. A member state ceasing to play a central role also departs from the traditional way governance based on the so called command and control regulation. Instead of strict and detailed regulations, state institutions tend to institute general regulations, moving a large part of the liability for certain areas of social and economic life on private entities. In the context of the recent activity, publications are dominated by two terms: self-regulation and co-regulation.

You can talk about self-regulation where the different actors in the economic area on their own initiative choose to define the rules that organize the functioning of the industry. In its “pure version”, self-regulation does not imply intervention by the state institutions because the initiative comes from bottom up. The burden of developing, monitoring, enforcing, or possibly revising common rules and standards rests with the business, which in a way entirely voluntarily undertake this task. It being voluntary and its grass-roots nature seem to be the most important features of self-regulatory mechanisms. In addition, this term is also used often in relation to internal rules adopted by individual market participants. In this type of cases, the tool is to regulate the inner self (Rules of Procedure, Code of Good Practice), for example, determining the ethical standards applicable to staff. This kind of self-regulation is often overlooked in the literature, but it is quite a common phenomenon in this area of the media.

The content of this design is as already mentioned, the common rules of conduct or standards (e.g., technical or ethical) to which the parties undertake to comply. They constitute

the codes of conduct or codes of good practices, which are instruments of self-regulation. In addition to the written rules, these instruments should include: principles of monitoring, rules for the implementation of common rules, penalties for violation of the rules, rules for consultation on the evolution of the code or even for changing the code alone. For the implementation of the code's provisions, monitoring and possible imposition of sanctions in case of non-observance of the rules of responsibility are usually set up by the entities making up the system. Such organization is a mechanism to coordinate the functioning and often becomes a powerful and important element of the market. In addition, operators making up the self-regulatory mechanism should provide adequate resources so that it can freely carry out their tasks and the functioning of the entire system should be subject to cyclical review carried out by independent entities (e.g., auditing firms). The reasons for this type of bottom-up initiatives are high cost and inadequacy of the traditional regulations for the area. The decision to take action by oneself is a kind of "escape" from the intervention of the state and the associated risks and costs. On the other hand, the cooperation between the competing actors to define common standards is dictated by the desire to build confidence in the product or service offered by raising its quality. The standards and operating principles codified in the self-regulatory system by the industry tend to be more detailed and stringent than the current rules.

The possibility of building a self-regulatory mechanism is also dependent on the structure of a given economic sector. In the case of strong competition, limited opportunities for cooperation, too many players may choose to remain outside the system. Its effectiveness directly depends primarily on voluntary cooperation of the many actors.

The advantages of self-regulation include the players' sense of responsibility for the proper functioning of the entire industry as well as reducing the cost of the possible intervention of the state. Another value to consider is the fact that such systems may be used in the areas to which state regulation does not seem appropriate. On the other hand, underlying the voluntary initiatives of this kind, which is in some respects an advantage of such systems, may limit the possibilities to enforce common provisions in the event of violations. In addition, an improperly constructed system can create a self-regulatory red tape, unable to act structures. It also indicates the lack of democratic legitimacy for such forms of regulation, in particular the likely gap between the interests of market players and the public interest.

The second mechanism for co-regulation raises some controversy. Some publications treat the work of social organizations and professionals from public institutions as a form of self-regulation regulated. In spite of some problems with actual highlighting the scope of this term in practice, this type of cooperation is defined as co-regulation and is treated as a distinct theoretical model. These different views largely stem from the fact that co can be broadly defined as a model that combines elements of traditional self-regulation and regulation.

According to the Mandelkern Report (2003), there are two basic types of co-regulation. For the first of them (the initial approach), public institutions initiate the establishment of a mechanism through the legal definition of its main objectives, implementation mechanism and monitoring system. Industry operators have as the task to determine the precise rules on the basis of defined targets. The second type of co-regulation (i.e. the bottom to top approach) is to transform the public sector institutions of self-regulatory mechanism into the existing rules. The foundation of this system are the legal framework defining the objectives, the basic rights, the implementation mechanisms, the review bodies, the manner of financing and the rules monitoring the system. Despite the functioning of the body being formed by *inter alia* the representatives of the industry, the system remains a central entity public body, which controls the right of its functioning.

I'd conclude that co-regulation as opposed to self-regulatory leaves the operational supervision of the system to the authorities. The same rules, standards and sanctions which it contains are gaining greater legitimacy. By that, the freedom of private entities is significantly reduced, which in addition to increased control may carry greater distrust and lower commitment. The creation of the self- and co-regulatory mechanisms is possible in those areas where government intervention is not necessary or when it is a very serious matter. Therefore everything depends on the shape and the structure of the sector. Instead, it seems that the choice between self-regulation and co-regulation in addition to the characteristics of the area is also conditioned by cultural factors. Most self-regulatory solutions for the state to advocate strongly rooted culture are in liberal Great Britain, Ireland and the Netherlands. Other European countries with the political culture imposing state intervention are more in favour co-regulatory mechanisms. In addition, none of these mechanisms are used for areas of political significance such as the safety of citizens. Finally, in practice it is often difficult to make a precise distinction between the above mentioned two models of alternative methods of regulation. The table below illustrates the main theoretical differences between the new alternative and the old mechanisms of the regulation in the media.

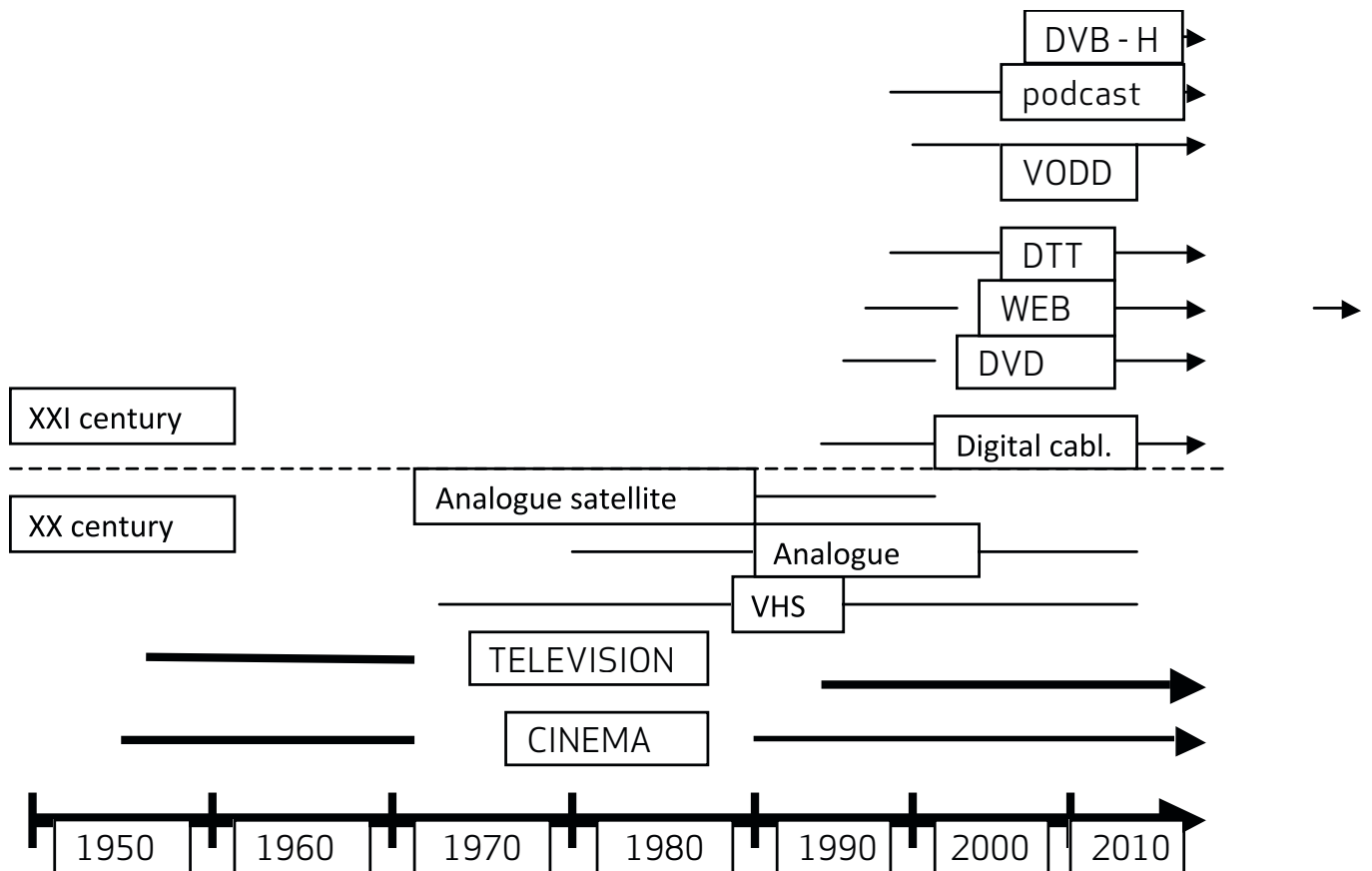
	SELF-REGULATION	CO-REGULATION	TRADITIONAL REGULATION
Role of private entities	Initiating and supervisory actors (entities)	Define the rules and standards based on main objectives developed by public bodies	Use the law
Role of public institutions	Supporting system	The role of supervision and coordination of support	Issuing regulations and controlling their implementation
Tools	Codes of conduct and codes of good practices	<ul style="list-style-type: none"> • general (framework) regulations • codes of conduct and codes of good practices 	Detailed regulations
Supervisory system	Self-regulatory body	Public body	Public body

Source: P. Stepka, W. Kolodziejczyk, 2006

Table 1 - Comparison of the alternative forms of regulation and traditional regulation

IV. Convergence as a driver of new regulations

The phrase *technological convergence* was defined in the 1990s. It was used to describe the mutual infiltration of technologies and services characteristic to the electronic media sector, the telecommunications sector and the new technologies sectors.



The accelerating pace of the new technologies as ways to distribute electronic media content

These processes were first noticed in the late 1970s with the development of video-text and later in computer-based-client-server networks such as those of CompuServe and AOL. The literature of that period uses such phrases as *communications* and *telematique*, which meant the combination of computer and telecommunication technologies. N. Negroponte predicted, at that time, the greatest advancements in the mutual permeation of computer technologies, the printed and electronic media (Mueller, 1999). Later, it was the development of digital technologies that delineated the concept of technological convergence as we know it today. (Carter, 2005). The literature of the 1990s includes many examples of definitions describing the multi aspect and dynamic character of the process. What was focused on was the gradual integration of the previously separate technologies and markets, the electronic, the telecommunications, the internet and the printed media markets. The integration took place in terms of infrastructure, equipment and media content. Simultaneously, the strict demarcation between different media becomes blurred. Negroponte describes this state as “mediumlessness” (Negroponte, 1995).

The phenomenon of technological convergence was analysed by the European Commission in a document, the *“Green Paper on the Convergence of the Telecommunications, Media and Information Technology Sectors, and the Implications for Regulation. Towards an Information Society Approach”*, which was published in 1997. (EC, 1997). Although it was an EU document, its analyses and conclusions can be considered universal. It points out two basic meanings of technological convergence:

1. A group of characteristics of various network platforms which enables the carrying out of various types of services;
2. Consumer’s equipment compatibility such as the telephone, the TV set and the PC (EC 1997).

There is, on the one hand, the creation of infrastructure which enables the distribution of various services, and, on the other, changes in consumer equipment which allow the reception of many new services. This way converging are platforms, services and equipment.

Aside from the multi-level homogenisation process, technological convergence leads to the creation of entirely new services, unknown before, such as IPTV or mobile TV.

According to S. Lax, technological convergence “centres around the embedded computer as processor and store for all manner of media and communications content, with inputs from a whole range of sources and outputs to a similar variety of devices and outlets.”(Lax, 2009). The consequences of this process go beyond the technological sphere and are visible in culture, social relations and, most of all, in economy. Various sectors of the economy are integrating which means that new expansion possibilities are opening up, and multimedia groups are being created, active in various sectors. The power of technological change is responsible for strong economic growth and innovation, as noticed by the European Commission (EC, 2005). Despite a slump on the dotcom market in early XXI century, the process of technological convergence is still considered a major factor determining change in the sector.

V. New regulatory perspectives in convergence era

Convergence is already a reality in the market. The rise in the number of bundled offers (most frequently combined broadband, telephony and IPTV) serves to illustrate the convergence of the telecoms and media markets. In April 2007, of the sample of 1226 broadband offering available in different EU countries, only 13% combined broadband access with telephony and/or television. Two years later, this figure has increased to 27% (Reding, 2009).

EU's regulatory framework for electronic communications adopted in 2002 was itself designed to take account of the phenomenon of convergence. Consequently, the existing framework covers the full range of electronic communications services – and not just telephony or access to internet services – in order to reflect convergence between different transmission media, including broadcasting.

The power of technological change and its consequences for the economy and social life is something to be taken into consideration by the authorities responsible for the institutional/legal ramifications in this sector. The EC, in its announcement from June 1, 2005, stated, “A pro-active policy is necessary in response to the ongoing fundamental technological changes. Digital convergence needs a political one, it is necessary to adjust regulation where there is need, in order to remain consistent with new digital economy” (EC, 2005).

Convergence drastically changes the foundation upon which the traditional regulatory broadcasting regime is based. According to S. G. Verhulst “the analogue model was characterized by scarcity of frequencies and few intermediaries, a one-to-many flow of information, distinctive industry sectors, linear programming, a mediated consumption environment and national boundaries”(Verhulst, 2002;332).

The rise of digital radio and television and the internet has confounded, if not totally eliminated, these traditional understandings of “radio” and “television” broadcasting regulation. According to S.G. Verhulst as shown in Table, digital content is based on the assumption that there is abundance, as opposed to scarcity in the analogue model, and that there are new and different mediation processes in the digital environment. As part of the latter assumption, disintermediation and individual involvement cause traditional mediators to become obsolete (2002; 333).

ANALOGUE MODEL	DIGITAL MODEL
scarcity and few players (duopoly)	abundant players (branding)
one-to-many	many-to-many
distinctive sectors	convergence of sectors
linear programming	non-linear programming (on demand)
mediated consumption environment	disintermediation and individual consumption environment
National boundaries	transnational and global

Table 2 - Regulatory context

Moreover it should be noted that so far the different markets were regulated separately (vertically). This is still the case in countries which have traditional regulatory bodies. However, the advancing process of convergence has led many countries to debate on the issue of regulation reform in this area, in order to enable further development of the market.

In the EU, the first step toward this was the issuing of the Green Paper by the European Commission which encouraged the 15 members to initiate structural changes regarding the regulation of the electronic and telecommunication markets, taking into consideration the process of technological convergence. A large number of different regulatory bodies can be a potential barrier to the development of companies in this field. The European Commission questioned the effectiveness of functioning of separate regulatory bodies in the age of convergence and has proposed three possible scenarios for the future:

Scenario 1: Building regulatory bodies based on already existing structures,

Scenario 2: Establishing a new regulation model for new types of services, which will co-exist with old regulation systems for telecommunications, radio and TV sectors,

Scenario 3: Progressive introduction of a new model effective for all services, traditional and new one.

From the above, the most interesting seems to be scenario No. 3 as it is for the creation of new regulation encompassing old and new services. It is a radical solution but it could also lead to the future creation of institutional ramifications for the sector and an evolution toward regulation taking into account the rule of technological neutrality. It should be noted that the European Commission did not vote on any of the three scenarios leaving it to member states to decide on their own media policy. In the conclusions presented by the European Commission in a special Communication COM (1999), 108 institutions underlined the need for a change of regulation to more horizontal, and one which would differentiate between media content and infrastructure (EC, 1999). The postulate for reforming the regulation model, according to the technological neutrality rule, and stepping away from the vertical regulation model seem to be the key conclusions of the debate.

National regulators are facing different regulatory challenges due to the convergence of telecoms and media: these include margin-squeeze analysis of bundled offers by SMP operators, the revision of must-carry obligations, the use of spectrum and, in particular, of the digital dividend. In this case there are, *inter alia*, several implications for regulatory bodies. For example:

- At what stage you assume the consumer is responsible for their own viewing;
- What future for quantitative regulation in a stage of self-scheduling and PVRs;

- What must always be regulated;
- Which services must be regulated;
- By whom they must be regulated.

Recently as B. Zankova wrote: “Against the backdrop of the dynamic media landscape regulation is changing rapidly searching for new configurations and solutions. Regulators in the media field will also undergo transformations... Under such conditions the regulatory bodies we know today should also pursue adequate structural designs reflecting the multi-dimensional character of the environment. Apparently markets and administrative type of governance will yield to networks and partnerships transcending national borders as the latter can react in a more flexible manner to the shifts in the media system and its enlargement” (Zankova, 2013).

References

Audiovisual Media Services Directive (AVMSD) of EU (2007).

Carter, P.A. (2005), *OECD Roundtable on Convergence*, 2 June.

European Commission (1997) *Green Paper on the Convergence of the Telecommunications, Media and Information Technology Sectors, and the Implications for Regulation. Towards an Information Society Approach*. COM 62, Brussels, 3 December.

European Commission (2005), *Communication to the European Parliament, the Council, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. i2010 European information society for growth and employment*, Brussels, (COM 229 final).

Flew, T. (2008) *Understanding Global Media*, London: Palgrave.

Koosman, J. (2003), *Governing as Governance*, London: Sage.

Kolodziejczyk W., Stepka P. (2006) *Self- and co-regulation in media field*. Warsaw: National Broadcasting Council.

Kleinstauber Hans, J. (2004) *State – Regulation – Media*. OSCE Conference Amsterdam “Guaranteeing Media Freedom on the Internet”, Aug. 27/28.

Lax, S. (2009) *Media and Communications Technologies. A Critical Introduction*. London: Palgrave Macmillan.

Mueller, M.L. (1999) *Digital Convergence and its Consequences*. “The Public/Javnost”, Vol.6, 3.

Mandelkern Group on Better Regulation (2003) final report, November.

Negroponte, N. (2005) *Being Digital*, London: Hodder&Stoughton.

Reding, V. (2009) *Convergence in the Electronic Communications Markets: challenges for the EU Regulatory Policies* CMTs International meeting “Regulation in a convergent environment”, Barcelona, 27 November.

Verhulst, S.G. (2006) *The Regulation of Digital Content* in: *The Handbook of New Media* (Eds L.A Lievrouw and S.Livingstone), London: Sage Publications.

Zankova, B. (2013) Regulation in the new media environment - problems, risk and challenges from the perspective and experience in five European democratic countries. *E-magazine LiterNet*, 2 (159).

CHAPTER TWO

Media Regulation and Digital Challenges

Brazilian Civil Landmark of Internet: collective construction of a regulatory mechanism and democratic discussion

Chalini Torquato Gonçalves de Barros

chalinibarrosgmail.com

Federal University of Bahia, Brazil

Raphael Marinho

raphael.mcm@gmail.com

University of Minho, Portugal

I. Introduction

The need to think of regulatory instruments to guide cyberspace has been forcibly imposed in many countries of the world when technology advances in logic faster than bureaucratic regulatory instruments are able to respond. Alongside this, there has been a number of attempts at economic and political exploitation of a worldwide network that is born free and essentially identified with an informative decentralization potentially capable of strengthen alternative communication channels, enabling the coexistence of a plurality of previously unimaginable discourses. Quickly, speeches multiplied about the democratic potential of the internet as a tool, and ideas of a new public sphere as “virtual agora” could easily be found in parallel talks over skeptics in a similar configuration to traditional discussion between apocalyptic and integrated.

However, the practice that is watched over the years, after the first impacts of the assimilation of new technology, reveals a highly profitable and whose potential for economic exploitation, associated with the possibility of withholding information flows (such as the interception of content private) and the risk of civil rights violation has revealed the need for regulation. Civil society, in some countries of Latin America has exercised the role of required regulatory reformulations aiming prioritizing citizens’ interests and strengthening the democratic character of the Internet.

In case of Brazil, the Civil Landmark of Internet discussion, that is ongoing since 2009, is emblematic of this problem. From the platform Cultura Digital²² citizens could participate in discussions about three normative axes: individual rights, rights of actors, government guidelines. This initiative resulted in the drafting of a bill that was put on public debate again before entering in progress in institutional spheres.

This article presents a theoretical review of authors that deal with democratic theory and the Internet to build a brief overview of the process of constructive discussion civil landmark of internet in Brazil. It is intended, from this, observe the democratic validity of such initiative, unprecedented in a country with little tradition of social participation in policy communication, but that it still faces a lengthy process of effectiveness institutional.

II. Notions of deliberative democracy and the public sphere

The concept of deliberative democracy currently used, according to Gimmler (2001) covers, mostly, a variety of theoretical approaches, even differently, have something in common: the fact highlight the role of open discussion, participation citizen and the existence of an efficient public sphere.

Witschge (2002) also states that the understanding of deliberative democracy should not be uncoupled from the idea of a strong public sphere with intense public debate. The deliberative discussion here is seen as a key factor and should consist of a rational-critical and free speech. Hence prevails, therefore, the best argument from which are formed the opinion and public will.

The theory of deliberative democracy is not necessarily distinct from the ideas proposed by the traditional theory of participatory democracy. For Kim *et. al.* (1999), it is even seen to be the same. Häytiö Tapio (2003), in turn, states that deliberative democracy can be generally defined as an approach that turns to the construction of ideal standards of political deliberation, from which the political decisions should be made based on procedures public reasoning and rational among citizens committed to making collective choices. It is a prerequisite of the legitimacy of the decisions that they come from of judgments and public policy debates in environments consensus reached by majority rule (Häytiö, 2003).

²² Social network maintained by the Brazilian Ministry of Culture and by the National Education and Research Network (RNP). The platform is used to build guidelines for policies digital culture broadly and collaboratively.

However, instead of considering the public consensus, Charles White (1997) notices a sensitive disenchantment of American citizens with respect to representative democracy that neglecting the interests of citizens on behalf of private interests. The desire for a more direct democracy in this scenario becomes evident and, according to him, would not be something new:

The rejection of representative democracy in the name of a more direct democracy is not something new and reflects a persistent tension rooted in American political life since the Constitutional Convention [...] Citizens have become more skeptical about politics in general, and as a result, are abandoning the electoral process at national and local levels (White, 1997: 23-24).

White (1997) asserts that one of the most present discussions about the future of American democracy lies in the potential revolutionary impact that new information technologies would offer to civilian life.

And it is on this kind of hopes that currently “deliberative democracy” and “public sphere” concepts are widely used in academic discourses that are dedicated to the relationship between the emergence of the internet and the possibilities of expanding the forms of citizen participation. The network, increasingly integrated by a plurality, diversity and complexity of public, could be also a new promise of reinvigorating the citizen interest for political affairs, since it makes the worrying decline in political participation observed, example among Americans (White, 2003; Weber, Loumakis, Bergman, 2003).

III. Internet and the public sphere

One of the main arguments about the democratic potential of the Internet is related to their identification with the idea of the public sphere as a space, now set virtually, oriented deliberative free communication between its members. Following a more skeptical regarding the effectiveness of the web to improve democracy, one of the most cited visions in this regard is to Buchstein (1997). He understands that, although in principle provide all the features that are required by Habermas to characterize a public sphere - is potentially universal, accessible, allow freedom of expression and participation outside the traditional political institutions etc. - the internet does not fit the concept properly because fail to accomplish fully with these requirements. In addition, factors such as lack of knowledge of political issues by lay citizens, elite's restricted access to new technologies, and the nature's changing of the public sphere, doesn't occur face to face anymore, so that, these reasons reinforce his argument against the democratic potential of the internet.

Antje Gimmler (2001), in turn, criticizes this skeptical position that underestimates the use of the network. According to the author, Buchstein overestimates the degree of disparity in access to internet (which would not be effectively confirmed by official data) and also shows an exaggerated criticism of communicative interaction that is not based on face to face interaction. In his analysis about the public sphere in the virtual environment, Gimmler, proposes to analyze it in three critical approaches that are usually: the dissociation of the concept of the reality of domination and coercion present there, the statement of the public sphere as manipulative and harmful to the individual judgment and, finally, their structural exclusions.

The author refutes these criticisms arguing that they do not constitute reasons enough to discard the model of the public sphere. On the other hand, will be the proof of what can be considered as fundamental to strengthen the normative and the use of regulatory mechanisms as a basis for the protection communicative structure that ensures institutional dissemination of information, the provision of access and equality of opportunity for participants (Gimmler, 2001).

As opposed to what the most skeptical critics think, the Internet would then, be able to act in strengthening representative democracy, mainly as a complementary tool for citizen participation. However, to preserve this potential it is essential to regulating the environment, following the norm that constitutes the public sphere, so that the rules do not run the risk of being exclusively restricted to the commercial interests of trading.

When analyzing the online forums and public spheres, Lincoln Dahlberg (2001) performs a detailed systematic evaluation of each of the six requirements described by Habermas as parameters for the determination of the public sphere: autonomy, reflexivity, reciprocity, honesty, inclusion and equality. Failure to reach optimal parameters such points, according to Dahlberg (2001), demonstrates the importance of adopting mechanisms to maximize the potential of rational-critical discourse of the internet. And so, could somehow develop his deliberative promise.

The use of the public sphere concept as a parameter is, however, refuted by Jodi Dean (2003) who states that notion is not only inapplicable to the internet, but also detrimental to practice democracy under conditions of contemporary techno-culture. She said with the complexity that characterizes the communicative capitalism involves a power relationship that requires a refinement of the way of thinking about the internet as a public sphere. As her alternative view, the author considers the potential for a political architecture rooted in the notion of networks through which to center the democratic practice of conflict and contestation and within communicative capitalism (Dean, 2001).

Access to information and communication technologies represent materialized in a flood of images and shows that far from reducing disparities in wealth distribution, allow the emergence of new forms of freedom, undermine opportunities policies, increasingly invading areas of everyday life under terms of market and consumption (Dean, 2003: 103).

In response to the failure of public sphere theory to encompass the complexities of transnational techno-culture in the information age, it then proposes a shutdown this idea on behalf of the adoption of a more complex notion of civil society. This proposal, in turn, seeks to recognize the existence of inequalities, exclusions and competitions rational characteristics of connected societies in the era of so-called globalization, assuming it as a space of social interaction, cultural and political distinct (although showing inter-connections) of State economy, but including also institutions such as family, school, neighborhood, media, church, police and activist groups (Dean, 2001). Unlike the public sphere that limits rational political discussion among people who respect each other, the concept of civil society is part of a political theory able to recognize that policies are established on unequal exchange between people and actors who have fundamentally different reasons, thus a dynamically provoking reality.

The emergence of an intermediate understanding of the virtual public sphere as a complement to the civic comes to be presented by Marques (2006). According to him, the line of argument that fits between the two poles of theoretical disputes around the theme “Internet and the public sphere”, sees this scenario “as a place for discussions of different natures (some more serious, some not so much), but no greater feasibility of combining the full deliberation, the decision regarding the effective implementation of public policies” (2006:172).

Thus, the formation of nuclei of spontaneous conversation non-institutionalized fits in which Habermas admitted as a public sphere of civil area where prevails not a decision making atmosphere, but essentially a tool to aid in the formation of opinions. “The Internet is more useful in terms of opinion formation than at the level of decision making” (Buchstein, 1997: 260).

We must consider, then, that the role of the public sphere should be directed to the amplification of social concerns through public communication since it alone would have a much more limited ability to solve social problems. Ie, its social importance is to “draw the attention of the parliamentary domain and guide their decision in this or that direction” (Gomes, 2008). Hence we can understand that:

in the center of the discussion about the public sphere, are the processes by which they are formed collective opinion and will [...] The processes by which they are formed not only become democratically justified belief and common will, they are also a source of legitimacy for the production of policy-making in general, the law and public policy in particular (Gomes, 2008).

When not generate that kind of return, the trend is your greatest contribution is identified with the strengthening of citizenship, as it allows greater political integration among citizens, assisting in their critical maturation as voters, as they rarely their consensus reach to represent reflection on effective policy decisions. For better understanding of this problem we will observe the case of the discussion of the Brazilian Civil Landmark of Internet, held since 2009.

IV. The Civil Landmark of Internet discussion in Brazil

Known as the Civil Landmark of Internet in Brazil, the process of public mobilization began in 2009 and comes from an initiative of the Ministry of Justice and Law School of Getulio Vargas Foundation in Rio de Janeiro, and still goes on process of deliberation and vote in the Chamber of Deputies. Until that moment, were ongoing about 26 proposals for the regulation of the internet in Congress, and one in particular caught the attention of civil society: The PL84/99 of Senator Eduardo Azeredo, which became known as “digital gag”.

Among the most controversial points, was the criminalization and mandatory identification of internet users with the custody of shipping records by providers. Since then the Ministry of Justice starts a public consultation process through the internet. The aim was to produce a bill with the participation of various segments of civil society to be an alternative to existing proposals in Congress.

The consultation stage on the internet takes place between October 2009 and May 2010, totaling 90 days, through the blog “Civil Landmark of Internet”. Here, citizens could express their opinions openly and decentralized ways on blogs as much as on social networks. This step was divided into two phases.

The first phase lasted little more than 45 days, from October 29 to December 17, 2009, and aimed to discuss the general principles of law, which were inspired by a resolution of the Brazilian Internet Steering Committee (CGI).²³ The document called “Principles for Governance and use of the Internet in Brazil” has 10 topics covering issues about freedom, human rights and technical issues of the network, such as neutrality, non-imputability and functionality.

The order of the discussion was guaranteed through thematic axes, in which participants were organized according to topics: individual and collective rights, responsibilities of the actors; government guidelines. All actors involved in the process could comment on each point, and add new suggestions and vote on interventions already published. In this period were recorded about 800 comments that were systematically categorized and reflected in the first version of the bill, giving birth then, to the second phase which aimed to discuss the first draft of the bill.

In this second phase, a debate much more specific took place directly on the articles of the draft project. This resulted in over 1,200 comments from individuals, civil society organizations, companies, cultural associations and domestic and foreign technology as-

²³ Available in Portuguese on the website of CGI: <http://cgi.br/regulamentacao/resolucao2009-003.htm> Accessed January 20, 2013.

sociations. This diversity of actors is one of the main arguments for the legitimacy of the bill and validity of the democratic process.

In the process of deliberations the organizing committee arranged the guidelines so that the comments were taken into consideration. The first criterion was the qualification of the comments. For this, the blog did not work on the logic of chats and not as conventional discussion forums, i.e., the relationship would not question, answer and replicas but based on fundamentals and positions in direct dialogue with the principles.

According to the Report of Internet Policies: Brazil 2011 (Vargas, January, 2012), the Civil Landmark was didactically divided and emphasizes that there are fundamentals, principles and objectives that would guide the law. The fundamentals are the recognition of the world perspective; human rights and citizenship in the digital media, the popularity and diversity, openness and collaboration, free enterprise, free competition and consumer protection.

Such foundations guiding the general principles that are related to the guarantee of freedom of expression, communication and manifestation of thought, under constitution; privacy protection, the protection of personal data, and ensuring the preservation of net neutrality, protection of stability, security and functionality of the network, through measures consistent with international standards and by encouraging the use of best practices; accountability of agents according to their activities in accordance with law, and finally, the preservation of the participatory nature of network.

From these foundations and principles, the law also establishes goals that are promoting the right Internet access to all citizens, the promotion of access to information, knowledge and participation in cultural life and the conduct of public affairs, the promotion innovation and fostering the widespread diffusion of new technologies and usage and access models, and promoting adherence to open standards technology that enable free communication, accessibility and interoperability between applications and databases.

The determinations of the Civil Landmark of internet can be divided into (Vargas, January, 2012):

User rights and guarantees: in many ways the Brazilian Landmark Civil of Internet is innovative and different from global trends, he seeks freedom and full citizenship in the network. An example of restrictive legislation and reduction of human rights is the Hadopi law (*Haut autorité pour La Diffusion des Oeuvres et la Protection des droits sur Internet*) of France, which provides for suspension of the connection in case of violation of copyright law. For the Brazilian suspensions access cases are completely vetted, except for lack of payment, which is completely different of the Hadopi law.

Responsibilities of providers: they are in a key position, because they are intermediates in the process of communication between the user and the Internet, giving them power over traffic and record all network users. This power puts them as cornerstones for vari-

ous cases of violation of the law, however it is necessary to restrict their power as well as protect them from undue accountabilities so that they do not have the power to withdraw any publication unless order court and well as are not penalized by any user action. However, the Landmark Civil provides intermediaries' penalty if is not fulfilled the court order for removal of content. If content is considered inappropriate by law, the site must remove it from the air, otherwise will also be penalized. Archiving of records by providers who, according to Article 5 in section IV, is the "set of information regarding the date and time of beginning and end of an Internet connection, its duration and the IP address used by the terminal for sending and receiving packet data ", it is essential to guarantee the rights of citizens and is directly related to the liability of providers. As the law is passed, it is their duty to keep for a period of one year such data so they stay available for any request court.

Network Neutrality: This is undoubtedly one of the most controversial aspects of the law, because it involves the equal treatment of all data flowing on the network. Since the approval of the law, will not be allowed to distinguish the content and neither the users under any circumstance, ie, providers may even offer a diverse band, however cannot distinguish, in contract plan, site access, applications and neither block or limit the access speed.

Performance of the government: it his competence the power to establish transparent, democratic, collaborative mechanisms of governance, and encourage digital inclusion, reducing inequalities between the different realities of the country in access to and use of technologies.

At the end of the stage of deliberation directly with citizens, the Civil Landmark of Internet was brought into the Chamber of Deputies in August 2011 where the discussion goes on until nowadays. The discussions are still ongoing due to obstacles arising mainly on topics that relate to neutrality network, because lies directly on the interests of telecommunications companies. Nowadays, in Brazil, mobile operators, for example, sell Internet access strictly according to the packages available for businesses. Each package entitles access to applications and different pages according to the amount of data needed for access, so that the operator can interrupt the user and restrict navigation in accordance with these packages.

Another controversial aspect of the project is related to the Brazilian Penal Code predicts as accountability as a third part. According to this code in specific situations people can legally take responsibility for others (such as children, for example) due to spe-

cific conditions that prevent them from self-represent and been represented in court by their parents or guardians at an offense.

This logic directly affects the functioning of large portals with Facebook, Youtube, Google and many others. According to the project the user is fully responsible for the content posted, however, if a publication is questioned in court, the portals have the obligation after official notification to withdraw content of the air, otherwise also become legally responsible for publishing responding the content.

Besides the controversial points of the project, there are some proposals that were put after the proceedings in the first stage. An example is the debate about a possible regulator of the Internet. On May 31, 1995, with the arrival of the Internet in Brazil, was created from a need to involve participation from the beginning of society with regard to the Internet, the Internet Steering Committee which is an initiative of the Ministry Communications and the Ministry of Science and Technology.

This committee, however, does not aim to regulate the use of the Internet. It was created to coordinate and integrate Internet services in Brazil, besides promoting the technical quality, innovation and dissemination of services, all of this is based on citizen participation. As there are no models of regulators, the National Telecommunications Agency (Anatel), who currently works as a telecommunications regulatory agency in Brazil, intends to act in the regulation the Internet as well.

Although they are few, the points of disagreement and controversy about landmark civil are very complex. This happens because it affects the core of issues involving economic power and the ways of information production and distribution. This bill is currently being processed as PL 2.126/2011 between the House of Representatives and Senate for nearly three years.

V. Final considerations

After a new online public consultation and holding three public hearings in person in 2012, initiated by the House of Representatives, in this moment the reporter has published its opinion and the final report was released, but the voting has not yet occurred, officially because of lack of quorum in the Special Commission (Sampaio *et. al.*, 2013).

Such sluggishness compromises the observance to the advancement of deliberative democracy that was present in the first stage of the process, when a legitimate discussion took place with the participation of various segments of civil society, a climate of respect and cordiality, perhaps near materialization rules of a public sphere.

Nevertheless, one should note that, as seen in the theoretical approach, seems to be slightly valid a public consultation, even if very well made, involving society in the end, if it does not generate effective results in approved policies. Though it may be framed as a

considerable advance, Brazilian Civil Landmark of Internet runs the risk of never becoming law and fall into the same limbo various legislative discussions on communication in Brazil. Apart from strengthening critical citizens who participated in the online discussions, the Civil Landmark also serves as parameter to guide the actions of activists who advocate regulating the internet as a way of ensuring its democratic character. One example is the campaign “Broadband is your right” which proposes a different model of public concession to Internet companies and has as main objective to universalize broadband (speed up to 1.5 Mbps) and to establish goals for the diffusion of access (quality) internet throughout Brazil.

In this sense, it is understood that, although it faces difficulties in effecting policy, the Brazilian Civil Landmark of Internet reflects a democratic advance in character of dialogue with civil society over political communication. It is an interesting and worthwhile experience in the Brazilian context, but that point needs improvement, enhancements and reformulations of dialogue with institutional sphere so that others future experiences have more concrete democratic validity.

References

- Buchstein, H. (1997) "Bytes that Bite: The Internet and Deliberative Democracy". *Constellations*, 4(2), p. 248-263.
- Dahlberg, L. (2001) "Computer-Mediated Communication and the Public Sphere: A Critical Analysis". *Journal of Computer-Mediated Communication*, 7 (1).
- Dean, J. (2003) "Why the net is not a public sphere". *Constellations*, v. 10, n. 1, p. 95-112.
- Gimmler, A. (2001) "Deliberative democracy, the public sphere and the internet". *Philosophy & Social Criticism*, 27(4), p.21-39.
- Gomes, W. (2008) "Esfera pública política e comunicação em Direito e Democracia de Jürgen Habermas". In: Gomes. W; Maia R. M. (2008) *Comunicação e Democracia: problemas e perspectivas*. São Paulo: Paulus.
- Häyhtiö, T. (2003) "Can Virtual Spaces Become Political Public Spheres? The Internet Forums of the City of Tampere". *Paper presented in the international seminar 'Scanning for the Future' in the Finland Futures Research Centre, 5-6 June*.
- Kim, J.; Wyatt, R.; Katz, E. (1999). "News, Talk, Opinion, Participation: The Part Played by Conversation in Deliberative Democracy". *Political Communication*, 16, p. 361-385.
- Marques, F. (2006). "Debates políticos na internet: a perspectiva da conversação civil". *Opinião Pública*, 12 (1), p. 164-187.
- Sampaio, R., Bragatto, R., Nicolás, M. (2013) "Inovadora e democrática. Mas e aí? Uma análise da primeira fase da consulta online sobre o Marco Civil da Internet". *Anais. V Congresso da Compólitica*. UFPR, Curitiba, Paraná.
- Vargas, F. G., & Janeiro, C. (2012) *Relatório de políticas de Internet: Brasil 2011*. São Paulo: Comitê Gestor da Internet no Brasil.
- Weber, L., Loumakis, A. e Bergman, J. (2003) "Who participates and why?: an analysis of citizens on the internet and the mass public". *Social Science Computer Review*, 21 (1), p. 26-42.
- White, C. (1997) "Citizen Participation and the Internet: Prospects for Civic Deliberation in the Information Age". *The Social Studies*, 88, p. 23-28.
- Witschge, T. (2002) *Online Deliberation: Possibilities of the Internet for Deliberative Democracy*. Paper submitted to Euricom Colloquium Electronic Networks & Democratic Engagement, 2002.

Websites

Marco civil da Internet (2011). Available in Portuguese on: http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=63DFFD72D68389A112225FB2A985EB8A.node2?codteor=912989&filename=PL+2126/2011. Access: 5 August 2013.

Pressão virtual e regulamentação digital brasileira: análise comparativa entre o Marco Civil da Internet e a Lei Azeredo

Ivan Paganotti²⁵

ipaganotti@usp.br

University of São Paulo, Brazil

I. Introdução

Uma das questões centrais ao debate sobre as formulações de políticas públicas discute justamente os processos pelos quais os sujeitos podem debater e tomar decisões democraticamente. Por um lado, esse problema pode ser encarado pelo foco que procura otimizar os resultados a partir da restrição do espaço de debate aos envolvidos – e, dentre eles, eleger os mais capazes para tomar essas decisões. Durante a consolidação do campo de estudos de comunicação, no início do século XX, Lippman (2010) foi um dos expoentes no debate não só sobre políticas de comunicação, mas também sobre o acesso público às esferas de decisão. Entretanto, o espaço restrito reservado por Lippman para o debate público e o dirigismo implícito em sua defesa de que “para serem adequadas, as opiniões públicas precisam hoje ser organizadas para a imprensa e não pela imprensa” (Lippman, 2010: 42) suscitam críticas aos métodos e aos resultados dessa proposta:

Since nobody can take an interest in all the issues, the ideal outcome would be for those directly involved in a dispute to reach agreement, the experience of “one who is party to a cause” being fundamentally different to the experience of someone who is not. For Lippman the inevitable conclusion was that the democratic ideal could never, on account of excessive ambition, lead to anything but disappointment and a drift toward forms of invasive tyranny. So it was necessary to “put the public in its place”

²⁵ Doutorando em Ciências da Comunicação pela Universidade de São Paulo (PPGCOM-USP) sob orientação da Profa. Dra. Mayra Rodrigues Gomes com bolsa CAPES, membro do “Observatório de Comunicação, Liberdade de Expressão e Censura” (OBCOM-USP) e do “Grupo de Estudos de Linguagem: Práticas Midiáticas” (Midiato/ECA-USP). E-mail: ipaganotti@usp.br

in both senses: remind it of its obligation to behave modestly and give it a seat in the grandstand, as a spectator. (Bensaïd, 2012: 34-35)²⁶

Entretanto, talvez seja possível resgatar o público desse papel passivo de espectador e reconsiderar outras possibilidades mais abertas à sua participação ativa. Uma abordagem diversa desse foco restritivo pode ser vista por outro prisma, que procura abrir o espaço de debate para um maior número de tomadores de decisão. Essa segunda abordagem encontrou novo fôlego nos processos de abertura política e econômica dos anos 1990 que foram acompanhados pela emergência de um novo espaço de debate virtual e globalmente conectado por redes digitais, como proposto pela ciberdemocracia (Lévy, 2003):

A democracia (no seu aspecto de *isonomia*) não só confere *iguais* direitos aos seus cidadãos, assim satisfazendo a dignidade destes, como (no seu aspecto de *autonomia*) também é o regime que encoraja um *pensamento coletivo da lei*, isto é, *traduz a inteligência coletiva em política*. (Lévy, 2003: 18)

Ao contrário da primeira resposta, a proposta de Lévy procura utilizar dos potenciais do espaço de conexão em rede e permitir aos indivíduos o acesso ao debate público em iguais condições (*isonomia*), ao mesmo tempo em que os responsabiliza pela autogestão dessa construção coletiva (*autonomia*).

Talvez um dos locais mais privilegiados para avaliar a tensão entre essas duas propostas seja justamente a internet – e, particularmente, o debate sobre os projetos de regulação da rede. Por um lado, encontramos propostas que tentam apresentar preocupações de setores da sociedade receosos sobre as dificuldades em combater as ameaças de ataques em um espaço ainda pouco regulamentado e com práticas e códigos igualmente opacos para alguns de seus usuários menos experientes. Por outro lado, alguns espaços abertos nessa própria rede para a participação dos usuários – ou ocupados por eles – permitem a expansão do debate e a incorporação de sugestões dos próprios internautas sobre uma dinâmica que afetarà as condutas na rede com as novas regulamentações sugeridas.

²⁶ Tradução livre do autor: “Como ninguém pode interessar-se por todas as questões, o resultado ideal seria que os diretamente envolvidos em uma disputa cheguem a um acordo, visto que a participação de “alguém interessado em uma causa” é fundamentalmente diferente da experiência de alguém que não é. Para Lippman, a conclusão inevitável foi que o ideal democrático não pode nunca, devido a ambição excessiva, levar a nada além de desapontamento e desvios que permitam formas de tirania invasiva. Então, era necessário “coloca o público em seu lugar”, em ambos os sentidos: lembrá-lo de sua obrigação em se comportar modestamente e colocá-lo em seu assento na plateia, como um espectador” (Bensaïd, 2012: 34-35).

Entretanto, a abertura ao debate público na rede não significa que os resultados dessas discussões resultem em mudanças políticas diretas na regulação da internet. Como será visto nos casos avaliados a seguir, outras estratégias tradicionais adotadas pelos tomadores de decisão – como a restrição dos canais de aprovação como método de controle da concomitante abertura de propostas, além da resposta pontual à emergência de casos chocantes, relegando as causas estruturais de sua eclosão para debates mais complexos e sempre adiados – continuam a predominar em algumas esferas de decisão pública. Entretanto, os novos canais que foram ocupados podem ainda configurar-se como pontos de apoio para maior visibilidade das demandas latentes e instrumentos de pressão para a incorporação de seus resultados e de processos mais abertos no debate público.

Para avaliar como os mecanismos de tomada de decisão são tensionados no debate sobre a (auto-)regulação da rede, esta pesquisa analisa propostas legislativas brasileiras de regulamentação da internet, comparando seus princípios, seus processos de formulação, além da pressão e da participação dos usuários afetados. O mais antigo desses projetos de lei sob avaliação do Congresso Brasileiro, conhecido como Lei Azeredo (PL-84/99) em homenagem ao ex-senador do PSDB que o criou, criminaliza práticas como invasão de sistemas digitais, divulgação de dados privados e difusão de vírus – crimes que não apresentavam tipificação explícita no antigo código criminal brasileiro. Esse projeto atraiu polêmica por seu caráter punitivo e pelo temor de que seus artigos poderiam dificultar a liberdade de expressão, a privacidade e o anonimato dos usuários na rede.

Na contracorrente, o governo federal brasileiro propôs posteriormente o Marco Civil da Internet, um projeto que pretendia determinar os direitos dos usuários, como o acesso à internet de banda larga e garantias de neutralidade nas condições de velocidade de tráfego – considerados como prioridade antes da definição das punições dos crimes virtuais. Esse segundo projeto pretendeu também ser um marco em seu formato de formulação: foi apresentado em site para consulta popular com a possibilidade de discussão, crítica e complementação pelo público interessado.

No início de 2012, ecoando a reação do público norte-americano que enterrou a proposta legislativa do *Stop Online Piracy Act* (SOPA) por meio de vasta mobilização de usuários, entidades e empresas que operam na rede, a Lei Azeredo perdia espaço ante o Marco Civil. Entretanto, esse cenário foi alterado devido a um caso de violação de privacidade que atraiu a atenção nacional e polarizou o debate: fotos nuas da atriz brasileira Carolina Dieckmann foram divulgadas em diversos sites após seu computador ser invadido. A presente pesquisa pretende avaliar como a notícia e a reação da atriz (que procurou os meios legais para impedir a divulgação das fotografias e reparar os danos à sua imagem) deram novo fôlego para o projeto contra os ciber-crimes, refletindo sobre como o caso pode afetar o marco civil coletivamente construído.

Para isso, é importante, inicialmente, refletir sobre o potencial da rede em construir um espaço de debate sobre propostas de intervenção sobre a própria dinâmica da internet,

apontando os mecanismos de regulação de um local que nasceu sob o signo da liberdade, mas que cada vez mais passa por intervenções de controle – por vezes nascidas da própria dinâmica da rede e de seu potencial de autorregulamentação, ou, outras vezes, devido aos receios exteriores sobre suas ameaças. A proposta de Lessig (2006) sobre o código de programação como lei – tanto como delimitação de condutas possíveis, mas também como mecanismo de autogestão de suas alterações – será discutida para avaliar os interesses envolvidos nas transformações da rede e nas propostas de controle legislativo e informático sobre a internet. A segunda seção a seguir também mostrará como os ambientes de grande interação social propiciados pela web 2.0 abrem espaço para resistência contra ameaças de controle externo, como sugerido por Zuckerman (2007), e podem criar, como dano colateral, maior consciência dos participantes envolvidos justamente nos casos em que os usuários percebem que suas liberdades são ameaçadas.

A terceira seção dessa pesquisa descreve os processos de preparação dos projetos de lei mencionados anteriormente – a Lei Azeredo, o Marco Civil da Internet e a Lei Carolina Dieckman – analisando como cada um reflete facetas distintas de seu contexto e procura responder a anseios diferentes do público usuário da rede, propondo uma análise comparativa das propostas, avaliando seus princípios, suas circunstâncias, seus mecanismos de formulação e sua aprovação. Essa análise comparativa dos projetos a partir de seus princípios, diretrizes e processos de formulação permitirá esboçar, por fim, algumas considerações sobre a dinâmica em que emergem e são discutidas as propostas de intervenção e controle sobre a rede – trazendo à tona espectros que ainda ameaçam a jovem democracia brasileira.

II. O Código e a Lei: da legislação que comanda às normas que condicionam

Conectando os indivíduos de todo mundo em uma só rede, a internet funciona, antes de mais nada, como um código – e, como todo código, lembra Lessig (2006: 5), o da rede determina as possibilidades de conduta em sua estrutura. Ao defender que “código é lei”, Lessig (2006: 1) destaca que, em certo sentido, há um mecanismo regulatório sobre o que é possível ou impossível inscrito na própria arquitetura e nos programas que garantem o funcionamento da rede.

Entretanto, destaca Lessig, o efeito regulador do código é ambíguo, por ser ao mesmo tempo mais forte e mais flexível do que as leis. Por um lado, é mais forte que a lei porque determina – como a física ou a arquitetura – o que pode ser feito: ao contrário da legislação, que condiciona os comportamentos indesejados à punição (é proibido matar, mas qualquer um ainda pode ser um assassino, ainda que nesse caso corra o risco da punição) o código limita o possível, e não só o indesejado; nesse sentido, qualquer um pode enviar

um e-mail, mas não é possível trazê-lo de volta, uma vez enviado, com minha própria vontade, visto que isso não é permitido pelo código. Por outro lado, o código digital encontra certa flexibilidade: pode ser alterado com facilidade, permitindo rápidas e drásticas mudanças do horizonte de possibilidades de seus atores (Lessig, 2006: 6) – como, por exemplo, a criação de filtros nos e-mails que permitem ao usuário selecionar o que desejam ver e ocultar o indesejado.

Além disso, não podemos negar que o código da rede também pode ser diretamente influenciado por – e influenciar – novas leis, que condicionam o que os programadores e indivíduos possam ou não fazer. Assim, além da arquitetura própria ao código, outras instâncias – como as leis e as normas, sem contar o mercado – condicionam as condutas na rede (Lessig, 2006: 123). Dessas outras esferas, vale a pena destacar, inicialmente, a diferença já apontada entre leis e a arquitetura do código, relacionando essas duas instâncias com as normas: ao contrário das leis e das arquiteturas, que punem e condicionam as condutas, as normas são ainda mais flexíveis, e envolvem práticas consideradas como adequadas ou não por diferentes atores, em circunstâncias distintas – que podem resultar na valorização ou desprezo por parte dos pares em relação às condutas possíveis, esperadas, desejadas ou estimadas.

Lessig destaca, com isso, que a arquitetura do código da rede pode não só propiciar um novo espaço para debate das normas e leis que influenciam a vida dos indivíduos conectados pela rede, pois pode haver também o condicionamento do que é possível pelos programadores ou pelos usuários da internet através da sanção legal: “The idea – and even the desire – that the Internet would remain unregulated is gone” (Lessig, 2006: IX)²⁷. Ainda assim, como a rede pode ser controlada por mecanismos externos – e como seus usuários podem influenciar esse debate ou até mesmo resistir ao controle?

Uma resposta à primeira parte dessa pergunta pode ser encontrada no próprio Lessig (2006: 337), “lawmaking happens when special interests benefit. It doesn’t happen when special interests oppose”²⁸ – e, na rede, os interesses podem ser evidenciados e encontrar novos canais para sua visibilidade, como será discutido nas seções a seguir. Quanto à influência e à resistência, elas também podem fluir da rede para a política passando por temas tão inesperados quanto banais devido à característica socializante da rede, como sugere Zuckerman (2007).

Ao contrário das plataformas tradicionais da web 1.0, que foi criada para a troca de informação entre militares, pesquisadores, hackers e, posteriormente, expandiu seu públi-

27 Tradução livre do autor: “A ideia – e até mesmo o desejo – de que a internet permaneça sem regulação já não existe mais” (Lessig, 2006: IX).

28 Tradução livre do autor: “leis são aprovadas quando beneficiam interesses especiais. E isso não ocorre quando interesses especiais se opõem” (Lessig, 2006: 337).

co e seus usos em resposta aos interesses de comunidades de usuários e da exploração comercial (Castells, 2003), as novas plataformas da web 2.0 focam primordialmente a interação entre seus usuários (Zuckerman, 2007).

Por tratarem principalmente da socialização, a visibilidade e a credibilidade dos usuários passam a ser questões mais prementes do que o domínio das ferramentas e do código estrutural, permitindo que redes de interesse multitemáticas surjam para compartilhamento e interatividade de novos públicos – que não precisam mais de grandes conhecimentos de programação para poder usar de plataformas como as redes sociais, blogs ou plataformas de publicação de vídeos e fotos. Além disso, a abertura para o comentário público garante a persistência do questionamento, da contestação e da sugestão que já faziam parte da rede desde a criação da internet, mas são expandidas com as novas plataformas da web 2.0. Esse novo potencial – que, evidentemente, só foi possível pelas mudanças no código da rede – permitiu transformações bastante surpreendentes no comportamento dos indivíduos, segundo a avaliação de Zuckerman (2007):

[...] while Web 1.0 was invented so that theoretical physicists could publish research online, Web 2.0 was created so that people could publish cute photos of their cats. But this same cat dissemination technology has proved extremely helpful for activists, who've turned these tools to their own purposes (Zuckerman, 2007).²⁹

Provocadora já em seu nome, a chamada “teoria do gatinho fofinho” [*cute cat theory*] sobre ativismo digital proposta por Zuckerman também procurou seguir seu objeto de análise – as plataformas interativas da web 2.0 que abrem novos caminhos para mobilização e compartilhamento – ao adotar justamente esses canais para divulgar suas hipóteses: ao invés de publicar seus achados em um livro ou em um de seus artigos acadêmicos, o pesquisador preferiu apresentar sua pesquisa em palestras difundidas no YouTube e em *posts* no seu próprio blog (Zuckerman, 2007).

Como sintetizado na frase acima, plataformas que propiciam a troca de conteúdos mundanos e despolitizados (como as fotos de gatos fofos) – grande parte da interação na rede e foco principal da maioria dos usuários – criam espaço que pode ser apropriado simultaneamente para mobilização política. Da mesma forma, nos países em que há controle da expressão em meios mais visados (como a mídia impressa ou portais na internet), pode haver um efeito manada de produtores e públicos para outros veículos (como blogs, plataformas de vídeo ou redes sociais) mais difíceis de controlar, abrindo espaço para contestação clandestinamente latente. Nesse cenário, as autoridades – públicas ou

29 Tradução livre do autor: “[...] enquanto a web 1.0 foi inventada para que físicos teóricos pudessem publicar suas pesquisas online, a web 2.0 foi criada para que as pessoas pudessem publicar fotos fofas de seus gatos. Mas essa mesma tecnologia de disseminação de gatos se mostrou extremamente vantajosa para ativistas, que usaram essas ferramentas para seus próprios propósitos” (Zuckerman, 2007).

privadas – que procurarem controlar essas novas plataformas não enfrentarão somente as dificuldades técnicas de sites de compartilhamento descentralizados; ao procurar bloquear o acesso total a essas páginas, podem evidenciar as práticas de controle que poderiam permanecer implícitas para a maioria dos usuários que somente compartilhavam conteúdos despolitizados, criando novos insatisfeitos (Zuckerman, 2007).

O risco do controle dessas novas plataformas não é novidade. A atração pelo proibido e a migração para novas mídias como válvula de escape para a censura já foram identificadas em estudos sobre períodos tão remotos como a França pré-revolucionária, quando a grande demanda popular por livros proibidos pelos reis franceses no século XVIII levou milhares de leitores a trilharem o caminho das leituras moralmente perniciosas – como os relatos libertinos – para a contestação política (Darnton, 1998: 31). Seja nas livrarias clandestinas da Paris do século XVIII ou nos blogs e redes sociais bloqueados nos últimos dias da ditadura de Hosni Mubarak no Cairo em 2011, as tentativas de controle aumentam a visibilidade da opressão por parte dos usuários afetados, canalizando a indignação para outras vias – das páginas impressas ou virtuais para cafés ou mesquitas e, finalmente, as ruas.

Devido à própria dinâmica de compartilhamentos e ao policiamento das ameaças à liberdade de expressão, muitas tentativas de controle da rede acabam por sofrer um revés indesejado por parte dos que tentam ocultar publicações indesejadas, atraindo ainda mais atenção sobre o que se procura bloquear. Esse fenômeno muitas vezes é chamado pelos próprios usuários das redes como “efeito Streisand” (Cacciottolo, 2012), em alusão à frustrada tentativa da atriz Barbra Streisand de bloquear em 2003 imagens de sua casa na Malibu, publicadas como parte de um projeto fotográfico – <http://www.californiacostline.org> – que registra ocupações imobiliárias da costa californiana. Como resposta à ameaça de processo movido por Streisand, o site que divulgava a imagem de sua casa tornou-se um sucesso instantâneo na rede, atraindo tanta atenção que levou internautas a batizarem esse fenômeno com o nome da atriz.

No Brasil, três episódios recentes também envolveram atrizes e tentativas de controle de suas imagens. Entretanto, esses casos atraíram ainda mais atenção do público por relacionarem-se com a expressão da sexualidade de três mulheres consideradas, em diferentes momentos, como representantes icônicos de traços da feminilidade brasileira. O primeiro deles foi a recusa do Supremo Tribunal de Justiça (STJ), em junho de 2012, em obrigar o site de buscas *Google* a restringir pesquisas feitas por usuários que buscassem pelo termo “pedófila” atrelado ao nome da apresentadora de TV Xuxa Meneghel. Essas pesquisas permitiam aos usuários da rede acessar páginas sobre o filme “Amor Estranho Amor”, (1982, dir: Walter Hugo Khouri), no qual Xuxa atua em cenas eróticas com um menino³⁰. Ao procurar evitar que o público tenha acesso ao filme, Xuxa acabou por atrair

30 A íntegra do processo REsp 1316921 está disponível em: <http://www.stj.jus.br/webstj/processo/justica/detalhe.asp?numreg=201103079096>

ainda mais atenção sobre o caso, mas a justiça brasileira, nesse caso, decidiu por privilegiar o direito social à informação em detrimento da privacidade de um indivíduo.

O oposto ocorreu com os outros casos avaliados nesta pesquisa. Em janeiro de 2007, um encontro íntimo da atriz Daniella Cicarelli e Renato Malzoni em uma praia na Espanha foi filmado e divulgado em diversos canais internacionais, até ser reproduzido no site de compartilhamento de vídeos *YouTube*. Na época, o *YouTube* ainda engatinhava e não havia nem completado seu segundo ano de funcionamento, mas o vídeo se tornou um sucesso tão grande que passou a incomodar a atriz, indisposta pela sua intimidade continuar a ser violada. Seguindo o pedido do casal, o juiz Lincon Antônio Andrade de Moura, da 23ª Vara Cível de São Paulo, com base em decisão da 4ª Câmara do Tribunal de Justiça do Estado, determinou em 5 de janeiro de 2007 que o acesso ao vídeo deveria ser proibido. Porém, uma dificuldade já antevista pela linha de raciocínio de Zuckerman (2007) acabou se impondo: como proibir um vídeo que poderia ser rapidamente replicado em novos endereços na plataforma do *YouTube*? A criativa solução encontrada pelo juiz atraiu a fúria dos internautas brasileiros ao proibir o acesso a todo o acervo do site do *YouTube* para os usuários que acessassem suas páginas por meio dos provedores IG, IBest e ou BrTurbo – o que representava, na época, a mais de 5 milhões de internautas brasileiros (Zimmermann, 2007).

Esse caso mostra, em primeiro lugar, que o mecanismo de controle e imposição do poder de censura se torna acessível para quem se sentir incomodado – como Cicarelli – e possibilita impor sua vontade sobre a conduta alheia – tolhendo o acesso ao vídeo inconveniente. Por outro lado, a resistência contra esse poder evidenciado pela proibição desproporcional revelou-se com a revolta de milhares de internautas e a crítica da imprensa em relação à decisão judicial, que incluiu também ataques contra Cicarelli: diversos usuários da rede reprovaram o que foi retratado como uma tentativa de violar o direito de milhões de usuários de acessarem diversos vídeos que não tinham qualquer relação com as suas imagens. A modelo precisou retratar-se, pedindo desculpas aos usuários que se manifestavam contra a censura, e a decisão draconiana foi posteriormente revertida (Muniz, 2007), revelando a porosidade dessa medida de controle, fragilizada ante a força dos indivíduos que resistiram e procuraram também exercer sua prerrogativa de crítica em relação ao comportamento alheio (do juiz e de Cicarelli) que consideraram inadequado.

Os dois casos acima demonstram a insegurança jurídica do ciberespaço brasileiro – onde a lacuna de legislação específica abre espaço para decisões judiciais contraditórias. Porém, para além das tentativas individuais de controle perpetuadas por Xuxa e Cicarelli, o último caso de violação de privacidade na rede envolveu não só a atriz Carolina Dieckmann, mas alterou toda a dinâmica da legislação sobre condutas coletivas na rede, como será analisado a seguir.

III. A abertura do espaço ao risco: propostas para organizar condutas na rede

A mais antiga entre as três propostas de regulação da rede avaliadas por esta pesquisa data ainda do final do milênio passado: o PL 84/99 foi proposto em 1999 pelo ex-deputado Luiz Piauhyllino (PSDB-PE), porém ganhou reconhecimento nacional após o trabalho de seu relator, o ex-senador Eduardo Azeredo (PSDB-MG), o que levou a esse projeto a ser conhecido como “Lei Azeredo”. A proposta original pretendia incluir no Código Penal brasileiro ciber-crimes como a disseminação de vírus, o estelionato eletrônico (como o roubo de senhas), a divulgação inadvertida de dados pessoais e a criminalização não só da produção e divulgação de conteúdos que promovem a pedofilia, mas também o armazenamento desses materiais. O projeto também criava regras para identificar e armazenar dados de usuários para potencialmente identificar melhor os suspeitos de incorrer nesses crimes, obrigando provedores a preservar esses registros por 3 anos e ampliando suas obrigações de fiscalização e denúncia de crimes.

Com as emendas na relatoria, seus 18 artigos originais³¹ passaram para mais de 20, porém somente cinco artigos foram aprovados pelo Congresso em 2012³² – e dois deles, sobre a falsificação de cartões de crédito e a divulgação de dados estratégicos militares, ainda foram finalmente vetados pela presidência³³.

O resultado final sancionado na Lei 12.735, de 30 de novembro de 2012, trata somente de uma vaga proposta de estruturação do policiamento para investigar os crimes em rede de computadores e da ampliação do escopo de ação dos juízes que, por meio da Lei do Crime Racial (Lei 7.716, de 5 de janeiro de 1989), já podia apreender publicações impressas, fazer cessar as transmissões radiofônicas ou televisivas e interditar páginas da internet que incorressem de crimes de ódio racial – agora, com a nova lei, esse escopo é timidamente ampliado para também abarcar a possibilidade de cessar transmissões “eletrônicas ou da publicação de qualquer meio”.

O projeto apresentou severa resistência da sociedade civil pelo temor de que seus artigos amplos poderiam ameaçar a liberdade de expressão e a privacidade dos usuários – tópicos que ficaram de fora da versão final da lei. Durante a conturbada tramitação do projeto, que demorou mais de uma década, outras propostas acabaram sendo cogitadas

31 A proposta original está disponível em: <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/D11MAI1999.pdf#page=59>

32 A tramitação e o conteúdo do projeto estão disponíveis em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=15028>

33 A versão final da lei aprovada pela presidência, com as justificativas dos vetos, está disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12735.htm

para complementar ou substituir o projeto de Azeredo. Entre elas, o governo federal passou a patrocinar o Marco Civil da Internet (PL 2126/2011), que foi aprimorado a partir da participação de internautas pelo fórum de debate Cultura Digital³⁴ [Imagem 1]. Esse foi o primeiro projeto de lei colaborativo do Brasil, abrindo espaço para o debate de usuários interessados pela própria rede que seria objeto da regulação – propiciando um espaço de reflexão dos próprios usuários sobre seus direitos e deveres como cidadãos e coautores desse projeto.

Com o fim dos debates sobre o aprimoramento do projeto, o site da Câmara dos Deputados apresenta, atualmente, uma síntese dos resultados e permite o acompanhamento da tramitação do projeto [Imagem 2], além de comparar as versões originais e as sugestões apresentadas, com a identificação de seus autores [Imagem 3]. Essas páginas do site *E-democracia*³⁵, da Câmara dos Deputados, complementam e facilitam a navegação em comparação com a tradicional página de tramitação no Congresso [Imagem 4].

Distanciando-se do foco na criminalização que caracteriza as outras propostas aqui avaliadas, o Marco Civil da Internet pretende garantir os direitos e deveres de usuários, entidades e empresas na rede, defendendo os direitos de acesso, inclusão digital, privacidade e liberdade de expressão. Três dos tópicos mais polêmicos do projeto – que colaboram para atrasar sua aprovação devido à resistência de produtores culturais e de provedores da internet – envolvem o incentivo à produção e utilização de software nacional livre, a defesa da reforma das leis de direitos autorais e a garantia da neutralidade, sancionando operadoras e provedores que restringirem o acesso de usuários a determinados dados ou serviços. A garantia da neutralidade pode comprometer o lucro de servidores da internet que pretendam oferecer pacotes diferenciados com velocidade maior para certos serviços ou limites para acesso a outros produtos que concorram com os seus, como a telefonia pela rede ou o acesso a conteúdo audiovisual sob demanda.

Além disso, apesar de a iniciativa ter rendido bons frutos com o debate sobre o Marco Civil da Internet, nem todos os projetos que procuraram adotar essa mesma plataforma colaborativa posteriormente conseguiram replicar seus resultados, como foi justamente o caso do abandonado projeto de reformulação da lei brasileira dos direitos autorais.

Enquanto aguarda a votação no plenário, esse projeto construído coletivamente acabou por ser atropelado por outra iniciativa mais recente, composta por uma frente parlamentar, e que ganhou reconhecimento não pelo seu debate coletivo, mas por se aproveitar da comoção nacional com um caso particular de invasão de privacidade pela rede. Em maio de 2012, fotos nuas da atriz Carolina Dieckmann foram divulgadas na internet em diversos sites, blogs e por e-mails. A atriz teve sua caixa de e-mail invadida após preencher

34 <http://culturadigital.br/marcocivil>

35 <http://edemocracia.camara.gov.br/web/marco-civil-da-internet/inicio>

uma formulário na internet em resposta a um e-mail falso. Suspeitos da invasão e divulgação das imagens foram presos após ameaça de extorsão para impedir que as imagens viessem a público. Em resposta ao ocorrido, a atriz procurou a justiça para bloquear buscas em ferramentas de pesquisa na internet e impedir a divulgação de sua imagem por páginas pessoais. Para responder ao clamor popular que se identificou com a imagem de fragilidade da atriz após a invasão de seu computador, legisladores brasileiros aprovaram em tempo recorde um projeto que acabara de ser formulado no ano anterior, como uma resposta mais branda aos ciber-crimes de que tratava a Lei Azeredo. Batizado informalmente de “Lei Carolina Dieckmann”, o PL 2793/2011 havia sido proposto por um coletivo de deputados ligados à base governista, como Paulo Teixeira (PT-SP), Brizola Neto (PDT-RJ), Luiza Erundina (PSB-SP), Manuela D’ávila (PCdoB-RS), João Arruda (PMDB-PR) e Emílio José (PT-BA)³⁶. Após ser sancionada no mesmo dia da Lei Azeredo, a Lei 12.737, de 30 de novembro de 2012³⁷ agora criminaliza a invasão de dispositivos informáticos para adulterar, destruir ou divulgar dados, além de punir também a falsidade ideológica para fraude de cartão e a interrupção ou perturbação de serviços eletrônicos. Não surpreende o fato de que as penas podem ser aumentadas nos casos em que se divulgarem segredos industriais ou privados e/ou causarem prejuízo às vítimas, e também se o alvo do ataque virtual for chefe do executivo, judiciário ou legislativo federal, estadual ou municipal. Essa garantia maior para os próprios representantes políticos – que raramente temem sacrificar a imagem de isonomia ao reservarem maior proteção para seus próprios pares – pode sinalizar para um motivo da facilidade com que esse projeto foi aprovado. Além da proteção de seus eleitores, os representantes legislativos pretendiam, mais do que todo, resguardar seu próprio papel privilegiado – talvez simbolicamente ameaçado pela estrutura colaborativa direta proposta pelo Marco Civil.

IV. Considerações finais: pressão midiática e influência do público interessado

Ao elencar o que considera serem “Os inimigos íntimos da democracia” que dão título à sua obra, Todorov (2012: 18) defende que o estado democrático deve manter o equilíbrio entre o tripé fundamental que ancora a participação política com o povo, a liberdade e o progresso. Assim, é necessário evitar a polarização ou sobredeterminação de um des-

36 A tramitação e o conteúdo do projeto estão disponíveis em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=529011>

37 A versão final da lei aprovada pela presidência está disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12737.htm

ses três aspectos: desequilibrando seu regime de poderes sobrepesados, acabamos por desvirtuar sua temperança ao privilegiar demasiadamente o clamor popular (caindo na armadilha do populismo), a liberdade desenfreada (adotando o ameaçador ultraliberalismo) ou a demanda por progresso (incorrendo no messianismo).

Os perigos inerentes à própria ideia democrática surgem quando um dos ingredientes dela é isolado e absolutizado. O que reúne esses diversos perigos é a presença de uma forma de descomedimento. O povo, a liberdade, o progresso são elementos constitutivos da democracia; mas se um deles se emancipa de suas relações com os outros, escapando assim a qualquer tentativa de limitação e erigindo-se em um único e absoluto, eles transformam-se em ameaças: populismo, ultraliberalismo, messianismo, enfim, esses inimigos íntimos da democracia.

Aquilo que os antigos gregos denominavam *húbris*, ou descomedimento, era considerado como a pior falha da ação humana: uma vontade ébria de si mesma, um orgulho que persuade quem o sente de que para ele tudo é possível. Seu contrário é considerado como a virtude política por excelência: a moderação, a temperança. [...] O primeiro adversário da democracia é a simplificação que reduz o plural ao único, abrindo assim o caminho para o descomedimento. (Todorov, 2012: 18-19)

Como esse artigo pretendeu mostrar, falta moderação na regulação do espaço virtual brasileiro. Inicialmente, a lei inicialmente proposta ainda nos anos 1990 ignorava a participação dos envolvidos, que deveriam ser guiados pelo legislador messiânico em direção a um cenário supostamente melhor, sem poder interferir no processo – ecos dos traços políticos do messianismo apontado por Todorov (2012: 47): “programa generoso”, apoiado pela força, “com divisão assimétrica dos papéis, ou seja, sujeito ativo de um lado, e do outro, beneficiário passivo – cuja opinião não é pedida”. Também a resposta ao clamor popular do episódio lamentável da invasão de privacidade da atriz Carolina Dickmann foi politicamente explorada para aprovar nova leva de medidas populistas contra invasões, ampliando as possibilidades de punição e controle contra os temidos ciber-crimes sem as necessárias contrapartidas de garantias de direitos para os usuários. Entretanto, o que mais choca é a ausência de freios ao mercado potencialmente ultraliberalizado dos servidores da internet: sem a necessária garantia dos direitos dos usuários, abre-se caminho para violações das políticas de neutralidade e deixa-se o direito ao acesso à internet com qualidade e as garantias sobre privacidade para o segundo plano enquanto o Marco Civil da Internet aguarda sua aprovação. Nesse sentido, não se surpreende que interesses econômicos altamente influentes como o dos servidores de internet, que podem ter seus lucros afetados pelo controle proposto pelo Marco Civil, possam construir barreiras indiretas para o avanço dessa proposta.

Como sugerido nas seções anteriores, houve uma particular inversão de ordem ao permitir que as normas do direito penal – que trata das condutas excessivas que devem ser combatidas – precedam as garantias de direitos civis. Confirmando as hipóteses de Zuckerman e

Lessig debatidas na segunda parte desse trabalho, o debate sobre o controle de liberdade de expressão atraiu a atenção do público interessado durante a formulação do Marco Civil da Internet e na mobilização ativada em resposta aos ataques à privacidade da atriz Carolina Dieckmann: no primeiro caso, trata-se de uma preocupação geral com as garantias dos direitos diretos de todos e os deveres dos provedores de internet, o que envolveu muitos atores no processo de formulação da proposta; no segundo caso, houve o aproveitamento da oportunidade criada pela pressão midiático/popular episódica, ecoando e demandando resposta a um caso específico que revelava potenciais ameaças a outros indivíduos. O caso da Lei Carolina Dieckmann também evidencia que a inércia parlamentar pode ser rompida ante o clamor que demanda resposta rápida e pontual para os problemas discutidos e propagados pela mídia massiva, visto que o episódio de crise gerado pelo ataque contra a atriz foi aproveitado como oportunidade para aprovação do projeto – e projeção de seus defensores – em tempo recorde para o congresso brasileiro.

Por fim, é possível retomar a questão inicial desta pesquisa, refletindo sobre a mobilização dos atores sociais e sua relação com a restrição do espaço dos tomadores de decisão em um ambiente mais aberto (para consulta popular) ou mais restrito (para formulação dos especialistas). O projeto do Marco Civil foi ousado por permitir que usuários, grupos, entidades e especialistas da área pudessem discutir, em igualdade e no mesmo espaço, suas propostas para aprimoramento do projeto. Entretanto, esses grupos que foram engajados na formulação do projeto podem ainda encontrar dificuldade para influenciar os processos fechados e restritos da aprovação do projeto, que está na mão dos partidos políticos tradicionais que dominam a pauta de votação no Congresso. Por um lado, essa iniciativa evita a solução tecnocrática de poucas mentes ilustres que controlam o debate público (Lippman, 2010), evitando o messianismo criticado por Todorov (2012: 18) no início desta seção e por Bensaïd (2012: 35) na introdução desse trabalho. É possível – e necessário – permitir que o público afetado seja consultado e construa suas próprias justificativas para as decisões que julgar mais justas (Habermas, 2010) na autorregulamentação da rede. Por outro lado, entretanto, não podemos negar a ambiguidade do envolvimento das personalidades midiáticas ameaçadas pelos ataques e dos políticos beneficiados pela aprovação do projeto: em ambos os casos, a exposição pública não pode eclipsar os interesses coletivos que deveriam nortear a regulação *da* rede – e, como não poderia deixar de ser, também *na* rede e *pela* rede.

Referências

- Barroso, L. R. (2010) 'Colisão entre liberdade de expressão e direitos da personalidade. Critérios de ponderação. Interpretação constitucionalmente adequada do Código Civil e da Lei da Imprensa', *Revista Trimestral de Direito Público*, 36: 24-53.
- Bensaïd, D. (2012) 'Permanent Scandal', In: Agamben, G. [et al.]. *Democracy in what state?*, New York: Columbia University Press.
- Bitelli, M. A. S. (org.). (2010) *Coletânea de legislação de comunicação social*, São Paulo: Editora Revista dos Tribunais.
- Bittar, C. A. (1989) *Os direitos da personalidade*, Rio de Janeiro: Forense Universitária.
- Braga, J. L. (2006) *A sociedade enfrenta sua mídia: dispositivos sociais de crítica midiática*, São Paulo: Paulus.
- Cacciottolo, M. (2012) 'The Streisand Effect: When censorship backfires'. *BBC*, 15/06/2012. Disponível em: <http://www.bbc.co.uk/news/uk-18458567>
- Carvalho, J. (2013) *Amordaçados: uma história da censura e de seus personagens*, Barueri (SP): Manole.
- Castells, M. (2003) *A galáxia da internet*, Rio de Janeiro: Zahar.
- Darnton, R. (1998) *Os best-sellers proibidos da França pré-revolucionária*, São Paulo: Companhia das Letras.
- Godoy, C. L. B. (2008) *A liberdade de imprensa e os direitos da personalidade*, São Paulo: Atlas.
- Habermas, J. (2010) *Direito e Democracia: entre facticidade e validade* (vol. 1), Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro.
- Lessig, L. (2006) *Code version 2.0*, New York: Basic Books. Disponível em: <http://codev2.cc>
- Lévy, P. (2003) *Ciberdemocracia*, Lisboa: Instituto Piaget.
- Lippman, W. (2010) *Opinião Pública*, Petrópolis (RJ): Vozes.
- Muniz, D. (2007) "Peço desculpas aos usuários do YouTube", diz Daniella Cicarelli'. *Folha Online*, 13/01/2007. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/folha/informatica/ult124u21380.shtml>

Sousa, H.; Trützscher, W.; Fidalgo, J.; Lameiras, M. (eds.). (2013) *Media Regulators in Europe: A Cross-Country Comparative Analysis*, Braga: CECS.

Todorov, T. (2012) *Os inimigos íntimos da democracia*, São Paulo: Companhia das Letras.

Zimmermann, P. (2007) 'YouTube está bloqueado para mais de 5 mi de internautas brasileiros'. *Folha Online*, 08/01/2007. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/folha/informatica/ult124u455665.shtml>

Zuckerman, E. (2007) 'The connection between cute cats and web censorship'. *My heart's in Accra*, 16/07/2007. Disponível em: <http://www.ethanzuckerman.com/blog/2007/07/16/the-connection-between-cute-cats-and-web-censorship>

(s/n). (2013) *Rewire: Digital Cosmopolitans in the Age of Connection*, New York: W.W.Norton.

Marco Civil da Internet

seus direitos e deveres em discussão



#ÍCIO | SEGUNDA FASE | PRIMEIRA FASE | DIRETRIZES E TERMOS DE USO | SOBRE | NOTÍCIAS | MÍDIAS

Digite o que procura... PESQUISAR

AUDIÊNCIA PÚBLICA EM BRASÍLIA

11 de jun de 2012, às 10:06h

Será realizada nessa terça-feira, dia 12.06, em Brasília, a última audiência pública do plano de trabalho da Comissão Especial do Marco Civil da Internet.

Com a intenção de discutir o PL 2126/2011 com enfoque na Responsabilidade Civil de Terceiros e Neutralidade da Rede e o Potencial Para a Inovação, a audiência será composta pelas seguintes mesas:

RESPONSABILIDADE CIVIL DE TERCEIROS:

- Leoni – cantor e compositor, 5 discos de ouro, transformou seu site na Internet em sua gravadora e distribuidora
- Paulo Rosa – ABPD (Associação Brasileira de Produtores de Discos)
- Gustavo Anitelli – “O Teatro Mágico”
- Alexandre Hohagen – Vice-Presidente para a América Latina do Facebook e ex-presidente do Google Brasil
- Marcos Oliveira – Diretor-Executivo da Motion Picture Association (MPA) – Disney, Fox, Warner, Universal, Sony, Paramount
- Pedro Mizukami – Prof. FGVIRJ, Mestre pela PUC-SP, co-autor do renomado estudo “Media Piracy in Emerging Economies”
- Guilherme Santos – advogado especialista em Educação Digital

NEUTRALIDADE DA REDE E O POTENCIAL PARA A INOVAÇÃO:

- Demi Getschko – Membro de notório saber do Comitê Gestor da Internet no Brasil – CGI.br. Diretor-presidente do Núcleo de Informação e Coordenação do Ponto BR (NIC.br), responsável pela gestão de recursos críticos da internet no país e pela implementação das decisões do Comitê Gestor da Internet. É considerado o “pai” da Internet no Brasil
- Eduardo Levy – SindiTelebrasil (Sindicato Nacional das Empresas de Telefonia e de Serviço Móvel Celular e Pessoal) – Claro, GVT, NEXTEL, Oi, Vivo, TIM, EMBRATEL, Verizon etc
- Eduardo Parajo – Presidente da ABRANET (Associação Brasileira de Internet)
- Marcelo Bechara de Souza Hobaika – Conselheiro da Agência Nacional de Telecomunicações – ANATEL, ex-consultor jurídico do Ministério das Comunicações
- Cássio Jordão Motta Vecchiatti – Diretor de Tecnologia e Competitividade da FIESP
- Marco Gomes – empreendedor da web e criador da Boo-Box, empresa brasileira de publicidade e mídias sociais que atinge 80 milhões de pessoas por mês, considerada pela revista FastCompany uma das 5 empresas de publicidade mais inovadoras do mundo, apontada pela Forbes como uma das 2 empresas mais inovadoras do Brasil.



ÚLTIMA AUDIÊNCIA
DIA 12/06
em BRASÍLIA

DEBATE ABERTO NO PORTAL E-DEMOCRACIA

Chegou ao fim, no blog do Marco Civil, a 2ª fase de debate aberto do processo colaborativo de discussão e formulação de um marco civil para a internet brasileira.

Encerrado o período de contribuições, o Projeto de Lei 2.126/2011, Marco Civil da Internet, foi encaminhado a Câmara dos deputados e o debate público foi retomado na Comunidade virtual do Portal e-Democracia.

Através do portal, o público on-line poderá enviar comentários e dúvidas e interagir com os deputados que compõem a comissão especial.

Para acompanhar as novidades, siga no ideteca ou no twitter: @marcocivil.

Para entender melhor a proposta, o contexto, o conteúdo e o processo da discussão, acesse nossa área “Sobre o projeto”.

ÚLTIMOS POSTS

- Audiência Pública em Brasília
- Audiência Pública em Porto Alegre
- Primeira audiência pública do Marco Civil da Internet
- Lançamento da comunidade virtual legislativa no Portal e-Democracia
- Comissão Especial do Marco Civil da Internet na Câmara dos Deputados
- Marco civil encaminhado ao Congresso – PL 2126/2011
- Experiência do Marco Civil da Internet é apresentada na ONU
- Regulamentação da Internet na Croácia – Contribuição do tamaraty
- Regulamentação da Internet em Omã – Contribuição do tamaraty
- Regulamentação da Internet na Grécia – Contribuição do tamaraty
- Regulamentação da Internet na Arábia Saudita – Contribuição do tamaraty
- Códigos fonte: Dialogue e tema do blog
- Regulamentação da Internet na Cingapura – Contribuição do tamaraty
- Regulamentação da Internet na Colômbia – Contribuição do tamaraty
- Regulamentação da Internet no El Salvador

#MARCOCIVIL NO TWITTER

CONTRIBUIÇÕES RECEBIDAS

Abaixo, segue a lista das contribuições recebidas por e-mail, indicando as que já foram publicadas aqui no blog e as que ainda serão:

atualizado em 21/06/2012 19:00

NÃO PUBLICADAS

PUBLICADAS

NACIONAIS:

- ABES
- ABPD
- Abri! Digital
- Alyra
- Banderantes
- BKRG
- Claro
- CNPG
- Embratel
- OPORA!
- WASP
- BDE
- DEC
- LegalTech
- Marcelo Thompson
- Ministério da Fazenda
- MPA Brasil
- Polícia Federal
- PPP
- PROTESTE
- Prof. Demi Getschko
- Transparência HackDay
- União Brasileira de Vídeo

INTERNACIONAIS:

- Arábia Saudita
- África do Sul
- Argélia
- Argentina (CAFP)
- Argentina
- Áustria
- Bahamas
- Burkina Faso
- Cingapura
- Chile (FPI)
- China
- Colômbia

Imagem 1

Página inicial do site Cultura Digital, que debateu publicamente o Marco Civil da Internet. Fonte: <http://culturadigital.br/marcocivil>

CÂMARA DOS DEPUTADOS Serviços da Câmara...

e-democracia E-Mail Senha **Acessar** **Login**

Marco Civil da Internet
 Debate virtual sobre os princípios, garantias, direitos e deveres para o uso da Internet no Brasil. As contribuições deste debate auxiliam os trabalhos dos deputados envolvidos com o tema. Para começar a participar desta Comunidade, clique no botão ao lado!

Início | Participe | Biblioteca Virtual | Informe-se

Guia da Discussão

Relatório preliminar com o Projeto de Lei (Fase Encerrada) | **Apreciação do Relatório Final** (Fase Atual)

Após as últimas contribuições, conheça a versão final do relatório que contém o novo texto do Projeto de Lei sobre o Marco Civil da Internet, na Biblioteca Virtual ("B") abaixo:

Biblioteca Virtual | Debate

[Conheça e comente o novo texto do Projeto de Lei \(11/07\)](#)

Notícias
Liberdade de imprensa é tema de debate nesta terça
 A Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática realiza debate nesta terça-feira (26), às 14h30, sobre liberdade de imprensa e de expressão e a democratização dos meios de comunicação. O evento será realizado no Plenário 13. A audiência foi sugerida pelos deputados Duarte Nogueira (PSDB-SP) e Antonio Imbassahy (PSDB-BA). Segundo Nogueira, o debate marca o Dia Mundial da Liberdade de Imprensa (3 de maio). "A data, inspirada pela Declaração Universal dos Direitos Humanos, procura mostrar a necessidade de independência da mídia como princípio para uma democracia efetiva", afirma.

[Leia mais...](#)

Notícias
Resultados da participação no Marco Civil da Internet
 Resultados da participação no Marco Civil da Internet: veja as contribuições de internautas do e-Democracia que foram incluídas pelo relator no projeto de lei em discussão na Câmara.

[Leia mais...](#)

Compartilhe esta página

Vídeo
Audiência Pública - Marco Civil da Internet - Brasília
 Última Audiência Pública do Marco

Marco Civil no Twitter

Imagem 2

Guia da Discussão do Marco Civil da Internet no site E-democracia, da Câmara dos Deputados, que apresenta o andamento do projeto e os resultados dos debates.

Fonte: <http://edemocracia.camara.gov.br/web/marco-civil-da-internet/inicio>

MARCO CIVIL Debate virtual sobre os princípios, garantias, direitos e deveres para o uso da Internet no Brasil. As contribuições deste debate auxiliam os trabalhos dos deputados envolvidos com o tema. Para começar a participar desta Comunidade.

Compartilhe esta Comunidade

Início Participe Biblioteca Virtual Informe-se

Conheça a última versão do Relatório do Marco Civil (11-7) = Voltar

23/07/12 00:00

A participação da sociedade foi efetiva no projeto de lei do Marco Civil da Internet. Após diversos debates presenciais e virtuais entre cidadãos e a Câmara dos Deputados, o texto proposto pelo deputado Alessandro Molon foi elaborado com contribuições provenientes desses debates, inclusive de internautas por meio do Portal e-Democracia. O texto será submetido à votação dos parlamentares.

Em destaque a tabela comparativa das versões de textos do projeto de lei. Faça seus comentários e veja o relatório completo no final de página, logo após a tabela!

Dispositivo	Texto do PL nº 2.126, de 2011	Texto do Substitutivo oferecido	Origem da sugestão acatada
CAPÍTULO I DISPOSIÇÕES PRELIMINARES			
Art. 1º	Esta Lei estabelece princípios, garantias, direitos e deveres para o uso da Internet no Brasil e determina as diretrizes para atuação da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios em relação à matéria.	(mantido texto idêntico)	
Dispositivo	Texto do PL nº 2.126, de 2011	Texto do Substitutivo oferecido	Origem da sugestão acatada
Art. 2º	A disciplina do uso da Internet no Brasil tem como fundamentos: I - o reconhecimento da escala mundial da rede; II - os direitos humanos e o exercício da cidadania em meios digitais; III - a pluralidade e a diversidade; IV - a abertura e a colaboração; e V - a livre iniciativa, a livre concorrência e a defesa do consumidor.	A disciplina do uso da Internet no Brasil tem como fundamentos: I - o reconhecimento da escala mundial da rede; II - os direitos humanos, o desenvolvimento da personalidade e o exercício da cidadania em meios digitais; III - a pluralidade e a diversidade; IV - a abertura e a colaboração; e V - a livre iniciativa, a livre concorrência e a defesa do consumidor; e VI - a finalidade social da rede.	Walter Koscianski Coletivo de blogueiros progressistas do Paraná, José Eduardo Mendes (via e-democracia) Marcelo Saldanha (via e-democracia)
Dispositivo	Texto do PL nº 2.126, de 2011	Texto do Substitutivo oferecido	Origem da sugestão acatada
Art. 3º Capif	A disciplina do uso da Internet no Brasil tem os seguintes princípios: I - garantia da liberdade de expressão, comunicação e manifestação de pensamento, nos termos da Constituição; II - proteção da privacidade; III - proteção aos dados pessoais, na forma da lei; IV - preservação e garantia da neutralidade da rede, conforme regulamentação; V - preservação da estabilidade, segurança e funcionalidade da rede, por meio de medidas técnicas	A disciplina do uso da Internet no Brasil tem os seguintes princípios: I - garantia da liberdade de expressão, comunicação e manifestação de pensamento, nos termos da Constituição; II - proteção da privacidade; III - proteção aos dados pessoais, na forma da lei; IV - preservação e garantia da neutralidade da rede, conforme regulamentação; V - preservação da estabilidade, segurança e funcionalidade da rede, por meio de medidas técnicas	Relator, Sérgio Amadeu, Mário Brandão, Everton Rodrigues, Rodrigo Deda, Renata Melli, Maira Feltrin, Quero um Marco Civil (via Twitter @michaelhowardf), Pedro Eugenio

Imagem 3

Página do Marco Civil da Internet no site E-democracia, da Câmara dos Deputados, que permite comparar as versões originais e sugestões apresentadas, com identificação dos autores. Fonte: <http://edemocracia.camara.gov.br/web/marco-civil-da-internet/andamento-do-projeto/-/blogs/conheca-a-ultima-versao-do-relatorio-do-marco-civil-11-7>

CÂMARA DOS DEPUTADOS

A Câmara | Deputados | Atividade Legislativa | Documentos e Pesquisa | Comunicação | Transparência | Responsabilidade Social | Participe

Você está aqui: Página Inicial > Atividade Legislativa > Projeto de Lei e Outras Proposições > PL 2126/2011

Projetos de Leis e Outras Proposições

Cadastrar para acompanhamento | Versão anterior da ficha | Versões para impressão

PL 2126/2011

Inteiro teor

Projeto de Lei

Situação: Apensado ao PL 5403/2001

Identificação da Proposição

Autor Poder Executivo	Apresentação 24/08/2011
---------------------------------	-----------------------------------

Ementa
Estabelece princípios, garantias, direitos e deveres para o uso da Internet no Brasil.

Indexação

Informações de Tramitação

Forma de Apreciação Proposição Sujeita à Apreciação do Plenário	Regime de Tramitação Urgência art. 155 RICD
---	---

Despacho atual:

Data	Despacho
12/04/2012	Deferido Req. 4604/2012, conforme despacho do seguinte teor: "Deiro o Requerimento n. 4604/2012. Apense-se o Projeto de Lei n. 2126/2011 ao Projeto de Lei n. 5403/2001, nos termos do art. 142, c. c. o art. 143, II, a e b, ambos do Regimento Interno da Câmara dos Deputados. Publique-se. Oficie-se."

Última Ação Legislativa

Data	Ação
12/04/2012	Mesa Diretora da Câmara dos Deputados (MESA) Deferido Req. 4604/2012, conforme despacho do seguinte teor: "Deiro o Requerimento n. 4604/2012. Apense-se o Projeto de Lei n. 2126/2011 ao Projeto de Lei n. 5403/2001, nos termos do art. 142, c. c. o art. 143, II, a e b, ambos do Regimento Interno da Câmara dos Deputados. Publique-se. Oficie-se."

Árvore de apensados e outros documentos da matéria

Documentos Anexos e Referenciados

Notícias

24/04/2013
Lei das Antenas e marco civil da internet são prioridades do governo, diz ministro

27/03/2013
Câmara aprova publicidade de gastos com contribuição paga a ministério

15/03/2013
Marco civil da internet complementará leis de crimes virtuais, dizem especialistas

mais notícias

Discursos

ALESSANDRO MOLON (6)
MIRO TEIXEIRA (5)
RICARDO IZAR (3)

mais deputados

E-democracia

Discuta este assunto com os parlamentares.

Informações Externas

LeXML - Veja informações desta proposição no Senado e em outros órgãos

Imagem 4

Página do Projeto de Lei do Marco Civil da Internet (PL 2126/2011) no site da Câmara dos Deputados, que permite acessar sua tramitação e seu conteúdo.

Fonte: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=517255>

Social Media and Personality rights: an analysis of the liability of the content provider in the case law of the Superior Court of Justice³⁸

Silvio Henrique Vieira Barbosa

shbarbosa@hotmail.com

Faculty Cásper Líbero, Brazil

Marco Aurélio Rodrigues da Cunha e Cruz

mar.cunhaecruz@gmail.com

University Tiradentes, Brazil

I. Introduction

The concept of freedom of expression can be understood as a way of externalizing thoughts and knowledge of intellectual, artistic, scientific and communication production (Silva, 2009). Effectively, it can be said that freedom of expression includes all opinion, belief, comment, evaluation or judgment on any matter or on any person, involving issues of public interest, or not; of importance and value, or not (Mendes; Branco, 2012). In this sense, the thought is legally irrelevant, what is the balancing of how it can be manifested.

While in Brazil is prevalent the term “freedom of expression”, it is preferable to use “right to the media” which includes the right to communicate, the right to seek and the right to receive information. The right to media has as attributes: freedom of speech, freedom of the press and media, access and availability of public and private information, diversity, plurality and access to content, effective participation by the whole society, the equal availability of information and practical measures to this end, among others (Canotilho; Machado, 2003). The legal conception of the right to media that prevails is the one that refers to the integration of the individual in the process of acquiring knowledge/information

³⁸ This paper was awarded assistance from: EDITAL CNPQ: FLUXO CONTINUO AVG-APOIO À PARTICIPAÇÃO EM EVENTOS CIENTÍFICOS NO EXTERIOR – AVG (PROC:453253/2013-0)

and also that structure the projection and the pursuit of information (Cunha e Cruz, 2009). In this line of thought, Maria da Gloria Carvalho Rebelo (1998) argues that three elements are included in the freedom of expression in a broad sense: a) freedom to express opinion, diffusion of ideas or thoughts, the product of a combination of the substrate and the ideological interpretation of fact that it conforms also in the right not to be prevented from expressing; b) freedom of expression and the right of access to the means of expression / information, that would be the right to obtain information and appreciation of what is usually meant by public opinion on a specific question; c) freedom of thought or thought, which is prior to the other freedoms and constitutes the substantial core from which derives the possibility of forming their own ideas and thoughts of the individual or social groups.

In fact, freedom of expression is shown as the route for the externalization of thought, enabling both the political and social criticism, as the free development of personality. This link between freedom of expression and political criticism became most evident in the early texts of the French revolutionaries, who called this the undeniable freedom before the inquisitorial and oppressive situation of the *Ancien Régime* (Machado, 2002). Freedom of expression, from this liberal perspective, is included in those faculties or attributes of the person and based on the rights of resistance or opposition to the state (Bonavides, 2009).

Along with this first individualistic aspect, freedom of expression today saw its contents to become a sine qua non of democracy. This is because freedom of speech is born before the expression itself, as if to externalize something, it takes something that already exists: this freedom is essential for the development, training and subsequent expression of thought (Cunha e Cruz, 2010). It assumes, of course, a central place in the process of constitutionalising of the fundamental rights, given its instrumental function of affirmation of individual freedom of thought and opinion, ending up well in ensuring democratic self-determination of political society (Machado, 2002). It can not be reduced further in view of requirement / individual condition / subjective, but comprises an objective dimension emanating from society's aspirations for a democratic state (Salvador Coderch, 2002).

In this context, in addition to protecting individual interests, freedom of expression flourishes as constitutional guarantee of the formation and existence of a free public opinion. Freedom of expression becomes a necessary precondition for the exercise of other rights inherent in the functioning of the democratic system, becoming one of the pillars of a free and developed society. It expands the concept of freedom of expression to serve as a parameter for measuring the degree of democracy of a political system, establishing a relationship directly proportional: the more you respect the freedom of expression; there will be more freedom in society (ADPF 130, Judge Ayres Britto, judged on 30-4-2009, Plenum, DJE of 6-11-2009). It is in this sense that this essential freedom was included in the declarations and international treaties for the Protection of Human Rights.

Brazilian Federal Constitution of 1988 (CF88) predicted different measures offering guarantees of freedom of expression. CF stipulates: the free expression of thought; anonymity is forbidden (art. 5, IV), the inviolability of freedom of conscience and belief, being guaranteed the free exercise of religious cults and guaranteed under the law, the protection of places of worship and their rites (art. 5, VI), not deprivation of rights on the grounds of religious belief or philosophical or political belief unless invoked to evade the legal obligation imposed upon everyone and refuse to perform an alternative obligation established by law; the freedom of expression of intellectual, artistic, scientific and communication, independently of censorship or license (art. 5, IX); ensuring access to information and to protect the secrets of the source, when necessary to its professional activities (art. 5, XIV); the right to receive public information of particular interest, or collective or general interest, except those whose secrecy is essential to the security of society and the State (art. 5 °, XXXIII); ensuring the publicity of judicial and administrative acts (art. 5, LX, art. 37, caput, art. 93, IX); sealing to the Union, the States, the Federal District and Municipalities the imposition of taxes on books, newspapers, periodicals and paper for their printing (art. 150, VI, "d"); predicting the freedom to learn, teach, research and express thoughts, art and knowledge, as a principle of the education in the Federative Republic of Brazil (art. 206, II); the inclusion of all forms of expression as constitutive of the Brazilian cultural heritage (art. 216, I); an unrestricted expression of thought, creation, expression and information, in any form, process or medium; it is prohibited censorship of any political, ideological and artistic, besides the prohibition of any law containing device that can be a hindrance to full freedom of press in any medium of social communication, observed the provisions of art. 5, IV, V, X, XIII and XIV (art.220, § 1, § 2).

Despite the ubiquity of the Brazilian Constitution, freedom of expression can not be exercised in an absolute manner, without infringing other rights equally guaranteed in the Constitution (Meyer-Pflug, 2012). This was the opinion of the majority of the Judges of the Supreme Court (STF) in the most emblematic trials that discussed this freedom (HC 82 424, Rel p / ac. Judge President Mauricio Correa, judged on 09.17.2003, Plenum, DJ from 03.19.2004; ADPF 130, Judge Ayres Britto, trial 30-4-2009, Plenum, DJE of 6-11-2009). The jurisprudence of the Supreme Court rules that, despite its importance, freedom of expression can not object to the basic principle of fundamental rights: the dignity of the human person (Cunha e Cruz, 2010; Reale Jr., 2011).

Indeed, if freedom of expression is understood as absolute would be weakened the idea of a plural and democratic state, as citizens must answer for their actions in society (Oliveira; Rocha, 2011). There is legal restrictions, immediate and qualified for freedom of expression: the rights of personality (honor, intimacy, privacy, image), which are backed by the magnum principle of the dignity of the human person (Nobre Junior, 2009), and are considered, by consensus, as the rights that must be understood as typical of the person considered in itself (Bittar, 2004).

The conceptual evolution of personal rights and freedom of expression should be proposed to be revised, therefore, with the language of the information society: the Internet. That's because, to paraphrase Pierre Lévy (2008) no serious reflection on the contemporary law can ignore the huge impact of electronic media and information technology. It is in this sense that the High Commissioner for Human Rights of the UN in June 29th, 2012, at the 20th session of the Human Rights Council adopted resolution A/HRC/20/L.13 in which, among other recommendations, says that people's rights must also be protected on the Internet, in particular freedom of expression, which is applicable regardless of frontiers and for any procedure, according to Article 19 of the Universal Declaration of Human Rights (1948) and the International Covenant on Civil and Political Rights (1966). Indeed, from the Aristotelian claim (Kury, 1997) that is the language that distinguishes humans from other animals and the completion of Jorge Larrosa (2012) that we are worldly beings and that is the language that gives us itself the world, personality rights and freedom of expression are to be reread to be better theorized and understood. Rather, the language in which we studied personality rights and freedom of expression was guided in the traditional media, which was based on territoriality, nationality, unilateralism and no interaction, which expanded verticality and passivity of the receiver, with Internet information that tangent individuality / personality are not only at the mercy of the transmitter (Velooso, 2009).

The Internet is undeniably heterogeneous. There is not only one way or model of interaction between individuals (Sêga, 2011), although this interaction may be weak and transient: net (Bauman, 2001). On the Internet, besides being confused with each other and accumulate roles, receiver and transmitter fit into a larger network of communication. In this network, for example, one tends to lose control over the content placed by it or on the continuity of the message. People change roles quickly and also change instantly interlocutor, even though based on the same original content. This is an indisputable distinction between the Internet and traditional media. You can not isolate one communicating agent from the larger context of the network (Santaella, 1996).

A network / social community is another node on the Internet, though a greater flow of communication or connected to more people. Its contents can be passed on, criticized, confronted, disclosed or commented in the internet - in real time. The power of its content is diluted within a new architecture of actors, today offered by the function of directing of research tools or their own social networks.

Its functionality is far from exhausted by the reception of the content itself and allows its own amendment and subsequent dissemination. All content is the basis for new content. Every receiver is a link of passage. All information is internationally visible and can be confronted (Castells, 2007). This feature may be the approach to the concept of the network rhizome proposed by Deleuze and Felix Guattari (1997).

Indeed, the conflict between freedom of expression and cited “personal rights” was pointedly marked with the Internet. Freedom of expression was enhanced with this technology, since it enabled the approach and interaction between society with the opportunity - at any time - of existing communication, file transferring, exchanging of information and opinions among people who are connected to the network, in a quick way. And for this reason, the likelihood of abuse among netizens increase for this very interactive facility (Oliveira; Rocha, 2011).

Faced with this new reality, the definition of boundaries and responsibilities for information providers liable to cause harm to others becomes more complex, and one should measure the real possibility of control / supervision over the information and opinions published. Given the absence of specific regulation that governs the interaction between personality rights, freedom of expression and the Internet (Veloso, 2009), case law has been invoked to resolve these conflicts, which can cause conflicting court decisions on cases quite similar (Souza; Maciel; Francisco, 2011). These court cases, judged in by the Superior Court of Justice (STJ), a tribunal just below the Supreme Court (STF – *Supremo Tribunal Federal*), are the object of this study.

The text is, therefore, the inflections between judicial personality rights, freedom of expression and the Internet. The object of this article focuses on the analysis of the liability of the content provider in the jurisprudence of the Superior Court of Justice. It begins with the analysis of REsp1.193.764, the leading case which opened the discussion in court about the relationship between personality rights, freedom of expression, and the liability of Internet content providers. The purpose of this writing is descriptive, it analyzes whether there is repetition of the theses judged by the Superior Court of Justice. For better development and fluidity of the text, there will be a segmented analysis of each of these decisions. They are included in the article as evidence of validity and reliability of the method chosen. After this step, we present the concluding remarks.

II. Case Law of Superior Court on Liability of the Content Provider

Nothing more appropriate to begin this analysis than with REsp1.193.764, the leading case which introduced the discussion in court about the relationship between personality rights, freedom of expression, and the liability of Internet content providers. At first instance, the claim was filed concurrently with the obligation to make compensation for damages into the detriment of the provider Google, rigged with a request for preliminary injunction, in order that there might be removing offensive content posted on the Orkut social network, in addition to the sentence for moral damages for damage to his reputation. There was a preliminary injunction so that the offending content was removed completely, fulfilling Google such determination.

In the sentence there was no condemnation to the provider for moral damages. The TJSP dismissed the appeal, in which it sad that Google can not inspect previously, the content of messages that are disseminated, since Google does not exercise the role of editor. Being a provider of web hosting service, it can not be required to seek and identify the personality offensive content among thousands of information that are constantly published. Moreover, this practice would lead to restriction of free expression of thought laid down in Article 220 of the CF88. If there is some sort of abuse and identified the authors, one can invoke art. 5, section V, the CF88.

The Special Appeal (REsp1.193.764) discussed whether or not Google would have strict liability for the content of the information published on its website, as defined by Article 14 of Law 8.078/90 (CDC), and art. 927, sole paragraph, of Law 10.406/02 (CC).

Even considering the applicable CDC, the Superior Court excluded the strict liability of the defendant, as identified Google as a content provider (and not as a backbone provider, or of access to, or of hosting, nor of information), to declare that Google: (i) does not respond objectively for the insertion - at the site by third parties - of illegal information, (ii) cannot be compelled to exercise prior control of the content of the information posted on the site by its users, (iii) so aware of unequivocal existence of illegal data on the site, removed them immediately, (iv) maintain a minimally effective system to identify its users, and (v) adopted measures that permitted the identification of the responsible for the inclusion of offensive data in Orkut against the appellant. The analogy and theorizing about the relationship between freedom of expression, rights of personality, social networking and the Internet are the major highlights of this trial, whose repetition of theses was noted in similar cases that followed.

Rightly pointed out that Google is an Internet service provider such as “content”, which has no responsibility for inclusion on the site - by third parties - of illegal information. Marcel Leonardi (2005: 19) reveals that an Internet service provider “is a person or company that provides services related to the operation of the Internet, or through it.” Internet provider service is the genus with five species : a) backbone provider: provides support to the intense flow of data that travels over the Internet, providing a more robust, making bridges into the long distance system, redistributing access to other agents (Parentoni, 2009). The backbone providers comprise therefore a network “backbone” in which Internet traffic is channeled (Kurbalija; Gelbstein, 2005: 20), capable of carrying large volumes of information, consisting mainly of routers interconnected traffic for high-speed circuits; b) ISP: corporate services provider that enables consumers to access Internet. Usually has a connection to a backbone or operate their own infrastructure for direct connection (Leonardi, 2005). It’s important to say that the legal relationship between the customer and ISP is the business, since the ISP offers a service; c) hosting provider: its function is to provide the user or content provider space equipment in storage or server for dissemination of information these users or providers want to

see displayed on their websites. The service, however, does not keep any relationship with the typical contract of hosting because it is, in fact, assignment of hard disk space for remote access; d) webmail provider: enables the exchange of electronic messages, e-mails, as well as its storage and restricted access to the system through a user name and password (Araújo; Reis, 2011). It depends on the existence of prior Internet access. It provides therefore a limited space on the hard disk on a remote server for storage of such messages. The user, when he wishes, can choose to download messages on the computer itself, removing them or not from the server, or just access them directly on the server without downloading them (Leonardi, 2005). Even if the service is offered by another server, it will still be the kind of mail; e) Content Provider: provides the information content on the Internet. Thus, it is understood that the information contained in the network is produced by the content provider through its agents or other authors who have allowed access by the provider. It is noteworthy, then, that there are two types of information published by the content provider: those produced by him and those created by others. The first pass through a prior editorial process, ie, can be analyzed and modified, with the publication done when it is interesting to do so. On the other hand, this does not occur with those done by its users, mainly because usually are done automatically and immediately... this is what commonly occurs in blogs, forums and social networks (Araújo; Reis, 2011).

This distinction leads to different consequences related to liability from infringement of personality rights. In REsp1.193.764 distinguished that Google is a content provider. When the content provider exercises editorial control, respond by its content. When content is produced by the provider, i.e., he is the author of the notes, articles and news which necessarily have to be created by representatives of the company, also acting as provider of information, the damage and the obligation to repair in accordance with the nature of illicit content, which determines the application of sanctions, varies up. In these cases, the content providers are directly responsible for the content available on the network, and so applies to liability, focusing on the legal provisions of the Civil Code (article 927, sole paragraph) and the Consumer Code (art. 14), and as in specific legislation to the particularities of each damaging act (Araújo; Reis, 2011).

On the other hand, when the contents of publications are full responsibility of the users, there is no monitoring and no editorial control that precedes the publication and neither choice about whether or not to put the message in the network. For this reason, at first, the provider is exempt from any liability, unless being notified of the existence of offensive content, it do not remove it in a reasonable time (Leonardi, 2005). Moreover, in such cases the provider gives way in the system to users who do not have their own space on the network, so that they can create and publish their own content. Orkut, Google's networking site, by 2011 had 34.4 million users (Pellegrini, 2012). It is implausible therefore occurring previously editorial control, as it would be impractical to analyze and edit messages, texts or information created / posted for each of these users before disclosure. If it happens, the provider would lose, or

at least alienate, the provider of its most attractive features: the speed in the exchange of information, the transmission of data in real time.

In REsp1.193.764, STJ noted that the fact of having or not having editorial control of published information directly affects the responsibility for them. Google was not responsible for the offensive content to the personality posted by others in their social network. This position was reinforced in REsp1.308.830 (REsp1.308.830, Rep. Min Nancy Andrighi, Third Chamber of the Superior Court of Justice, Judgment on 08/05/2012, published on 19/06/2012 DJede), It mentions that both the United States (Telecommunications Act, 47U.S.C § 230) and the European Union (art. 15, Diretiva2000/31) legislation exempt providers from the responsibility to monitor and control the content of third party information that they will transmit or store. The two aforementioned decisions of the Superior Court of Justice observed that the prior monitoring of the content of the information posted on the web for each user activity is not intrinsic to the service, so you can not deem defective - under art. 14 CDC - the site that examines and filters the data and images contained therein

Similar understanding found in the recent case of Brazilian singer “Xuxa Vs. Google Search”, the REsp1.316.921 (REsp 1316921, Rep. Min Nancy Andrighi, Third Chamber of the Superior Court of Justice, Judgment on 26/06/2012, published on 29/06/2012 DJede), deal that sought to determine the limits of responsibility of a site research for the content of their results. It was decided that the Research service is a kind of content provider, because these sites do not include hosting, organizing or otherwise managing the virtual pages indicated in the results available, merely indicating where links can be found the expressions supplied by the user. And with regard to the content filtering of the research done by each user, it is not the intrinsic activity of the service, so you cannot deem defective - under article 14 CDC - the site which does not exercise such control over the search results.

In addition, service providers cannot censor Internet content produced by their users. If so, it would be before a prior censorship with the need to analyze what is offensive or not and what should be censored, which may affect, decisively and forcefully, the freedom of expression. In addition to this argument, the Superior Court of Justice indicated that the prior control of content could be equivalent to the breach of confidentiality of communications prohibited by subsection XII, Article 5, the CF88.

Still, in REsp1.193.764 warned that the provider should take all steps possible to individualize each user of the site to facilitate their identification, mainly because of the possibility of anonymous profiles, something common in social networks, and that has served as a pretext for malicious practices and various types of abuse.

The provider therefore must gather all possible data from its user, such as name, address and personal documents and it must have the knowledge and store in its database server IP number assigned to the user, the telephone number used to establish the connection, if any,

and other types of information that may be necessary to inhibit and prevent anonymity.

This line of approach was reinforced in REsp1.306.066 (REsp 1306066, Rep. Judge Beneti Sydney, Third Chamber of the Superior Court of Justice, Judgment on 17/04/2012, published in the 02/05/2012 DJE) in which determined that the content provider is required to enable the identification of users, curbing anonymity (art. 5, IV, CF88), and to provide the registration number of IP, used for registration of accounts to permit the tracking of users.

Extremely important is the IP (Internet Protocol), which is the unique address of each computer on the Internet. The IP function is directly linked to the TCP (Transmission Control Protocol). To access the network, computers intercommunicate through TCP / IP. TCP is based on packet switching, networking, end-to-end and robustness. All data sent from a computer are segmented into packets that travel over the Internet and are then reassembled upon arrival at the destination computer (Kurbalija; Gelbstein, 2005). The IP adds each data packet the recipient's address, for it to reach the destination.

Each computer or router participating in the process of data transmission uses this address contained in the packet. Although the information packets do not use the same paths, all arrive at the same destination, which will be gathered (Leonardi, 2005). In summary, the "system" TCP / IP is designed as a set of rules that the terminals must follow to obtain a stable communication between them (Lucero, 2011). It is this interconnection of computers that allows one to access all kinds of information, data transfer, file sharing, making it also the Internet vehicle for interpersonal communication.

For this reason, as much as possible for the user to create fake profiles or any publication making use of anonymous option, the provider will have in its database a way to relate them to a specific individual, since such information is run by a computer with a unique IP number. This does not mean that this system and its measures are not subject to failure. The provider therefore has a duty to care to ensure safe navigation to its users, collect data, not to allow the attacker to find in its pages a way to make free and unpunished illegal activity.

Moreover, the Superior Court of Justice (REsp1.193.764) held that the content provider has responsibility for what circulates on the site, when aware of the existence of message content offensive to the personality. In cases where the provider is aware of the existence of unambiguous lawlessness on the site, it should remove them immediately, under penalty of liability for the damage related. This means that even when not responsible for illegal information published by third parties - since it cannot do these prior control - it is not impossible to control later, when you are aware of the existence of this offensive to the personality.

This position was reiterated in REsp1.186.616 (Judge Nancy Andrichi, Third Chamber of the Superior Court of Justice dismissed on 23/08/2011, published in the 31/08/2011 DJE) in AgRg in REsp1 .309.891 (Judge Beneti Sydney, the Third Chamber of the Su-

perior Court, Trial on 26/06/2012, published on 29/06/2012 DJE) in REsp1.308.830 (Judge Nancy Andrighi, Third Chamber of the Superior Court of Justice, Judgment on 08/05/2012, published on 19/06/2012 DJede) and AgRg AREsp 231 883 (Judge Beneti Sydney, Third Chamber of the Superior Court of Justice, Judgment at 11/12/2012, published on 04/02/2013 DJE). In these cases, the understanding was endorsed that the content provider does not respond objectively on the content entered by the user, because it is not inherent in his head-scratching activity. However, he is obliged to immediately withdraw the content morally offensive, otherwise it will share responsibility with the author's direct damage. Duty to timely remove all content that is perceived as violating the rights of personality.

Indeed, over the long term removal of content, the networking site Orkut, for example, offers its users a tool called a "report abuse" appropriate to notify the own social network of the occurrence of any publication in its offensive page. The problem is that even with the notification, there are cases filed at the justice questioning the delay for removal. It happened in REsp1.323.754 (Judge Nancy Andrighi, Third Chamber of the Superior Court of Justice, Judgment on 19/06/2012, published in the 28/08/2012 DJE). After identifying the existence of a fake profile that offended his personality, the victim made use of the reporting tool, but Google only ruled two months later. As a defense, the provider claimed that there are thousands of complaints that are analyzed individually, and it needed to comply first with court orders and so forth of all these factors it believes the time between the receipt of the notification and removal of the profile was reasonable. The Superior Court of Justice held that there was inertia and ordered Google to pay compensation of ten (10) thousand dollars to the victim.

REsp1.323.754 in line with what had also been exposed in REsp1.193.764 admits that the provider is responsible if it has already been notified by the personality infringing content. However, until then the Superior Court of Justice had not been spoken about the deadline to remove the content denounced. It was defined (REsp1.323.754) the provider has 24 hours to remove the messages reported, and if it does not, respond jointly to the author of the publication. The provider does not need to analyze each complaint individually in detail, because from the moment of notification he will have to remove the content provisionally and only after that the truth of what has been reported will be assessed. The justification for this position deserves a direct quote:

Although this procedure may possibly infringe those users whose pages may be improperly suppressed, even temporarily, this violation should be confronted with the harm arising from disclosure insulting and analyzed the losses involved, the protection should be offered unquestionably for the protection of the dignity and honor of those who use the network.

It should also mention the REsp1.175.675 (Judge Luis Felipe Salomão, Fourth Chamber of the Court of Justice, Judgment on 09/08/2011, published in the 20/09/2011 DJE), who repeated the arguments of REsp1.193.764 and determined that it is possible to

determine the service provider of internet, social network manager, remove defamatory information to third parties manifested by their users, regardless of the indication by the victim of the pages in which the offenses were run because:

It is not credible that a business company the size of Google does not have technical capabilities to identify the pages which contain the messages mentioned...

With the trial of REsp1.193.764, the Third Chamber of the Superior Court turned away the issue related to the liability of content providers. But it is also undeniable that the arguments brought in the leading case examined contributed so salutary for dialogue on the relationship between personality rights, freedom of expression and the Internet, for indeed these are the rights that are being discussed in all cases decided.

III. Final Considerations

The information society of the twenty-first century demands rather a specific regulation. However, the legal instruments proposed to address this theme must be weighted, not to restrict rights, freedoms and guarantees. It is inevitable that the personal rights and freedom of expression today relate intrinsically to the Internet. This little standardization of the computerized society justifies the importance of judicial decisions.

During the Internet boom in the 1990s, providers were exempt from liability for the content or possible copyright violations. It was thought that additional pressures on providers could hinder the future development of the Internet. With the growing commercial importance of the Internet and increasing security concerns, many states have begun to focus their efforts to impose responsibilities on content providers (Kurbalija; Gelbstein, 2005). The jurisprudence of the Superior Court of Justice provides an important contribution on the subject, because it is influencing the decisions of the courts subordinate to it.

The theory constructed by the Court endorses the view that the content provider does not respond objectively by the content entered by the user in a site, because it is not the risk inherent in their activities, but is forced to withdraw immediately, within 24 hours, the content which violates the rights of personality, otherwise the provider also will be charged along with the author of the direct damage.

This approach directly confronts the Brazilian project of law "How to Adjust the Internet" which provides in Article 15 that the provider may only be liable for damages arising out of content generated by third parties if it do not take measures - after specific court order - within the framework of their service and within the deadline become unavailable the material appointed as infringing content. The court order must contain, under penalty of nullity, specific identification of the infringing content, allowing the unambiguous lo-

cation of the material. In fact, providers do not need to play the role of censors of their users and should block access to illegal information only if there are doubts about its illegality or if so ordered by the competent authority (Leonardi, 2005).

It is not legitimate, therefore, to leave to the discretion or will of the provider to check which page is lawful or offensive, because it would allow censorship expressly prohibited by CF88 (art. 5, IX c / c art. 220, § 1, § 2) in addition to imply judgments endowed with subjectivism.

References

- Araújo, L. T. C.; Reis, S. C. (2011) Responsabilidade civil dos provedores de conteúdo de internet. In: *Âmbito Jurídico*, Rio Grande, XIV, n. 93, out 2011. Disponível em: http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=10422&revista_caderno=17. Acesso em: 05 abr. 2013.
- Aristóteles. (1997) *Política*. Tradução Mário da Gama Kury. 3. Brasília: UnB.
- Bauman, Z. (2001) *Modernidade líquida*. Tradução Plínio Dentzien. Rio de Janeiro: Zahar.
- Bittar, C. A. (2004) *Direitos da personalidade*. Rio de Janeiro: Forense Universitária.
- Bonavides, P. (2009) *Curso de Direito Constitucional*. 24. ed. São Paulo: Malheiros.
- Canotilho, J. J. G.; Machado, J. E. M. (2003) *“Reality shows” e Liberdade de Programação*. Coimbra: Coimbra Editora.
- Castells, M. (2007) *A sociedade em rede*. 10. ed. São Paulo: Paz e Terra.
- Cunha e Cruz, M. A. R. (2009) *La configuración constitucional del derecho a la propia imagen en la Constitución brasileña de 1988*. Sevilla: Universidad de Sevilla.
- (s/n) (2010) A liberdade de expressão e o direito à informação na jurisprudência do STF: comentário de três casos emblemáticos. *Revista de Direito das Comunicações*, São Paulo, v. 1, p. 99-154.
- Deleuze, G.; Guattari, F. (1997) *Mil platôs: capitalismo e esquizofrenia*. São Paulo: Ed. 34. v.4 (Coleção Trans).
- Kurbalija, J.; Gelbstein, E. (2005) *Governança na Internet: questões, atores e cisões*. Tradução Renato Aguiar. Rio de Janeiro, RJ: Nupef/Rits; Genebra, Suíça: DiploFoundation.
- Lévy, P. (2008) *As tecnologias da inteligência: o futuro do pensamento na era da informática*. 15. reimpr. Rio de Janeiro: Ed. 34.
- Larrosa, J. (2012) El venir al mundo en la época de las conexiones: algunas preguntas. In: Linhares, R. N.; Lucena, S.; Versuti, A. (Org.). *As redes sociais e seu impacto na cultura e na educação do século XXI*. Fortaleza: Edições UFC, p. 35-54.
- Leonardi, M. (2005) *Responsabilidade civil dos provedores de serviço de Internet*. São Paulo: Editora Juarez de Oliveira.

- Lucero, E. (2011) *Governança na Internet: aspectos para a formação de um regime global e oportunidades para a ação diplomática*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão.
- Machado, J. E. M. (2002) *Liberdade de Expressão: dimensões constitucionais da esfera pública no sistema social*. Coimbra: Coimbra Editora.
- Martins, I. G. S. (1999) Direitos e deveres no mundo da Comunicação: da comunicação clássica à eletrônica. In: *Portugal-Brasil ano 2000*. Coimbra: Coimbra Editora, p.105-126.
- Mendes, G. F.; Branco, P. G. G. (2012) *Curso de direito Constitucional*. São Paulo: Saraiva.
- Meyer-Pflug, S. R. A liberdade de expressão na Constituição de 1988. In: Lucca, N. De; Meyer-Pflug, S. R.; Neves, M. B. B. (Coord.). (2012) *Direito Constitucional Contemporâneo: homenagem ao professor Michel Temer*. São Paulo: QuartierLatin, p. 495-507.
- Nobre Junior, E. P. (2009) Liberdade de expressão versus direitos da personalidade. *Revista CEJ*, Brasília, Ano XIII, n. 45, abr./jun., p. 5-10.
- Oliveira, R. F.; Rocha, G. M. M. R. (2011) Liberdade de expressão e Internet. *Revista de Direito das comunicações*, São Paulo: Revista dos Tribunais, Ano 2, v.4., p. jul./dez.
- Parentoni, L. N. (2009) Responsabilidade civil dos provedores de serviços na internet: Breves notas. *Âmbito Jurídico*, Rio Grande, XII, n. 67, ago. Disponível em: http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=6314. Acesso em: 05 abr. 2013.
- Sêga, C. P. (2011) *Sociedade e interação: um estudo das diferentes formas de interagir*. Brasília: UnB.
- Pellegrini, M. (2012) *Facebook supera o Orkut em número de usuários e lidera mercado brasileiro*. 17 de janeiro de 2012. Disponível em: <http://www.cartacapital.com.br/tecnologia/facebook-supera-o-orkut-em-visitantes-unicos-e-lidera-mercado-de-redes-sociais-no-pais-2/> Acesso em: 05 abr. 2013.
- Reale Junior, M. (2011) Limites à liberdade de expressão. *Espaço Jurídico*, Joaçaba-Editora Unoesc, vol. 11, n. 2, jul/dez 2010, p.374-401, Maio.
- Rebelo, M. G. C. (1998) *A responsabilidade civil pela informação transmitida pela televisão*. Lisboa: Lex.
- Salvador Coderch, P.; Gómez Pomar, F. et al. (2002) *Libertad de expresión y conflicto institucional: cinco estudios sobre la aplicación judicial de los derechos al honor, intimidad y propia imagen*. Madrid: Civitas, 2002.
- Santaella, L.; Lemos, R. (2010) *Redes sociais digitais: a cognição conectiva do twitter*. São Paulo: Paulus.

Santaella, L. (1996) *Cultura das mídias*. São Paulo: Experimento.

Silva, J. A. (2009) *Curso de direito constitucional positivo*. 32.ed. São Paulo: Malheiros.

Souza, C. A. P.; Maciel, M.; Francisco, P. A. (2011) Marco civil na Internet: uma questão de princípio. In: Falcão, J.; Fabris, L.; Bottino, T. [et. all]. *Cadernos FGV DIREITO RIO: educação e Direito*. Rio de Janeiro, FGV DIREITO RIO, p. 113-124. 6v.

Veloso, E. M. (2012) *Legislação sobre a Internet no Brasil*. Brasília: Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados da República Federativa do Brasil. Disponível em: http://www.fndc.org.br/arquivos/Regulacao_Internet.pdf. Acesso em: 16 nov. 2012.

Internet Regulation in Brazil: Different Scenario at the Global

Vânia Tajra³⁹

vaniatajra33@msn.com

University of Minho, Portugal

Sérgio Denicoli⁴⁰

sergiodenicoli2@gmail.com

University of Minho, Portugal

I. The Internet regulation in the world

The public debate on regulation of the internet began in 1994, in the United States. Discussions were based on observations made by computer scientist Vint Cerf, who said that the Internet had technical, legal and moral constraints, driven mainly by private interests.

Officially, were children protection initiatives that have resulted in the emergence of the first law to regulate the Internet: the Children's Online Privacy Protection Act (COPPA), which was approved by the United States Congress in 1995 and signed in 1996 by President Bill Clinton. Such law guaranteeing a criminal prosecution for those who spread through Web, pornographic character material involving minors.

In 1995 the companies responsible for the browsers began to produce browsers version that allowed users to filter Internet content. This marked the beginning of the self-regulation idea, promoted in particular by the World Wide Web Consortium (W3C), the IETF (The Internet Engineering Task Force) and the ICANN (Internet Corporation Assigned Names and Numbers). (Tambine, Leonard & Marsden, 2008).

³⁹ PhD Student. Minho's University.

⁴⁰ University Teacher and Researcher. Minho's University.

The self-regulation followers use as main argument the question of architecture “end-to-end” of the Web. The “end-the-end” is a principle based on the idea that the end user, and not the intermediaries, should define how to use the applications available (Van Schewick, 2010).

However, the Internet growth also makes grow control initiatives through policy and regulatory actions that put this issues at the heart of discussions about the regulation of online content (Denicoli & Shah, 2012).

China was one of the first countries that adopted filters for online content. Many countries in the Middle East and North Africa also adopted similar measures. In Oceania, Australia has been trying to regulate the Internet through a content filtering from Internet Server Providers (ISPs). In the United States (US), two controversial projects are under discussion in Congress: the Stop the Online Piracy Act (SOPA) and the Protect IP Act (PIPA). are initiatives that aim to protect copyright. There are still US security-related initiatives, such as the controversial Patriot Act, which also allows monitoring of users (Deibert *et al.*, 2010).

The European Union has been trying to establish integrated actions, having invested € 55 million in the “Safer Internet Programme”, aimed at the protection of minors and the prevention of dissemination of material relating to child sex abuse, grooming and cyber bullying. The European Union also has made policies to control e-commerce (The Electronic Commerce Directive), the distribution of audiovisual content (The Audiovisual Media Services Directive), the copyright (Directive on Copyright and Related Rights and Directive on the Enforcement of Intellectual Property Rights) and security (European Data Retention Directive). There are still isolated initiatives developed by Member States, the most common being those relating to hate speech, which involves issues of xenophobia and terrorism (Tambine, Leonard & Marsden, 2008).

The France has stood out in the European scenario, for being at the forefront in setting laws and other government initiatives geared to the “network society” (Castells, 2002). Some of them have caused controversy such as the law Hadopi (*Haute Autorité pour la diffusion des œuvres et la protection des droits sur internet*), which provides the high authority for the dissemination of creative works and the Copyright Protection powers to police Internet users.

The country also stands out as it is the headquarters of UNESCO, whose intergovernmental actions also have covers the regulation of the Internet. UNESCO is a member of the World Summit on the Information Society (WSIS), which was created by the UN General Assembly, by resolution 56/183, of December 21, 2001. The entity, along with the International Telecommunication Union (ITU) has put in place a number of initiatives to put into action international measures aimed at regulation of the Internet, including the creation of the Internet Governance Forum (IGF). The IGF has held annual conferences involving representatives from various countries, companies, academics, etc. From the beginning of the Forum, have already been carried out dozens of panels and workshops to discuss issues such as freedom of expression on the Internet, the right to information, privacy, security, the importance of using online...

The Brazil has been excelling in the world, because the regulation which is underway has provoked an important popular mobilization, which demonstrate a democratic process issue. Nevertheless, it is known that the party-political spheres are indispensable for the proposals becomes law, whatever poses a risk that could result the deliberations occur around interests contrary to the paths that eventually have been listed in public debates. This fact makes it even more important to an in-depth analysis of the entire process. Anyway, despite the inevitable political management around the theme, the Brazilian model should be viewed carefully in the world context, to demonstrate the concern of the people involved in the debate. Following we will see the designed legislation that involves online content in Brazil.

II. The regulation of the Internet in Brazil

In 2002, the Law School of Fundação Getúlio Vargas (FGV) created the Center for Technology and Society of Law (CTS) to developing interdisciplinary research on the Internet and Digital Technology, as well to assist in institutional development, economic, social and cultural of the Internet in Brazil. The CTS/FGV is recognized as the leading thinker center in Brazil, within the area of the Internet.

Later, in 2009, the CGI.br entered into a partnership with the CTS/FGV, giving rise to the Brazilian Digital Policy Observatory, also called Observatory of the Brazilian Internet (OIB). The OIB works with the observation and identification of public politics for the Brazilian Internet and the proposals of the international Internet governance models that can have an impact in Brazilian policies. Its main areas of activity were connected to intellectual property, free software, privacy and Internet governance. In 2011, the OIB drew up the "Internet policy report-Brazil 2011", which was the first study from the partnership between the CGI.br and the FGV. The document reported, in depth, all debates and bills concerning the Internet, highlighting the country's attempts to have on Internet crimes, discipline, principles and rights to promote neutrality.

Result from the revival of a proposed Law in 1996, from Mr Cassio Cunha Lima (PMBD/PB), about government policy, the discussion on online content regulation began in fact, in 1999, with the presentation of the PL 84/99, from Congressman Luiz Piauhyllino (PSDB/SP). Such a project was well known as Law Azeredo, have been reported by the Senator Eduardo Azeredo (PSDB/MG).

The PL 84/99 worked to criminalize, punishable by imprisonment or amercement, various acts performed on the Internet. The proposal has joined the excessive criminalization of conduct believed to be banal or everyday essential for the innovation of the network, with the flag of the fight against paedophilia and child pornography.

The project had a big impact on society because it classify the new crimes into the internet, create obligations of vigilance and empowering the investigative rights of the police. As a result, it was seen as undemocratic law, which soon led to sectors of the press and civil society to classify it as AI-5 like.

Some measures provided for this Law, were:

The collection, processing and distribution, with commercial purposes, private information shall be subject to prior acquiescence of the person to which the data relate.
Is ensured the right to rectification of any private information.
Any person or entity, has the right to summon the owner of computer network or service provider to find out if maintains information about you, and its content.
The services of information or access to databases do not distribute private information relating, directly or indirectly, racial origin, political opinion, philosophical, religious or sexual orientation, and affiliation to any entity, whether public or private, without specific permission of the person concerned.
The unauthorized third-party access by their stakeholders, the private information held in computer networks will depend on prior authorization.
Delete, destroy, modify or otherwise disable all or part of data or computer program, improper or unauthorized manner will be liable to punishment under penalty of imprisonment of one to three years and a fine.
Get undue or unauthorized access, computer or network of computers will be subject to punishment under penalty of imprisonment of six months to one year and a fine.
Delete, destroy, alter, or otherwise disable, password or any other mechanism of access to computer, computer program or data, improper or unauthorized manner will be liable to punishment under penalty of imprisonment of one to two years and a fine.
Obtain, maintain or provide, without authorization or in error, data or computer instruction will be liable to punishment under penalty of imprisonment of three months to one year and a fine.
Get secrets, industry or trade, or personal information stored in the computer, computer network, electronic means of magnetic, optical or similar nature, improper or unauthorized manner will be liable to punishment under penalty of imprisonment of one to three years and a fine.
Create, develop or insert, data or computer program, improper or unauthorized deforms to delete, destroy, disable, or modify data or software or otherwise make it difficult or impossible, in whole or in part, the use of computer or network of computers will be subject to punishment with imprisonment penalty of one to four years and a fine.
Offer pornographic service or information, without displaying previously so easily visible and highlighted, warning about its nature, indicating its content and the unsuitability for children or teens will be liable to punishment under penalty of imprisonment of one to three years and a fine.

When the PL 84/99 was thought, their articulators are based on the Convention of Budapest. Created in Hungary in 2001, by the Europe Council, and active since 2004, after ratification in five countries, the Cybercrime Convention, as is also known, was created as an attempt to combat crime online (ERDELY, 2008)

The priority of the Convention was “a common criminal policy, in order to protect society against crime in cyberspace, in particular, through the adoption of appropriate legislation and the improvement of international cooperation” (ERDELY, 2008).

The main highlight of the Convention was that it sets the cyber crimes within the criminal law, typifying them as offenses against computer data and systems; computer-related offences; infractions related to child pornographic content; and offenses relating to copyright infringement.

The text, however, was not being approved by the Brazilian Government, mainly because the countries that have signed the Convention had already fulfilled the task of regulating the Internet by establishing civil character based on their criminal parameters, while Brazil had not yet approved any regulation of civil character.

The PL 84/99 also left gaps in relation to the topic “protection of personal data”, as there was a threat to basic freedoms of individuals due to the introduction of a monitoring system on the Internet. As a result of this dissatisfaction, was generated a social mobilization that involved, in particular, civil society, the academic community and the industrial sector. The result of this mobilization, which attracted more than 160 signatures in the House of representatives, can be viewed on the online petition “in defense of freedom and of the progress of knowledge in the Brazilian Internet”. This movement eventually materialized in other social mobilization function known as the “Big Not!”.

The popular and social movements have set up a network of digital activism and popular participation in the process of regulating the Internet in Brazil.

The Azeredo Law moved in Congress for 13 years and has undergone several modifications to be sanctioned by President Dilma Rousseff, becoming in law 12735/2012, November 30, 2012. The approved project differs completely from the initial project. The most controversial points were removed and the sanctioned Law provides only that “the organs of the judicial police will structure, in terms of regulation, sectors and specialized teams in the fight against gross negligence action in computer network, or computerized communication device”. Therefore, there was no type of crimes committed via the Internet.

From 1999 to 2007, several other Internet-related projects and its regulation were presented by members of the House of Representatives, which led to the need to create a Special Commission devoted just to enjoy such projects. The Commission, which had as rapporteur the Deputy Alessandro Molon, EN Rio de Janeiro, arrived to examine and veto 38 projects.

In April 2013, along with the law Azeredo, the Law 12.737/2012 was signed. The law provides for the criminal typification of computer crimes; amending the *Decreto-Lei* No. 2,848, September 7, 1940 - Penal Code.

The law, in article 154-A, says “invade computer device, or not connected to the computer network, through undue violation of safety and in order to obtain, alter or destroy data or information without express or implied consent of the owner of the device or install vulnerabilities to get illicit advantage: Penalty - detention of 3 (three) months to 1 (one) year and, debates.”

Named as “law Carolina Dieckmann”, it changes the Brazilian Penal Code to typify as infractions a series of conduits in the digital environment, particularly in relation to the invasion of computers. The law also lays down specific punishments for these cases and has been considered unprecedented within the country.

After the attempt to legislate unilaterally on the Internet, taking into account only the political forces, movements generated from the civil society have changed the image of online content regulation in Brazil, becoming more plural and democratic debate.

In January 2007, an article written by professor Ronaldo Lemos, founder and Director of the Center for technology and society School of law at the Fundação Getúlio Vargas in Rio de Janeiro, raised the idea of designing a regulatory framework in Brazil, as an attempt wide regulation through law, of the Internet in the country. The article was called “Internet needs a Civil Regulatory Framework” and criticized severely the law Azeredo, stating that the PL 84/99 typifies them excessive criminal actions, with a writing inaccurate regarding their scope, which could leave questions and generate serious effects in civil society.

In the article, professor Ronaldo Lemos argues that a country which develops first criminal laws rather than civil nominations, severely compromises your innovation process. As a result of an uneven action within a nation, begin to emerge the first disincentives in the creation of private, public and business initiatives.

In 2009, to participate in the international free Software Forum in Porto Alegre, (FISL-X), the President Luís Inácio Lula da Silva launched the proposal for an Internet Civil Regulatory Framework. The proposal would meet the needs of civil society, which called for legislation that would regulate rights and duties of citizens on the Internet.

From that, the CGI.br, with support of civil society, the Bureau of Legislative Affairs of the Ministry of Justice of Brazil-SAL/MJ and the CTS/FGV launched the first phase of an open and collaborative online discussion process, a draft for the creation of a basic law to the Internet.

The proposal for a regulation of the Internet in Brazil worked primarily with two aspects: the procedural and the substantive. The first aspect focused on innovation in the process of consultation, discussion and popular participation through the network and the second focused on the main points discussed in the draft, such as responsibility, guard, foundations, public and other activities.

The Brazilian Internet Civil Regulatory Framework, PL 2126/2011, was built through decentralization and openness to the effective participation of society, using the tools available in the internet. It was through blogs, created in the WordPress platform, which were designed the suggestions and comments on the site Digital culture.

The first discussions took place in the period from October 29 to December 17, 2009, when civil society had access to the text containing the general principles for the regulation on the Internet in the country. The principles were the basis of a resolution of the CGL.br who worked the governance and the use of the Internet in Brazil. This movement lasted 45 days and were recorded more than 800 propositions among emails, comments and discernment in reference sites,.

This text formatted the draft of the proposed Law, which established the debates of the second stage, which took place in the period from April 8 to May 30, 2011.

In the second phase were accounted for 1,200 comments and civil society, were also seen comments from companies and associations linked to cultural and technology industry, national and international, which served to give strength and further legitimize the project.

In addition to the online debates, the SAL-MJ also held face-to-face discussions in various parts of the country, which served as a complement to the development and dissemination of PL.

The Brazilian Civil Regulatory Framework was built, then from a democratic process which included representations of various entities, movements, collectives and academic, national and international organizations.

The text has come a long and unprecedented process of direct participation of society, through various seminars and public hearings in several States of the country. All suggestions received were considered, which contributed to the construction of a modern, balanced text and regarded as essential to establish the rights and obligations in the use of internet in Brazil.

After the compilation of data, the project accounted for 25 articles, divided into six chapters, and brought in its context an extensive list of rights and guarantees for users, in addition to their own definitions of information systems.

The main points of the project are related to: foundations, principles and objectives; users ' rights and guarantees; responsibilities of internet service providers; custody of records, network neutrality and actions of the public authorities.

The PL 2126/11 clears in the Brazilian National Congress from 2011 and, since then, has now entered the vote six times in the House of Representatives. The last attempt to vote on the project was made in December 18, 2012, when once again the PL 2126/11 was removed from the voting agenda, taking into account requirements of PTB.

Representatives of DEM, the PMDB, the PSD and the PR argued be removing the voting agenda project under the claim that “would need to perform a General Committee – which is a public hearing in the plenary of the House-to discuss the issue”. Two points, according to the parliamentarians caused the obstacle in the last vote on the project: net neutrality and the log guard, which discusses the privacy of the user.

Recently, in April 17, 2013, the ABERT, Brazilian Association of radio and television, and the law school of Fundação Getúlio Vargas promoted a debate to discuss once again the Bill that deals with Civil Internet Milestone.

The debate served to remember that exactly 17 years ago, the Brazilian surfs the Internet, lawless set; without knowing what can and what cannot on the fastest growing network in the world.

Seminar participants defended the treatment given by the withdrawal of content of the sites at the request of users, without the need for a lawsuit.

Professor Ronaldo Lemos, author of the article that gave rise to the discussion for the implementation of the Internet Regulatory Framework in Brazil, who participated in the seminar, said that failure to vote on the project causes the Brazil miss opportunities, including losing companies, which do not settle in the country on the basis of legal uncertainty.

The project, which is in the House of representatives to vote, will guarantee democracy and freedom on the web, clearly determining the role of the State, which must establish transparent, collaborative and democratic mechanisms for internet governance in the country.

III. Final Considerations

The history of democracy in Brazil is troubled and difficult. Conquered in resistance to military dictatorship, she comes to the late 80, led by members of the PMDB and introducing a new element in the social life of the country: the democratic awareness.

This new scenario get force with organized movements of workers from the cities and fields, students, residents, intellectuals and artists, media and other areas of civil society.

In the 21 century, an unprecedented bond begins to form between political groups and civil society, in an attempt to format a new porch of citizenship in the regulation of the Internet in Brazil.

The Internet scenario speaks for itself. Is increasingly abundant supply of texts, images and sounds, with data and different opinions, disclosed on the network. (Bucci, 2009: 19).

The Brazilian Internet Regulatory Framework work the pillars of this new means of communication, based on the Federal Constitution of 1988 and, recognizing the human rights and the exercise of citizenship in digital media.

References

- Brasil. Ministério Público Federal. (s/d) *Cibercrime: CCJJ sugere adesão do Brasil à Convenção de Budapeste*. Disponível em: <http://ccji.pgr.mpf.gov.br/institucional/informes/cibercrime-ccjj-sugere-adesao-do-brasil-a-convencao-de-budapeste> Accessed on April 28, 2013.
- Bucci, E. (2009) *A imprensa e o Dever da Liberdade*. São Paulo, Ed. Contexto.
- Castells, M. (2002) *A Sociedade em Rede*. Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian.
- Deibert, R.; Palfrey, J.; Rohozinski, R.; Zittrain, J. (Org.) (2010) *Access Controlled: The Sapping of Power, Rights, and Rule in Cyberspace*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Denicoli, S., Sousa, H. (Org.) (2010) *Digital communication policies in the Information Society promotion stage* [http://www.lasics.uminho.pt/ojs/index.php/digital_communication_policies/], Accessed on May, 2, 2012.
- Erdely, M. F. (s/d) *Itamaraty ainda estuda adesão à Convenção de Budapeste*. Disponível em: http://www.conjur.com.br/2008-mai-29/itamaraty_ainda_estuda_adesao_convencao_budapeste. Accessed on April 28, 2013.
- Ferrari, P. (2010) *Jornalismo Digital*. Editora Contexto. São Paulo.
- Frau-Meigs, D., Nicey, J., Tupper, P., Palmer, M. (eds) (2012). *From NWICO to WSIS: 30 Years of Communication Geopolitics Actors and Flows, Structures and Divides*. Bristol, Intellect.
- Plaisance, P. L. (2011). *Ética na Comunicação: princípios para uma prática responsável*. Tradução: Joice Elias Costa. Editora Penso. Porto Alegre.
- (s/d) *Relatório de Políticas da Internet: Brasil 2011*. São Paulo: Comitê Gestor da Internet no Brasil, 2012. Disponível em www.CGI.br. Accessed on April 22, 2013.
- Tambini, D.; Leonardi, D.; Marsden, C. (2008) *Codifying Cyberspace: Communications, Self-Regulation in the Age of Internet Convergence*. London and New York, Routledge.
- Van Schewick, B. (2010) *Internet Architecture and innovation*. Cambridge and London, The MIT press.

Websites:

www.uol.tecnologia.com.br - Accessed on April 19,2013

<http://www.cgi.br/> - Accessed on April 22,2013

<http://www.observatoriodainternet.br/> - Accessed on April 22,2013

<http://www.idgnow.uol.com.br/> - Accessed on April 19,2013

<http://www.tecmundo.com.br/ciencia> - Accessed on March 15, 2013

<http://www.uol.tecnologia.com.br> - Accessed on March 16, 2013

CHAPTER THREE

The State and Beyond: Activating Voices

Ética e Regulação na Publicidade: percepções do campo profissional

Ana Duarte Melo

anamel@ics.uminho.pt

University of Minho, Portugal

Helena Sousa

hsousa@ics.uminho.pt

University of Minho, Portugal

I. Introdução

A publicidade é considerada por vários teóricos uma das grandes instituições de socialização e influência da contemporaneidade (Barthes, 1984; Baudrillard, 1995 [1981]; Dou-rado, 2011; Jhally, 1995; Lima, 2010; Lipovetsky, 2000; Melo & Sousa, 2008; Richins, 1991). Como plataforma de confluência de diferentes áreas de interesse e atuação, movendo-se num terreno frequentemente pantanoso em que as fronteiras nem sempre são óbvias, a publicidade convoca as corporações e os consumidores no seu relacionamento de mercado, mas também a sociedade civil e os média, enquanto elemento fundamental e estruturante da ecologia mediática.

Pela sua própria natureza provocatória e inovadora, pela sua atitude assertiva, persuasiva, e pela omnipresença nas esferas pública e privada, a publicidade convoca e despoleta questões éticas, deontológicas e de regulação.

É nosso objetivo traçar uma visão panorâmica da regulação da publicidade e das suas implicações, refletindo sobre as suas implicações na sociedade, bem como sobre a sua eficácia e limitações.

II. Publicidade como impulsionador da regulação

Por um lado, a publicidade vive numa frente de vanguarda, definida pela inovação das abordagens, pela atitude provocatória, inesperada e disruptiva. Usando a criatividade e a persuasão como ferramentas, a publicidade é frequentemente acusada de manipulação e de usar métodos operacionais pouco escrupulosos ou eticamente questionáveis, em particular no campo da publicidade comportamental, publicidade neuronal ou subliminar.

Por outro lado, a própria ecologia mediática procura constantemente novos equilíbrios e uma nova estruturação, envolvendo a redistribuição e recolocação de limites e fronteiras à medida que as inovações tecnológicas nos média e as consequentes novas utilizações dos velhos e novos média, vão sendo implementadas no quotidiano, estabelecendo assim um campo permanentemente renovado de áreas semi-obscuras em termos de regulação: a internet, os novos média, a dinâmica espaço público vs privado, a monitorização comportamental, com ou sem consentimento, para efeitos publicitários, etc.

Não menos relevante será ainda o facto do potencial empoderamento do consumidor-cidadão alterar o seu estatuto enquanto alvo publicitário, transformando-se ele próprio num produtor de publicidade, um *prosumer*, o que vem complexificar a já intrincada equação mercado-sociedade-regulação.

Neste quadro, a inovação — tanto a criativa como a tecnológica e relacional —, preconizadas pela publicidade e pelo contexto mediático contemporâneo, bem como a redistribuição do poder comunicacional, lançam constantes desafios aos limites estabelecidos, conduzindo a que a publicidade funcione, assim, como impulsionadora da sua própria regulação. Esta, por outro lado, vai novamente ser desafiada pela publicidade e este ciclo renova-se continuamente. Contudo, a velocidade a que são lançados estes novos desafios numa sociedade mediática em constante e vertiginosa mudança, não é de todo compatível com a capacidade de renovação da própria regulação, necessariamente muito mais lenta.

Neste artigo trataremos as questões do enquadramento ético e regulador da Publicidade, não na ótica dos consumidores ou da sociedade civil, mas na perspetiva dos publicitários, centrando-nos na forma como os profissionais desta área os percebem e incorporam na sua atividade, abordando, nomeadamente: os princípios reguladores da publicidade; o mapa regulador: instituições, mecanismos e níveis e tipos de regulação (heterorregulação, autorregulação e correção); os conflitos éticos dos publicitários, a sua perceção da regulação e a sua aplicação nas vivências profissionais.

Baseámos este estudo numa série de entrevistas de profundidade a profissionais da publicidade, realizadas entre 2012 e 2013, no âmbito da investigação de uma tese de doutoramento⁴¹. Embora as entrevistas elencassem um vasto leque de questões, uma das baterias de perguntas centrava-se na questão da regulação e da ética da publicidade (Quadro 1).

QUESTÕES SOBRE ÉTICA E REGULAÇÃO

- Como vê o papel da regulação no setor publicitário?
- Considera que os publicitários estão cientes do mapa regulador da publicidade?
- Considera que os publicitários têm a formação ética necessária para o exercício da atividade?
- Até que ponto os publicitários incorporam a ética/regulação na sua atividade?
- Sentiu conflitos éticos no exercício da profissão?

Quadro1 – Questões sobre ética e regulação

III. Perfil dos entrevistados

As onze entrevistas a partir das quais recolhemos estas perceções foram feitas a profissionais de publicidade que trabalhavam ou já tinham trabalhado em agências de publicidade, com uma experiência de pelo menos dez anos de atividade. O perfil etário dos entrevistados – 3 mulheres e 8 homens – varia entre os 32 e os 51 anos, com uma média de atividade profissional no sector publicitário de cerca de vinte anos (18,9) e uma permanência média na mesma agência ou empresa de quase 10 anos (9,2). (Gráfico 1). Todos têm formação académica superior ao nível de licenciatura ou mestrado em áreas diversas como: Publicidade e Relações Públicas, Comunicação Social, Design de Comunicação, Direito, Gestão, Marketing e Turismo.

As agências representadas nestas entrevistas são: B+, Brandia Central, Euro RSCG, J.Walter Thompson, McCann-Erickson e MSTF-Partners (Figura 1) e envolvem diferentes hierarquias e funções profissionais: CEO, Diretor Criativo, Diretor de Serviço a Clientes, Diretor de Planeamento Estratégico, *Brand Advertising Manager*, Supervisor Criativo.

41 Melo, A. D. (2013). 'A Participação do Consumidor-Cidadão na Publicidade: Perceções, Modalidades e Regulação', (PhD), Departamento de Ciências da Comunicação, Instituto de Ciências Sociais / CECS - Centro de Estudos de Comunicação e Sociedade, Universidade do Minho: Braga.

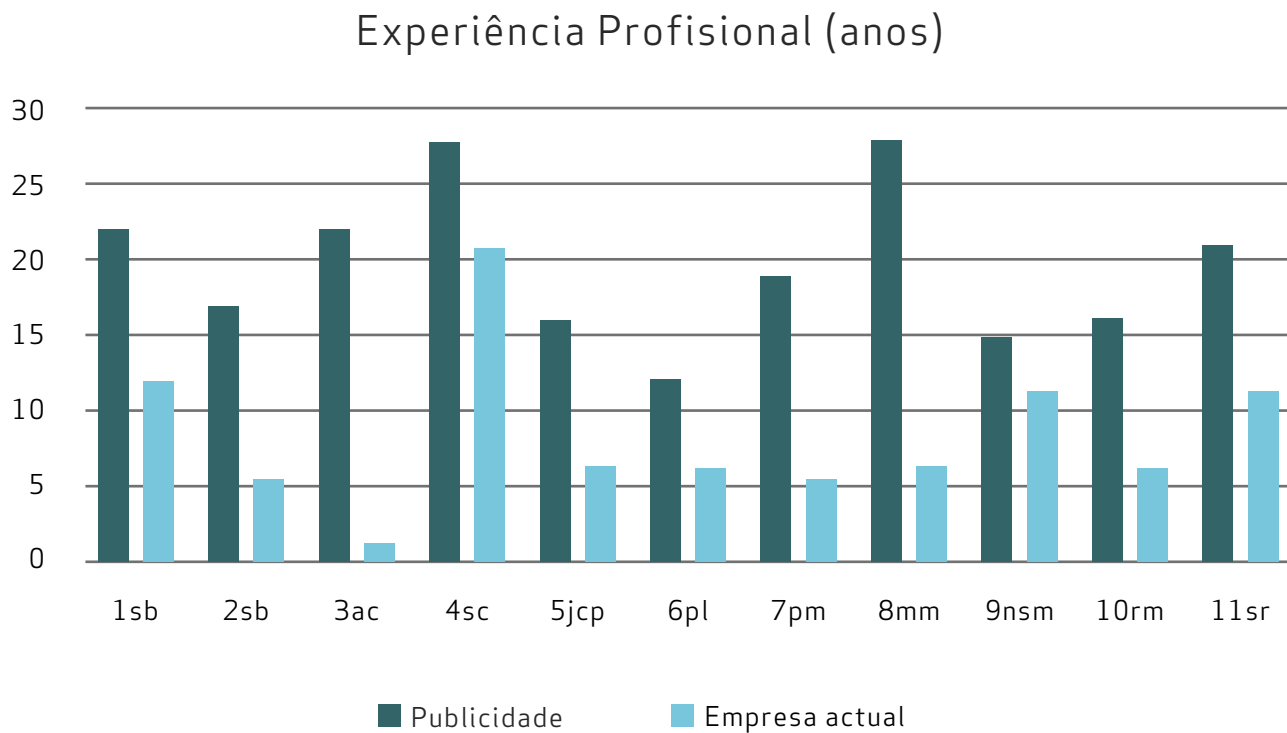


Gráfico 1 – Experiência profissional

IV. A percepção dos publicitários

Das respostas dos publicitários entrevistados à bateria de questões sobre ética e regulação sobressai que, para estes profissionais, **a sua área de atividade é muito regulada**, por vezes em exagero, como demonstram algumas das expressões utilizadas para classificar a regulação: “Não sei até que ponto não é exagerada...” (Mandacaru, 2011: Entrevista Brandia Central); “Às vezes há excesso de zelo.” (Carvalho, 2011: Entrevista AR).

Para além da regulação formal, existe uma outra dimensão relevante da regulação que foi referida especificamente. **Existe uma regulação informal, autoimposta pelos pares ou pelas organizações de autorregulação**, que exerce o seu poder de maneira informal, mas não necessariamente menos eficaz.

“O primeiro mecanismo, de regulação é o nosso, interno. (...) nós próprios censuramos muito o nosso trabalho. Criativamente... (...) A primeira [forma de regulação] é uma autocensura.” (Melo e Silva, 2011: Entrevista JWT)

Os publicitários entrevistados ressentem o toque de uma espécie de acusação permanente e latente sobre a sua atividade, ressaltando das suas respostas a convicção de que **a regulação deve ser uma responsabilidade partilhada entre publicitários, anunciantes**

e consumidores, recusando assim o posicionamento da publicidade como bodes expiatório desta equação.

“Eu não admito que a publicidade seja o mau da fita para tudo. (...) Nós somos o espelho dos anunciantes. (...) Isto é uma cadeia, portanto (...) tem que começar a consciência nas empresas. (...) A única coisa que eu quero, com alguma justiça, é que cada um assuma a sua quota-parte de responsabilidade” (Carvalho, 2011: Entrevista JWT).

“A publicidade é uma montra para saber o que existe no momento, para comparar, e tem que existir o critério e a informação por parte do consumidor” (Carvalho, 2011: Entrevista AR).

Embora as respostas anteriores possam indiciar que o tema exalta os ânimos dos publicitários, **a regulação não é uma preocupação prioritária** para esta classe profissional — “Acho que os publicitários são muito focados no processo criativo e pouco na regulação. (...) A maior parte das vezes não se informam” (Balonas, 2011: Entrevista B+) — sendo convocada para a discussão frequentemente na fase de avaliação, após factos consumados, e não pelos melhores motivos — “Temos alguma noção disso [da regulação], mas pode ser *a posteriori*. Olha, a campanha foi cancelada por isto, ou recebemos uma reclamação.” (Miranda, 2011: Entrevista Brandia Central).

Este tipo de vivência vem na linha de uma outra constatação que releva das entrevistas efetuadas, a do facto de que **o conhecimento da regulação advém da aprendizagem profissional**, não da formação de base, sendo consensual que o capital ético e o conhecimento da regulação se centram na prática e não numa formação específica ou direccionada. Trava-se conhecimento com a regulação através da sua aplicação prática, à medida que os problemas vão surgindo e vão sendo resolvidos, sendo o conhecimento transmitido a partir da experiência consolidada:

“Penso que os mais velhos têm a experiência para ir formando e sensibilizando os mais novos” (Carvalho, 2011: Entrevista JWT); “É uma prática que se vai adquirindo.” (Carvalho, 2011: Entrevista AR);

“Não existe formação ética. (...) Dentro das agências é a formação mais fácil (...) seguramente, alguém na cadeia vai alertar para coisas menos éticas. É uma aprendizagem quase natural (...) se não se sabe à partida, aprende-se com a vida” (Barros, 2011: Entrevista APAP).

Contudo, vários foram os profissionais que reconheceram que, embora não haja uma preparação ética consistente, **a publicidade convoca questões éticas específicas**:

“Acho que chegam tão preparadas [eticamente] para esta função como chegam para outras, esta é que puxa mais porque se chega a muita gente. Mas.... Acho que nós não somos nem mais santinhos, nem mais perversos do que profissionais de outros setores (Melo e Silva, 2011: Entrevista JWT)”;

“A ética, como a questão da sustentabilidade, eu acho que deveriam ser disciplinas transversais à educação das pessoas (...) Se a ética se introduzir como disciplina transversal no ensino, teremos seguramente dado um grande passo em frente (Carvalho, 2011: Entrevista JWT)”;

“Devia haver mais formação ética. (...) Podia ser melhor (...) Os mais novos são muito competitivos, sentem uma grande pressão para ser diferentes, criativos e põem a criatividade à frente da ética. E é possível. Podem fazer-se coisas muito impressionantes mas que não serão as mais corretas” (Mandacaru, 2011: Entrevista Brandia Central).

V. Conflitos éticos

Sobre as implicações e a vivência de conflitos éticos no exercício das profissões **a maioria dos publicitários (9 em 10) assume viver ou já ter vivido conflitos éticos** no seu quotidiano profissional. Este tema tem, aliás, um cariz de tabu patente em reações de hesitação que a pergunta provocou. De todas as perguntas da entrevista esta foi, manifestamente, a mais sensível, sendo palpável, sobretudo através da comunicação não-verbal (como gestos interrompidos e movimentos repetidos), que a pergunta configurava a invasão de uma esfera privada que até aí não tinha sido posta em causa.

Um número significativo dos entrevistados sentiram a necessidade de convocar a imposição do sistema para justificar a sua atitude perante um determinado conflito ético, argumentando que, de certa forma, a agência de publicidade, o publicitário seria o porta-voz da marca, não havendo lugar à expressão individual nesta matéria. Todavia, existe uma **ética pessoal** presente no exercício da profissão, a sua convocação não foi refutada, tendo sido mesmo projetada em forma de recusa aspiracional face a uma situação potencial de conflito ético: “Eu não trabalharei uma coisa que não tenha os valores em que eu acredito”.

Entre as objeções de consciência mais referidas, os publicitários entrevistados recusariam participar em determinadas campanhas. Os motivos referidos, relacionam-se com **ideologia, desporto ou causas**, nomeadamente a um partido ou líder político, a um clube desportivo em particular, crédito ao consumo numa conjuntura particularmente sensível ou produtos ou práticas que envolvam maus tratos animais.

VI. Notas finais

Em jeito de conclusão cabe-nos referir que a incorporação (*compliance*) da ética e da regulação na atividade publicitária é relativa e decorre mais da aprendizagem profissional do que da formação de base, dando relevo às boas práticas, como normativo pragmático e referência de conduta profissional, fortemente ancorada nos códigos explícitos ou implícitos das próprias agências ou dos pares. A premência da ética e da regulação não parece ser particularmente condicionadora da prática vivenciada por um publicitário, mas as questões éticas não estão ausentes da profissão. Episodicamente, algumas campanhas que suscitam dúvidas são alvo de uma fiscalização preventiva dentro das agências ou mesmo por parte dos anunciantes. De forma genérica, as questões éticas e de regulação ganham protagonismo no quotidiano profissional dos publicitários quando se colocam questões face a um problema concreto. São convocadas e discutidas internamente dentro das agências ou entre os decisores da indústria publicitária, mas subsiste a dúvida do que significam na prática: **será a ética suficientemente valorizada** para se sobrepor a interesses político-económicos, à pressão dos pares e à própria precariedade laboral?

Ao longo das entrevistas realizadas, apenas um entrevistado expressou esta premissa, assumindo a recusa efetiva de clientes baseada numa argumentação ética.

Contudo, a maioria dos publicitários assume viver conflitos éticos na sua profissão com consequências pessoais relevantes. Deste modo, tendo em conta as perceções e vivências dos publicitários entrevistados, face à crescente pressão e competitividade do mercado, maior e melhor formação e literacia sobre ética e regulação são recomendáveis para o exercício profissional da publicidade, permitindo uma atuação mais consciente da regulação e uma atitude mais eticamente consistente e sustentada.

Referências

Barthes, R. (1984) *Mitologias*, vol. 2, Lisboa: Edições 70, doi 1187/84.

Baudrillard, J. (1995 [1981]) *A Sociedade de Consumo*, Lisboa: Edições 70, doi 89044/95. ISBN: 972-44-0776-4.

Dourado, A. (2011) 'A Publicidade na Pesquisa Sociológica em Portugal: vazio ou domínio emergente?', *Comunicação e Sociedade*, vol. 19, n.º Publicidade - Discursos e Práticas: pp. 247-300, doi 166740/01. ISSN: 1645-2089.

Jhally, S. (1995) *Os códigos da publicidade: o feiticismo e a economia política do significado na sociedade de consumo*, Porto: Asa. ISBN: 972-41-1209-8.

Lima, H. (2010). 'A influência da publicidade no Jornalismo', (Mestrado), Instituto de Ciências Sociais da Universidade do Minho 2010, Universidade do Minho: Braga, doi CDU 659.3 / 659.1 / 070.11.

Lipovetsky, G. (2000) 'Sedução, Publicidade, Pós-Modernidade', *Revista FAMECOS* [website], vol. no 12, n.º junho 2000 (31.10.2011).

Melo, A. D. & Sousa, H. (2008). Publicidade à publicidade: a persuasão hiper-transparente. In *Comunicação e Cidadania - Actas do 5o Congresso da Associação Portuguesa de Ciências da Comunicação, 6 - 8 setembro 2007*, Eds. Moisés de Lemos Martins & Manuel Pinto:776-786. Braga, Universidade do Minho: Centro de Estudos de Comunicação e Sociedade (Universidade do Minho).

Richins, M. L. (1991) 'Social Comparison and the Idealized Images of Advertising', *Journal of Consumer Research* > Vol. 18, No. 1, Jun., 1991 > *Social Comparison an...* vol. 18, n.º 1: pp. 71-83, [<http://www.jstor.org/discover/10.2307/2489486?uid=3738880&uid=2&uid=4&sid=21101750810837>]. ISSN: 0093-5301-92-1801.

Citizens and governance: media scrutiny in the digital era

Elsa Costa e Silva

elsa.silva@ics.uminho.pt

University of Minho, Portugal

I. Introduction

Governance and “soft” regulation have been presented as concepts that embed a more broad consideration of the agents that regulate and frame media activity. This new paradigm considers several perspectives of analysis, from the state to organizations of civil society, in layers of jurisdiction that go from the global to the national or even local level. Governing mechanisms, in times of blurred boundaries between and within public and private spheres, do not only rest on recourse to the authority of the state, or of those by him mandated (Stoker, 1998). The regular functioning of institutions, media included, is now depending on several actors. In this new environment for regulation, the role of citizens must be considered in the discussion and setting of orientations and normative of functions for the media.

In the digital era, citizens may use a vast array of technological supports to participate and create conditions for collective action, thus allowing research to deepen new perspectives of analysis. They may assume responsibilities on the governing environment by using informal tools of control and by colonizing the digital public sphere, thus providing meaningful contributions to a network of actors that set out policies. Of course that power is not equally distributed among those actors and some sites of decision-making – as traditional regulators or other elements of the state’s sphere – are more important than others (Raboy, 2004). But citizens’ initiatives to participate and to take part of the process cannot be ignored as they represent new voices, beyond institutional processes and economic interests, that rise in public space and that challenge established powers. This is the framework to analyze the role that citizen, using new social media, can play in the enhancement of media scrutiny and accountability.

II. Media governance

Governance is concerned with the creation of conditions for ordered rule, following the settlement of normative objectives, but considers different ways to enforce the accomplishment of those aims. It goes beyond formal institutions of the state and considers other governing tools and mechanisms outside the government sphere. The concept has arisen in public managerial sciences and in economic studies in a neoliberal framework claiming for less government and for cuts public spending. Governance thus considers new set of managerial tools for more efficient public services (Stoker, 1998).

Governance has been adopted by several social areas to account for the changes in regulation and policy making, and media ecology was not an exception (Bardoel and d'Haenens, 2004). The concept also considers a more behavioral and dynamic perspective by embracing the interaction and interdependence of a multiplicity of actors and of policy venues (Raboy, 2004). The complexity emerges in all the definitions proposed and the unilateral governmental decision and policy making is no longer the single way to regulate the media sphere. Puppis (2010: 138) describes media governance as “the regulatory structure as a whole, i.e., the entirety of forms of rules that aim to organize media systems”, considering that a regulatory structure may meet the requirements of a democratic governance when, for instance, it is open to the participation of civil society.

Because the participation of citizens does not take place, most of time, in institutionally designed frameworks, it may be seen as irrelevant or without consequences. But citizens are claiming for the right to have a voice and to be part of the process. So the openness provided by governance concept should also consider formal and informal mechanisms of taking into consideration the contributions of civil society. These are meaningful participations that implicate a certain degree of mutual recognition and acknowledgment – otherwise, this openness becomes empty and only contributes, in the long term, to citizens increasing disengagement (Carpentier, 2011; Dahlgren, 2005; Couldry et al., 2010) towards political affairs.

III. Informal media regulation and citizen participation

Commercial management of the media has been established in the last decades as a generalized practice, creating accountability mechanisms only market-oriented that have not accounted for the public nature of media and its role to democracy and healthy public sphere. This configuration resulted in the weakening of citizens position and, “therefore, it seems appropriate to bring back the citizen in the media and media policy debate” (Bardoel and d' Haenens, 2004: 166).

Different technological supports may give way to citizenry participation and the internet, namely social media, has been pointed out as major outburst in what concerns the display of new possibilities. Recent news on the Turkey protests showed citizens using Facebook to mobilize against government but also against mass media which were, according to them, taken by official positions. In previous protests in Egypt, Twitter was pointed out as an important element, this platform developing into a site for news storytelling, enabling collaborative story writing, but more typically, collaborative filtering and curating of news (Meraz and Papacharissi, 2013). Thus, collaboratively produced news feeds by citizens committing independent or coordinated acts of journalism presented an important alternative to the dominant news economy, being mostly important at times when access to mainstream media was somehow restricted or not trusted. Social media, in various protest around the world, promoted visibility to marginalized voices and enabled alternative narratives of dissention (Hamdy and Gomaa 2012; Lim 2012).

When analyzing the relationship between media regulation (broadly considered) and citizens, blogs have also been presented as a promising tool. In particular, media scrutiny has been performed by what is named media blogs, projects led by, most of the time, scholars who specifically reflect on media and journalism performance on a more academic and informed way. However, in what concerns media criticism, political blogs have become somehow more prominent and visible. Firstly, because of the ongoing and complex relationship between media and politics (Blumler and Coleman, 2010; McNair, 2011) and, secondly, because political blogs are considered to be highly influential due to the fact that they are part of journalists, politicians and other elites' reading habits (Tomaszewski et al., 2009).

In fact, new media like blogs changed the traditional forms of political communication, dominated by elites and media, leading to a less tight control on the political agenda by politicians, forcing a more defensive role in agenda-setting (Gurevitch et al. 2009). If, on one hand, governments and other political actors are forced by the proliferation of blogs and online networks (that monitor, scrutinize and criticize political messages) to deal with larger spaces mediation (Blumler and Coleman, 2010), also the media with its centralized organization, elite gatekeepers and established relationships with organizations of power lost the monopoly of public communication (Couldry et al., 2010: 37). Traditional mass media now coexist in a more dispersed, fragmented and interconnected ecology.

Most of links in political blogs directs readers to mainstream media sites, showing a high proximity between these two realities (Tremayne, 2007; Adamic and Glance, 2005; Reese et al., 2007). Nevertheless, this proximity, that some authors consider to represent an assumption by bloggers of the journalists' routines, facts and voices, does not mean a total identity between both of them. Blogs do seem to be a secondary market for professional news sites. However, there is a significant difference between them: while

blogs focus more on substantive issues, traditional media tends to prefer party politics (Koop e Jansen, 2009). In fact, bloggers claim the right to interpret and, most of the times, to reinterpret, facts in the light of their ideological frame. Thus, new potentialities of information, but mostly new readings are available to a more active and participative citizenry – and this reinterpretation challenges traditional framing of events by media, disclosing new approaches ignored by media, emphasizing aspects minimized by media or holding on issues let down by media.

In earlier considerations of political blogs, some research tended to analyze its journalistic potential (as bloggers being a new kind of information providers), but most studies have emphasized the fact the blogs did not fulfill the traditional news function but acted more as a watchdog for what media was doing. Bloggers could then be considered as “the watchdogs of watchdogs” (Hayes, et al., 2007) because they are outside the system and free of the organizational and economic constraints faced by traditional journalism. Affecting the journalistic sphere, citizen blogs “monitor the work of professional media online and offline to highlight under-covered stories, expose errors or bias in reporting, and to criticize poor arguments in editorials and columns” (Domingo and Heinonen, 2008: 7). Scott (2007), for instance, revealed that during the 2004 presidential elections in the US, blogs mostly provided a mediated report on news and facts – they assumed a surveillance function, linking stories to facts published in other sites, such as blogs, news sites, etc. Bivens (2008) suggests that bloggers could increase transparency for interested audiences, namely in what concerns newsworthiness. In a study that aimed at checking a normal routine in a blogger’s day, McKenna and Pole (2008: 106) asserted the high percentage of blogs’ links to mainstream media, but considered that “they also take their job as media fact checkers quite seriously as well”.

Mass media thus face some criticism that is expressed in blogs, assuming a role played in other instances by ombudsman or journalism reviews. Vos et al. (2011: 856) offered evidences that, in blogs, “most, but not all, of the discourse – whether brief or elaborate – resonates with traditional media criticism based on traditional assumptions about normative standards, roles, and practices” with bloggers “criticizing traditional news media for failing to be accurate, impartial, and independent”. Kaye (2007) found that users of blogs express some anti-traditional media feeling (which they consider to have a biased perspective) and consider the verification of the information allowed in blogs by hyperlinks a very positive feature.

Political bloggers are then a very sensitive group to issues of media accuracy and newsworthiness and, being their stands a matter of public interest, their sayings are worth analyzing. Following scientific literature that has considered traditional media to be challenged in its monopoly to interpret the public discourse, online initiatives of citizens (Couldry et al., 2010) are assuming an increasing important place in public sphere.

IV. Media scrutiny by Portuguese political blogs

The earliest considerations on the rising and growing of blogosphere reported the potential enrichment of public life in Portugal. First academic works on blogs focused on their contribution to a healthier public sphere namely by exercising the functions of scrutiny and control of the media. Although the emphasis was on the subjective nature of blogs' content, reflections also considered this space to be a site for review of current affairs, framed and disseminated by the media classics, blogs standing as a "remarkable amplification factor of social conversation, particularly around major events and large issues that mobilize the attention and concern of the people" (Pinto, 2004: 8).

An example of scrutiny performed by bloggers happened in the early times of Portuguese blogosphere, in 2005, and was targeted to the daily newspaper *Público*. The newspaper reported on the return of a convicted politician, Fátima Felgueiras, from Brazil (to where she had run away) and wrote about some alleged contacts that she would have kept with leaders of the Socialist Party. The blog *Bloguítica* raised the question on who were the "contacts" and that was echoed in more than 80 other blogs. The interrogation was eventually answered by the director of the newspaper on a television program. As stated by Pinto (2008), the blogosphere gradually constituted itself as a new instance of public scrutiny of the media, allowing a greater flow of information as well as a more regular and intense debate over the events published in the media sphere, particularly by giving greater visibility of media and journalism backstage. As in other geographic contexts, researchers appointed to mainstream media the dominant role of collecting, processing and disseminating information, while blogs play the role of interpret and critically evaluate such information.

In a study I conducted on the Portuguese political blogosphere (Silva, 2013), the extent of direct and identified blogs' criticism of media activity was not very high. Hyperlinks of the 20 most read Portuguese political blogs were collected during four weeks in 2011 and studied to determine their destination and the action they performed. In that sample, that gathered almost 4000 units, links to the media that played a role of scrutiny and critical stance were very infrequent. Only 0.6% of the total accounted links in our period of analysis questioned some aspect of media coverage - even if scrutiny was also present only with more generic citations and references and not specific to an article to which the post would link.

In spite of not being a not very common one in political blogosphere, this activity may offer readers tools that increase media literacy. Even though not on a regular basis, blogs provide a not very common space in the public sphere where there is any monitoring and control of the activity of the media - hundreds of bloggers, every day, look at newspapers, watch televisions, listen to radio with a more critical perspective than the

ordinary citizen. By scrutinizing and deconstructing news coverage, by showing ‘hidden’ readings, bloggers teach their readers to read between the lines and to get some distance from the product offered, so that they can validate the information and the different perspectives of analysis offered.

Like noticed by several other studies, also in Portuguese political blogs, most of the links directed readers to mainstream media, showing a great proximity and incorporating most of the time media speech in its own. However, this does not mean that blogs present a linear discourse close to the media. Blogs speak mostly of the same issues as newspapers, but they do it differently. In that sense, blogs scrutinize newspapers by showing a different approach to events - thus contributing to the discussion in the public sphere with new angles of analysis and deepening of perspectives. Thus, blogs are, to some extent, counter-power vehicles and forms of resistance to the framework of the events provided by the media. As demonstrated in the study, blogs can even resist media agenda-setting by avoiding newspapers tendency to anticipate results on major political issue (criticizing them afterwards when anticipations did not match) and by not reporting on the backstage of politics.

On the other hand, the proximity between the two can be beneficial when used in favor of journalism qualification, particularly in a concentration of media ownership scenario. The exercise of media functions in democratic societies is provided by statutes and ethics (McQuail, 2003). Bloggers, who closely follow news production in Portugal and are particularly sensitive to evaluate issues of argumentation and validation of information, will be in prime condition to ensure the monitoring of compliance with these procedures and professional ethics. The scrutiny they exert over the media, although it has been the less frequent interaction with media via links, highlights the blogs as a possible instance of informal control which may, in particular, contrast corporate interests of big media groups and clarify factors that affect the independence of regulators and / or politicians over some news coverage.

Finally, the proximity of the blogs to the media, which can be interpreted as a dependence of the former compared to the latter, cannot be perceived as such by bloggers. In fact, this appropriation of media discourse may indicate that bloggers placed themselves alongside mainstream media, assuming the prerogative to interpret facts and events reported there. They are complementary to the media, peers of journalists, with different functions but acting on the same level of the public sphere

This ability to criticize and analyze presented by blogs, in what concerns speeches more or less consensual in the public sphere, is what contributes, with regard to interaction with citizens, to their enlightenment. Newspapers favor the factual, neutral and objective approach, informing the public about the government, political parties, institutions and other social structures. Blogs, assuming another role in the public sphere, promote a different kind of interaction with citizens, with their readers. First, by assuming the in-

terpretation of events and intentions of political actors, blogs reveal the ideological game - showing the different perspectives of analysis and argumentation. In this sense, they are the best representatives of the public media conceptualized by Bourdieu (2003) as a system of forces and tensions, conveying an idea of politics as the management of public affairs that calls for work, discussion and skills (Champagne, 2000). This contributes to the symbolic opening of the public, countering the effect of conformism and the adoption of a majority climate of public opinion (Nöelle-Neuman, 2002). This is even more important as the news coverage provided by the mainstream media tends to be less critical and pluralistic in the face of a broad consensus of politicians (Davis, 2009).

V. Concluding remarks

The conditions for a media scrutiny in the public sphere are set. Their impact depend on the assumption by bloggers of the role they can play in terms of media transparency and media literacy, but also, and perhaps, mainly, on the importance to them attributed by the media. So far, there is an acknowledgment of blogs' presence - some media provide tracking devices to their news, allowing posts to be networked with articles. But the degree of the action in result of blogs' criticism is yet to be studied. Do newsrooms respond to blogs' scrutiny by re-writing stories or by following new clues? Do journalists read and take into consideration blogs' criticism incorporating this new source of accountability in their daily routines? These are questions yet to be answered.

Blogs' effect on citizens literacy and ability to critically read the media is also an unexplored field, but blogs have a significant daily readership that is exposed to new stances of media ethics and routines scrutiny. Other citizens, aside the citizen bloggers, also can beneficiate of the bloggers' «watchdog» function by learning to read between the lines. This has to result in a more informed citizenry and a better prepared one to understand the challenges of media markets and that media regulation faces today.

References

- Adamic, L. and Glance, N. (2005) 'The Political Blogosphere and the 2004 U.S. Election: Divided They Blog', *Proceedings of the 3rd international workshop on Link discovery*: 36–43.
- Bardoel, J. and d'Haenens, L. (2004) 'Regulations Media Meet the Citizen: Beyond Market Mechanisms and Government', *European Journal of Communication* 19: 165–194.
- Bivens, R. K. (2008) 'The internet, mobile phones and Blogging', *Journalism Practice* 2(1): 113–129.
- Blumler, J.G. and Coleman, S. (2010) 'Political communication in freefall: the British case – and others?', *The International Journal of Press/Politics* 15 (2): 139–154.
- Bourdieu, P. (2003) *Questões de sociologia*, Lisboa: Fim de Século.
- Carpentier, N. (2011) *Media and Participation*, Bristol: Intellect.
- Champagne, P. (2000) 'Os Média, as sondagens de opinião e a democracia', in *Os cidadãos e a Sociedade de Informação – Debates Presidência da República*, Lisboa: Imprensa Nacional Casa da Moeda.
- Couldry, N., Livingstone, S. and Markham, T. (2010) *Media consumption and public engagement – beyond the presumption of attention*, Basinstoke: Palgrave Macmillan.
- Dahlgren, P. (2005) 'The Internet, public spheres, and political communication: dispersion and deliberation', *Political Communication* 22: 147–162.
- Davis, A. (2009) 'Journalist–source relations, mediated reflexivity and the politics of politics', *Journalism Studies* 10 (2): 204–219.
- Domingo, D. and Heinonen, A. (2008) 'Weblogs and Journalism - A Typology to Explore the Blurring Boundaries', *Nordicom Review* 29 (1): 3–15.
- Gurevitch, M., Coleman, S. and Blumler, J.G. (2009) 'Political Communication – Old and New Media Relationship', *The Annals of the American Academy of Political and Social Science* 625: 164–181.
- Hamdy, N. and Gomaa, E. H. (2012) 'Framing the Egyptian Uprising in Arabic Language Newspapers and Social Media', *Journal of Communication* 62 (2): 195–211.
- Hayes, A.S., Singer, J.B. and Ceppos, J. (2007) 'Shifting roles, enduring values: The credible journalist in a digital age', *Journal of Mass Media Ethics* 22(4): 262–279

- Kaye, B.K. (2007) 'Blog use motivations: an exploratory study', in M. Tremayne (ed.) *Bloggging, citizenship, and the future of media*, New York: Routledge.
- Koop, R. and Jansen, H.J. (2009) 'Political blogs and blogrolls in Canada: forums for Democratic deliberation', *Social Science Computer Review* 27: 155-173.
- Lim, M. (2012) 'Clicks, Cabs, and Coffee Houses: Social Media and Oppositional Movements in Egypt, 2004-2011', *Journal of Communication* 62: 231-48.
- McKenna, L. and Pole, A. (2008) 'What do bloggers do: an average day on an average political blog', *Public Choice* 134: 97-108.
- McNair, B. (2011) *An Introduction to Political Communication – fifth edition*. Oxon: Routledge
- McQuail, D. (2003) *Teoria da Comunicação de Massas*, Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.
- Meraz, S. and Papacharissi, Z. (2013) 'Networked Gatekeeping and Networked Framing on #egypt', *The International Journal of Press/Politics* XX(X) 1 -29, DOI: 10.1177/1940161212474472
- Noelle-Neuman, E. (2002) 'Os efeitos dos meios de comunicação na pesquisa sobre os seus efeitos', in J. P. Esteves (Org.) *Comunicação e Sociedade*, Lisboa: Media e Jornalismo/ Livros Horizonte
- Pinto, M. (2004) 'Um potencial de enriquecimento da vida pública' (Prefácio), in E Barbosa e A Granado, *Weblogs – Diário de Bordo*, Porto: Porto Editora.
- Pinto, M. (2008) 'A cidadania e os media em Portugal: Notas sobre um quinquénio de sinais contraditórios', in M. Pinto e S. Marinho (2008) *Os Media em Portugal nos primeiros cinco anos do século XXI*, Comunicação e Sociedade, Vol. 12.
- Puppis, M. (2010) 'Media Governance: a new concept for the analysis of media policy and regulation', *Communication, Culture and Critique* 3: 134-149.
- Raboy, M. (2004) 'The WSIS as a Political Space in Global Media Governance', *Continuum: Journal of Media and Cultural Studies* 18(3): 345-359.
- Reese, S.D., Rutigliano, L., Hyun, K. and Jeong, J. (2007). 'Mapping the blogosphere: Professional and citizen-based media in the global news arena', *Journalism* 8 (3): 235-261.
- Scott, D.T. (2007) 'Pundits in Muckraker's clothing: political blogs and the 2004 U.S. Presidential Election', in M. Tremayne (ed.) *Bloggging, citizenship, and the future of media*, New York: Routledge.
- Silva, E. C. (2013) *Pluralismo e diversidade nos media em Portugal – a blogosfera política em rede*, PhD Thesis of Minho University (available at <http://repositorium.sdum.uminho.pt/bitstream/1822/24540/1/Maria%20Elsa%20Sousa%20Costa%20e%20Silva%20de%20Morais.pdf>)

Stoker, G. (1998) 'Governance as theory: five propositions', *International Social Science Journal*, 50, (155), 17-28.

Tomaszeski, M., Proffitt, J. M. and McClung, S. (2009) 'Exploring the Political Blogosphere: Perceptions of Political Bloggers About Their Sphere', *Atlantic Journal of Communication*, 17:2, 72-87

Tremayne, M. (2007) 'Harnessing the active audiences: Synthesizing blog research and lessons for the future of media', in M. Tremayne (Ed.) *Blogging, citizenship, and the future of media*, New York: Routledge.

Vos, T. P., Craft, S. and Ashley, S. (2012) 'New media, old criticism: Bloggers' press criticism and the journalistic field', *Journalism* 13(7) 850-868.

The State and beyond: activating (non-)media voices

Tarlach McGonagle⁴²

t.mcgonagle@uva.nl

University of Amsterdam

I. Introduction

Genuine media pluralism rarely occurs naturally or spontaneously. Rather, it is a goal to be aspired to and worked towards. Its realisation requires effort; sometimes considerable effort and most often concerted and continuous effort. States have traditionally played a very influential role in the realisation of this goal at the national level. They can, as the title of this conference so eloquently puts it, “activate voices”, by developing legislation and mechanisms to prevent concentrations of media ownership and to facilitate access to the media. Paradoxically, States can also thwart the realisation of media pluralism by silencing voices, through discriminatory licensing regimes for broadcasting and disproportionate legislation governing content-restrictions, for example.

This article will explore some legal/human rights aspects of the evolving role of the State in activating not only *media* voices – the typical focus of media pluralism discussions – but a wider range of *non-media* voices that ought to be heard in public debate. The argument driving this exploration is twofold. First, the media are no longer what they used to be, and second, the media no longer dominate public debate as they used to. In keeping with the theme of this section of the book, the exploration will extend beyond the role of the State and examine the relevance of European human rights law for the evolving role of the State. Particular attention will be paid to the European Convention on Human Rights (hereafter, ‘ECHR’), as interpreted in the case-law of the European Court of Human Rights (hereafter, ‘the Court’). It is hoped that this cursory reflection on selected human rights issues will provide useful initial input into a broader, multi-stranded policy discussion on how the State can best activate a diverse range of voices in an increasingly digitized world. That policy discussion is still incipient, but increasingly urgent. So far, the human rights thread has not been as prominent as it should be.

⁴² Senior researcher, Institute for Information Law (IVI), Faculty of Law, University of Amsterdam. This article draws, in places, on McGonagle, 2013.

II. Role(s) of the State

The relationship between the State and freedom of expression is typically cast in negative terms. Article 10(1), ECHR, for instance, guarantees everyone the “freedom to hold opinions and to receive and impart information and ideas without interference by *public authority* and regardless of frontiers” (emphasis added). This clearly places States under a negative obligation not to interfere with individuals’ right to freedom of expression. The obligation is, however, not absolute, as Article 10(1) also stipulates that States shall not be prevented from “requiring the licensing of broadcasting, television or cinema enterprises”. Article 10(2) then states that since the exercise of the right to freedom of expression carries with it duties and responsibilities, restrictions on the right may be permissible as long as they are “prescribed by law and are necessary in a democratic society, in the interests of national security, territorial integrity or public safety, for the prevention of disorder or crime, for the protection of health or morals, for the protection of the reputation or rights of others”, etc. Article 10(2) can therefore be said to reduce the scope of the individual right to freedom of expression and/or to provide states with a limited (but explicit) basis for interference with the right.

The conception of freedom of expression as “primarily a negative liberty” (Barendt, 2005: 105) – freedom from State interference - also features prominently in academic literature. This negative conception is characteristic of a liberalist perspective on freedom of expression and it is grounded in a deep-seated distrust of government. The greater society’s suspicion of governmental motives and actions, the greater the need society will feel to ensure that governments cannot interfere with free expression.

While typical, this conception of freedom of expression is nevertheless incomplete. Besides creating a general duty of non-interference for States, the right to freedom of expression also gives rise to *positive* obligations for States (see further: Mowbray, 2005: 78). The nature and extent of State obligations vary in accordance with the role being performed by the State in relation to freedom of expression. The State can and does assume different roles in this regard: it can “limit or suppress discussion”; “encourage better and more extensive communication”, or participate in public communication (Commission on Freedom of the Press, 1947: 136).

Under Article 1, ECHR, States are obliged to “secure” for everyone within their jurisdiction a range of human rights, including the right to freedom of expression. This obligation necessarily involves ensuring that the right – like all other rights guaranteed by the ECHR - is not “theoretical or illusory”, but “practical and effective” (ECtHRs, 1979, § 24). As the Court has stated: “Genuine, effective exercise of this freedom does not depend merely on the State’s duty not to interfere, but may require positive measures of protection, even in the sphere of relations between individuals [...]” (ECtHRs, 2000a, § 43). Positive me-

asures are, for instance, required in order for States to be able to fulfil their positive obligations to protect everyone's right to life; investigate fatalities, and prevent torture and ill-treatment (grouping borrowed from Leach, 2013: 8-11). States are also required to take positive measures to safeguard (media) pluralism and to create an enabling environment for freedom of expression.

In its *Informationsverein Lentia* judgment, the Court found, seminally, that the State is the ultimate guarantor of pluralism, especially in the audiovisual media sector (ECtHRs, 1993, § 38). The implications of this positive obligation have since been teased out, most notably in *Verein gegen Tierfabriken v. Switzerland* (ECtHRs, 2001, § 73) and in *Manole & Others v. Moldova* (ECtHRs, 2009c, §§ 98 and 107). In *Verein gegen Tierfabriken*, for instance, the Court held:

It is true that powerful financial groups can obtain competitive advantages in the areas of commercial advertising and may thereby exercise pressure on, and eventually curtail the freedom of, the radio and television stations broadcasting the commercials. Such situations undermine the fundamental role of freedom of expression in a democratic society as enshrined in Article 10 of the Convention, in particular where it serves to impart information and ideas of general interest, which the public is moreover entitled to receive. Such an undertaking cannot be successfully accomplished unless it is grounded in the principle of pluralism of which the State is the ultimate guarantor. This observation is especially valid in relation to audio-visual media, whose programmes are often broadcast very widely. (ECtHRs, 2001, § 73)

It is important to note in this connection the Court's express linking of freedom of expression, democratic society, pluralism and "especially" the audio-visual media, "whose programmes are often broadcast very widely". If the reason for singling out the audio-visual media is the wide reach of their programmes, then these arguments clearly apply *mutatis mutandis* to Internet-based media and communication. In this linkage, freedom of expression-democratic society-pluralism-media, the crucial connecting element is a diversity of active voices. There is a role for the State not only in activating individual voices, but in activating a sufficient number and range of voices for the composite whole to be genuinely diverse.

Notwithstanding the potential of the State's role as the ultimate guarantor of pluralism in democratic society, the positive obligations engendered by that role do not extend to guaranteeing individuals a so-called "freedom of forum" (ECtHRs, 2003, § 47) or access to a particular medium/service (ECtHRs, 1995, 2000b, 2001, 2002). The applicants in the *Appleby* case argued that the shopping centre to which they sought to gain access should be regarded as a "quasi-public" space because it was *de facto* a forum for communication. The Court held that:

[Article 10, ECHR], notwithstanding the acknowledged importance of freedom of expression, does not bestow any freedom of forum for the exercise of that right. While it is true that demographic, social, economic and technological developments are changing the ways in which people move around and come into contact with each other, the Court is not persuaded that this requires the automatic creation of rights of entry to private property, or even, necessarily, to all publicly-owned property (Government offices and ministries, for instance). *Where however the bar on access to property has the effect of preventing any effective exercise of freedom of expression or it can be said that the essence of the right has been destroyed, the Court would not exclude that a positive obligation could arise for the State to protect the enjoyment of Convention rights by regulating property rights.* ((emphasis added) ECtHRs, 2003, § 47)

Instead, the Court tends to place store by the existence of viable expressive alternatives to the particular one denied. In determining whether alternative expressive opportunities are actually viable in the circumstances of a given case, it is important to be mindful of the Court's *Khurshid Mustafa & Tarzibachi* judgment (ECtHRs, 2008b, § 45), in which it correctly rejected the assumption that different media are functionally equivalent. Different media have different purposes and are used differently by different individuals and groups in society: they are not necessarily interchangeable (for further analysis, see McGonagle, 2012: 118-124).

Perhaps the most far-reaching positive obligation in relation to freedom of expression to be identified by the Court to date concerns the enablement of freedom of expression in a very broad sense. In *Dink v. Turkey*, the Court stated that States are required to create a favourable environment for participation in public debate for everyone and to enable the expression of ideas and opinions without fear (ECtHRs, 2010, § 137). This finding contains great potential for further development, including in respect of online communication, although the Court's earlier reluctance to recognise any positive obligation in the *Appleby* case is likely to continue to prove a limitation on that potential (for analysis, see: McGonagle, 2012; Mac Síthigh, 2013). The future development of the positive obligations doctrine will certainly be guided by the Court's gradual but growing appreciation of the specificities of the online communications environment, as well as the realisation that the State can play a variety of roles in relation to freedom of expression.

III. Changing roles of the media and the State

If there ever was a time when the media could accurately have been described as a unified, homogenous entity, it is long gone. Today, heterogeneity in the media is the order of the day. The unitary appearance and catch-all character of the term 'media' masks a more complex range of different media types, the most readily distinguishable of which include public service, commercial, community, local, transnational, etc. While broadbrush and summary, this typology suffices at least to indicate that different media types have different objectives, target audiences and levels of geographical reach.

Moreover, in recent years, due mainly to the advent and relentless growth of the internet, the media have been undergoing profound changes; they are generally becoming increasingly instantaneous, international and interactive (see generally, Jakubowicz, 2009). In tandem, ideas, information and content of all kinds are generally becoming more abundant, accessible and amplified to wider sections of society. As a result of these changes, the current content offering is more plentiful and varied than it has been at any point in history. These developments have prompted observations that internet content is "as diverse as human thought" (US District Courts, 1996, para. 74). There is now a greater range of media at our disposal than ever before, offering wider and more diversified functionalities/capabilities and greater differentiation in types of access, participation and output. As already noted in the introduction, the media are clearly no longer what they used to be.

These advances in information and communications technologies can clearly have far-reaching consequences for how information and ideas are disseminated and processed. The internet holds unprecedented potential for multi-directional communicative activity: unlike traditional media, it entails relatively low entry barriers. Whereas in the past it was necessary to negotiate one's way through the institutionalized media in order to get one's message to the masses, this is no longer the case. There is reduced dependence on traditional points of mediation and anyone can, in principle, set up a website or communicate via social media. Messages therefore can - and do - spread like wildfire across the globe. Often, all that is needed for a message to "go viral" is a combination of strategy and happenstance. While there are no guarantees that an individual's message will actually reach vast international audiences, the capacity to communicate on such a scale clearly does now exist for an ever-expanding section of the population. The proverbial camel now has to pass through a considerably enlarged needle-eye. In consequence - and again as already noted in the introduction - the media are no longer the dominant voice in public debate, as they used to be.

These developments have prompted the realisation that a broad range of actors can make viable contributions to public debate. In the past, because of their dominant posi-

tion in the communications sector, the media were effectively the gate-keepers or moderators of public debate. Technological advances have reduced the erstwhile influence/control of the media and made it possible for a greater range and diversity of actors to participate meaningfully in public debate (see generally: Jakubowicz, 2009). The Court's appreciation of the importance of individual contributions to public debate is clear from its judgment in *Steel & Morris v. the United Kingdom*, when it held that:

[I]n a democratic society even small and informal campaign groups [...] must be able to carry on their activities effectively and [...] there exists a strong public interest in enabling such groups and individuals outside the mainstream to contribute to the public debate by disseminating information and ideas on matters of general public interest [...]. (ECtHRs, 2010, § 89)

This recognition by the Court of the important contribution that groups and individuals (and not only media) can make to public debate has, in effect, expanded the traditional parameters of media and information-related pluralism. Non-media actors have, in principle, been brought in from the periphery of the pluralism discussions. This is very significant, given the proliferation of non-media contributors to public debate in the online environment. It is also very significant because it has implications for the range of voices that the State is required to activate.

IV. The activation of non-media voices

That the media are no longer what they used to be is largely due to technology-driven changes *within* the media. That they are no longer the force that they were in the past is more readily attributable to *extraneous* technology-driven changes, in particular the emergence and continuing emergence of new media actors and non-media actors. Alan Rusbridger, editor-in-chief of *The Guardian*, captures the nature of ongoing shifts in public communication paradigms when he aptly refers to the “Splintering of the Fourth Estate” (Rusbridger, 2010). This splintering process is part of an ongoing, “deeper transformation [...] that challenges the ontology on which the mass communication paradigm was based” (Couldry, 2009: 438). The transformation involves the blurring of previously distinct boundaries between production and consumption of media; professionalism and amateurism and the huge variety in types of media, media services and media content.

In his comprehensive and influential study, *A new notion of media?*, Karol Jakubowicz distinguishes three new notions of media: (i) all media are new-media-to-be;⁴³ (ii) forms of media created by new actors, and (iii) media or media-like activities performed by non-media actors (Jakubowicz, 2009: 19 *et seq.*). Three topical examples of new media actors or non-media actors (depending on how they are defined) are: non-governmental organizations (NGOs), whistle-blowers and bloggers (Traimer, 2012). They contribute to public debate in different ways: by taking on the public watchdog function of the media and by creating forums in which public debate can take place.

The Court has in recent times repeatedly recognised that “when a non-governmental organisation is involved in matters of public interest [...] it is exercising a role as a public watchdog of similar importance to that of the press” (ECtHRs: 2013a, § 103; 2013b, §§ 20, 25), thereby entitling it to “similar Convention protection to that afforded to the press” (ECtHRs: 2009a, § 27; 2013b, § 20). The Court has also introduced the term “social” watchdog to denote civil society organizations carrying out this role (ECtHRs: 2009a, § 36). The Court’s recognition of the value of NGOs’ contribution to public debate (ECtHRs: 2004, 2009a, 2009b) and ability to play the role of public or social watchdog is not surprising. There are numerous similarities between NGOs and journalists or media, after all. NGOs, especially the better-resourced ones, invest in increasingly professional(ised) media and information strategies, often employing (former) journalists for that purpose. Human rights NGOs, in particular, often conduct, and publish the outcomes of, fact-finding missions in ways similar to investigative journalism (Fenton, 2010). And, of course, contemporary media strategies of both mainstream media and NGOs include a strong and active social media presence.

Whistle-blowers – individuals whom, acting in good faith and for reasons of principle and/or conscience, (illegally) disclose confidential information because of its overriding public-interest value – are quintessential public watchdogs. The importance of their contributions to public debate have been resoundingly demonstrated by the revelations of Edward Snowden over the past months. The so-called “Snowden effect” has forced online privacy onto international and national political agendas and triggered unprecedented levels of public debate on relevant issues. Whistle-blowing websites – most famously *WikiLeaks*, but including other initiatives, like *Publeaks* (<https://www.publeaks.nl/>), a recent collaborative initiative by several Dutch media organisations, facilitate the practice of secure, anonymous whistle-blowing. The importance of whistle-blowers’ contributions to public debate has already been recognised by the Court (ECtHRs 2008a and

43 Whereas the other two new notions of media are self-explanatory, this one may require additional explanation. As Jakubowicz himself writes: “With the digitisation of all media, they may all be transformed into convergent media distributed on broadband networks. Older media will not be substituted for and disappear, but may re-emerge in changed form, as another source of content available on broadband Internet and other broadband networks”: Jakubowicz, 2009: p. 19.

2011) and in other standard-setting work by the Council of Europe (CoE PA 2010a & b) and that recognition is likely to develop further in the future (see further, Austin, 2012, and more broadly, Benkler, 2011).

A burgeoning blogosphere is nowadays the source of myriad contributions to public debate. Of course, not all blogs have the ambition to contribute to public debate. Many blogs are personal in character and as such target personal networks and communities of interest. It is important, therefore, to avoid generalising about the nature, purpose and impact of blogs. Even within the range of blogs that do contribute to public debate, more specific typologies can be useful to further specify the nature of their contribution to news-making. For example, it can be useful to distinguish between media blogs, journalist blogs, audience blogs and citizen blogs (Domingo & Heinonen, 2008: 7 *et seq.*; for further insightful commentary, see Jakubowicz, 2009: 21 *et seq.*). The sub-category, “public watchblog”, has even been put forward to denote blogs that take on the public watchdog role (Oosterveld & Oostveen, 2013). Although the Court has not yet explicitly recognised the value of bloggers’ contributions to public debate (including those of micro-bloggers such as Twitter-users), such a step would be very much in keeping with the Court’s earlier finding in its *Steel & Morris* judgment (cited above).

V. Concluding remarks: the challenge of activating non-media voices

Having recognised the importance of non-media voices for pluralistic public debate, the challenge is now to activate those voices, including through regulatory and policy measures. The foregoing analysis suggests that States are under a positive obligation to (pro-) actively take measures designed to activate a broader range of voices.

In his keynote speech at the 1st Council of Europe Conference of Ministers responsible for Media and New Communication Services in Reykjavik in May 2009, Karol Jakubowicz challenged the Council of Europe and its Member States to develop a modern and comprehensive policy for digital and legacy media (Jakubowicz 2011: 15-19; see also, Jakubowicz 2009). He urged policy-makers to look more closely at the proliferation of new types of media, how they operate and the context in which they operate, as well as their relationship to freedom of expression. This great challenge for the Council of Europe is by no means unique to the Council of Europe. It is shared by regulators and policy-makers at all levels, and also by academics. The challenge is to move on from the traditional “mass communication paradigm” built on the “one-to-many pattern” (Couldry, 2009: 437-438; see also in this connection: Van Cuilenburg & McQuail, 2003) and to embrace the networked reality of the new communications dispensation.

The Council of Europe attempted to pick up the gauntlet thrown down by Jakubowicz by adopting a new standard-setting text – a Recommendation by the organisation’s Committee of Ministers – on “a new notion of media” in 2011 (CoE CM, 2011). The Recommendation states, amongst other things, that “[a]ll actors – whether new or traditional – who operate within the media ecosystem should be offered a policy framework which guarantees an appropriate level of protection and provides a clear indication of their duties and responsibilities in line with Council of Europe standards” (*ibid.*, para. 7). It continues by stating that the “response should be graduated and differentiated according to the part that media services play in content production and dissemination processes” (*ibid.*).

With its central focus on (new) media, the Committee of Ministers’ Recommendation does not champion the cause of non-media voices as strongly or as expressly as it could perhaps have done. More generally, while the Recommendation explores a wide array of issues, it does not trace the principles governing those issues from the Court’s relevant case-law in a meticulous, explicit and targeted fashion. The corollary of these critical observations is that the Court’s recognition of the importance of non-media and individual voices for pluralistic public debate has yet to be properly teased out in relevant Council of Europe policy-making circles and political texts.

This brief article has sought to show that the Court’s case-law has a broader relevance for (media) pluralism debates than is often appreciated (c.f. Komorek, 2009). It has also sought to card the human rights law thread of (media) pluralism, before it is properly spun into a truly multi-stranded discussion.

References

Austin, A. (2012) 'Whistleblowers: the new watchdogs?' in Casadevall, J., Myjer, E., O'Boyle, M. & Austin, A. (eds.) (2012) *Freedom of Expression: Essays in honour of Nicolas Bratza*, Oisterwijk, The Netherlands: Wolf Legal Publishers, pp. 421-433.

Barendt, E. (2005) *Freedom of Speech* (2nd Edition), Oxford: Oxford University Press.

Benkler, Y. (2011) 'A Free Irresponsible Press: Wikileaks and the Battle over the Soul of the Networked Fourth Estate', *Harvard Civil Rights-Civil Liberties Law Review*, 46: 311-397.

Commission on Freedom of the Press (1947) *A Free and Responsible Press*, Chicago: University of Chicago Press.

Couldry, N. (2009) 'Does 'the Media' Have a Future?', *European Journal of Communication*, 24: 437-449.

Council of Europe Committee of Ministers (CoE CM) (2011) *Recommendation CM/Rec(2011)7 to member states on a new notion of media*, 21 September 2011.

Council of Europe Parliamentary Assembly (CoE PA):

(2010a) *Recommendation 1916* (2010), Protection of 'whistle-blowers', 29 April 2010.

(2010b) *Resolution 1729* (2010), Protection of 'whistle-blowers', 29 April 2010.

Domingo, D. & Heinonen, A. (2008) 'Weblogs and Journalism: A Typology to Explore the Blurring Boundaries', *Nordicom Review* 29: 3-15.

European Court of Human Rights (ECtHRs):

(2013a) *Animal Defenders International v. the United Kingdom* [GC], no. 48876/08, 22 April 2013.

(2013b) *Youth Initiative for Human Rights v. Serbia*, no. 48135/06, 25 June 2013.

(2011) *Heinisch v. Germany*, no. 28274/08, ECHR 2011 (extracts).

(2010) *Dink v. Turkey*, nos. 2668/07, 6102/08, 30079/08, 7072/09 and 7124/09, 14 September 2010.

(2009a) *Társaság a Szabadságjogokért v. Hungary*, no. 37374/05, 14 April 2009.

(2009b) *Kenedi v. Hungary*, no. 31475/05, 26 May 2009.

- (2009c) *Manole and Others v. Moldova*, no. 13936/02, ECHR 2009.
- (2008a) *Guja v. Moldova* [GC], no. 14277/04, ECHR 2008.
- (2008b) *Khurshid Mustafa & Tarzibachi v. Sweden*, no. 23883/06, 16 December 2008.
- (2005) *Steel & Morris v. the United Kingdom*, no. 68416/01, ECHR 2005-II.
- (2004) *Vides Aizsardzības Klubs v. Latvia*, no. 57829/00, 27 May 2004.
- (2003) *Appleby and Others v. the United Kingdom*, no. 44306/98, ECHR 2003-VI.
- (2002) *Demuth v. Switzerland*, no. 38743/97, ECHR 2002-IX.
- (2001) *VgT Verein gegen Tierfabriken v. Switzerland*, no. 24699/94, ECHR 2001-VI.
- (2000a) *Özgür Gündem v. Turkey*, no. 23144/93, ECHR 2000-III.
- (2000b) *United Christian Broadcasters Ltd. v. the United Kingdom* (dec.), no. 44802/98, 7 November 2000.
- (1995) *Haider v. Austria*, no. 25060/94, 18 October 1995.
- (1993) *Informationsverein Lentia and Others v. Austria*, 24 November 1993, Series A no. 276.
- (1979) *Airey v. Ireland*, 9 October 1979, Series A no. 32.
- Fenton, N. (2010) 'NGOs, New Media and the Mainstream News: News from Everywhere' in Fenton, N. (ed.) (2010) *New Media, Old News: Journalism & Democracy in the Digital Age*, London, etc.: SAGE Publications Ltd., pp. 153-168.
- Jakubowicz, K. (2011) *Media revolution in Europe: ahead of the curve*, Strasbourg: Council of Europe Publishing.
- Jakubowicz, K. (2009) *A new notion of media?: Media and media-like content and activities on new communications services*, Strasbourg: Council of Europe [Republished in Jakubowicz, 2011: 177-245].
- Komorek, E. (2009) 'Is Media Pluralism a Human Right? The European Court of Human Rights, the Council of Europe and the Issue of Media Pluralism', *European Human Rights Law Review*, 3, 395-414.
- Leach, P. (2013) 'The principles which can be drawn from the case-law of the European Court of Human Rights relating to the protection and safety of journalists and journalism', Paper for the Council of Europe's Steering Committee on Media and Information Society (CDMSI), Doc. No. CDMSI(2013)Misc3, 13 February 2013.

- Mac Síthigh, D. (2013) 'From freedom of speech to the right to communicate' in Price, M.E., Verhulst, S.G. & Morgan, L. (eds.) (2013) *Routledge Handbook of Media Law*, London & New York: Routledge, pp. 175-191.
- McGonagle, T. (2013) 'How to address current threats to journalism?: The role of the Council of Europe in protecting journalists and other media actors', Expert paper, Doc. No. MCM 2013(009), the Council of Europe Conference of Ministers responsible for Media and Information Society, 'Freedom of Expression and Democracy in the Digital Age: Opportunities, Rights, Responsibilities', Belgrade, 7-8 November 2013.
- McGonagle, T. (2012) 'The Council of Europe's standards on access to the media for minorities: A tale of near misses and staggered successes' in Amos, M., Harrison, J. & Woods, L. (eds.) (2012) *Freedom of Expression and the Media*, Leiden/Boston: Martinus Nijhoff Publishers, pp. 111-140.
- Mowbray, A. (2005) 'The Creativity of the European Court of Human Rights', *Human Rights Law Review*, 5: 57-79.
- Oosterveld M. & Oostveen, M. (2013) 'Van public watchdog naar public watchblog: het EHRM en journalistieke weblogs', *Mediaforum*, 25: 146-153.
- Rusbridger, A. (2010) 'The Splintering of the Fourth Estate', 2010 Andrew Olle Media Lecture, Sydney, 19 November 2010.
- Trainer, M. (2012) 'Discussion paper on possible modifications of the 'public watchdog' term in the new media environment', Doc. No. CDMSI(2012)Misc1Rev, 30 January 2012.
- US District Courts (1996) *ACLU v. Reno*, 929 F. Supp. 824 (11 June 1996), 842.
- Van Cuilenburg, J. & McQuail, D. (2003) 'Media Policy Paradigm Shifts: Towards a New Communications Policy Paradigm', *European Journal of Communication*, 18: 181-207.

SELF-REGULATION IN PORTUGAL: A WORK IN (SLOW) PROGRESS

Joaquim Fidalgo

jfidalgo@ics.uminho.pt

University of Minho

1. INTRODUCTION

The issue of media regulation has always been a controversial one: being for or against it, and to what extent, depends on the political, ideological and cultural points of view one may have regarding the role of media in society and the balance between *freedom* and *responsibility* in its activity.

The more liberal traditions always tended to emphasize the pole of freedom (freedom of speech, freedom of the press, freedom of the so-called ‘marketplace of ideas’) and, therefore, to refuse any direct or indirect interference from the State or other external entities in order to regulate media activity. According to this perspective, free market, associated with the free choice of people to consume or to reject this or that particular medium, achieves some kind of indirect regulation (allegedly promoting what has quality and punishing what is bad), without putting freedom at stake.

On the opposite side, perspectives associated with the theory of the social responsibility of the media – developed particularly in the sequence of the Hutchins Commission work, in the USA in 1947, and of its famous report ‘*A Free and Responsible Press*’, and later systematized in the classic ‘*Four Theories of the Press*’ (Siebert *et al.*, 1956) – tend to emphasize the pole of media responsibility towards society and, accordingly, to favor some kind of regulatory instruments for the media. The underlying rationale is twofold: (i) the role of news and information is so important and so sensitive for citizenship in a democratic society that society itself must have some possibilities of guaranteeing that media meet their responsibilities and are brought to account in some way; and (ii) the market alone, with its very particular logics of profit, doesn’t guarantee by itself, through a kind of ‘invisible hand’, the necessary conditions of pluralism, participation, independence, comprehensiveness and respect for everybody’s fundamental rights that are legitimately expected from media activity.

Between these two extreme poles, there is a variety of intermediate positions, depending not exactly on a simple ‘yes’ or ‘no’ answer to the claim for media regulation, but rather on

the concrete ways it is conceptualized, framed and put in practice. A more or less balanced choice among instruments of *State regulation* (translated into the law and/or into statutory entities), of *co-regulation* (where public powers somehow cooperate with private involvements), or of *self-regulation* (relying exclusively upon the free and voluntary initiative of media companies and/or of media professionals) may be decisive for anyone to have an opinion more ‘in favor’ or more ‘against’ any regulatory interference with media activity.

The balance of power between these different forms of media regulation (and particularly between state-centred regulatory bodies and professionally-based mechanisms) differs quite considerably from country to country. In spite of that, it should be stressed that the overall regulatory construct is designed to induce change in the name of the ‘public interest’ and it is the ongoing result of different (often conflicting) views regarding the role of the state in society (Fidalgo & Sousa, 2007: 2).

2. HISTORICAL OVERVIEW

Portugal lives in a democracy only since 1974. It is useless to look at the issue of media self-regulation before that time, because the complete absence of freedom of expression, in a regime of political dictatorship and of state censorship over the press, didn’t guarantee the basic pre-conditions for an autonomous journalistic activity.

Right after the democratic revolution of 25th April 1974, when press freedom was recovered, important items were introduced in the legal framework, starting with the Constitution itself, voted by the new elected Parliament. Together with the respect for everybody’s fundamental rights, the Constitution devoted one whole article (art. 37) to “freedom of expression and of information”, another one (art. 38) to “freedom of the press and of the media”, and a third one (art. 39) to “media regulation”. This last one, in its more recent formulation⁴⁴, defined in seven points the main purposes to be followed by an “independent administrative entity” in charge of media regulation. This entity is supposed to guarantee:

- a) the right to information and to press freedom;
- b) non-concentration of the media;
- c) the independence of the media from political and economic power;

⁴⁴ The Portuguese Constitution has been revised a couple of times since 1976, although these articles didn’t change in essential terms. The changes were mostly related to the kind of entities to whom the tasks of media regulation were assigned.

- d) the respect for personal rights, freedoms and guarantees;
- e) the respect for the professional rules of the media professions;
- f) the possibility of expression and confrontation of divergent opinions;
- g) the use of political broadcasting time and the right to reply.

The “administrative entity” presently in charge of this task (since the beginning of 2006) is the Regulatory Entity for the Media - ERC (*Entidade Reguladora para a Comunicação Social*), but the fact is that Portugal has already a thirty year tradition of media regulation, although up to 1989 the regulator merely covered the media in the public sector. ERC is the successor of the High Authority for the Media - AACCS (*Alta Autoridade para a Comunicação Social*), created in 1989, and the first regulatory entity to have the responsibility for both private and public media (and for print as well as for broadcast media, either radio or television).

The purpose of this paper is to look specifically at the issue of media self-regulation, and, therefore, not too much attention will be paid to regulatory instruments clearly (and exclusively) depending from the State. Still, they may have some interest in terms of contextualization, on one hand, and insofar the ‘regulatory building’ for the media should be also regarded as a whole, on the other hand. Actually, the present model of ERC is an evident model of ‘state regulation’, which “is not to be confused neither with self-regulation (...) nor with co-regulation”, as the minister who ran this process explained in his time (Silva, 2007: 18). In spite of this, it must be mentioned that ERC itself, according to its Statute (see Art. 9), is also supposed “to promote co-regulation and to stimulate the adoption of mechanisms of self-regulation”⁴⁵ among the entities pursuing media activities – which hasn’t been done with much success so far.

Besides this, the Portuguese experience in democracy shows very often some kind of (more or less deliberate) confusion between state regulation and self-regulation, together with some confusion between *legal prescriptions* – which obviously are a responsibility of the State and of the political power – and *ethical concerns* – which are a responsibility of media professionals and of media companies and, therefore, should be kept outside the range of the political institutions. Several examples could be pointed where it is more correct to talk about ‘induced self-regulation’ (Carvalho, 2009) or ‘regulated self-regulation’ (Schulz & Held, 2004) – a concept that may be regarded as ‘a mixture’ of two more ‘pure forms’ of regulation: ‘command-and-control regulation’ and ‘self-regulation’ (*ibid.*: p. 5). Concerning the actors behind these processes, the middle-term concept

⁴⁵ See <http://www.erc.pt/index.php?op=conteudo&lang=pt&id=68&mainLevel=folhaSolta>, art. 9.

of ‘regulated self-regulation’ implies that ‘the State should abandon its role of hierarchical control, and aim instead to influence the processes at work in society’ (*ibid.*: p. 4).

This concept raises some controversies, of course, particularly among the professional group of the journalists, who always prefer to emphasize the advantages of self-regulating their own activities, without any interference from third parties, mainly the State – often regarded with natural suspicion. But the fact is that, as far as the Portuguese experience is concerned, the professional group always showed some difficulties in dealing autonomously (and efficiently) with these issues, which helped to open the door to some involvement by the State. As Camponez (2009: p. 519) puts it, ‘journalists tend to be better in the rhetorical defense of self-regulation than in the real construction of mechanisms that make it effective’. On the other hand, some experiences of ‘pure’ professional self-regulation, inside or outside journalism (for example in the case of Professional Orders), now and then suggest a kind of corporatist derive, through which the professional groups act as very closed, self-protecting communities, apparently more concerned with the defense of their members than with their accountability to society. Because of this, and in accordance with relevant scholars who have studied these issues, such as Aznar (2005) and Bertrand (1999, 2008), we argue that the ‘regulatory building’ for the sensitive area of the media should find ways to involve all the partners of the information process in democratic societies – State, media companies, media professionals, public at large –, through a balanced mix of mechanisms of command-and-control regulation, of co-regulation (which is close to ‘regulated self-regulation’) and of self-regulation. In Portugal, such a balanced mixture is still to be found, and, as a consequence (or also as a cause), self-regulatory instruments for the media haven’t developed so efficiently as the instruments of state regulation or of ‘induced self-regulation’.

The rise and fall of the Portuguese Press Council – which existed from 1975 to 1989 and was ‘the first experience of media regulation in the country’ (Carvalho, 2009) – illustrates with eloquence some of these questions. It was created right after the democratic revolution of April 1974, even before the new democratic Constitution was made. But, unlike the experience of many countries⁴⁶, where Press Councils are the result of a free and voluntary commitment of the media companies and media professionals, it was created by law and was funded by the State. Still, there wasn’t any direct involvement of the State (or the government) in its activity, or even in its composition: the members were journalists (appointed by their professional organizations), editors-in-chief, representatives of media companies’ management and representatives of the public (some appointed by the Parliament, some co-opted by the council itself). In spite of its weaknesses and short-

⁴⁶ See, among them, the well-known case of the United Kingdom and of its well-known PCC – Press Complaints Commission.

comings, mostly due to the peculiar political situation that Portugal lived at the time, this Press Council was a very interesting experience in terms of media regulation and many people, particularly among journalists, still miss it (Fidalgo, 2009a). Although it should be regarded as an example of ‘regulated self-regulation’, or ‘co-regulation’ – given the involvement both of public and private entities in its launching and its constitution – it dealt with the issues of media accountability in a way that was not at all achieved by the organisms that eventually replaced it. Actually, both the High Authority for the Media (AACS) in a first moment (from 1990 to 2006) and the Regulatory Entity for the Media (ERC) in a second moment (from 2006 onwards) were clearly instruments of State regulation (‘command-and-control regulation’), depending from the political power, and with little (or not at all) representation from the regulated or the public.

That’s why the end of the Press Council in Portugal, according to some opinions, meant “a breakdown of legitimacy in the ethical supervision of the media (...) that was never fulfilled again” (Carvalho *et al*, 2005: p. 52). And that’s also why, more recently, new attempts have been made together by the Journalists’ Union (SJ) and the National Association of Media Companies (API) to re-launch a Press Council in the country.

3. SELF-REGULATION AT THE LEVEL OF THE PROFESSIONAL GROUP

It must be underlined that the professional group of the Portuguese journalists has always showed, to some extent, much concern about the need to self-regulate the activity of its members in the ethical and deontological issues. Actually, the long-standing efforts of this group to build and to obtain the public legitimization of journalism as a true ‘profession’, with a specific (and somehow privileged) juridical statute, can’t be dissociated from that concern. The commitment of the professional group to supervise and to discipline its members regarding their ethical responsibilities was somehow offered as the counterpart of the specific professional statute that was granted them by the political power (Fidalgo, 2008). In this context, the Portuguese journalists prepared and approved an Ethics Code⁴⁷ – whose last version dates from 1993 – and they created an Ethics Council, intended to supervise the good observation of that Code.

⁴⁷ Once again, the obligation for the Portuguese journalists to have an Ethics Code is a legal obligation, inscribed in the Journalists Statute – a law approved by the Parliament – although it is also guaranteed that this Code will be freely elaborated and approved by the professional group, through its representative associations. This means another example of ‘regulated self-regulation’, or even of ‘compulsory self-regulation’, as Camponez (2009: p. 461) prefers to call it.

A Code of Ethics or a Code of Conduct, as we know, is perhaps the most popular and over-spread instrument of self-regulation of journalistic activity: 'Codes of ethics developed as intramedia mechanisms among news professionals are typically understood as the most effective agent of self-regulation' (Christians & Nordenstreng, 2004: p. 14)

As far as the Portuguese case is concerned, a problem emerged from the very beginning, and became more sensitive as time went by: all these initiatives were developed by the Journalists' Union (following, step by step, the process led by the French journalists' union in the first decades of the 20th century⁴⁸), and this circumstance made it more difficult to implement a truly, effective self-regulatory mechanism, acknowledged and respected by all professionals. Since Portuguese journalists are free to join the union (and, actually, about 60% of them don't⁴⁹), there was always some controversy about the legitimate jurisdiction of the union over the non-members, with these last ones increasingly refusing that jurisdiction. If not in legal terms, at least in practical terms this circumstance somehow weakened the journalists' Ethics Council and helped to contest its legitimacy, thus spreading the feeling that journalists, as a whole (and not just as a group of union members), didn't really take good care of their self-regulation in ethical matters.

Several attempts were discussed, in the last two decades, in order to create a more comprehensive organization to look after the ethical issues of the journalistic activity. The possibility of having an Ethics Council totally independent from the Journalists' Union was debated, but never got the collective approval: only a minor change was introduced in recent years, deciding that the Ethics Council should be elected in separate lists from the other organs of the union, thus stressing some degree of independence from the labor organization. But it didn't have any particular consequence.

In 2007-2008, a new movement emerged among Portuguese journalists, trying to build a new organization, totally independent from the union and designed to act as a legitimate partner 'in all the discussions concerning relevant issues for the journalists' professional group, namely self-regulation and access to the profession'⁵⁰. During a couple of months this movement – called *Movimento Informação é Liberdade (MIL)* – informally gathered some hundreds of journalists, who signed a petition (originally dating from June 2007) criticizing a set of new laws allegedly intended to diminish freedom of speech and freedom of the press (as was the case of a new version of the Journalists' Statute). But, besides the protest, this

48 This process culminated with the approval in 1935, by the French Parliament, of a law that granted a Professional Statute to the journalists and made it symbolically concrete through the institution of their Professional Chart.

49 According to the Journalists' Union (SJ, 2010), in December 2008 it had a total of 2.978 members, when the last official figures indicate that there are ca. 7.000 professional journalists (that is to say, journalists with a Professional Chart) in the country.

50 The only external activity of this informal group was the creation of the weblog *Movimento Informação é Liberdade* - <http://movimentoinformacaoliberaldade.blogspot.com/> - from where this quotation was taken.

group claimed that it was up to the journalists themselves, and only to them, to take care of ethical issues through self-regulatory mechanisms, and concluded:

The undersigned journalists publicly express their total commitment to assume that challenge of self-regulation [of ethical issues] and that control [of access to the profession], promising to develop from now on all the necessary efforts with that purpose (N/A: 2007).

In January 2008, this group had a large meeting in Lisbon and announced the intention of creating a formal organization, with an elected board. But it was its last public demonstration; from then up to the present day, nothing else was heard from the *MIL*⁵¹. The last post of the group's weblog dates from 30th January 2008⁵².

Since journalists didn't move forward, the State did. The various legal initiatives that had been prepared finally were approved by the Portuguese Parliament: a new version of the Journalist Statute, voted in November 2007, enlarged the powers of the Commission of the Journalists' Professional Chart, specifically saying that from now on, this Commission would take the responsibility of supervising (and sanctioning) the situations in which journalists disrespect their ethical duties. Although the Government who put these changes in practice, through the voice of its minister for the media sector (Silva, 2007), based on the ideas of some scholars (Moreira, 1997), insisted that this was a mechanism of 'professional self-regulation' or of 'inter-professional self-regulation' (MOREIRA, 2004), we argue that it is, once again, a clear example of 'regulated self-regulation'. This new regulatory instrument for ethical issues was imposed by law, and even the ethical duties of journalists, as they are defined in their Code of Ethics, were translated into the law – a controversial decision for all those (and the professional group of journalists among them) who criticize the so-called "juridification" of the ethical norms and values. It is a fact that the Commission of the Journalists' Professional Chart is almost entirely composed by journalists (five of them elected by their peers and five appointed by the association of the media companies), but it is presided by a judge and, above all, it is a mandatory mechanism imposed by law. Self-regulation, by definition, ought to be an output of free and voluntary initiative of journalists, or of journalists and media companies together, without any interference from the political power. But the argument raised by the Government who put this model in practice always points to the sensitive point of this question: if the journalists are not able to take care of their own affairs, in what regards their unavoidable ethical duties, then someone must do it, in the name of the public interest. And the State makes that step forward.

51 The premature death of one of the leading journalists of this movement, Mário Bettencourt Resendes, who at the time was already fighting a cancer, may help to explain the quick demobilization.

52 See <http://movimentoinformacaoliberalidade.blogspot.com/2008/01/mil-em-marcha.html>.

Regardless of who is to blame for this new regulatory mechanism, the fact is that the recent changes in the law went deeper in the movement of turning journalists' moral duties into legal obligations: the new Commission of the Journalists' Professional Chart has the power to supervise the respect for the norms of the Ethics Code and, accordingly, to impose sanctions (material sanctions, not moral ones) whenever these norms are broken. With this clear 'juridification' of the ethical principles and norms, 'the legislator, in practical terms, actually captured journalistic self-regulation', as it is argued by Camponez (2009: p. 522). In this context, it is difficult to claim that we are still in the genuine domain of professional self-regulation, even if most of the persons who are in charge of this task are professional journalists. More recently (December 2008), a new initiative in the domain of journalistic self-regulation was announced in Portugal, as said before: a joint effort, both by the Journalists' Union (SJ) and the Media Owners Association (API), in order to re-create a Press Council, strictly self-regulatory, similar to the ones that exist in most countries (Fidalgo, 2009b).

In spite of some diverging opinions between the two partners of this idea, the fact is that a joint "Mission Group", composed by three representatives from the SJ and three from the API started working on this project. The points to be discussed and negotiated have been defined as follows: (1) 'to identify and to evaluate the existing partial self-regulatory agreements in the media sector'; (2) 'to identify and to characterize the needs for self-regulation in the sector'; (3) 'to select possible models for a self-regulatory mechanism in the sector, namely in what concerns its competences and attributions, the scope of its intervention, the nature of its deliberations, as well as its composition, funding and rules of functioning' (API/SJ, 2008). There are still no public results of the group's work (a first progress report had been promised to February 2009, and a second one to May 2009, but nothing has been shown yet), although representatives of both parts, when interviewed by us, still show some optimism about its outcome: the president of API said that 'the media owners continue to be very interested in this project' (Palmeiro, 2009) and the president of the SJ said the same about the journalists' commitment, although he insisted that self-regulation in the country is even more necessary for the media companies than for the journalists, 'because these ones have already a Code of Ethics and an Ethics Council, to whose control they must submit' (Maia, 2009).

Apparently, the re-creation of a Press Council won't be very easy in the near future. Adding to the differences of opinion (and some lack of mutual trust) between media professionals and media owners, we have the whole regulatory framework of the country, built precisely when (and because) the late Press Council was extinguished in 1990. Its re-creation would most probably require important adjustments in other existing organisms (or even their extinction), which depends on the will of the leading political forces. And the experience of recent years, either under the government of the social-democrats or under the socialists, didn't show much openness towards a scenario

where genuine self-regulation should take care of the media misconducts in terms of ethical principles and moral values.

The law that created the Media Regulatory Entity (ERC) in 2005 clearly said that the whole regulatory framework for the country would be incomplete until mechanisms of self-regulation and of co-regulation were added to the legally defined scope of that entity. But the fact is that nothing else appeared since then. So, the framework remains incomplete – and rather unsatisfactory for most of the media actors, as well as for the public.

4. SELF-REGULATION AT THE LEVEL OF THE NEWSROOM

In spite of all the hesitations, shortcomings and failures of the journalists' professional group in their efforts to achieve some genuine self-regulation for their activity, other self-regulatory instruments have been put in practice on the more confined level of the newsroom. Once again, some of them were prescribed by law – the most well-known example is the one of the *newsroom councils* –, although there is no external interference at all in their functioning, but some others are the result of the pure voluntary will of journalists, owners and managers of a media outlet – as it is the case of the *press ombudsman*.

4.1 Newsroom Councils

Every media company with a newsroom of at least five professional journalists must have a newsroom council, composed by journalists elected by their peers. The institution of newsroom councils draws from the constitutional prerogative of journalists' participation in the editorial orientation of the news media they work in (art. 38). The establishment and the functioning of these particular committees are inscribed in both the Journalist's Statute and in sectorial laws. The Press Law, for example, details (art. 23) the role of the newsroom council. Indeed, it covers a considerable ground: it has a say in the nomination of the newsroom directorship, in the editorial statute of the medium, and plays a role in the appreciation of ethical and disciplinary issues. The newsroom council represents the vision of the professional body of journalists regarding fundamental labor and deontological questions. It implies that the direction of a newspaper, radio or TV station cannot decide by itself in crucial issues such as editorial orientation or disciplinary matters.

Somehow, the Constitution and the media laws intended to guarantee power distribution in the newsrooms (Fidalgo & Sousa, 2007: p. 17). This preoccupation dates back to the mid-1970's revolutionary period when the first Press Law established the institution of press councils in all newsrooms with much wider powers than today. At the time, newsroom councils had binding powers in matters such as the nomination of the directorship or edito-

rial options. Today the dynamics and effective relevance of newsroom councils varies considerably amongst newsrooms, as most of its attributions are merely advisory. However, generally Portuguese journalists strongly value this institution (Fidalgo, 2002), which may be regarded as a stimulating self-regulatory instrument.

4.2 Press Ombudsman

Another instrument of this kind, and more clearly self-regulatory (because it doesn't depend on any legal prescription, as far as the press is concerned⁵³), is the ombudsman: a person whose job is to listen to readers' complaints and to analyze and criticize the newspaper in its own pages. Apart from the ombudsman for public television and the ombudsman for public radio (existing since 2006), some private newspapers voluntarily decided to have such a self-regulatory and self-critical voice in their house, thus trying to be more transparent to their audience and to help to improve the quality of information and the ethical standards of the journalists. Three out of the four more relevant national dailies in the country (*Diário de Notícias*, *Público* and *Jornal de Notícias*, the exception being the popular *Correio da Manhã*) had an ombudsman in recent years, although only *Público* still keeps one nowadays.

From 1997 – when the first ombudsman was appointed by *Diário de Notícias* – to the present day, more than one dozen former journalists and/or media scholars received complaints, critics and commentaries from different audiences and weekly discussed them (in more indulgent or more severe ways) in the pages (or broadcasting time) of the media they work for. And in spite of diverging opinions about the real efficacy of the ombudsman's role in order to actually improve professional and ethical standards in journalism, it seems to be a rather positive self-regulatory mechanism in three different levels: (1) the symbolic attitude of having a medium self-criticized in its own pages; (2) a more transparent and interactive way of dealing with the publics' doubts and demands; (3) some dissuasive power inside the newsroom, helping to develop a more reflexive effort in the day-by-day routines and, thus, to prevent damages and mistakes (Fidalgo, 2009a).

4.3 Other internal mechanisms

Other instruments intended to make media more transparent – and, therefore, more accountable – to their publics have been put in place, at the level of media companies and newsrooms. Every Portuguese medium must have an Editorial Statute, where its general orientation and purpose is publicly assumed, as a sort of formal commitment to respect the principles and values of a free and responsible press. But these Editorial Statutes

⁵³ The same doesn't apply to public radio and public television, where there is also an ombudsman, but in this case because of a legal disposition, approved in 2006, in the context of the public service remit.

are, for most cases, rather general and vague; this is the reason why some media decided to develop them into more detail, in the form of a real “mission statement”, sometimes translated into an internal Code of Conduct. This is the case of newspapers like *Expresso* or newsmagazines like *Visão*.

Other relevant Portuguese media, such as the quality daily *Público*, went a step further and made an extensive Style Book, where a set of technical internal rules is defined, but also a series of more concrete commitments in what concerns ethical principles and deontological norms⁵⁴. And these instruments actually help the readers to bring the newspapers to account: now and then, for example when they address a complaint to the ombudsman, they will quote an item if the Style Book, asking why that specific commitment was not respected.

Columns devoted to media criticism have also been created by some newspapers, thus developing some regular activity of media scrutiny – which also contributes to a self-regulatory attitude. And, of course, the new (and easier) possibilities of interaction with the audience offered by the internet and by the on-line environment also enlarged the opportunities for (self) criticism, formerly reduced to the small area of the ‘letters to the editor’.

5. CONCLUSIONS

The rationale underlying the large preference for self-regulation among professional journalists (and among media companies) points to the belief that, as Victoria Camps wrote, self-regulation ‘is the better way to combine the need for norms with the exercise of freedom’ (*apud* Camponez, 2009: p. 519). Furthermore, self-regulation has the advantage ‘to dislocate the normative adjustment of the media from the State – with its juridical-administrative regulation – and from the market – with its economical regulation – to the *civil society*, with its *ethical regulation*’ (Aznar, 2005a: p. 14, emphasis by the author). And this helps to ‘make more effective the demand for responsibility made by society to the media’, without risking ‘to restrain their freedom’ and also avoiding the lack of morality typical to the market (*ibidem*).

⁵⁴ It should be noticed that the national Code of Ethics of the Portuguese journalists is a very short document, only with 10 points (which somehow recalls the model of the “Ten Commandments”), and doesn’t go into much detail when it comes to the journalists’ duties. The internal codes of conduct prepared by some media are much more detailed on the subject.

For all these reasons, media self-regulation ‘could be regarded, to some extent, as an ideal way, either in journalistic or in democratic and constitutional terms’ (Bernier, 1998: p. 69). Its main advantages may be summed up in three points: (1) it is the best way to balance the need for responsibility with the imperative of freedom in media activity; (2) it has the ability to put together the main actors of the media process in a joint and voluntary effort to assume their unavoidable ethical duties; (3) it may play a pedagogical role in social terms, contributing to a better knowledge (and a more qualified scrutiny) of the journalistic activity. It shouldn’t be forgotten that, although pursued on a voluntary, non compulsory basis, self-regulation is ‘a form of regulation and not the absence of it’ (Moreira, 1997: p. 52-53); it is also ‘a form of *collective* regulation’ (*ibidem*, emphasis by the author), necessarily involving a collective organization that establishes certain rules for its members – and, therefore, not to be confused with individual self-control.

These items help us to identify some ambiguities or misunderstandings now and then associated to self-regulation, and responsible for its alleged weaknesses. Professional groups (and journalists are not an exception here) may tend to transform self-regulation into some kind of corporatist mechanism of self-defense, used to ‘clean the dirt’ inside the house and to avoid any kind of direct or indirect interference from outside, or used to keep some professional privileges untouched. When a collective organization is more committed to preserve and to enhance a strong *esprit de corps* than to really take care of its members’ responsibilities in ethical issues, it risks losing credibility (and legitimacy) in terms of real self-regulation. And the outcome may be more a kind of de-responsibilization than a real means of accountability.

Besides *legitimacy*, the question of *efficacy* also arises now and then: since self-regulatory mechanisms tend not to have the power to impose material sanctions, apart from moral sanctions (as is the case, for instance, of a public condemnation of ethical misbehavior), many voices doubt that it actually punishes those who misbehave in ethical terms and really helps to improve media social responsibility.

Specifically in what regards the journalists’ professional group (and their socially sensitive mission of fulfilling everybody’s right to comprehensive, independent and accurate information), a third objection is more and more frequently raised: the *self-centered character* of self-regulation, as it usually is exercised – which tends to exclude the public from all these processes and debates. And it seems rather clear, nowadays more than ever in the past, that the public is not just the passive ‘receiver’ of messages coming from the media; on the contrary, it is an active actor and partner of public communication and, therefore, it must have a say in the information process. The ‘need to match professional ethics, of a more corporatist character, with a broader social dialogue’ (Camponez, 2009: p. 193), particularly in an environment where ‘the citizen moves from the audience to the arena’ (Nordenstreng, 1997), is increasingly claimed by those who study media regula-

tion⁵⁵. In this context, there seems to be a trend, among scholars usually very committed with media self-regulation, in order to increasingly favor *co-regulation* mechanisms – where there is a broader involvement of all the actors of the public information process, among them the State itself, charged with the task of helping to protect the public interest. It is not necessarily a question of replacing self-regulation with co-regulation, or of avoiding the specific responsibilities attached to the sensitive social role of professional journalists, but instead a way of developing a set of complementary mechanisms and instruments of public regulation, all of them useful for specific purposes.

The proposal of a model of ‘democratic co-regulation’, made by Bernier (2009), may be inscribed in this trend. Considering that there has always been some confusion between the concepts of self-regulation and self-discipline – the latter consisting of a real power to sanction the disrespect of deontological norms defined by the former –, he suggests this alternative of ‘democratic co-regulation’ in order to fill the gaps of exclusively professional-centered self-regulation, as well as in order to prevent the temptations of dangerous interferences by the State in the media field:

We should exploit innovative mechanisms that, on one side, take into account the undeniable advantages of journalists’ normative self-regulation and, on the other side, take into account their impotence to assume a real self-discipline. These mechanisms also underline the importance of guaranteeing that the good observation of deontological norms is put in the hands of credible institutions, independent from political, economical or religious powers (Bernier, 2009).

Bernier insists that co-regulation includes elements traditionally associated to self-regulation, together with elements of the public regulation domain, stressing once again the complementary character of all these instruments. He also insists that the suggestion of a model of democratic co-regulation is based, before anything else, on the assumptions that ‘there must be a free press’ and that journalists ‘must have the largest professional autonomy’. Without these conditions, which ‘severely limit the possibilities of State interference’, co-regulation risked to be ‘a new face of censorship’ (*ibidem*). In two words, the overall idea is that ‘democratic co-regulation can take profit from self-regulation advantages and, simultaneously, cover its limitations’ (*ibidem*).

⁵⁵ Authors like Rodriguez (2010: p. 277) suggest a distinction between two types of self-regulation: ‘professional self-regulation’ (depending exclusively on the professional group of journalists) and ‘communicative self-regulation’ (bringing together all the subjects of the communicative process in what concerns public information, that is to say, journalists plus media companies plus audience). But both are considered useful and necessary.

The question of limits and dangers around professional self-regulation has also been analyzed by prominent media researchers as Clifford Christians and Kaarle Nordenstreng (2004), who insist on the ‘risks of self-centered professionalism’ and point to the need to ‘emancipate professionalism from its antidemocratic tendencies’ (Christians & Nordenstreng, 2004: 20). Again, they insist on the role of citizens, together with the role of professionals, as far as the public communication process is concerned, and argue for a change from a ‘media-centered paradigm’ to a ‘citizen-centered paradigm’. In what concerns media ethics, this new approach is not without consequences as well: more than specific professional ethical norms, the basic commitment should be with a set of ‘universal ethical principles’, a kind of ‘citizen-ethics’ shared by all the actors involved in the media process (*ibidem*).

These are examples, among others, of the interesting debates going on about the challenging issue of media accountability, and of the ways this accountability should be adequately met in contemporary societies. One important point, as can be learned from the Portuguese experience described above, is the need for journalists to confront themselves with the weakness of self-regulatory mechanisms being always rhetorically praised but seldom made effective in practical terms. A second relevant point is the need for journalists to be conscious of the lack of credibility of self-regulatory instruments that turn to be self-centered means of corporatist self-defense, with no connection with the legitimate claims of the audience for a real accountability. Finally, it seems rather clear that a general model of ‘de-centered regulation’ (Black, 2002) is more adequate for modern, complex democratic societies, and, in this context, a coherent and enlarged mix of regulatory mechanisms and instruments (self-regulation, co-regulation, hetero-regulation) is perhaps the best way to protect press freedom and freedom of speech but, at the same time, to ensure a socially responsible – and accountable – use of that freedom.

References

- ALSIUS, S. & SALGADO, F. (2010) *La ética informativa vista por los ciudadanos*. Barcelona: Editorial UOC.
- API/SJ (2008) *API e SJ estudam criação de Conselho de Imprensa* [Available at <http://www.jornalistas.eu/noticia.asp?id=7024&idselect=87&idCanal=87&p=0>].
- AZNAR, H. (2005a) *Comunicação Responsável – Deontologia e auto-regulação dos meios de comunicação* (2nd edition, updated). Porto: Porto Editora [Original edition: 1999].
- AZNAR, H. (2005b) *Ética de la comunicación y nuevos retos sociales – Códigos y recomendaciones para los medios*. Barcelona: Paidós.
- BERNIER, M.-F. (2009) *Au-delà des mythes et limites de l'autorégulation : la corégulation démocratique*. [Communication au colloque international Déontologie de l'Information] dans un monde arabe en mutation, Tunis, 23-24 Avril 2009.] Available at <http://www.crej.ca/ipsi2009.html>.
- BERNIER, M.-F. (1998) "L'autorégulation pragmatique du journalisme en Amérique du Nord", *Recherches en communication*, n° 9, pp. 47-70.
- BERTRAND, C.-J. (2008) "M*A*S* in the Present World – An Overview of Media Accountability Systems", in VON KROGH, T. (ed.) (2008) *Media Accountability Today... and Tomorrow – Updating the Concept in Theory and Practice*, Gothenburg (Sweden): Nordicom, pp. 29-39.
- BERTRAND, C.-J. (org.) (1999) *L'Arsenal de la Démocratie – Médias Déontologie et M*A*R*S**. Paris: Economica.
- BLACK, Julia (2002) *Critical reflections on regulation*. Londres: London School of Economics and Political Science.
- CAMPONEZ, J. C. (2009) *Fundamentos de Deontologia do Jornalismo. A auto-regulação frustrada dos jornalistas portugueses (1974-2007)*. [PhD thesis]. Coimbra: Universidade de Coimbra.
- CARVALHO, A. A. (2009). *Statement about the Portuguese Press Council* [Interview made directly by the author]. Braga.
- CARVALHO, A. A. & CARDOSO, A. & FIGUEIREDO, J. (2005) *Legislação Anotada da Comunicação Social*. Lisboa: Casa das Letras.

CHRISTIANS, C. & NORDENSTRENG, K. (2004) 'Social responsibility worldwide', *Journal of Mass Media Ethics*, 19 (1): 3-28.

FIDALGO, J. (2009a) *O lugar da ética e da auto-regulação na identidade profissional dos jornalistas*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian / Fundação para a Ciência e a Tecnologia.

FIDALGO, J. (2009b) *Press Councils in Portugal and France: Something new on the Western front*. [Communication presented to the International Conference of IAMCR, México, 20-24 July 2009. Refereed publication, available at http://isaleh.uct.ac.za/J-1.Fidalgo_JR&E-IAMCR_2009_PressCouncils_FIBAL.pdf].

FIDALGO, J. (2008) *O jornalista em construção*. Porto: Porto Editora.

FIDALGO, J. (2002) 'The Ombudsman's Role in the Eyes of the Newsroom: Results of a Survey among Portuguese Journalists'. Paper presented at the International Association for Media and Communication Research (IAMCR) 23th Conference, Barcelona (Spain). (Published in cd-rom).

FIDALGO, J. & SOUSA, H. (2007) *The role of the state and self-regulation in journalism: the balance of power in Portugal*. Paper presented in the International Conference "Comparing Media Systems: East meets West", in Kliczków Castle, Poland. Available at <http://repositorium.sdum.uminho.pt/handle/1822/7958>

MAIA, A. (2009) *Statement about the Portuguese Press Council* [Interview made directly by the author]. Braga.

MOREIRA, V. (2004) "Liberdade de informação e segredo de justiça", *Público*, edição de 20-01-2004.

MOREIRA, V. (1997) *Auto-regulação profissional e administração pública*. Coimbra: Almedina.

NORDENSTRENG, K. (1997) "The citizen moves from the audience to the arena", *Nordicom Review*, nº 18 (2), pp. 13-20.

N/A (2007) *Movimento Informação é Liberdade*.

[Available at <http://movimentoinformacaoliberdade.blogspot.com/>]

PALMEIRO, J. (2009) *Statement about the Portuguese Press Council* [Interview made directly by the author]. Braga.

RODRIGUEZ, E. (2010) "La autorregulación. Valoración de los códigos. Conocimiento de los mecanismos de autorregulación", in ALSIUS, S. & SALGADO, F. (2010) *La ética informativa vista por los ciudadanos*, Barcelona: Editorial UOC, pp. 275-291.

SCHULZ, W. & HELD, T (2004) *Regulated Self-Regulation: An Analysis of Case Studies from Media and Telecommunications Law*. Luton: University of Luton Press.

SIEBERT, F. & PETERSON, T., & SCHRAMM, W. (1963) *Four Theories of the Press*. Chicago: University of Illinois Press. [Original edition: 1956]

SILVA, A. S. (2007) "A hetero-regulação dos meios de comunicação social", *Comunicação e Sociedade*, vol. 11, 2007, pp. 15-27.

SJ (2010), Relatório da actividade da Direcção. Lisboa. [Available at <http://www.jornalistas.eu>]

VON KROGH, T. (ed.) (2008) *Media Accountability Today... and Tomorrow – Updating the Concept in Theory and Practice*, Gothenburg (Sweden): Nordicom.

CHAPTER FOUR

Unveiling and Deconstructing Silences of Media Regulatory Practices

A Darker Shade of Pale: the never ending burden of advertising regulation

Ana Duarte Melo

anamel@ics.uminho.pt

University of Minho, Portugal

Helena Sousa

hsousa@ics.uminho.pt

University of Minho, Portugal

I. Introduction

Advertising innovative and creative nature leads to experiment and daring beyond settled boundaries, therefore constantly setting new challenges to regulation. In this paper we will reflect on the role of advertising as driver of its own normative structure the subjects that are matter of regulation, and the reasons that lead to that need. We will map ad regulation most common issues and analyse regulation mentions in professional media (Jan-Jul 2013).

II. A Darker Shade of Pale: the never ending burden of advertising regulation

The pervasive nature of advertising – being one of the most influential institutions of contemporary western societies – and the uneasy ground where it acts – in the confluence of corporations, consumers and civil society interests – advertising tends to draw attention to ethic, deontological and regulatory matters.

On one hand, advertising is on the combat front of several opposite interests, self-defined by living (and making a living) on the edge of communication. By using creativity and persuasion as working tools, advertising is frequently accused of manipulation and unscrupulous operational methods, especially in the fields of behavioural, neural or subliminal advertising.

On the other hand, media ecology itself is currently under construction, with new boundaries being set and discovered as technology moves on into the everyday life, thus setting an ever renewed group of shadowy areas: internet, new media, private vs public space, mining/monitoring with/or without consent for advertising purposes, etc.

Furthermore, advertising uses elaborated persuasive technics to build on the power of assumed commercial and economic interests in a highly influential but simultaneously under permanent scrutiny communication network.

Being creative, innovative and persuasive, advertising is constantly setting new challenges to society and regulation, both format and content wise, operating as a driver of its own regulation through ever renewed territories and boundaries.

In order to better understand the concept of advertising regulation we will look at its implications through a four pillar approach: legislation, best practices, principles and the consumer-citizen perspective.

By legislation we imply the law in general and the advertising law in particular, with its specific codes that establish very specific rules to the advertising system and sometimes even stricter norm within certain subthemes, like tv, internet, or children advertising. But besides the norms specified in laws, codes and decrees we have to consider the possible interpretations of the law, its implementation conditions and, furthermore, supervision or the deterrent potential of applicable fines.

Other contributions for advertising regulation are the so-called best practices. They do not have the institutional power of a law, but they exert the pressure of a norm of conduct. Best practices often emerge amongst the industry advertisers – for instance, in Portugal all alcoholic drinks advertising have a mandatory inscription⁵⁶ that was implemented by the industry itself, through the advertisers association APAN - Associação Portuguesa de Anunciantes.

Concurrently, best practices originate in the milieu of advertising professional communities. The recently best practice code issued by APAP - Associação Portuguesa de Agências de Publicidade e Comunicação, to face unsustainable pitch contests is a good example. Furthermore, advertising agencies frequently develop specific *modus operandi* according to their own vision, mission or philosophy. These criteria and rules work as norms of conduct to deal with specific problems on the global scale of media corporations. To summarize, emerging amongst pairs, best practices originate in problem solving issues and mirror the social and deontological responsibility of the actors involved.

⁵⁶ “Beba com moderação” - Drink moderately.

Generally advertising regulation is based on principles or, to put it in other words, in commonly accepted values. Although this perspective on regulation is prone to discussion – Julia Black (2010) argues that the financial crisis set up a crisis in principle based regulation (Black, 2010) and Hannu Nieminen (2013) identifies a shift in media regulation “favouring regulatory means formerly used mainly in the area of competition policy. By the same token, regulatory means based on democratic societal values have lost out” (Trivundža *et al.*, 2013:50). – most essential advertising regulation is based in principles.

Principles based regulation is seen by some as well intentioned but less effective rules prone to some ironic criticism.

“Ah, the good old days of advertising when you could simply tell bare-faced lies: ‘The cigarette that doctors recommend’, etc. Alas, those days are gone and in the UK we now have the Advertising Standards Authority (ASA) to keep us in line with their Committee of Advertising Practice (CAP) codes and their goody-two-shoes, Boy Scout motto: ‘Honest, decent, truthful and legal!’”(Bowdery, 2008:107)

In Portugal, four main principles are identified – and mentioned in the law – to frame the rationale of advertising regulation. According to these principles – lawfulness, identification, truth and respect for consumer rights – all advertising must follow all legal requirements; must be properly identified as commercial communication by opposition to information or entertainment; must be true or be based in truthful assumptions; and must respect consumers rights in all their specific rules.

Consumer-citizens are the other factor of this equation, particularly significant to what can be described as “acceptable advertising” (Harker, 1997) as it is their cultural values, expectations and demands that frame advertising regulation and the way it is acknowledged, complied to or rejected.

To a certain extent, more than the law is the practice that matters. Nevertheless “Regulation may be argued to be ‘less than law’ in functional terms” (Black, 2002:24), is the way law is interpreted and applied and the result of interactions between regulators and regulated institutions and actors, organized frequently in “private interest governments” (Streeck & Schmitter, 1985:20 *apud* Black, 2002:6), that determine the impact and the outcome of the whole regulation process.

Advertising regulation touches several regulatory frameworks, from market and competition to media regulation and communication rights. Furthermore it constitutes the structural reflection of the social, economic, political organization with all the pragmatic and ethical implications it involves: “Media regulation is a double, if not a multiply, edged sword” (Silverstone, 2008:176). And significantly some changes are becoming evident.

“(…) a shift has taken place in the regulation of the media and communication industries, favouring regulatory means formerly used mainly in the area of competition policy. By the same token, regulatory means based on democratic societal values

have lost out. Simultaneously, however, there is growing awareness that, because of the wider societal and cultural value of media and communications, regulation can no longer be based exclusively on economic goals. A new balance between democratic societal interest and economic need must be negotiated that does not disproportionately favour either side.” (Trivundža et al., 2013:50)

Advertising regulation deals with a set of recurrent questions mainly related with its *modus operandi*, format or content (see Table 1).

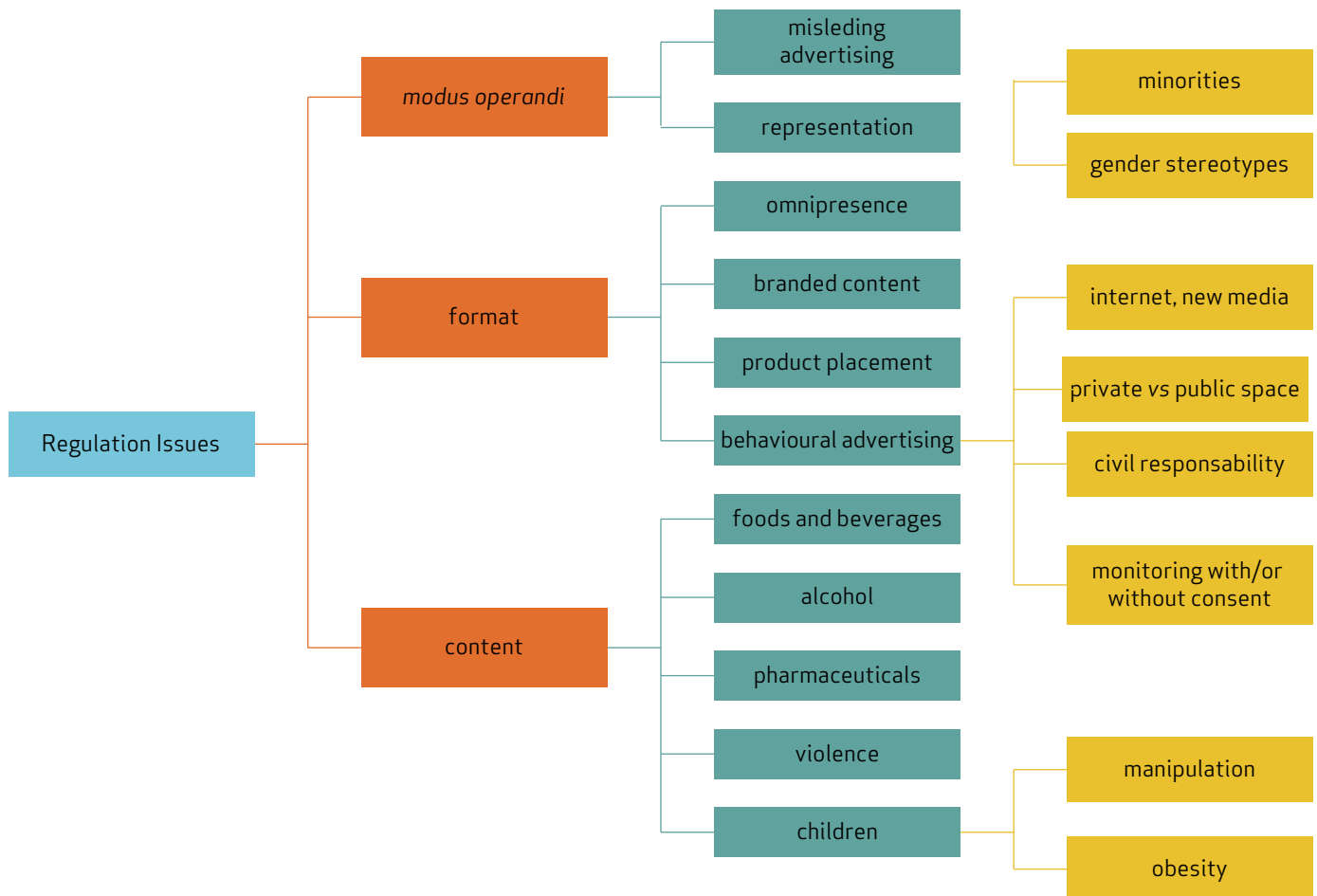


Table 1 - Ad regulation common issues map

The *modus operandi* issues concern especially misleading advertising or representation problem like minorities or gender stereotypes.

The format related issues concern the omnipresence and pervasiveness of advertising, but also the blurring of boundaries with other types of communication. Amongst them branded content; product placement; behavioural advertising and its implications: internet, new media, private vs public space, civil responsibility, monitoring with/without consent.

Content matters tend to draw attention to a number of themes like violence, sex, health issues like tobacco or obesity, children related advertising or activity sectors: foods and beverages, alcohol and pharmaceuticals being some examples.

We analysed advertising regulations mentions in professional magazines – three Portuguese (Briefing, M&P, Marketeer) and Ad Age, the international advertising magazine – between January and July of 2013.

Our findings (Table 2) indicate that the traditional subjects are mentioned. Nevertheless, is also possible to identify some specific concerns, self-regulation being the main reference on regulation mentions.

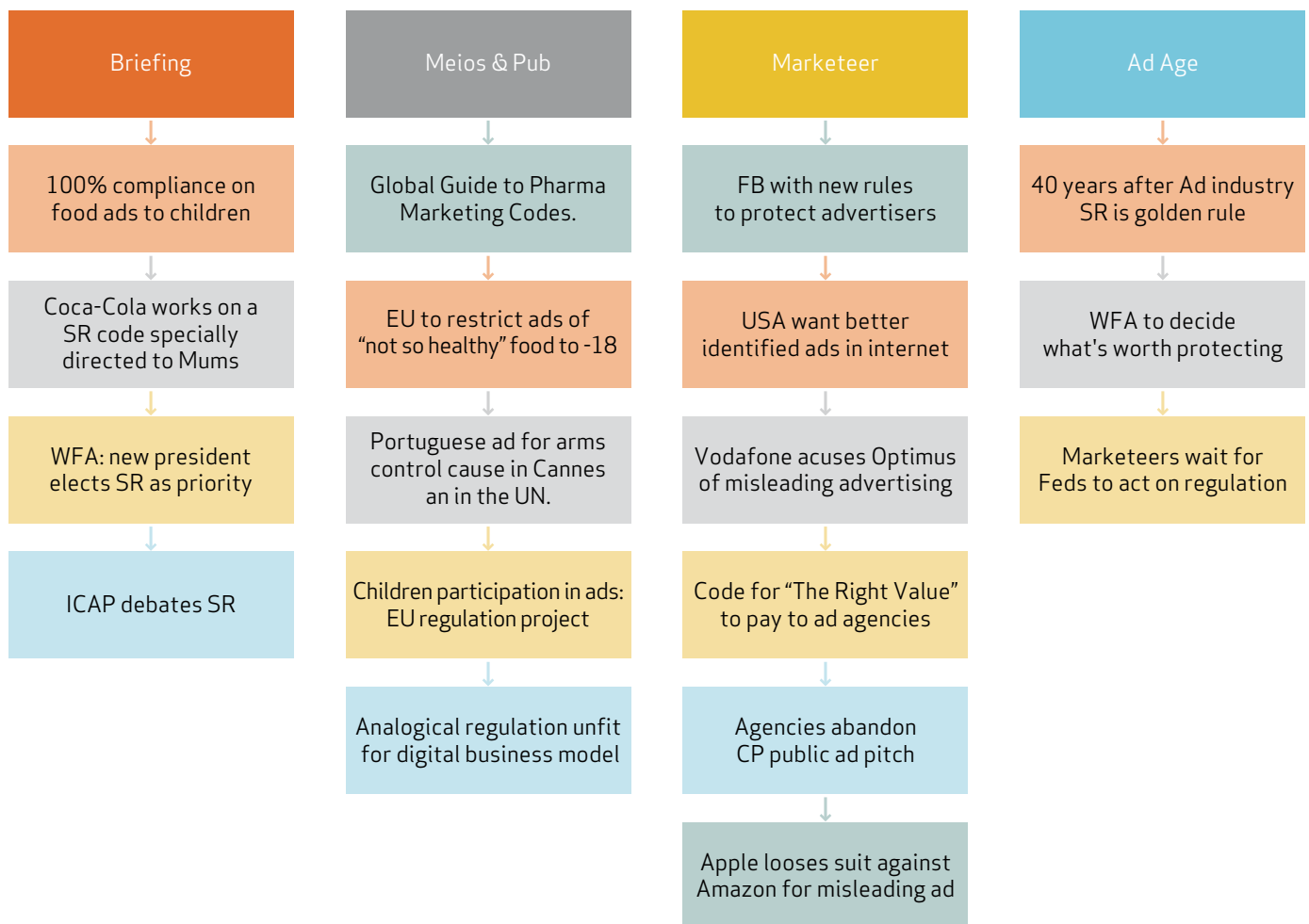


Table 2 - Ad regulation mentions in professional media (Jan-Jul 2013) *SR – Self Regulation; CP – Caminhos de Ferro Portugueses – Portuguese public railway company.

One of the ideas expressed focus on the need for regulation felt by advertisers themselves. This specific news relates with the absence of regulation over the use of the expression "Natural" in packaging products and advertising, leaving advertisers at the mercy of law litigation. The lack of a regulated definition of what can be considered 'nat-

ural', poses an important pragmatic problem and has been demanded by advertisers in the USA since 2007, but "FTC and FDA have refused to define "natural," leaving marketers open to suits."⁵⁷

Advertising regulation is a reflection of the balance between different powers and interests and their evolution through social and cultural changes. This balance is not always easy and endures the commitment of different voices and sides. The fact that the recently appointed president of the World Federation of Advertisers, that represents 60 of the world's biggest advertisers and 90% of the global marketing-communication spending – \$700 billion/year, chose regulation as his inaugurating speech theme, seems to be significant of the relevance that regulation has in the advertising industry.

"We have to determine what's worth protecting in society in a way that allows marketers to do their jobs, but at the same time we have to listen to what is driving the arguments coming from legislators and regulators (...) All of us - business leaders, governments, regulators - in positions of responsibility have to take a step back and see where it's all leading, and that it's good for society. But it's going to be a debate, because none of us know."⁵⁸

As much negotiation skills it demands, advertising regulation seems to be a relevant factor of sustainability in the not-always-so-straight path of advertising, demanding from all actors high ethical standards and leading responsibility.

57 Adage, 11.3.13

58 Martin Riley, President of World Federation of Advertisers, ADAGE, 11.3.13

References

Black, J. (2002) *Critical Reflections on Regulation*, London: Centre for Analysis of Risk and Regulation at the London School of Economics and Political Science, [<http://www.lse.edu/collections/CARR/pdf/Disspaper4.pdf>, accessed 2010]. ISBN: 0753019280.

Black, J. (2010) 'The Rise, Fall and Fate of Principles Based Regulation', LSE Law, Society and Economy Working Papers 17/2010 [website], vol. 17/2010, (2.1.2013), London School of Economics and Political Science, Law Department. ISSN: http://eprints.lse.ac.uk/32892/1/WPS2010-17_Black.pdf.

Bowdery, R. (2008) *Copywriting*, Lausanne: AVA Publishing, Sa.

Harker, D. (1997) 'Achieving acceptable advertising: An analysis of advertising regulation in five countries', *International Marketing Review*, vol. 15, n.º 2: pp. 101-118. ISSN: 0265-1335.

Silverstone, R. (2008) *Media and Morality on the Rise of the Mediapolis*, Cambridge: Polity Press, accessed 2012]. ISBN: 10-0-7456-3503-2.

Trivundža, I. T. et al. (Eds.) (2013) *Past, future and change: contemporary analysis of evolving media scapes*, Vol. 8, Editado por Nico Carpentier & Pille Pruulmann-Venerfeldt, The researching and teaching communication series, Ljubljana: Faculty of Social Sciences, University of Ljubljana Press: Založba FDV, [<http://www.researchingcommunication.eu/SUSObook201213.pdf>, accessed 25.7.13]. ISBN: 1736-4752.

Discussão da classificação indicativa: televisão, cidadania e educação para os media no Brasil

Chalini Torquato Gonçalves de Barros

chalinibarrosgmail.com

Federal University of Bahia, Brazil

Paola Madeira Nazário

madeira_nazario@hotmail.com

University of Minho, Portugal

I. Introdução

Tendo em vista que embora esteja perdendo gradativamente terreno para as tecnologias da informação e comunicação, a televisão ainda sustenta relevância crucial na formação de valores sociais e cívicos na América Latina, o presente trabalho propõe-se discutir a regulação compreendendo a Educação para a Mídia como mecanismo fundamental de fortalecimento democrático através de seu elemento principal, o cidadão.

No que se refere ao conteúdo que é oferecido pela televisão brasileira, por exemplo, poucos dispositivos são disponibilizados como instrumentos de defesa ou de proteção do telespectador, especialmente para crianças e adolescentes. Dentre esses instrumentos está a Classificação Indicativa, dispositivo legal que regulariza a exposição do audiovisual distribuído nacionalmente, sob incumbência do Ministério das Comunicações. Esse dispositivo legal está atualmente em processo de discussão no âmbito governamental, pela sua reformulação.

Diante desse cenário utiliza-se de um estudo teórico-metodológico que faça o cruzamento entre os campos do conhecimento das Ciências da Comunicação e da Educação, permeado por uma perspectiva crítica da Economia Política da Comunicação. Objetiva-se, assim, efetivar a análise dos critérios utilizados para classificar o produto audiovisual de acordo com a exposição excessiva de cenas de sexo, violência e estímulo ao consumo. Discute-se ainda, a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) que pretende acabar com a multa prevista para os casos de descumprimento da classificação na TV

Brasileira, prevista no Artigo 254 do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA). Empiricamente utilizou-se do documento que regulamenta a exposição do audiovisual por relação de idade e horário disponibilizado publicamente pelo Ministério responsável pela área em questão.

II. Centralidade do setor televisivo e sua relevância social

Considerada por alguns como o meio de comunicação por excelência da segunda metade do século XX, a televisão, a despeito dos discursos controversos sobre sua influência na sociedade, teve assegurado seu lugar de destaque como meio de comunicação eletrônico de massa fundamental no seio da democracia contemporânea. Seu repertório de obras criativas, acumulado ao longo desses últimos sessenta anos, seria suficientemente denso para Arlindo Machado (2000) considerá-la um dos fenômenos culturais mais importantes de nosso tempo.

Desde seu surgimento, a televisão tem suscitado preocupação entre cientistas de diversas áreas que se dedicam a apreender a amplitude de sua influência sobre a experiência social e política humana, sobre a opinião pública, como também sobre atitudes comportamentais e de consumo. Além de um meio técnico de produção e transmissão de informação, a TV exerce um papel social central por consistir numa instituição social protagonista na produção contemporânea de significados.

El poder de la TV, actualmente y en el futuro seguramente más, se manifiesta, sobre todo, en su creciente *protagonismo* a través de su función informativa frente a la teleaudiencia. Protagonismo que va desde el intento de la transmisión de informaciones infundadas hasta la construcción cada vez más “verosímil” de escenarios sociales *virtuales*. Escenarios donde lo que se dice o se calla, lo que se transmite o se oculta del bloque del poder a la audiencia repercute no sólo en fijar las coordenadas dentro de las cuales se pueden mover los actores y la discusión de los hechos sociales, sino aquéllas desde donde se interpela a la sociedad y se enjuicia y se dota de sentido y significación específica esos hechos (Orozco, 1996: 182).

Seu poder de construir sentidos e valores, diante do dito e do não dito por imagens e sons numa dinâmica frenética suscita visões pessimistas como a de Sartori (1998) que anuncia a criação do que chama de “*homo videns*”, um novo sujeito cuja capacidade de

entendimento ou de abstração seria empobrecida em virtude da concretude direta que é oferecida pelas imagens da TV.⁵⁹ Além disso, ela teria a capacidade de tornar-se autoridade informativa em si mesma:

La televisión es explosiva porque destrona a los llamados líderes intermedios de opinión, y porque se lleva por delante la multiplicidad de ‘autoridades cognitivas’ que establecen de forma diferente, para cada uno de nosotros, en quién debemos creer, quién es digno de crédito y quién no lo es. Con la televisión, la autoridad es la visión en sí misma, es la autoridad de la imagen (Sartori, 1997: 23).⁶⁰

O potencial de sua influência mútua da televisão sobre governo e opinião pública, indica Sartori (1997), pode ser observado a partir das sondagens de opinião que seriam, sobretudo, uma expressão do poder dos meios de comunicação sobre o público, numa lógica de influência que bloquearia frequentemente decisões úteis ou necessárias, levando a decisões, muitas vezes equivocadas, baseadas não na razão, mas em simples rumores, opiniões não fundamentadas e débeis. Desse modo, a chamada “tele-democracia” incentivaria a autodestruição do próprio sistema, pois, em sua consequência adviria uma *demos* debilitada, desinformada, treinada apenas para a escolha legítima de representantes. Mesmo a suposição de uma democracia mais inclusiva, mais participativa, ou semidireta, exigiria um *demos* mais preparado sob uma educação política, um “*demos* potencializado” (Sartori, 1997).

Lo importante es que cada maximización de democracia, cada crecimiento de directismo requiere que el número de personas informadas se incremente y que, al mismo tiempo, aumente su competencia, conocimiento y entendimiento. Si tomamos esta dirección, entonces el resultado es un *demos* potenciado, capaz de actuar más y mejor que antes. Pero si, por el contrario, esta dirección se invierte, entonces nos acercamos a un *demos* debilitado [...] Pero el valor democrático de la televisión —en las democracias se va convirtiendo poco a poco en un engaño: un demopoder atribuido a un *demos* desvirtuado. No es sólo una cuestión de malnutrición informativa, sino que además quienes seleccionan las informaciones se convierten en administradores del dominio simbólico de las masas (Sartori, 1997: 47-48).

59 Nossa capacidade de administrar e interpretar a realidade social e política, segundo Sartori (1997), se fundamenta em um pensamento conceitual representado por entidades abstratas, desenrolando-se em um *mundus intelligibilis* (de conceitos e concepções mentais) que não seria, portanto, correspondente ao *mundus sensibilis*. A sensibilidade não produz ideias, mas se insere e enquadra em ideias pré-concebidas, um processo que se atrofia quando o *homo sapiens* é substituído pelo *homovidens* (Sartori, 1997). A linguagem conceitual (abstrata) é, então, substituída pela linguagem perceptiva (concreta) que é infinitamente mais pobre, segundo Sartori, não apenas em palavras, mas enquanto a riqueza de significado, de capacidade conotativa.

60 “Decía que a la democracia representativa le basta, para funcionar, que exista una opinión pública que sea verdaderamente del público. Pero cada vez es menos cierto, dado que la videocracia está fabricando una opinión sólidamente hetero-dirigida que aparentemente refuerza, pero que en sustancia vacía, la democracia como gobierno de opinión” (Sartori, 1997, 23).

De tal modo, uma democracia em que a televisão torna-se o centro de distribuição principal de informações legítimas seria problemática em sua essência uma vez que sua maior entidade, a *demos*, se vê cada vez mais desvirtuada, sendo informada por administradores de informação que selecionam convenientemente aquelas que devem chegar ao público, ou seja, a partir de valores e interesses alheios aos do fortalecimento da democracia em si.

Um exemplo disso é a constante acusação de que na tentativa de captar a atenção do espectador, a televisão, dá prioridade ao insólito, ao excepcional e ao chocante. Para fazer isso, segundo Canavilhas (2001), seus produtores recorrem a elementos essenciais nessa espetacularização, como a exploração de dramas humanos, a dramatização em geral (com uso do exagero, da oposição, da simplificação, da deformação e/ou da amplificação emocional), transmissões exclusivas ao vivo (o acompanhamento do fato no momento em que ele ocorre), efeitos visuais e seleção das imagens mais atraentes. Afirma o autor: “A informação torna-se assim num espetáculo que procura no sensacionalismo e na rapidez, os ingredientes que fazem subir as audiências, nem que isso seja conseguido à custa de imprecisões”, para isso bastaria misturar três ingredientes, “sangue, sexo e dinheiro que a informação-espetáculo obtém a fórmula que faz subir audiências” (Canavilhas, 2001: 8).

Por mais que reflita uma visão excessivamente conformada e simplista sobre o meio, é possível captar a pertinência da discussão no que respeita a preocupação com o conteúdo que é oferecido ao público pela televisão. A discussão no ambiente democrático, de tal maneira, não seria pautada diante da audiência pelo debate racional, mas pela manipulação e controle de informações. A opinião pública sufocada pela indústria midiática que “transforma a esfera pública em uma fraude. A política passa a ser encenada no parlamento e na mídia enquanto os interesses comerciais triunfam sobre os interesses do público” (Giddens, 2004).

Arlindo Machado (2000), por sua vez, entende que a mercantilização da cultura e a banalização de conteúdos não seria exclusividade da televisão que, equivocadamente, estaria levando toda a responsabilidade. Ele observa ainda que essa visão tem contaminado o desinteresse por estudos acadêmicos que se dediquem criticamente ao meio, especificamente às qualidades intrínsecas ao seu conteúdo e programação.

Nos últimos anos, a discussão sobre televisão, sobretudo no Brasil, desceu a um nível de ingenuidade lastimável, em razão principalmente da contaminação da área por um subsociologismo repleto de chavões que chegou ao extremo de sugerir que as formas mais degradantes de televisão ‘refletem’ (a velha tese da ‘reflexão’) a degeneração social ou as mazelas da desigualdade econômica, funcionando, portanto como um sintoma ruidoso do estado de convulsão dos excluídos. Daí a aceitação e à apologia do lixo televisual falta apenas um passo. Na verdade, a associação entre crises sociais e modelos degenerados de televisão é ingênua e equivocada pela simples razão de que tais modelos não são criados em situações de crise: eles são importados de países ricos, sobretudo dos EUA, e implantados por decisão exclusiva dos profissionais da

área de dos setores econômicos que os financiam. Em minha opinião, *a televisão é e será aquilo que nós fizermos dela*. Nem ela, nem qualquer outro meio, estão predestinados a ser qualquer coisa fixa [...] muitos discursos sobre a televisão às vezes me parecem um tanto estacionários ou conformistas, pois negligenciam o potencial transformador que está implícito das posturas que nos assumimos em relação a ela (Machado, 2000: 12, grifo do autor).

Observada, portanto como um veículo, a perspectiva instrumental de Arlindo Machado defende claramente que a TV refletirá, isto sim, as posturas que forem adotadas diante dela. De tal maneira, se o conteúdo televisivo torna-se um mecanismo catalizador de conteúdos considerados por muitos como de baixa qualidade, a busca por suas razões não pode deixar de considerar motivações de ordem econômica, o que tornaria simplistas justificativas que considerem tal problema de qualidade como algo inerente ao meio.

Sobre o discurso de qualidade de conteúdo, o Machado (2000) considera que embora seja um interessante marco balizador de discussões, esse termo é inadequado por refletir ainda uma série de posicionamentos preconceituosos, além de carregar um caráter valorativo bastante subjetivo em relação ao meio ou o conteúdo, que, levado a rigor, pouco contribuiria para sua crítica.⁶¹

Tal posicionamento é também compartilhado por Haydan Shaughnessy e Carmen Fuente Cobo (1990). Contudo, apesar de ser cada vez mais difícil falar-se em qualidade da programação eles ressaltam aspectos levados em conta por relatórios que a mencionam, como: 1) respeitar a dignidade humana e direitos fundamentais; 2) responder aos interesses da audiência apresentando uma ampla visão mais de mundo; 3) apresentar uma proporção substancial de material original, produção própria ou comissionada; 4) garantir liberdade de expressão e encorajar o livre desenvolvimento de opinião reflexiva sobre a natureza plural da sociedade (Shaughnessy; Cobo, 1990).

III. A TV mercadoria

A valorização comercial no setor televisivo consolidou-se impulsionada por uma inter-relação entre a necessidade de financiamento e o interesse do mercado publicitário, e do setor industrial, em alcançar audiências massivas, potenciais consumidores. De tal modo, tais índices tornam-se cada vez mais determinantes de estratégias de rentabilidade das indústrias de televisão.

⁶¹ Trata-se de um posicionamento compartilhado por esta pesquisa para justificar a opção por não dispersar a discussão regulatória e democrática sobre o meio com bibliografias que dedicam-se ao tratamento de questões relativas à qualidade do conteúdo televisivo.

A renda dessas redes depende da venda de espaço publicitário. [...] As empresas de televisão utilizam estatísticas colhidas regularmente (índices de audiência) que indicam quantas pessoas assistem a programas específicos para determinar o valor das taxas publicitárias. Esses índices, e claro, também exercem uma forte influência nas decisões que envolvem a escolha dos programas que devem continuar a ser exibidos (Giddens, 2004: 368).

São oriundas da intensidade desses movimentos de capitais em direção à televisão, transformações como a descentralização e internacionalização da produção, a multiplicação de canais, a privatização ou desregulação da exploração de redes, a rentabilização das emissões multimídia etc. (Zallo, 1988). A fábrica televisiva orientada para o lucro se impõe à produção criativa colocando-a submissa a resultados práticos. Prevalecem critérios de planejamento e gestão sobre a criação artística, com a fragmentação lógica das fases produtivas (pré-produção, produção e pós-produção) de modo a exercer um controle sobre o aparato de cada uma dessas fases mediante cálculos de investimento ou de audiência almejados. Os cálculos de custo tornam-se cada vez mais precisos, evitando-se riscos, e com isso, de acordo com Zallo (1988) apresentando resultados criativos medíocres, que em sua maioria repercutem *standards* técnicos já conhecidos de outros programas.

La planificación empresarial de la producción en continuum (la programación) y de cada producto, mediante gabinetes especializados para la formulación de estándares técnicos y de costes, cubriendo el doble objetivo de plantear condiciones a la producción y de asegurar una audiencia; la asalarización global tanto del trabajo en base a especializaciones funcionales y de tareas; la deposición creciente del saber hacer creativo, particularmente de directores y/o realizadores e informadores (Zallo, 1988: 141).

Sintomático desse *modus operandi*, orientado dentro do máximo de vantagem econômica sobre o que foi investido, é o máximo de aproveitamento da infraestrutura construída, com o barateamento de custos de produtos unitários, o assalariamento de artistas, produtores, roteiristas, editores, sua profissionalização especializada, pressionados a levar ao limite sua capacidade criativa para a produção seriada. “La planificación, permite reducir costes unitarios, aumentar la productividad, lograr economias de escala y mantener mercados cautivos” (Zallo, 1988: 146).

Koop (1990) entende que no setor os produtos televisivos carregam uma característica incomum para mercadorias em geral: sua produção é cara, mas ao mesmo tempo deve ser rentável de modo a tornar-se disponível gratuitamente aos consumidores, como é o caso da TV aberta onde o serviço audiovisual não é financiado pelos espectadores em proporção ao seu nível de consumo, saindo assim este serviço televisivo das regras tradicionais do mercado.

Tais aspectos colocados descrevem um produto cuja produção orienta-se fundamentalmente para o mercado, buscando novas possibilidades, a redução de riscos, uma vez que seus investimentos são bastante elevados e a aceitação pelo público e retorno financeiro

não são garantidos. Essa volatilidade agrava-se quando se considera a necessidade de preencherem-se horas de programação com um conteúdo oneroso e essencialmente perecível. As temáticas para o desenvolvimento de uma educação para a mídia vêm sendo recomendadas por instâncias fundamentais preocupadas ou interligadas aos setores da comunicação e da informação, como a Declaração de Grünwald, da UNESCO em 1980. A declaração que trata sobre a Educação para os Media define que “Sistemas políticos e educacionais precisam reconhecer suas obrigações para promover em seus cidadãos uma compreensão crítica dos fenômenos da comunicação”.⁶² (UNESCO, 1982).

A importância da temática se efetiva quando em um olhar mais atento, a fruição e compreensão da informação são aspectos que vão além da possibilidade de acesso e necessitam de políticas públicas e pesquisas acadêmicas que façam a interlocução, de forma crítica e reflexiva, entre os campos de conhecimento das áreas da Comunicação e os da Educação. Assim configura-se o fortalecimento da análise científica e colabora-se efetivamente para a formação educativa dos cidadãos

Existe relevância em estudar a instituição escolar, visto que essa pode trabalhar para a formação de cidadãos críticos, a partir de uma oferta democrática e socializada de diferenciados saberes. Como um dos saberes essenciais, a ser incutido nas dinâmicas socializantes do sistema de educação, apresenta-se o conhecimento científico sobre a comunicação e a informação.⁶³ (Freire, 1990).

As diversas vertentes teóricas, nomenclaturas e modos de aplicação da Literacia dos Media a essa investigação, torna-se relevante, na medida em que busca fortalecer uma vertente crítica e preocupada com as reais aplicabilidades na construção de um aluno-cidadão, provido de conhecimento crítico dos fenômenos sociais e dos próprios meios de comunicação.

No atual momento do capitalismo o trabalho aparece agora como fator que não constitui a fonte originária do excedente e essa função passa a ser transferida para o conhecimento, para a tecnologia. O lucro aparece como resultado da capacidade de gestão intelectual. Essa aparência ganha contornos de realidade absoluta e indiscutível.⁶⁴

Metodologicamente, estudar a Literacia de maneira crítica requer aparatos da teoria sociológica, sendo que essa permite o entendimento de que na contemporaneidade se faz circular ideias como moedas de trocas, ao invés de bens materiais. Neste novo conceito

62 UNESCO. Grunwald Declaration on Media Education. Grunwald, Federal Republic of Germany, 22 January 1982.

63 Freire, Paulo, op., cit. p. 43.

64 Chesnais, F. A nova economia: uma conjuntura própria à potência econômica estadunidense. In: **Uma nova fase do capitalismo?** François Chesnais, Gérard Duménil, Dominique Lévy e Immanuel Wallerstein. São Paulo e Campinas, Editora Xamã e Centro de Estudos Marxistas (Cemarx) da Unicamp, 119 páginas.

de economia geradora de conhecimento como bem imaterial, as sociedades atuais podem estabelecer novas bases de valoração de bens culturais. Nesse ponto em que o campo da comunicação, mídias e tecnologias da informação se destaca como uma área de atividade humana, que já traz na sua gênese a produção de valores intelectuais como ferramenta de sustentação, é onde as potencialidades das práticas de produção do imaginário se multiplicam e se acrescentam a cada dia.⁶⁵

Como ferramentas para a análise crítica dos procedimentos tratados e construção de novos saberes, serão utilizadas: apreciação de audiovisuais; análise do cotidiano em confronto com conceitos básicos interpretativos; exposição temática sobre as comunicações e as transformações sociais; esclarecimento sobre a digitalização e suas possibilidades de apropriação; utilização de testes e experiências com os conceitos abordados (bases de estratégias de comunicação, base de transferência, base de oferta, níveis e característica de oferta, tipos de produtos/serviços, condicionantes da oferta, Localização do valor), entre tantos outros que servirão como método de análise dos objetos de pesquisa.

É indispensável uma articulação diferenciada entre os campos da comunicação e da educação em uma sociedade modificada com complexidade, pelas tecnologias midiáticas.

Traçar um paralelo entre as práticas comunicativas e educativas no atual período e transição, garantindo que, não é outra coisa senão a verdadeira mudança de paradigma: o discurso sobre a educação que a definia como base na construção da democracia moderna e do processo dos povos está sendo pelo discurso sobre a excelência a irreversibilidades da informação. Em outros termos, há uma valorização social do mundo da comunicação e uma negação do mundo da educação tradicional.⁶⁶

O modo de apropriação do substantivo “educomunicação” pode levar à caracterização de um senso-comum quanto à concepção do que se compreende como ação legitimamente educ comunicativa. Entender o processo como reflexão crítica dos meios ou educação para os meios são definições comuns encontradas em projetos científicos. Pode-se argumentar que a legitimação do campo do saber da Educação para os Media necessita de uma dinâmica que constitua essa área de estudos como substantivo da linguagem científica, cujos enunciados passam, necessariamente, a ser fundamentados por preceitos na construção de seus sentidos.

Segundo trabalhos científicos já consolidados academicamente por Paulo Freire existe uma “concepção dialética em torno dos estudos da educação, que acredita ser a escola capaz de produzir e transformar ao mesmo tempo, pois possui um trabalho essencial-

65 Jameson, F. **Postmodernism, or, the cultural logic of late capitalism**. Durham: Duke University Press, 1991.

66 Furter, Pierre. Comunicação e educação, repensando os paradigmas. In: XIX Congresso Brasileiro de Comunicação Social, 1990, Rio de Janeiro. Anais. Rio de Janeiro: Associação Brasileira de Tecnologia Educacional (ABT) U/Uni Cristã Brasileira de Comunicação (UCBC).

mente político”.⁶⁷ Freire aponta que a instituição escolar pode trabalhar para a formação de cidadãos críticos, a partir de uma oferta democrática e socializada de diferenciados saberes. Sendo um dos saberes essenciais, a ser incutido nas dinâmicas socializantes do sistema de educação brasileiro, o conhecimento científico sobre a comunicação e a informação.⁶⁸

Vivencia-se a convergência e a integração das mídias, através da tecnologia digital, que permite registrar, editar, combinar, manipular toda e qualquer informação. A digitalização traz a multiplicação de possibilidades de escolha e de interação através da mobilidade e da virtualização. Devido a esse fato, existe a preocupação em preparar os educadores para lidar com esse novo paradigma digital, pois tanto a TV como a rede são recursos utilizados em educação à distância, e a TV digital permite a convergência dessas duas ferramentas, já utilizadas, não tão adequadamente, no campo da educação. Não reconhecer a ferramenta da digitalização como possibilidade no campo da educação é negligenciar a capacidade de uma geração de alunos que está massivamente exposta à tecnologia.

Discuti-se sobre os atuais e os vindouros paradigmas da educação em seu confronto/ associação com o mundo da informação e sobre o papel do professor/instrutor nesta revolução tecnológica. Ou eles conseguem decifrar o que está ocorrendo e se preparam para assumir papel protagonismo no processo, ou serão substituído por quem se disponha a servir o sistema que está sendo implementado.⁶⁹

A história ensina, que tanto a comunicação como a educação, tiveram seus campos de atuação demarcados com espaços independentes, aparentemente neutros, cumprindo funções específicas: a educação administrando a transmissão do saber necessário ao desenvolvimento social e a comunicação responsabilizando-se pela difusão das informações, pelo laser popular e pela manutenção do sistema produtivo. A configuração que se apresenta na atual estrutura social contemporânea requer a imbricação desse conhecimento quando se irá tratar de capital cognitivo dos cidadãos que “ao contrário dos ativos, com os quais empresários e contadores estão familiarizados – propriedades, fábricas, equipamentos, dinheiro, “o capital intelectual é intangível”,⁷⁰ argumento que salienta que a vantagem competitiva das empresas, na era global, é garantida pelo capital intelectual, o que nas sociedades contemporâneas são indiscutivelmente impactados e fomentados pelas TCIs.

67 Freire, Paulo. **Alfabetização: leitura do mundo, leitura da palavra**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1990. p. 42.

68 Freire, Paulo, op., cit. p. 43.

69 Soares, Citelli, Ana Maria; Costa, Maria Cristina Castilho (Orgs.). **Educomunicação: construindo uma nova área do conhecimento**. IN: Ismar de Oliveira. **Educomunicação: um campo em mediações**. São Paulo: Paulinas, 2011. p. 13.

70 Stewart, Thomas A. **A riqueza do conhecimento: o capital e a organização do século XXI**. Rio de Janeiro: Campus, 2002. p. 35.

Fonseca salienta a necessidade de diferentes sujeitos terem que se adaptar às novas condições de produtividade e de qualidade:

quer seja o mais elementar estudante, quer o mais modesto trabalhador, depende inevitavelmente do *potencial cognitivo* e da *educação cognitiva* a que estiveram sujeitos. Esta adaptação o transformará num gerador ativo de informação e, conseqüentemente, num indivíduo mais autônomo e modificável e não num simples repetidor ou reproduzidor de informação.⁷¹

Define-se Capital Cognitivo como um modelo de integração mundial regido por interações e fluxo de informação constante e acelerado entre países que estabelecem a subsunção total de toda atividade social pelo capital. O resultado dessas diretrizes é a fragilidade do conhecimento como mercadoria e do empobrecimento da função pública intelectual e da cultura em geral.

Os estudos sobre a relação entre os media e a sociedade têm sido marcados pelo impacto dos conteúdos, das programações e das próprias tecnologias nas pessoas, mas particularmente nos públicos mais jovens, tidos por mais vulneráveis.⁷²

A forte interação entre apropriação do conhecimento e processos de comunicação começa a ser considerado pelas ciências da educação. Os comunicadores-educadores latino americanos chegam à conclusão que sem expressão não há educação. O sentido não é só um problema de compreensão, e sim, sobre tudo, de expressão. A capacidade expressiva significa um domínio do tema e da maneira discursiva de como se transmite e se utiliza as novas tecnologias da comunicação e da informação. Um ato político.

Creemos que é fundamental ultrapassar uma visão redutora e postular que a comunicação Educativa abarca certamente o campo da mídia, mas não apenas essa área: abarca também, e em lugar privilegiado, o tipo de comunicação presente em todo o processo educativo, seja ele realizado como ou sem o emprego dos meios. Isso implica considerar a comunicação não como um mero instrumento midiático e tecnológico, e sim antes de tudo, como um componente pedagógico.⁷³

71 Fonseca, Vítor da. **Aprender a aprender: a educabilidade cognitiva**. Porto Alegre: Artmed, 1998. p. 9.

72 Pinto, Manuel (Orgs); PEREIRA, Sara; FERREIRA D. Tiago. **Educação para os Media em Portugal**. Centro de estudos de Comunicação e Sociedade, Universidade do Minho. Braga: Rolo & Filhos II, S.A, 2011. p.50

73 Kaplún, Mario. **Processos educativos e canais de comunicação: paradigma informacional impede o diálogo, base da apropriação do conhecimento, transformando educação a distância em (in)comunicação**. In: CITELLI, Adílson Odair; COSTA, Maria Cristina Castilho (Orgs.). **Educomunicação: construindo uma nova área de conhecimento**. São Paulo: Paulinas, 2011. p. 175.

IV. Recente discussão brasileira sobre Classificação Indicativa

Apesar da expansão do uso da internet e de outras mídias, a exemplo do Youtube e Netflix, assim como canais de compartilhamento de vídeos, um levantamento realizado pelo Ibope em 2011, Painel Nacional de Televisão, aponta que nunca se assistiu tanta televisão no Brasil, sendo que o tempo dedicado a essa mídia tem aumentado ano a ano. Os dados dão conta que crianças e adolescentes passam mais de cinco horas em frente à TV, o que seria quase o dobro do tempo de alguns países europeus, como o Reino Unido (*Kiddo, 2013*).

Diante de tal realidade, reforça-se a preocupação sobre o conteúdo que é consumido por esse público, algo que se torna ainda agravado por investidas que pretendem acabar com a vinculação horária da Classificação Indicativa. A proposta tem a defesa do relator Ministro Dias Toffoli, e é sustentada pelo argumento de que a vinculação horária seria incompatível com o princípio de liberdade de expressão e de imprensa, uma vez que o que está previsto na Constituição é que tal classificação tenha apenas um caráter indicativo, não cabendo assim, imposição às emissoras.

Essa discussão, que teve início em 2001, foi promovida numa ação conjunta entre o Partido Trabalhista Brasileiro (PTB) e emissoras comerciais em uma ação direta de inconstitucionalidade (ADI) apresentada ao Supremo Tribunal Federal (STF). Contudo, seu julgamento só teve início em 2011, quando a Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e Televisão (ABERT) protocolou uma petição para acelerar o processo de julgamento. A ADI 2404 questiona, assim, o artigo 254 do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) que estabelece punições a emissoras que descumpram a vinculação horária: multa de 20 a 100 salários mínimos, duplicada em caso de reincidência, e suspensão da programação em até dois dias em casos mais graves.

Criada em 1990 pelo Ministério da Justiça, a Classificação Indicativa tem o objetivo de informar as faixas etárias recomendadas, assim como horários em que obras audiovisuais se mostrem adequadas para crianças e adolescentes. Para isso, tomam-se como parâmetro três questões consensuais e centrais para a proteção desse público: a exposição a conteúdo relativo a consumo de drogas, sexo e violência. Por se tratar de uma indicação, não há qualquer sugestão de alteração para a criação da obra, apenas a adequação sobre o horário de sua exibição.

No caso específico da televisão, o conteúdo não passa antecipadamente pelo Ministério da Justiça, mas é monitorado pelo Departamento de Justiça, Classificação, Títulos e Qualificação (Dejus) e notificado para readequação em caso de descumprimento. Atualmente, os níveis de classificação são divididos em: programas livres, para exibição

em qualquer horário; programas recomendados para maiores de 12 anos, que devem ser exibidos a partir das 20h; e programas recomendados para maiores de 18 anos, após as 23h.⁷⁴

Como está argumentado no site da Agência de Notícias dos Direitos da Infância (Andi), entidade que participa intensamente do debate em torno da reformulação de novas regras para Classificação Indicativa no Brasil:

A classificação indicativa dos conteúdos é um dos instrumentos democráticos à disposição dos Estados para a regulação de entretenimentos produzidos e transmitidos pelas empresas de comunicação. Em um contexto de forte presença da mídia no cotidiano de crianças e adolescentes, o estabelecimento de mecanismos de proteção e informação, como é o caso da classificação indicativa, oferece concretude ao paradigma da promoção do desenvolvimento integral desses segmentos etários, preconizado pelas convenções internacionais e pela legislação brasileira. Trata-se de um importante elemento de garantia dos direitos humanos de meninos, meninas e adolescentes no âmbito de sua relação com os meios de comunicação, já que permite a identificação do conteúdo da programação audiovisual de modo que pais ou responsáveis – por vezes ausentes do cotidiano dos filhos em virtude do trabalho e outros afazeres – possam decidir sobre aquilo que eles e elas devem, ou não, ver. (Andi, 2013, s/p).

Entre seus argumentos para defender a Classificação Indicativa, a Andi enumera: ela busca indicar a pais e responsáveis sobre os conteúdos apropriados para cada faixa etária, assegura a liberdade de escolha consciente das famílias e, ao mesmo tempo, o direito incontestável de meninos e meninas de terem uma socialização que respeite sua condição de indivíduos em formação, se configura como um instrumento pedagógico, pois incita o telespectador a tomar uma decisão em relação a determinado conteúdo, o controle sobre abusos no uso do espectro eletromagnético é uma obrigação do Estado e essa proteção contra abusos insere-se naquilo que se define como “direito à comunicação” (Andi, 2013).

Entretanto, é importante enfatizar que por mais que se trate de um instrumento fundamental para a regulação do conteúdo nas emissoras abertas brasileira, ele não prescinde de revisões constantes e aprimoramento com a participação dos diversos atores interessados. Nesse sentido, ocorreu em 2005, por exemplo, um processo de revisão que envolveu grande parcela dos atores interessados – especialistas, movimentos pela infância, empresas de comunicação, etc. – e que deu origem ao modelo ora em vigor.⁷⁵

74 Por meio de um grande processo participativo, envolvendo diversos setores sociais, em 2007 a medida passou por modificações importantes, entre elas, a criação da faixa etária de 10 anos também para televisão, a exigência de informações de Classificação Indicativa antes e durante a exibição de obras audiovisuais, por intermédio de imagens e textos em português e em língua brasileira de sinais, além do respeito aos fusos horários locais para a veiculação de programas.

75 Centenas de organizações e ao menos 10 mil cidadãos e cidadãs participaram de diferentes etapas dessa construção.

Em síntese, se aprovada a Ação Direta de Inconstitucionalidade 2420, que ainda encontra-se em discussão, vai desobrigar as emissoras a adequarem suas programações de acordo com o horário e idade e fará com que a Classificação Indicativa brasileira tenha comprometida sua eficácia⁷⁶.

V. Considerações finais

A Classificação Indicativa é uma norma constitucional processual que resulta do equilíbrio entre o direito de liberdade de expressão e o dever de proteção absoluta de crianças e adolescentes. Como em vários processos legais que envolvem direitos e deveres, haverá colisões entre direitos e liberdades individuais e coletivas que precisam ser equilibrados para a vida em sociedade.

Nesse contexto, usar a liberdade de expressão como valor absoluto das emissoras comerciais de TV aberta, desconsidera direitos coletivos de formação cívica e social que, dentro dessa lógica, tendem a se submeter a interesses de ordem empresarial, e a conteúdos abusivos utilizando-se de concessões públicas.

A regulação de conteúdo, aplicada em diversos países com tradição democrática mais consolidada e recomendado por entidades como Unesco, consiste numa forma de proteção de liberdades sociais e políticas e só deve ser revisada com ampla participação social, audiências públicas etc., por se tratar de um tema de interesse da cidadania.

No contexto brasileiro, a estruturação regulatória do setor televisivo acabou por se consolidar historicamente sob fortes características patrimonialistas e clientelistas e tem sido considerada academicamente como negligente e permissiva no que se refere à regulação de conteúdo, além de não considerar adequadamente aspectos de ordem educacionais e de formação cognitiva essenciais para a formação cidadã.

Se aprovada, portanto, a ADI 2420, se constituirá num retrocesso para o único instrumento democrático de regulação de conteúdo hoje em vigor no Brasil. A argumentação sobre censura não se sustenta e acaba por se consolidar na forma de liberdade comercial em detrimento da proteção de crianças e adolescentes.

⁷⁶ Atualmente, a discussão acerca da ADI 2420 encontra-se parada e pode ser acompanhada no link: <http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=1902202>.

Referências

Agência de Notícias dos Direitos da Infância. (s/d) *Classificação indicativa*. Site ANDI. Disponível em: <http://www.andi.org.br/politicas-de-comunicacao/page/classificacao-indicativa>. Acesso em: 03 jul 2013.

Canavilhas, J. (2001) *Televisão: o domínio da Informação-espectáculo*. BOCC. Disponível em: <http://www.bocc.uff.br/pag/canavilhas-joao-televisao-espectaculo>.

Giddens, A. (2004) *A Mídia e as Comunicações de Massa*. In Giddens, A. (2004) *Sociologia*. 4.ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian,. Pp. 366-393.

Kiddo, Y. (2013) *Proposta no Supremo Tribunal Federal pode acabar com a vinculação horária*. Promenino. 27 fev 2013. Disponível em: <http://www.promenino.org.br/Default.aspx?TabId=77&ConteudoId=efeb7568-072c-4e07-8019-b25eaaf79e68>. Acesso em: 03 jul 2013.

Koop, P. (1990) *Télévisions em concurrence*. Paris:Economica, 232p.

Machado, A. (2000) *A televisão levada a sério*. São Paulo: Editora Senac.

Orozco, G. (1996) *Televisión y audiencias: un enfoque cualitativo*. Madrid: Ediciones de la Torre, 207p.

Sartori, G. (1998) *Homo videns: la sociedade teledirigida*. Madrid: Taurus.

Shaughnessy, H., Cobo, C.F. (1990) *The cultural obligations of broadcasting: national and transnational legislation concerning cultural duties of television broadcasters in Europe*. *The European Institute of the Media/ council of Europe*. Media Monograph, nº12.

Zallo, R. (1988) "El audiovisual continuo. Una producción compleja com difusión única y recepción múltiple: la radio y la televisión". In (s/n) (1988) *Economía de la comunicación y la cultura*. Madrid: Akal.

The challenges of activating voices and illuminating silences in European media policy. The gender dimension⁷⁷

Claudia Padovani

claudia.padovani@unipd.it

University of Padova, Italy

I. Introduction

My contribution to the conference *Media Policies and Regulation: Activating Voices, Illuminating Silences* introduces and critically reflects on a set of challenges that interrogate policy makers, media professionals, the academic community and citizens alike in relation to gender-relevant media policy in the European multi-level context. All such stakeholders, in fact, are invited to recognize persisting gendered disconnections and inequalities that characterize media operations and media systems.

The theoretical approach adopted here is one that acknowledges the relevance of ideational elements in world politics: beliefs, principles, ideas, knowledge and particularly norms, may evolve over time and consolidate at the supranational level, hence informing the adoption of policies across sectors and levels of authority, from the global to the local. As we have argued elsewhere (Padovani & Pavan, 2011), ideational forces are cen-

⁷⁷ These notes build on recent research activities conducted in the European and supra-national contexts, including a 2012 study on Area J of the Beijing Platform for Action (adopted in 1995 at the Fourth World Conference on Women) in Europe conducted in response to a call for tender issued by the European Institute for Gender Equality (EIGE/2012/OPER/07). The final report, titled *Study on Area J of the Beijing Platform for Action: Women and the Media in European Union* is available for download on EIGE's website. The study was conducted by a consortium led by prof. Karen Ross as project leader and myself as senior researcher, together with Osservatorio di Pavia and Zegebe University, in cooperation with a network of 28 researchers across the EU + Croatia. It aimed at identifying the presence and roles of women and men in managerial roles in 99 media organizations across Europe, while mapping out policy-initiatives and mechanisms to promote gender equality across Europe. I also refer to a research project, funded by the University of Padova in 2012-2013, aimed at empirically analyzing the area of trans-national communication governance that focuses on the nexus between women, media and communication (titled: 'Networks and Power in Gender-oriented Communication Governance'). Finally, this contribution relates to an ongoing effort, conducted in the context of the International Association for Media and Communication Research (IAMCR) and aimed at contributing scholarly knowledge to the Unesco promoted 'Global Alliance for Media and Gender', as well as to major UN events planned in 2015, including the Beijing +20 celebration, World Summit on the Information Society +10 and MDGs 2015.

tral to (world) politics: they imbue communicative exchanges and sometimes translate into discourses, understood as shared set of concepts, categories, ideas that provide its adherents with a framework for making sense of situations, embodying judgments and fostering capabilities (Berejikian & Dryzek, 2000). If a number of conditions are met, discourses consolidate into formal provisions and norms, thus providing “shared standards of behaviour for actors with a given identity” (Finnemore & Sikkink, 1998). Once norms have been adopted they enjoy a formal validity deriving from the “details written down on paper in the form of treaties, conventions and agreements” (Wiener, 2008: 4) but they should not be conceived as definitive nor immutable: on the contrary they are always confronted with the challenge of actual implementation and factual validity, as well as by alternative normative proposals. Indeed, between formal validity and cultural adaptation, there is another “layer” of validity, the “social recognition” of norms, which provides a framework of reference for the implementation of norms, rules and principles.

Such a constructivist approach is consistent with a definition of (global) communication governance that I have elaborated over the past few years (Raboy & Padovani, 2010; Padovani & Pavan, 2011) and which reflects an understanding of ‘policy’ that includes regulatory as well as cognitive and ideational elements, particularly norms. I therefore talk about the gender dimension of media policy referring to *the multiplicity of networks of interdependent, but operationally autonomous actors, that produce relevant knowledge and cultural practices; develop frames that imbue public discourse and orientate policy agendas; articulate principles and visions towards normative frameworks and policy responses to shortcomings and unbalances characterizing the nexus between women, communication and mediating technologies.*

On these bases and looking at media policies and practices in the European context, a set of challenges can be identified pertaining to gender and communication media, presented below to reflect on how silences may be illuminated and voices activated:

- A. a *normative* challenge – that of **norms’ adoption** – related to the strengths and weaknesses of the existing European normative framework concerning the promotion of gender equality in and through the media;
- B. a *regulatory* challenge – that of **norms’ social recognition** - that concerns norms’ translation into policy provisions at the national level, by institutional and private actors (including governments, parliaments and media companies);
- C. finally a *networking* challenge – referred to as **norms’ cultural adaptation** - deriving from stakeholders’ engagement in culturally adapting and implementing normative provisions on the ground, with a view to create a gender-aware and gender-sensible European community of practices in and across the media.

Each of these challenges is briefly discussed below and some proposals are made on how European voices could be activated in engaging with EU strategies for equal opportunities in and through the media.

II. The normative challenge

The normative challenge relates to the strengths and weaknesses of existing European frameworks concerning the promotion of gender equality in and through the media.

At the global level, the international community addressed the nexus between women and media from the early days of its intervention on women, development and peace, in Mexico City, 1975, on the occasion of the first International Conference on Women. But the widely recognized starting point for any analysis on the topic, is provided by the Beijing Platform for Action (Beijing PfA, 1995) where the so-called 'Area J' invites all interested stakeholders to:

- Strategic objective J.1. *"Increase the participation and access of women to expression and decision-making in and through the media and new technologies of communication"*; and
- Strategic objective J.2. *"Promote a balanced and non-stereotyped portrayal of women in the media"*.

Area J, including its accompanying recommendations, has provided, over the past twenty or so years, guidance principles for the adoption of further institutional provisions, laws and codes of conduct, monitoring and advocacy initiatives, from the local to the global.

On the occasion of the *Study on Area J of the Beijing Platform for Action: Women and the Media in European Union*, European provisions in response to the Beijing normative frameworks have been mapped and analyzed⁷⁸.

What emerged from the analysis is that the EU has committed to the Beijing goals since late 1995 and has adopted a number of provisions, which confirm Area J functions as the normative reference point for European interventions. Nevertheless EU provisions do not seem to be always consistent across the different institutions: the Commission, Council and Parliament often 'speak different languages' in their formal documents, thus

⁷⁸ A list of policy documents adopted by EU institutions and CoE can be found, searched and visualized in the Mapping Global Media Policy platform, in a section devoted to 'Gender and Media in Europe'. The present text synthesizes section 1.2.2 of the EIGE report.

showing conflicting interests at play around these issues (particularly in what concerns 'freedom of expression' and member countries' responsibilities in media policy). It can also be highlighted that mostly 'soft provisions' have been adopted, and there have been different priorities in the normative orientation over time, with more attention to access to decision making positions in media industries in the '90s than in early 2000s, when problematic issues related to women representation and stereotypes have gained renewed attention. Today, a still prevailing tendency to concentrate on stereotypes and images, rather than on participation and access of women to the media; whereas when the focus is on women participation in decision-making (as in EU Strategy for Gender Equality 2010-2015) seldom mention is made of the media sector. Partly different is the case of the EU Parliament, which has been concerned with participation in decision-making over the years and more recently with a specific reference to challenges brought about by the information society; while it is important to recall the many contributions elaborated by the Council of Europe, since 1984, with more concrete proposals, including the adoption of monitoring mechanisms, ad hoc research, codes of conduct.

As far as silences to be illuminated, we can argue that, in spite of the long term commitment to gender equality in the EU, the disconnection between policy sectors when it comes to the media is evident: gender programs tend to have a conventional and instrumental view of the media, not fully understood as meaningful stakeholders in the field; while much European policy-making relating to the media and audiovisual industries has been characterized by a lack of attention to gender equality issues, and a seeming lack of commitment in pursuing a gender-sensitive approach to policy and its implementation.

In this context, it is certainly interesting to note that a very institutional voice has been activated: that of the Irish Presidency of the Union (I semester 2013), who decided to assess the situation in relation to Area J 1 in 28 European countries and invited EIGE to coordinate the study. Furthermore, we can think of this research collaboration as an 'activating experience': research teams from many countries have worked together; contacts have been made with media organizations to collect the data; methodologies and information have been shared a mapping of European actors and initiatives and policies have been conducted and systematize; there are now plans to strengthen this informal European research network. There seems therefore to be a momentum around these issues, while states are now called to implement a number of recommendations, expressed in the EIGE Report and adopted by the Council of the Union in June 2013.

III. The regulatory challenge

As per the regulatory challenge, the same European project has contributed to shed light on how international and European norms have translated into policy provisions at the national level, thus showing the degree of ‘social recognition’ of gender equity norms across institutional and private actors (including governments, parliaments and media companies)⁷⁹.

In the following I summarize some basic findings⁸⁰.

Gender and media in national legislative contexts

In most EU Member States, only occasionally equality legislations, which prohibit discrimination on the ground of sex, refer specifically to the public broadcaster, in relation to employment but also in relation to representation and portrayal (this is the case, for example, in Austria, Finland, Spain and the UK). Some EU Member States have initiated Charters to support more women into leadership positions, including in the media, but these are recommendations rather than legislative requirements (for example, Denmark). In the United Kingdom, any media organization licensed to broadcast is required by law to promote ‘equality of opportunity to employment between men and women’. However,

79 Beside policy provisions, the project also collected data on a number of policy-related aspects (see the examples compiled in Annex 8 of the final EIGE Report):

Examples of research conducted into any aspect of gender and media (governmental)

Examples of legislation on any aspect of gender and media (governmental)

Examples of formal media monitoring organisations (governmental)

Examples of formal media & gender monitoring organisations (governmental)

Examples of monitoring organisations which focus on the media (NGOs)

Examples of monitoring organisations which focus on gender and media (NGOs)

Examples of media unions with a women’s officer post (media professionals)

Examples of media unions with a women’s council (media professionals)

Examples of organised groups of women media professionals (journalists, filmmakers, etc.)

Examples of research undertaken or commissioned into any aspect of gender and media (media org)

Examples of high profile cases of media professionals taking their employer to a tribunal on the grounds of gender discrimination (media org)

80 See EIGE Report 2.6.1 on National policies.

there are no government provisions for women in decision-making roles within media organizations.

An interesting innovation seems to be developing in Portugal where, within the context of the fourth National Plan for Equality, Gender, Citizenship and Non-Discrimination (2011-2013), a provision has been adopted to issue an award on Women and Men in Media, sponsored by the Commission for Citizenship and Gender Equality (CIG), with the strategic objective of creating an environment that fosters equality by promoting non-stereotypical gender representation in the media and enabling the visibility and expression of women in the media.

Gender equality policies and measures adopted by media organizations

Table 1 below shows how many media organizations, out of 99 major media companies in 28 European countries, have adopted equality plans of different kind: codes, policies, implementation and monitoring mechanisms. Across the surveyed media organizations – with some differences between the public and private sector - only a tenth has adopted diversity policies or codes of conduct, less than that have codes of conduct which make explicit mention of gender; while mechanisms to monitor and implement such plans – committees or delegated officers – seldom are found. In synthesis we can highlight that only media companies in 14 countries have adopted some kind of provision related to gender to orientate their operations.

Policy/Provision	Public/Mixed	Private	Total
Equality opportunities/diversity policy	9	10	19
Gender Equality policy/code of conduct	10	4	14
Code Of conduct (mentions gender)	6	5	11
External code of conduct (general)	3	2	5
Implementation and monitoring mechanisms			
Committee responsible for (monitoring) equality policy	9	6	15
Equality/Diversity Officer	9	4	13
Equality/Diversity Department	6	6	9

Table 1 – Policy provisions adopted by 99 media organizations to promote gender equity in 28 EU countries.

Table 2 shows the distribution of adopted policies and mechanisms across the 14 countries where provisions have been adopted. Whilst some of the other organisations in the sample may have some or all of these policies, the research teams were unable to find any evidence during the conduct of the project; which calls into question both the relevance given to the topic and the sometimes insufficient publicity given to gender equality initiatives.

Country	Code of conduct (mentions gender)	Gender Equality policy/ code of conduct	Equality opportunities/ diversity policy	Committee responsible for (monitoring) equality policy	Equality/Diversity Department	Equality/Diversity Officer
Austria	0	1	0	1	0	1
Belgium	1	0	1	1	1	1
Finland	1	0	1	2	0	1
France	0	1	2	1	0	1
Germany	1	2	1	1	3	1
Hungary	2	0	0	0	0	0
Italy	1	0	4	2	0	0
Latvia	3	0	0	0	0	0
Portugal	0	0	1	0	0	0
Spain	1	4	4	4	2	3
Sweden	0	2	1	1	0	3
Netherlands	0	1	0	1	0	0
UK	0	2	4	1	3	2
Croatia	0	1	0	0	0	0
TOTAL	11	14	19	15	9	13

Table 2 – Equality provisions adopted in 14 EU ‘active’ countries.

It is also important to consider the existence of practical measures to promote gender equality. Table 3 below shows the number and different possible measures that have been adopted in 99 major media organizations across the EU Member States, again stressing differences according to media organizations' forms of funding (public/mixed, private).

Practical measures	Public/Mixed	Private	Total
Policy on sexual harassment	12	11	23
Dignity at work policy	10	9	19
Policy on maternity leave	10	7	17
Policy on paternity leave	9	6	15
Harassment Advisors	3	2	5
Policy on parental leave	1	0	1
Equality awareness training for staff	6	3	9
Leadership/management training for women	4	2	6
Trainee positions for women	3	0	3

Table 3 – Practical measures adopted by 99 media organizations to promote gender equity in 28 EU countries.

The overall study has therefore illuminated a silent/shadow situation: in spite of recent interventions by the European Commission, including the report *Breaking gender stereotypes in the media* elaborated by Advisory Committee on Equal Opportunities for Women and Men (EC 2010) which states that “women should be actively promoted in senior positions in media companies...”, a number of problematic aspects, concerning the gender dimension of national as well as internal media regulation across Europe, remain to be highlighted:

- few national equality legislations exist in Europe, aimed at reducing gender discrimination and fostering women’s access to decision-making positions, refer specifically to the media, including the public broadcasters;
- fewer than 1 in 7, out of 99 media organizations, have specific gender related equality plans; and, in general, they tend to adopt the general non discriminatory principle included in the Audiovisual media Service Directive of 2010;
- quite clear differences can be found between the public and private sectors, where public service broadcasters are more likely to have policies in place than private organizations;
- few organizations have formal mechanisms for monitoring their equality policies, or practical measures to promote gender equality. Without such mechanisms for both

monitoring how organizations are performing against their own equality policies but also devising a plan of action in response to the collection of data, it is hard to see the real value of such policies;

- furthermore, the study demonstrates that the existence of national laws, media organizations' equality plans and adopted codes do not, of themselves, necessarily bring about change: often where policies and codes have been adopted, the actual presence and relevance of women in managerial roles remains much lower than that of male. This confirms the necessity to adopt, as suggested above, an articulated and multidimensional perspective on policy and governance to include cognitive elements and cultural practices.

In the European context, it is relevant to mention that a number of voices have been active over time and constitute good practices, which have also been mapped out. Amongst these: the BBC Gender equality scheme of 2007 (including programmes to help working mothers, generous parental leave, childcare vouchers, regular events and workshops are targeted at women...); the *Corporación de Radio y Televisión Española* (RTVE) adoption of innovative strategies (advertising campaigns; raising awareness of discrimination and violence against women; use of non-sexist language...); the *Österreichische Rundfunk* (ORF) Austrian public service broadcaster who has adopted a gender equality plan with the main goal of raising the overall representation of women to 45 % of the workforce; the HRT Croatian Radio and TV, the public service broadcaster, who has developed a plan for the promotion and implementation of gender equality and established a group to monitor and evaluate the plan which included a gender analysis of the existing workforce.

As far as active voices, it is crucial to recall the role played by professional associations and unions associated with different aspects of media professional practice. Key amongst these entities is the European Federation of Journalists (EFJ), which has a long history of commitment to gender equity in the profession. EFJ, in November 2012, published a handbook on good practice in [gender equality amongst European journalists' unions](#), indicating a number of strategies for promoting gender equality to be taken up by a variety of different organizations, not just unions or professional associations. Also at the level of the nation state, gender-focused professional media organizations and monitoring initiatives, across the EU Member States, are generating good practices which should be better known and connected. Some of these are included in a new database created by EIGE titled [Collection of methods, tools and good practices in the field of Women and the Media](#).

We should then acknowledge the many active voices operating across Europe to monitor, assess achievements and shortcomings in gender and media; their role in raising awareness within media organizations and fostering a culture of equity and empowerment is crucial to transform European and national policy provisions into actual practices on the ground, both in relation to media content and to media operations, functioning and governance.

IV. The networking challenge

Finally, I consider the networking challenge deriving from stakeholders' engagement in culturally adapting and implementing normative provisions on the ground.

As stated above, the existence of national laws, media organizations' equality plans and codes do not, of themselves, necessarily bring about change: often where policies and codes have been adopted, the actual presence and relevance of women in managerial roles remains much lower than that of male; while stereotypes and degrading portrayals of women remain a diffused feature of media content. This confirms the necessity to adopt a multidimensional perspective on policy and governance to include cognitive elements and cultural practices; but this also calls for a proper recognition, and possibly better connection, of existing initiatives, often conducted by civic organizations in response to persisting discrimination and inequalities, as resources towards the creation of a gender-aware European community of practices in and across the media.

Examples of past and recent initiatives are the EBU Charter 1995, the Global Media Monitoring Project conducted since 1994; the participation of European researchers in the International Womens' Media Foundation study and Global Report on the Status of Women in the News Media of 2011; the WACC & European Federation of Journalists tool kit on 'Gender ethical journalism and media house policy' published in 2012.

Civil society organizations, as well as researchers and media professional networks emerge as potentially powerful actors of social change, since they contribute to illuminate silences through monitoring and rigorous investigation, data collection and the development of concrete proposals. Nevertheless, our analyses have shown that these actors do not always actively foster the normative standards that have been formalized by the international community and the EU; references which may indeed support their efforts. They operate according to their own claims and frames, and across Europe almost exclusively in their national languages; thus not taking advantage of shared understanding of problems and opportunities for change. Problematic is also the almost total absence of academic and research institutions, particularly from issue networks and spaces where media and gender issues are discussed, addressed, commented upon. This invites the scholarly community, particularly media and communication scholars, to elaborate strategies to make the knowledge we produce relevant across spaces of place and policy-making and spaces of flows and public discussion.

I argue there is a need to consolidate, update, expand and publicize the resources that have been created, often as results of academic research projects; with a view to translating scientific knowledge into more accessible forms.

One example is offered by thematic sections focused on 'Gender and Media' in the Global Media Policy mapping platform and dataset (www.globalmediapolicy.net/sections):

they include profiles for people, organizational actors, policy documents and resources, active across Europe and internationally. Gender and media is the main focus, paralleled by a broader understanding of equal opportunities, gender mainstreaming and the promotion of women in decision-making.

Another resource is the [Women&Media platform](#): a digital platform publicly accessible and aimed at fostering gender equality in and through the media, traditional and new, particularly in the European region. The platform hosts relevant information, resources and multimedia content that has been created and gathered as a result of research, educational and advocacy projects. It operates as a collaborative space where researchers, educators and media professionals, as well as advocates and policy makers, can contribute their knowledge and understanding towards meeting the goals of the Beijing Platform for Action.

Mapping, sharing and making these and other existing resources interoperable is a challenge but this would certainly constitute a major contribution towards more inclusive gender-aware, policy-oriented research and advocacy.

V. Concluding remarks

Looking at possible steps that we could take - as researchers and educators operating in the European context - we should start from outlining the adoption of the Report *Advancing Women's Roles as Decision-makers in the Media* by the Council of the European Union (June 20-21, 2013). This provides institutional support to any activity that aims at a) implementing the agreed upon normative framework, b) making use of the adopted indicators, c) following up with specific recommendations that have been made. Moreover, possible spaces for cooperation (with a particular focus on the academic community) are:

- to maintain and expand the level of commitment that has accompanied European projects, involving EU institutions, EIGE, research teams, professional organizations; and to take advantage of the high degree of trust and shared understanding that such activities have often generated. This in view of producing more relevant research and comparable findings, including qualitative reading of national and local situations, to inform future policy programs;
- to make use of the available resources - collected data, written materials and digital platforms - to strengthen the collaborative networks of actors and association, particularly higher education institutions, universities and educational agencies, where existing courses and resources could be connected, and ad hoc collaborative modules organized; to activate actors in national contexts, yet connected across Europe, to follow up with the European Council decision of June 2013, and monitor developments and implementation based on the proposed indicators and recommendations;

- to work collectively towards sustained multi-stakeholder dialogues and policy-oriented initiatives, bringing together media professional, civic organizations and particularly scholars and educators, in a joint effort to engage with (and monitor) national institutions and media organizations, in view of building a truly European gender-aware community of practice, and research and analyses, committed to foster gender equality in and through the media;
- to look outside Europe, taking advantage of existing collaborations (as in the case of the EIGE project: the international advisory committee) and of the upcoming Global Alliance on Media and Gender, which may facilitate linking projects for gender equity and social change across different regions, thus decentering and enriching our still too often Euro-centered gaze.

References

- Berejikian, J. & Dryzek, J. (2000). "Reflexive Action in International Politics". In *British Journal of Political Science*, Vol. 30, No. 2, pp. 193-216.
- European Commission (2010). Advisory Committee on Equal Opportunities for Women and Men. Opinion on "Breaking gender stereotypes in the media". Available at: http://ec.europa.eu/justice/gender-equality/files/opinions_advisory_committee/2010_12_opinion_on_breaking_gender_stereotypes_in_the_media_en.pdf.
- EIGE (2013). *Advancing gender equality in decision-making in media organisations. Review of the implementation of the Beijing Platform for Action in the EU Member States*. Available at: <http://eige.europa.eu/content/document/advancing-gender-equality-in-decisionmaking-in-media-organisations-main-findings>.
- Finnemore, M. & Sikkink, K. (1998). "International Norm Dynamics and Political Change". In *International Organization* Vol. 52, No. 4, pp. 887–917.
- IWMF (2011). *Global Report on the Status of Women in the News Media*. Available here: <http://iwmf.org/pdfs/IWMF-Global-Report.pdf>.
- Padovani C. & Pavan E. (2012). "Networks and Power in Gender-oriented Communication Governance. Towards a systematic analytic framework". In *Derecho a Comunicar*, issue 4, January-April 2012, pp. 1-20.
- Padovani, C. & Pavan, E. (2011). "Actors and Interactions in Global Communication Governance: The Heuristic Potential of a Network Approach." In *The Handbook of Global Media and Communication Policy*, ed. Robin Mansell and Mark Raboy, 543–563. Oxford: Blackwell Publishing.
- Raboy M. & Padovani C. (2010). "Mapping Global Media Policy: concepts, frameworks, methods". In *Journal of Communication, Culture and Critique*, pp. 150-169 [Print ISSN: 1753-9129 Online ISSN: 1753-9137]. Special issue on "Media Governance: New Policies for Changing Media Landscapes" edited by R. Mansell, L. d'Haenens, K. Sarikakis. Vol III issue 2.
- WACC (2010). *Global Media Monitoring Global Report*. Available here: <http://www.whomakesthenews.org/index.php/gmmp-2010/reports>.
- Wiener 2008. "Contested Meanings of Norms: A Research Framework". In *Comparative European Politics*, 2007, Vol. 5, pp. 1–17.

Por que cortaram O Discurso do Rei?

Gabriella Feola

feolagabriella@gmail.com

University of São Paulo, Brazil

I. Introdução

Este artigo trata da polêmica a cerca do filme O Discurso do Rei (2010). O filme, nos Estados Unidos, foi classificado como inapropriado para menores de 17 anos em razão da cena que contém uma sequência de palavrões. Na tentativa de baixar a classificação, o distribuidor americano optou por cortar a cena. O mesmo filme recebeu classificação indicativa de 12 anos no Reino Unido e no Brasil. Este artigo pretende analisar as razões da restrição feita pela MPAA, as razões pelas quais o distribuidor optou por reeditar o filme e questionar a validade de proibir que os adolescentes americanos assistam o filme que trata de superação, em razão de uma sequência de palavrões usada em uma sessão terapêutica. O artigo também questiona os padrões de classificação americanos, que acabam por agrupar em uma só faixa classificativa uma gama de adolescentes em fases diferentes de amadurecimento.

II. A Classificação Indicativa

A Classificação Indicativa deve ser entendida como uma política pública com dois objetivos principais: Proteger crianças e adolescentes da exposição a conteúdos potencialmente danosos e instruir os pais a interagir com o universo infantil e seus filhos, bem como com seu desenvolvimento, por meio do diálogo. São três os principais conteúdos para os quais a classificação se atenta: drogas, violência e sexualidade. Na classificação indicativa brasileira, o critério não se baseia na presença ou ausência da abordagem de tais conteúdos, mas sim na forma e no contexto em que estes se apresentam.

A linguagem também se apresenta como elemento fundamental para a análise da obra, porque pode intensificar conteúdos positivos ou negativos e, até mesmo, impossibilitar a compreensão da obra para determinada faixa etária. As classificações indicativas costumam levar em conta elementos atenuantes e agravantes. Na classe dos primeiros estão estímulos a valores que tornam a sociedade mais solidária e humana, como conteúdo educativo, valorização do respeito aos demais, da ajuda mútua, da superação das

dificuldades e medos, valorização da cultura de paz e etc. Dentre os segundo estão conteúdos que mostrem práticas ilícitas sem que haja punição ou consequências negativas, incentivo ao ódio, à violência e aos valores contrários àqueles citados nas adequações. A classificação, para determinar a adequação a determinada idade, não leva em conta a multiplicidades de experiências que crianças e adolescentes possuem. Cada criança tem uma maturidade particular, o que impossibilita determinar, para certa faixa etária, quais conteúdos esta estaria ou não hábil a assistir. Assim a classificação tem que ser feita de modo generalizante, baseada maturidade pressuposta relativa à maioria das crianças da sociedade em questão.

A classificação indicativa é exercida em cada país por diferentes métodos e políticas, sempre com o objetivo de proteger a criança e o adolescente. Suas bases provêm da Convenção sobre os Direitos da Criança, da ONU. A preocupação consiste em manter as crianças resguardadas do mundo adulto. Mesmo não havendo uma unidade do modelo de classificação indicativa, há similaridades entre eles. As divergências por sua vez são consequência dos legados históricos referentes à democratização e legislação de cada país.

III. O filme

O filme *O Discurso do Rei* é uma produção de 2010, dirigido por Tom Hooper e protagonizado por Colin Firth. Nele é contada a história de um membro da realeza: George (Colin Firth), filho do rei. Quando seu pai está à beira da morte surge a discussão sobre quem será o sucessor. O herdeiro do trono seria seu irmão, mas este se recusa a assumir, restando para George a responsabilidade de ser o sucessor rei. George, porém, não se sente apto a isso, sua gagueira é ao mesmo tempo causa e consequência de uma enorme insegurança pessoal, ele se encontra com imensas dificuldades, principalmente porque não seria capaz de se pronunciar em público e realizar discursos, atividade fundamental para qualquer rei ou governante.

A trajetória do filme se passa durante o processo de tratamento de George com um terapeuta pouco convencional. George já havia tentado muitos métodos para superar sua gagueira e nenhum havia obtido um resultado efetivo, até que sua esposa Elisabeth (Helena Boham Carter) encontra Lionel Longue (Geoffrey Rush), um ator que, devido a sua habilidade em lidar com a fala e com discursos, se passa por terapeuta. O filme gira em torno da linguagem e dos diálogos entre as personagens. É nesse ponto que surge a polêmica. Em uma das sessões de terapia Lionel percebe que quando George se irrita e maldiz alguma coisa, ele não gagueja. Então Lionel começa a incitar George a liberar sua raiva e a soltar maldições, palavrões, ininterruptamente, esta cena é conhecida como “Cena das Maldições”. George começa, tímido, usando palavras pouco ofensivas como “fornicação” e, sendo cada vez mais instigado por Lionel, começa a libertar-se da vergonha e da timi-

dez usando palavras mais ousadas e de baixo calão. Dentre os palavrões usados na cena estão uma sequência de 15 shits (merda), 11 fucks (fuder), 2 balls (saco), e ainda intercações com tits (tetos), ass (cu) e mais fucks (fuder).

A versão do filme distribuída nos Estados Unidos foi moralmente censurada. Por ter uso de linguagem inapropriada (palavrões), o filme foi classificado como “R”, o que nos Estados Unidos significa que menores de 17 só poderão assistir acompanhados dos pais. O distribuidor americano não conseguiu revogar a sentença e por isso, na tentativa de atingir também o público jovem, cortou as cenas com as palavras ‘impróprias’.

IV. Método de classificação americano

Para compreender a discussão a cerca de como o filme foi classificado é preciso mostrar, minimamente, como funciona o processo de classificação nos EUA.

O órgão responsável pela classificação nos EUA é a MPAA (Motion Pictures Association of America). A MPAA é uma associação fundada por grandes produtoras de cinema, o que já é em si um fato curioso se levarmos em consideração que as produtoras, assim como as distribuidoras, pretendem sempre atingir o maior volume de público possível ao invés de restringi-lo. Dentro da MPAA foi criada a CARA (Classification and Ratings Association), setor responsável por classificar os filmes. Os filmes são classificados por um grupo de pais voluntários, sendo que nenhum deles pode ter vínculos com a indústria cinematográfica nem no presente, nem no passado. Essa comissão de pais assiste aos filmes e delega uma classificação levando em consideração o suposto pensamento da maioria dos pais americanos, ou seja, com que idade a maioria dos pais americanos gostariam que seus filhos vissem este filme, considerando relevante não só o conteúdo como também o tema.

No sistema americano existem as seguintes classificações:

G: General audiences (público geral): indica classificação livre. O filme classificado como G não contém nada - tema, linguagem, nudez, sexo violência ou outros assuntos - que na visão da comissão classificadora possa ofender os pais que levarem crianças pequenas para ver o filme. Nenhuma palavra forte pode estar presente em um filme classificado como G, assim como nenhuma nudez, cenas de sexo ou uso de drogas. Representações de violência tem de ser mínimas.

PG: Parental Guidance (orientação dos pais): Esses filmes devem ser analisados pelos pais antes de permitir que seus filhos assistam. A classificação PG indica que os pais podem considerar que haja no filme algum material inapropriado para as crianças pequenas como profanação, violências mínimas, sensualidade ou nudez breve. Mas esses elementos não são considerados tão intensos a ponto de requerer que os pais tenham uma precaução forte além da sugestão de orientação parental. Não há uso de drogas em um filme PG.

PG-13: Parental guidance 13 (orientação dos pais para crianças abaixo de 13): Essa classificação é uma séria advertência para os pais determinarem se seus filhos menores de 13 anos devem ver o filme, algum conteúdo pode não ser apropriado para eles. O tema do filme PG-13 vai além do conteúdo do PG em violência, nudez, sensualidade, linguagem, atividade adulta ou outros elementos, mas sem alcançar o nível da categoria "restrito" R. O tema por si só não resultará em uma classificação acima da PG 13, no entanto a forma como as atividades são representadas associadas ao um tema mais adulto pode resultar em uma classificação R ou NC-17.

Qualquer uso de drogas requer, no mínimo, classificação PG-13, assim como mais do que uma nudez breve, mas a nudez em um filme PG-13, geralmente, não será de conotação sexual. Poderá haver representações de violência em um filme PG -13, mas não serão realistas e extremas, assim como não haverá violência persistente. Um filme PG-13 pode fazer uso, apenas uma vez, de uma palavra forte de conotação sexual, embora apenas de modo expletivo. Usar mais de uma vez essas palavra, ainda que de modo expletivo, requer uma classificação mínima R. Mesmo que o uso seja feito apenas uma vez, mas com conotação sexual a classificação deverá ser R.

R: Restricted (restrito): Esses filmes contém material adulto. Um filme classificado como R pode descrever atividade adulta, linguagem forte, violência intensa ou persistente, nudez de orientação sexual, abuso de drogas ou outros elementos. Crianças abaixo de 17 anos não podem assistir os filmes desacompanhadas dos pais ou de um adulto. Os pais são seriamente advertidos a descobrir mais sobre o filme, especialmente sobre as partes inapropriadas para seus filhos. Geralmente, não é apropriado que os pais levem crianças pequenas para um filme de classificação R.

NC-17: No Children (nenhuma criança abaixo de 17): Nessa classificação a comissão de classificação acredita que a maioria dos pais consideraria que o filme seja muito adulto para seus filhos. Nenhuma criança abaixo de 17 será admitida. Um filme de classificação NC-17 pode ser baseado em violência, sexo, comportamento aberrante, abuso de drogas ou qualquer outro conteúdo que possa ser considerado muito forte.

Fonte: Site da CARA

V. Ponderações sobre a Classificação Americana e seu Método

É possível perceber que a classificação americana é severa e até puritana. Podemos dizer que esse caráter é consequência da comissão de classificação ser constituída por pais voluntários. A comissão não conta com uma variedade de pais, com uma multiplicidade de perfis e opiniões, podendo, se assim fosse, constituir um quadro heterogêneo que levasse em consideração diferentes mentalidades paternais e maternais. A comissão é feita por um conjunto de pais, que preocupado com o conteúdo que seus filhos recebem, se voluntariam a realizar esses filtro de informações.

Podemos então intuir que há um certo perfil de pais que integram a comissão, havendo menos multiplicidade e mais homogeneidade de pensamento entre a comissão. Pais preocupados não desejam que seus filhos entrem em contato com palavrões, violência ou outros assuntos. Por mais que estes estejam presente no dia-adia das crianças, nas escolas, nas ruas, e até mesmo em casa. O desejo desses pais é que seus filhos se mantenham distante dessa realidade por mais tempo possível e por isso criam uma classificação que é coerente com seus desejos e não necessariamente com a realidade dessas crianças e adolescentes.

A classificação determina que havendo um palavrão o filme deverá ser para maiores de 13 anos, e havendo mais de um, ou estando este em conotação sexual, e não meramente expletiva, o filme deverá ser para maiores de 17. É no mínimo inocente acreditar que crianças de 13 a 16 anos podem ter sua formação afetada, prejudicialmente, por entrar em contato com palavrões, estando eles dentro ou fora de conotação sexual. Esses adolescentes, ou pelo menos em sua maioria (como deve levar em consideração o sistema classificativo), já tem formadas suas relações com os palavrões, já os conhecem todos e já tem definida a parte de sua personalidade que os determina como sendo contra ou a favor do uso destes e sob quais circunstâncias deve ou não ser feito seu uso. “Não se pode acreditar que esses indivíduos são como esponjas que absorvem acriticamente tudo o que veem na tevê.” (Guia Prático da Classificação Indicativa: 91).

Além de ser uma medida moralizadora, impedir que adolescentes de 13, 14, 15 e 16 anos assistam à cena, é uma medida ainda mais problemática por que considera que todas estas idades estejam contidas em uma única faixa. Adolescentes de 16 já possuem licença para dirigir, muitos já trabalham nos horários livres da escola, enfim, são jovens que já estão parcialmente inseridos no mundo dos adultos, não se pode querer dar a eles a mesma proteção que se dá a uma criança de 13 anos.

Chegamos em outro ponto possível de crítica da classificação americana. As faixas de classificação etária misturam jovens que estão em diferentes etapas de amadurecimento. Sendo G e PG livres para todas as idades, ainda que seja necessária a atenção dos

pais; PG-13 filme não recomendado para menores de 13; R não recomendado para menores de 17, sendo que NC-17 proíbe a entrada de menores de 17 sob qualquer circunstância. Temos então o que seria uma classificação dividida em três grandes faixas (ignorando a diferença entre não recomendado e proibido) - Livre, não recomendado para menores de 13 e não recomendado para menores de 17- ou seja, são pouquíssimas as faixas que separam as idades, comparativamente, no Brasil a divisão se dá em 6 faixas - Livre, não recomendado para menores de 10, 12, 14, 16 e 18.

A divisão etária da classificação americana não condiz nem com divisão escolar de fases da infância e adolescência de seu país, na qual crianças de 6 a 11 anos frequentam a elementary school (fundamental I), de 11 a 14, a middle school (fundamental II), e de 14 a 18, a high school (ensino médio). Na divisão escolar há claro reconhecimento da diferença de maturidade entre uma criança de 13 e 14 e entre adolescentes de 15 e 16.

Sabendo as regras da classificação indicativa americana podemos entender o porquê da classificação recebida por O Discurso do Rei ter sido R. A cena das maldições contém mais de um palavrão, ainda que usado de maneira expletiva como foi entendido pela CARA, ou como foi defendido pelo roteirista, de maneira terapêutica, ultrapassa o limite da PG-13, tendo, obrigatoriamente que receber uma classificação mínima R.

VI. Remediação

Na tentativa de remediar a censura imposta pela classificação indicativa americana, a distribuidora optou por cortar a cena das maldições. Harvey Weinstein, dono da distribuidora e responsável por ter optado pelos cortes, foi duramente criticado. As críticas consistiam em dizer que Harvey mutilou o filme por excesso de ambição como se já não estivesse satisfeito com o sucesso nas bilheterias mundiais (360 milhões de dólares), ele optou por descaracterizar o filme para poder alcançar mais público e conseqüentemente obter mais lucro com as bilheterias. Weinstein já havia sido apelidado de Harvey “Mãos de Tesoura” anteriormente, devido ao seu hábito de reeditar filmes. O corte da cena reduziu a classificação indicativa para PG -13, dentro dessa classificação a justificativa do ministério para considerar o filme inapropriado para menores de 13 anos continuou sendo a linguagem.

Além da polêmica formada a cerca da classificação dada pela CARA, formou-se outra a partir da edição de Harvey.

VII. Declarações sobre a polêmica

A polêmica que se formou em torno da classificação do filmes fez com que o elenco e a produção se manifestasse a respeito.

O ator que protagonizou o filme, Colin Firth, se colocou contra o corte das cenas dizendo: “Os palavrões têm um sentido. Não é que eu goste deste tipo de linguagem, mas no contexto do filme não poderia ser mais apropriado. Não acaba sendo vicioso nem insultante” (Site Uol Entretenimento, 2011). Colin Firth defende o fato de os palavrões serem usados como um artifício que auxilia George a superar sua gagueira, e não tem como intuito ofender nenhum outro personagem do filme nem fazer insinuações sexuais. O manual de classificação indicativa brasileiro defende, assim como Colin Firth, o fato de que não deve ser levado em consideração apenas o conteúdo da obra, mas principalmente o contexto no qual este conteúdo estaria inserido (lembrando que no Brasil o filme foi classificado para 12 anos).

A combinação das descrições fáticas, temáticas e da gradação é fundamental para se definir a adequação ou inadequação constatada, base da justificativa para a classificação. As etapas de análise desenvolvidas pelo Dejus (Departamento de Justiça, Classificação Títulos e Qualificação) com o objetivo de não restringir a classificação à análise descontextualizada de categorias como sexo, drogas e violência. Com isso, será possível relacionar, por exemplo, as categorias que são retratadas nas cenas com as temáticas que elas abordam e, centralmente, com os demais elementos contextualizadores que podem compor a complexidade de um produto audiovisual. (Manual e Classificação Indicativa:6)

O escritor do filme, David Seidler, também defendeu a inserção dos palavrões no contexto da obra:

As palavras profanas do filme, de fato, são cruciais para a história do Rei George VI, que encontra a sua voz através da liberação de suas emoções. Não estão lá para chocar valores ou interesses pueris. São puramente de uso terapêutico. É baseado na minha própria experiência como gago. eu gaguejava profundamente dos meus 3 aos 16 anos , e não é nada divertido. O rei era meu grande herói, minha mãe me dizia 'Preste atenção nas palavras do Rei, ele costumava ser muito pior que você'. (Site Macleans, 2011)

Seidler ainda criticou duramente o ato do distribuidor, disse que Harvey não é apenas o mestre dos prêmios, mas também o mestre do marketing, por fazer de tudo para atrair maior número de público, e sobre os cortes disse: "Eu não acredito que essa foi uma das melhores ideias dele." (Site Macleans, 2122)

O diretor Tom Hooper se mostrou descontente com a censura americana, mas disse que é importante que a produção abranja toda a audiência. Hooper prefere sacrificar parte de sua obra a sacrificar parte de seu público.

Eric Lomis, chefe de distribuição da TWC (distribuidora do filme na Inglaterra), declarou a imprensa:

A ação (corte de cenas) impede aqueles a quem o filme fala mais diretamente - jovens que têm problemas de gagueira, bullying e outros - de ver o filme. (...) E se fosse dessa mesma técnica que jovens gogos precisassem para superar seus problemas? Como eles poderiam ver que isso é aceitável se eles estão assistindo uma versão imprecisamente editada? (Site First Showing, 2011)

A consideração de Lomis é importantíssima para nossa análise. Ele coloca a cena como sendo o retrato de um procedimento que não deve ser escondido desses adolescentes menores de 17 anos, porque, para alguns deles, a cena pode constituir uma solução, ou uma alternativa para seus problemas. O fato de essa técnica ter sido usada e aprovada por Seidler enfatiza ainda mais o argumento de Lomis, além de comprovar que a técnica é real e eficiente.

VIII. Ponderações sobre os cortes

Há duas situações controversas na classificação americana: A análise descontextualizada do conteúdo e a grande gama etária que fica contida em uma só faixa classificativa. Trataremos agora da primeira problemática, sendo que a segunda já fora explorada nas ponderações sobre a classificação indicativa americana e seus métodos.

A classificação americana prevê que havendo um único uso de palavrões, de modo expletivo, a obra deverá, no mínimo, ser classificada como inapropriada para menores de 13, havendo mais de um uso, ou o uso de um único palavrão com conotação sexual, a obra deverá ter no mínimo uma classificação para 17. Percebe-se que a comissão classificadora identifica uma dupla possibilidade no uso do palavrão: ou para designar atos sexuais ou para xingar. Essa visão limita as diversas interpretações que podem surgir partir do uso dessas palavras 'feias'. O dicionário Houaiss define Expletivo.

Expletivo: adj 1. que serve para complementar 2. diz-se de ou elemento de caráter estilístico usado por puro realce 3. ETIM. lat. tar expletivus, part. pas de explere 'encher, atulhar, recheiar' (Houaiss, 2001: 1288)

Não podemos dizer então que o uso dos palavrões se dá de modo expletivo, já que a sequência de Fucks, shits e Tits não está inserida em nenhum discurso com a função de realce ao ofensivo. Nem ao menos se pode levantar a possibilidade de conotação sexual, por estar muito claro no filme a ausência deste sentido. Os palavrões são usados para expressar a liberação das emoções de George- raiva contida, a insegurança, etc. - que o deixavam deprimido e complexado. E essas palavras só cumprem essa função na medida que são interditas, que seu uso vai contra o sistema de valores morais. Sua função terapêutica surge da quebra da regra, do fato de dizer aquilo que não deve ser dito, que só se expressa em situação de descontrole.

Quando deixa seu superego⁸¹ de lado, George se livra de um conjunto de repressões incutidas em seu interior e passa a desenvolver a confiança e ousadia necessária para enfrentar seu medo diante do dever de discursar. A partir daí verificamos como uso reiterado dessas palavras vulgares adquire valor terapêutico e não expletivo, muito menos, sexual. Inserido na Lista de adequações do Manual de Classificação do Dejus estão os seguintes tópicos:

Habilidades sociais e emocionais: Situações que se referem ao aprendizado e ao desenvolvimento de habilidades, como convivência consigo mesmo e com os demais, liderança, condutas solidárias, superação de temores, responsabilidade, honestidade, resolução de conflitos, capacidade para expressar sentimentos de maneira assertiva/transparente e respeito para com os demais. (Classificação Indicativa, 2010: 225)

Eric Lomis defende que não se pode restringir a cena das maldições ao público jovem porque é a eles que o filme fala mais diretamente. A guagueira afeta em média 4 milhões de cidadãos americanos, incluindo adultos e jovens. A gagueira não tem cura, mas pode ser trabalhada, o filme demonstra uma forma de terapia que ajuda a superá-la, podemos aferir assim que a técnica das maldições pode vir a estimular as habilidades sociais e emocionais de jovens que assistam *O Discurso do Rei*, ajudando-os a lidar consigo mesmo, com seus traumas e dificuldades e promovendo formas de resoluções e superação. Olhando por esse viés, a cena das maldições deixa de ser uma inadequação e passa a ser um conteúdo adequado, concedendo parâmetros positivos à obra audiovisual.

81 Instância identificada por Freud, responsável por instituir dentro do sujeito regras morais adquiridas a partir da sociedade em que vive.

IX. Comparações

A versão não editada por Harvey de O Discurso do Rei foi classificada como R, ou seja como tão inapropriada para jovens menores de 17 quanto Jogos Mortais VII(2010), Imortais(2011), Prometheus (2012) e Alpha Dog (2006).

O discurso do rei possui embasamento histórico e fala sobre superação, Jogos Mortais trata sobre uma série de torturas a que são submetidas pessoas que, segundo o julgamento de um psicopata, merecem ser punidas. Essas torturas são de extrema violência física e psicológica, as cenas procuram ser o mais realistas o possível chegando a fazer com que seus espectadores passem mal ao assistir tamanha sanguinolência, além disso na maioria dos casos mostrados na série de filmes as torturas são seguidas da morte das personagens.

Imortais é uma ficção baseada em lendas gregas e retrata luta entre Himpérium e Teseu pelo arco de Épiro, na trama temos cenas chocantes, como uma em que três mulheres são trancafiadas dentro de uma escultura de ferro e esta é posta sobre o fogo, formando uma espécie de 'churrasqueira humana'.

Prometheus é uma mistura de ficção científica com terror, nele uma equipe de cientistas embarca em uma nave homônima ao filme e partem universo, onde lutam contra alienígenas e tentam salvar suas vidas. Dentre as cenas impressionantes do filme, consta uma em que a pesquisadora, grávida de seu namorado que fora infectado por um alien, tem de se livrar da criatura que cresce em seu ventre, para isso ela usa de uma máquina cirúrgica inapropriada para partos. O filme mostra a cirurgia de maneira bem clara, os cortes, o sangue, a dor da pesquisadora, e a extração da criatura.

O filme Alpha Dog, por exemplo, contém violência leve (alguns tiros e porradas) se comparada aos três outros filmes citados, ele trata sobre jovens no mundo do tráfico de drogas que sequestram um garoto para conseguir verba. O filme mostra, também, uso de drogas, cenas de sexo, e sua linguagem usa de nada menos que 310 fucks ou palavras derivadas desta (fuking, fucked, etc.), no sentido expletivo e sexual.

A descrição dos filmes acima serve para questionar se o uso de uma sequência de palavrões em uma consulta terapêutica, pode estar enquadrado no mesmo nível de inadequações que as cenas de violências sanguíneas, de torturas físicas e mentais, e de sucessivas mortes cruéis presentes em Imortais, Prometheus, Jogos mortais VII (ou qualquer outro desta sequência). O Discurso do Rei conta a história de um rei gago, baseada na vida real deste, e mostra uma história de superação que suscita nos espectadores esse sentimento, de querer vencer seus próprios desafios e enfrentar seus medos, para se tornarem pessoas melhores.

O uso de palavrões, como diz Seidler, de modo terapêutico acaba sendo julgado como tendo o mesmo efeito de palavrões usados a exaustão de modo expletivo e sexual em

filmes como os besteiróis americanos. A crítica à falha no sistema de classificação americano não se resume somente ao filme *O discurso do rei*, pois tão injustiçados quanto ele são algumas comédias românticas (esta categoria costuma ter seus filmes classificados como R por causa de cenas de insinuação sexual) tendo suas inadequações iguais às de sequências como *American Pie* e *Jogos Mortais*.

Concluimos que restringir um filme por sua linguagem levando em consideração a quantidade de vezes que aparece uma palavra 'inapropriada' e não o seu contexto ou sob quais intenções aquela palavra foi inserida não protege as crianças de maneira eficiente. Esse método quantitativo tem efeito reverso ao desejado pela CARA, a qual deseja que seus métodos de classificação diminuam o uso de conteúdos negativos, como o uso exaustivo de palavrões. Um produtor, por exemplo, que queira retratar em seu filme uma realidade que inclui reiteradamente linguagem de baixo calão e sabe que isso implicará para seu filme uma classificação R, pode optar por não cortar a linguagem e representá-la tal qual a realidade, já que isto constitui parte relevante para a construção de seu filme e, consciente que terá de aceitar tal classificação, este produtor pode optar por usar então de quantos palavrões couberem em sua obra.

Como o caso do filme *Alpha Dog*, que usa de 310 Fucks. A restrição então, ao invés de incentivar uma linguagem mais 'limpa', deixa os produtores conformados a cerca da classificação e R, e da restrição de público, passando a ser um incentivo ao uso escrachado da linguagem.

O Discurso do Rei foi mais uma vítima de um sistema de classificação generalizante e acabou sendo mutilado pela censura moral e pela ambição do distribuidor que buscava angariar mais público ou/e mais lucro.

Foucault em seu livro *História da Sexualidade* nos fala que a lógica da censura:

“Liga o inexistente, o ilícito e o inenunciável de tal maneira que cada um seja ao mesmo tempo princípio e efeito do outro: do que é interdito não se deve falar até ser anulado no real; o que é inexistente não tem o direito de manifestação nenhuma; e o que deve ser calado encontra-se banido do real como o interdito por excelência.” (Foucault, 2006 : 94)

Dessa forma, cortar a cena dos palavrões é censurar o filme, é banir dele algo 'ilícito' e fadar esse tal conteúdo a inexistência. Os adolescentes que assistirem a versão reeditada não saberão da existência de um método terapêutico que pode auxiliar a cura da gagueira. Tal método, considerado inenunciável, inadmissível para menores de 17 anos, sujeita esses 'sujeitos' a obedecerem o poder exercido por diversas instâncias, desde a lei, até a família. Os palavrões de George são do conhecimento, se não de todos, da imensa maioria de jovens entre 13 e 16 anos, portanto o corte da cena não está cumprindo seu papel de protetor das crianças, apenas protege o imaginário dos pais que querem acreditar na inocência de seus filhos, e deixa as crianças sem o conhecimento de um método de cura interessante, diferente e potencial.

Bibliografia

- FOUCAULT, Michel. A história da sexualidade I: Vontade de saber. São Paulo: Editora Graal, 2006
- JUSTIÇA, Ministério da. “Manual da Classificação Indicativa.” São Paulo, 2010
- HOUAISS, Antônio. “Grande Dicionário Houaiss de Língua Portuguesa”. Rio de Janeiro: Editora Objetiva, 2001
- FIRTH, Colin. “‘Oscarizado’ Colin Firth critica censura de ‘O Discurso do Rei’ nos EUA”. <http://cinema.uol.com.br/ultnot/efe/2011/03/01/oscarizado-colin-firth-criticacensura-de-o-discurso-do-rei-nos-eua.jhtm>. Acessado em 27/04/2012
- JOHNSON, Brian. “Why Harvey Weinstein wants to cut ‘The King’s Speech’. Why Harvey Weinstein wants to cut ‘The King’s Speech’”. <http://www2.macleans.ca/2011/02/07/he-wants-to-cut-the-kings-speech/>. Acessado em 27/04/2012
- BILLINGTON, Alex. “Lamentable PG-13 Cut of ‘The King’s Speech’ Sadly Will Be Released”. <http://www.firstshowing.net/2011/lamentable-pg-13-cut-of-the-kings-speechsadly-will-be-released/>. Acessado em 28/04/2012
- ASSOCIATION, Classification and Ratings. “Informing Parents, Protecting Artistic Freedom”. http://www.filmratings.com/filmRatings_Cara/#/ratings/rules/. Acessado em 01/05/2012

Classificação Indicativa no Brasil: As discrepâncias entre a Televisão e o Cinema

Gabriella Feola

feolagabriella@gmail.com

University of São Paulo, Brazil

Susana Berbert

University of São Paulo, Brazil

I. Introdução

A pesquisa sobre a Classificação Indicativa que respalda esse artigo é orientada pela Professora Dra. Mayra Rodrigues Gomes e corresponde a projetos de pesquisa vinculados ao Observatório de Comunicação, Liberdade de Expressão e Censura (OBCOM), coordenado pela Professora Dra. Maria Cristina Castilho Costa. O observatório cresceu em torno e em função das pesquisas feitas sobre o Arquivo Miroel Silveira, que contém mais de seis mil processos de peças teatrais que foram censuradas.

O projeto de pesquisa em iniciação científica de ambas as bolsistas procura identificar pontos em que a classificação indicativa se manifesta como processo de censura e, também, pontos controversos. No Brasil, a classificação etária é regulada pelo Ministério da Justiça.

Apesar dos parâmetros serem os mesmos, o processo classificatório se dá de maneira diferente para filmes e para programas televisivos. Neste artigo trazemos os resultados de nossos estudos por meio de comparações entre a classificação indicativa aplicada a filmes e a que é aplicada a programas televisivos.

Como certos programas televisivos apresentam mais conteúdos inadequados e elementos agravantes que um filme de mesma classificação etária. Procuramos mostrar as discrepâncias contrapondo a classificação indicativa de filmes para a faixa etária de 12 anos, como é o caso de *As aventuras de Tintim*, e alguns programas televisivos brasileiros que recebem a mesma classificação, mas comportam conteúdos muito mais audazes e polêmicos. Ao mesmo tempo, trazemos conjecturas sobre os motivos contextuais para a distinção identificada.

II. Classificação Indicativa Brasileira

A metodologia aplicada para a classificação das obras segue três etapas: a descrição fática, a descrição temática e a gradação. Na primeira etapa, são traçados os perfis das personagens, seus relacionamentos, ações, condutas, efeitos sonoros e visuais, o grau de nudez no ato sexual, além da presença de drogas (lícitas ou não) e de violência. Na segunda, é analisada a temática da obra, o contexto. Também é analisado se há discriminação racial e de gênero, defesa dos direitos da criança e adolescente, do idoso e de liberdade de expressão. De acordo com a Constituição, os produtos culturais e de entretenimento devem dar preferência a finalidades educativas, artísticas, culturais e informativas, assim como respeitar valores éticos e sociais da pessoa e da família. Na última etapa - a gradação - é feita a fusão das duas anteriores e o enquadramento da diversão em determinada adequação (livre, para maiores de 10, 12, 14, 16 ou 18 anos).

Classificação Indicativa em Filmes

O titular da obra audiovisual deve submetê-la a análise do MJ, encaminhando o requerimento à Central de Atendimento da Secretaria Nacional de Justiça. A obra é julgada em 20 dias úteis após o recebimento. Caso o produtor, ou o distribuidor não concorde com a classificação dada pelo Ministério da Justiça, este pode pedir reconsideração da sentença.

Classificação Indicativa na TV

No caso da programação televisiva, a emissora não precisa enviar o material audiovisual para análise do MJ, no entanto, tem de fazer a autoclassificação. Havendo “abuso” por parte do produtor/distribuidor/emissora, como não obedecer à relação entre as classificações etária e horária, por exemplo, ou não classificar a obra de acordo com os parâmetros do Manual de Classificação Indicativa, o Ministério Público Federal julgará o caso e decidirá se houve infração ao Estatuto da Criança e do Adolescente, sobretudo com relação ao artigo 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. (ECA)

Aplicação dos Critérios de Classificação Indicativa

O MJ toma três critérios como base inicial para fazer a classificação indicativa, são eles: sexo, drogas e violência. Os critérios seguidos para se fazer a Classificação Indicativa, muito embora sejam reconhecidos constitucionalmente e estejam apoiados em recursos legais estabelecidos pelo Estado (como foi dito anteriormente sobre o ECA, por exemplo), é tema de discussões das mais variadas naturezas. Aspectos como quantidade, relevância, contextualização e intensidade das cenas de sexo, drogas e violência são levados em consideração. Segundo o Guia Prático de Classificação Indicativa, disponibilizado pelo Ministério Da Justiça, o que determinará a classificação não é a ausência, ou presença de determinado conteúdo, mas sim o contexto e maneira como este foi colocado na obra audiovisual. Outro critério aplicado à classificação é a presença de agravantes e de atenuantes, elementos que determinam o contexto.

Atenuantes e Agravantes

- Linguagem audiovisual (direção, roteiro, fotografia e iluminação, direção de arte, som e edição, quando esses elementos tornam o conteúdo do filme mais ameno são atenuantes, do contrário, são agravantes).
- Relevância (Presença de violência, por exemplo, sem que haja grande relevância para o entendimento da obra, constitui atenuante. Quando esta é imprescindível para a compreensão da trama, é um agravante).
- Frequência (Havendo algum conteúdo de teor sexual, por exemplo, que apareça poucas vezes e por curto período de tempo, constitui atenuante, do contrário, é agravante).- Contexto (histórico, artístico, cultural ou científico, além de ironia e comicidade).
- Insinuações/Simulações (Havendo insinuações ou simulações ao invés do ato retratado explicitamente na obra, como uso de drogas ou sexo, por exemplo, constitui atenuante. Caso haja a demonstração fática por imagens, pode ser agravante.).
- Conteúdos adequados atenuam a faixa etária (aqueles considerados positivos para a formação da criança e do adolescente, como estímulo ao respeito à diversidade, apresentação de opiniões plurais, apresentar comportamentos que denotem responsabilidade, e solidariedade). Por outro lado, a exposição das chamadas minorias políticas (pessoas com deficiência, negros, indígenas, gays, lésbicas, bissexuais, transgêneros, migrante/imigrantes, classes sociais menos favorecidas entre outras) a situações degradantes é considerado agravante, bem como a valorização da beleza física com ferramenta ou atalho para a felicidade e/ou aceitação social e valorização de da cultura de consumo como forma de obter prestígio social ou realização pessoal.

Pânico na Band e Sombras da Noite

“Pânico” é um programa de auditório que estreou em 2003, quando era classificado como livre. Em 2006, foi reclassificado para 12 anos e, em 2009, a faixa etária passou para “14 anos”, dessa forma, o horário de exibição foi transferido para às 21 horas. Atualmente O Pânico é transmitido pela rede Bandeirantes e tem um público majoritariamente jovem. As polêmicas geradas são responsáveis pela sua popularidade. O humor, a sátira, ironia e a sexualidade são os principais elementos do programa. Pouco, ou quase nada, se desenvolvendo de crítica social e cultura.

O filme Sombras da Noite de Tim Burton recebeu, no Brasil, classificação indicativa de 14 anos, assim como o programa de auditório citado acima. A distribuidora do filme pediu que ele fosse indicado para maiores de 12 anos, no entanto, o MJ negou o pedido de reconsideração em razão das cenas de violência e drogas (bebidas e cigarro). Apesar de terem a mesma classificação, as inadequações contidas em cada produção são de diferentes teores e intensidade. O programa Pânico é exibido na televisão semanalmente por 3 horas seguidas.

Seus quadros apresentam mulheres seminuas - e, por diversas vezes, nuas com tarjas opacas cobrindo os seios e a região pubiana. O programa conta com um time de Panicats - mulheres bonitas, com corpos modelados ao padrão sex simbol- que aparecem mostrando o máximo possível de seus atributos físicos. No quadro Academia de Panicat, as garotas tem de realizar certas provas sugeridas pelo diretor do programa e a má realização das mesmas acarretará em um “castigo” para uma delas.

Em um desses episódios, cada Panicat teria que imitar um vídeo clipe diferente da cantora Madonna. Aquela que não realizasse a coreografia de maneira satisfatória teria de vestir um sutiã de plástico com uma porção de formigas dentro. Diante da recusa da garota, chamaram outro integrante do programa, Marcos Chiesa, o Bola, que vestiu o sutiã com as formigas até não suportar mais as picadas. Ao retirar o aparato, ele tinha a pele inchada e com muitas marcas de picadas. Vemos neste episódio do programa pânico um exemplo de violência.

A tarefa é humilhante e inevitavelmente prejudicial à integridade física da participante. O que torna o conteúdo do programa ainda mais grave é que se trata de pessoas reais passando por situações reais, não há simulação de dor, esta é efetivamente sofrida. O mote de tal desafio é o mero entretenimento do público.

No filme Sombras da Noite, a violência presente é irreal. A princípio trata-se de ficção, atuação e, para além disso, a violência não é mostrada explicitamente e se dá através de seres místicos - bruxas e vampiros - não estabelecendo relação com a realidade. No longametrage, o protagonista Barnabás e sua amada Josette se jogam do precipício em função de uma maldição feita pela bruxa Angelique, que fora apaixonada por Barnabás. Josette morre e o amado se torna um vampiro. Dando continuidade a sua vingança,

Angelique faz com que o povoado persiga Barnabás e o enterre vivo. Depois de séculos soterrado, uma escavação nos anos 70 encontra o caixão do vampiro e o liberta. Finalmente livre, Barnabás se vê sedento por sangue e mata os operários que o libertaram. As mortes, além de surreais, têm causa sobrenatural e as imagens mostradas na cena não detalham os ferimentos ou a agonia e sofrimento dos trabalhadores.

Em outro episódio do programa Pânico, os líderes do show decidem “pregar uma peça” nas Panicats. Acreditando que gravariam uma versão do clipe Thriller de Michael Jackson, uma das garotas, Carol Belli, é colocada dentro de um caixão para o que deveria ser a última cena do clipe. Os responsáveis pelo quadro já declaram que escolheram a Carol Belli por ela ser a mais medrosa. Antes de entrar no caixão ela já declara seu medo e começa a chorar, seu pânico piora quando eles a trancam. A intenção da produção não é que ela grave a última cena como lhe fora dito, o intuito real é fechar o caixão, cobrir a vala de terra e deixar a Panicat enterrada até que ela consiga, por meio de um celular, dar as direções para as outras garotas poderem tirá-la de lá. Quando os integrantes do programa começam a jogar a terra, a Carol se debate e grita. O celular tem pouca bateria e a garota tenta com dificuldade descrever o caminho. Durante 20 minutos do programa é mostrado o planejamento da pegadinha - que inclui a gravação do clipe, no qual as garotas aparecem de roupas sensuais, fazendo uma performance provocativa.

Durante a duração do quadro também é exibida a diversão dos integrantes em causar o desespero na garota e a angústia dela por estar dentro do caixão. Há uma violência psicológica constante nesse quadro, mais uma vez, sem motivação alguma que não seja o riso do espectador.

O filme Sombras da Noite volta a apresentar violência nas suas cenas finais. Barnabás com ajuda da sua sobrinha Carolyn, que possui a habilidade de virar lobisomem, se envolve em uma batalha com Angelique, a Bruxa. Somente a descrição dos integrantes da cena já deixa claro que ela é pictoresca: uma bruxa, um vampiro e uma lobisomem. Além disso, a briga é causada por uma disputa secular que envolve a questão do Bem X Mal. Assim como a primeira, a nova amada de Barnabás é enfeitiçada por Angelique, e inconscientemente é levada para o abismo, de onde se joga. Barnabás salta atrás dela e desta vez ninguém sai ferido: sua amada vira um vampiro assim como ele. Dentro do contexto geral do filme, todo ferimento causado se justifica pela vitória do Bem. Podemos identificar traços de contos de fadas no filme de Tim Burton, ainda que contenha elementos mórbidos. Por outro lado o programa Pânico demonstra teor sadomasoquista, ainda que pregue a comédia.

Podemos apontar agravantes presentes no programa pânico: a pessoa é vitimada justamente com o objetivo de fazer com que outros possam usufruir de seu sofrimento, que deve ser o elemento cômico e objetivo final do quadro. Além disso, não há consequências negativas ou punição para aqueles que causam a dor. A frequência das inadequações do programa pânico talvez seja o maior agravante. O quadro citado tem 20 minutos,

e durante todo esse tempo é mostrado de maneira incessante o sofrimento da Panicat e a diversão dos dois apresentadores que elaboram a maldade. Além disso, os conteúdos fortes e possivelmente danosos não ficam restritos a esse quadro, eles estão presentes de diferentes formas (linguagem, sensualidade) em todas as outras atrações do programa, que dura ao todo 3 horas.

A valorização da beleza com forma de obter ascensão social é um traço forte do programa, visto que as Panicats são contratadas por causa de seus corpos e não por terem algum talento que entretenha ao público. É questionável a presença de atenuantes nesse programa, mas a sonoplastia e direção podem ser apontadas como elemento que torna a violência mais leve, justamente por direcioná-la para o tom cômico e não agressivo. Tal atenuante é questionado já que este direcionamento também pode levar a conclusão que de a violência e a sexualização são banalizadas pelo programa.

O filme *Sombras da Noite* também apresenta agravantes. A direção do filme procura dar a ele uma roupagem dark e, por vezes, aterrorizante. As personagens que compõe o núcleo heróico são também praticantes de atos violentos - Barnabás e Carolyn. A sobrinha de Barnabás, Carolyn é um adolescente com menos de 18 anos, o que agrava a participação dos personagens valorizados e menores de idade nas cenas de violência. No entanto, fica claro pelo Manual do Ministério da Justiça que o embate entre o Bem e o Mal é próprio e apropriado dentro das histórias infanto-juvenis. O filme apresenta diversos atenuantes. As agressões presentes não constituem elemento essencial para a compreensão, por isso acabam sendo atenuadas. Somadas a este fato, sua frequência é relativamente baixa, a violência se apresenta de forma diluída, ela é mostrada em diferentes cenas e por um curto período de tempo em cada uma delas. *Sombras da Noite*, como já foi dito, é um filme explicitamente fictício, não estabelecendo nenhuma relação com a realidade. A causadora de todo o conflito é Angelique, que sofrerá as consequências de seus atos sendo derrotada no final. Toda a violência apresentada no filme tem um motivo primeiro e fundamental para a trama. As cenas em que são demonstradas brigas e lutas não tem enquadramento que demonstre claramente as feridas os sofrimentos das vítimas o que diminui o impacto.

Casos de família e Tintim

“Casos de Família” é um talk show vespertino apresentado por Christina Rocha, veiculado pela emissora SBT com Classificação Indicativa de 10 anos. O programa trata de casos particulares relacionados ao cotidiano das pessoas, e de seus problemas íntimos, em que existem questões a serem resolvidas. Familiares, amigos, inimigos e desconhecidos encontram-se no palco a fim de falarem sobre seus conflitos. A popularidade do programa é ocasionada pela proposta do mesmo, que consiste em trazer para debate temas que estão próximos à realidade dos espectadores, além de exibir brigas constantes e polêmicas. Os assuntos são majoritariamente relacionados à sexualidade, machismo, proble-

mas com a vizinhança, infidelidade, conflitos familiares entre pais e filhos, sogras e noras, etc. Dois psicólogos, Anahy D'Amico e Ildo Rosa da Fonseca, alternam-se diariamente na participação do programa e, ao final de cada tema, expressam sua opinião e análise sobre os casos demonstrados. A plateia também tem a oportunidade de interagir com os participantes e expor seus pontos de vistas.

O longametragem *As Aventuras de Tintim*, dirigido por Steven Spielberg, foi classificado no Brasil como inapropriado para menores de 12 anos, classificação maior que a destinada ao talk show *Casos de família*, com a justificativa de apresentar o uso de drogas lícitas. Contra essa classificação, a distribuidora entrou com pedido de reclassificação e conseguiu diminuir para 10 anos a idade estipulada. Ao analisarmos o programa e o filme percebemos que, embora eles possuam a mesma classificação indicativa, o conteúdo presente neles é diferente e, portanto, apresentam consequências diversas, mais ou menos danosas, aos indivíduos que os assistem.

No programa *Casos de Família*, o seu teor educativo, bem como o construtivo, pode ser questionado. Os casos são apresentados sucessivamente sem uma reflexão concreta sobre os mesmos. Os participantes falam o que desejam e discutem entre si. Por vezes ocorrem agressões físicas durante o programa e apresentadora controla a dinâmica dos temas, intervindo, apenas quando muito necessário, nas falas dos presentes. O parecer dos psicólogos pouco contribui para a resolução de algum conflito. A plateia, muitas vezes, reage com risos e recebem de maneira cômica a condição trágica dos participantes.

Em muitos casos, os participantes agridem verbalmente uns aos outros. Como exemplo, podemos citar o programa de 15 de agosto de 2012, com o tema “De mulherzinha não tenho nada”, em que uma travesti é chamada de “demônia”. Além das agressões verbais, que são constantemente abafadas pela sonorização por apresentarem palavrões, os participantes também são submetidos a situações humilhantes. Este último quesito foi o que levou o programa a ser reclassificado.

Publicado Despacho em 15/03/2010, Seção I, página 45, Reclassificando o programa para não recomendada para menores de 10 (dez) anos, por conter exposição de pessoas em situações constrangedoras e degradantes.(Justiça, 2010).

No dia 24 de setembro de 2012, nos casos relacionados ao tema “Tenho provas de que você me traiu”, dois casais confrontaram-se. Lúcia, ao entrar no palco, deu um tapa na cara do companheiro, e Jacqueline partiu para cima do marido, Danilo, que chegou a ameaçá-la quando ela ameaçou o trair também: “faça isso que eu te quebro”, disse ele.

Diferentes inadequações são apresentadas diariamente durante aproximadamente 60 minutos e os problemas das vidas de terceiros são utilizados como entretenimento para telespectadores. *Casos de Família* é um programa que apresentam casos da vida real,

com pessoas reais que estão presentes para contar seus dramas. Marilena Chauí discorre sobre a influência das mídias no público e sobre como este se torna passivo a elas depois de determinada exposição a seus conteúdos. Falando sobre os efeitos dos programas de aconselhamento, Chauí afirma que estes funcionam como intimidação social.

Uma vez que nos tornamos dóceis e passivos, os programas de aconselhamento, longe de divulgar informações (como parece ser a intenção generosa dos especialistas), tornam-se um processo de inculcação de valores, hábitos, comportamentos e idéias, pois não estamos preparados para pensar. (Chauí, 2006; 333)

O filme *As aventuras de Tintim* é ficcional, computadorizado e apresenta uma carga educacional em seu corpo. Tintim é um jovem jornalista que embarca na aventura de desvendar o segredo centenário do navio *Licorne*. Ele possui uma peça do quebra cabeça e se junta ao último dos Haddock (família a quem pertencia o navio) para tentar solucionar o mistério antes que o vilão Sakharin o faça. Acontece que o capitão Haddock é um típico homem do mar, conhece cada canto dele como a palma de suas mãos, mas vive embriagado.

É sobre essa caricatura tão típica do universo de histórias infantis, o “marinheiro bebum”, que o Ministério da Justiça cria uma barreira para que muitas crianças assistam. Entretanto, Haddock, com a ajuda de Tintim, se desintoxica, até decidir manter-se sóbrio. Podemos ver que o filme usa da figura de um alcoólatra pitoresco para dar uma lição de moral no fim, levando qualquer espectador, inclusive uma criança, a perceber que o uso de álcool é retratado de maneira reprovável.

Sobre temática da bebida, o “Casos de Família” apresentou no dia 21 de dezembro de 2012 o programa: “Manguacinhas de plantão”. O tema foi apresentado com ironia e humor. Quatro mulheres, Isa, Eliane, Ana e Nena estavam presentes e falaram sobre o caso de “Neguinho”, marido de Nena, que bebe mais do que o necessário. Elas discutiram entre si, apontando a causa do alcoolismo do rapaz para a companhia de Eliane, que também é alcoólatra, e que disse repetidas vezes gostar da bebida.

Em certo momento, a participante Ana contou que “Neguinho” bebeu um perfume que havia ganhado dela. Sem manifestar nenhuma desaprovação, a plateia riu da história contada e a apresentadora fez piadas com o fato. Nena também contou que o marido usa do dinheiro destinado à comida da família para comprar bebida e que ele chegou a roubá-la para ir ao bar. Neguinho, ao ser chamado, declarou repetidas vezes amar mais a cachaça do que a mulher. A produção do programa também apresentou um vídeo mostrando ele e a amiga, Eliane, bebendo em um bar. Nena, ao ver gravação agrediu a ele e a Eliane. A apresentadora Christina Rocha perguntou à Nena se ela não pensava em abandonar o marido, dizendo que ela não tem a obrigação de conviver com o homem assim. Nena, então, contou que não tem coragem de deixá-lo, pois teme que o esposo se entregue de vez

ao vício. Christina perguntou para Neguinho se ele não pensava nos filhos, e ele respondeu dizendo levar as crianças para o bar. Questionado se desejava receber ajuda, disse que não, afirmou estar bem, e que “morreria na cachaça”. O programa, após falar sobre o caso, deu o número dos Alcoólicos Anônimos.

Percebemos nitidamente um contraste na abordagem do assunto. Enquanto o filme se esforça em passar uma mensagem de transformação do personagem Haddock e de abandono do vício, o programa de auditório explorou histórias causadas pela embriaguez de Neguinho que, no lugar de reflexão sobre o tema, provocaram risos nos presentes na plateia. Ainda que ao final a apresentadora tenha falado sobre os Alcoólicos Anônimos, não há crítica direta ao alcoolismo e aos malefícios que este pode causar.

Em se tratando do filme *As Aventuras de Tintim*, temos atenuantes a serem apontados. No longametrage toda cena de violência ou de alcoolismo é atenuada pela linguagem audiovisual e pela maneira com que esta mostra práticas inadequadas de maneira fantasiosa. A embriaguez do capitão é constante e essencial para a compreensão da trama, o que poderia configurar uma inadequação. Como dito anteriormente, fica claro que a bebida não ajuda o Capitão Haddock, portanto, o consumo de álcool não é mostrado como forma de resolver os conflitos, pelo contrário, o alcoolismo representa um empecilho para a resolução do filme. O impacto negativo deste elemento agravante é questionável.

No programa *Casos de Família*, vemos a situação oposta, os atenuantes aparecem em menor peso que os agravantes. Um claro atenuante do programa é a insinuação do ocorrido, pois ele não apresenta imagens ou reproduções do que aconteceu, como consumo de drogas, violência decorrida disso, etc. Os participantes apenas relatam os fatos. A lista de agravantes é mais extensa, inclui relevância, já que todo o programa gira em torno do tema em questão, como alcoolismo ou outros dramas familiares. Assim, a frequência também é uma inadequação.

Por diversas vezes o programa aderiu a temas polêmicos, como homossexualidade. Nesses exemplos de programas vemos minorias serem expostas e muitas vezes ridicularizadas. O sofrimento da vítima chega a ser explorado de modo depreciativo e comentários maldosos são feitos a respeito de pessoas que não estão presentes. A agressão verbal também é recorrente no programa. *Casos de Família* apenas apresenta os temas e conta as histórias, e, apesar de algumas serem incriminadoras, como as de maridos que assumem agredir suas mulheres e se acham no direito de fazê-lo, nunca há punição no desfecho.

III. Outras comparações

A discrepância entre a classificação indicativa televisiva e cinematográfica não é pontual. Usamos o Casos de Família, Programa Pânico, As aventuras de Tintim e Sombras da Noite como exemplos a serem estudados mais profundamente. No entanto, é possível citar outros programas de televisão que apresentam inadequações mais graves que filmes de mesma classificação indicativa.

O Big Brother Brasil é um reality show que em sua última edição foi classificado para 12 anos. As festas mostram os participantes ingerindo bebidas alcoólicas, por vezes em demasia.

Em uma edição anterior, para manter-se em uma prova de resistência uma das participantes urinou em si mesma, ficando naquele estado, dentro de uma jaula, durante mais algumas horas. O corpo perfeito é cultuado no reality show. Os participantes costumam se relacionar e os telespectadores podem ver beijos quentes e carícias sugeridas por movimentos de baixo do edredom. O Programa do Ratinho era classificado para 12 anos e apresentava linguagem de conteúdo sexual erotização e violência. Um dos quadros era o Teste de DNA, no qual um casal descobriria a real paternidade da criança. Além de expor indivíduos da vida real, não raro o quadro acabava em briga e violência.

O melhor do Brasil é um programa de auditório no qual um de seus quadros apresenta jovens solteiros que se selecionam para formar casais e se beijam pouco depois de se conhecerem. Os assistentes de palco, homens e mulheres, costumam exibir seus corpos musculosos durante toda a duração. O culto a beleza destes assistentes é o seu principal atrativo e função deles no programa, já que estas pessoas não possuem se quer um microfone para se manifestar. O programa era classificado como livre até que o ministério da justiça interveio e fez com ele fosse classificado para 12 anos devido as seguintes inadequações: “linguagem metaforizada, obscena e chula” e “conteúdo sexual, valorização da beleza física e/ ou do corpo como condição imprescindível para uma vida mais feliz e/ou para a aceitação social”. O programa Furo MTV é uma sátira de telejornais em que dois comediantes anunciam notícias do dia de forma cômica e escrachada. Dani Calabresa e Bento Ribeiro usam linguagem chula, metafórica e fazem referências sexuais. Muitas vezes os sujeitos das notícias são alvos de comentários que, para causar o riso, humilham e/ou desrespeitam estas pessoas. O programa é indicado para maiores de 10 anos. A novela Salve Jorge, exibida pela Rede Globo, é classificada como inadequada para menores de 12 anos. A novela trata sobre o drama de garotas que, iludidas pelo sonho de serem modelos, acabam obrigadas a se prostituírem na Turquia.

Em comparação com esses programas, todos para 10 e 12 anos, podemos citar alguns filmes, classificados para as mesmas idades e que possuam menos inadequações e temas mais leves. Para Roma com Amor é um filme de Woddy Allen. A inadequação do filme está apenas nos assuntos maduros sobre o qual ele trata de forma leve e contextualizada,

e nas insinuações de sexo, em que nenhuma imagem da ação é mostrada, mas sabe-se que o ato aconteceu pelas falas e jogos de cena. Frankenweenie é uma animação classificada para crianças acima de 10 anos sobre um cachorrinho que morre e seu dono, sendo uma criança muito inteligente, inventa um método para ressuscitá-lo. A história é infantil, tendo como inadequação apenas o tema Morte. O Exótico Hotel Marigold também recebeu classificação para 12, nele um grupo da terceira idade vai para a Índia onde se deparam com seus conflitos internos. A inadequação está no tema relacionado à psicologia humana e em pequenas insinuações de sexo, assim como no Para Roma com Amor.

Nos três casos citados, as inadequações estão contextualizadas e fazem parte de uma trama que, nestes casos, traz mensagens positivas e construtivas, enquanto alguns programas acima usam as inadequações de forma gratuita, visando apenas atrair a audiência pelo sensacionalismo.

IV. Considerações finais

Percebe-se que programas televisivos e filmes que apresentam mesma faixa etária apresentam inadequações. No entanto as inadequações presentes em cada um deles são expostas diferentemente. É comum que programas televisivos, principalmente os de auditório, usem casos da vida real para contar suas histórias que aparecem com menos filtros que aquelas construídas para a ficção. Esse teor de realidade resulta em um agravante frente ao assunto inadequado. A televisão estabelece um diálogo mais direto com o espectador, ela é parte de sua vida íntima e de seu lar, de modo que aquele que a assiste recebe o conteúdo de maneira passiva. Já o cinema, segundo Marilena Chauí:

É uma forma contemporânea de arte: a da imagem sonora em movimento. Nele, a câmera capta uma sociedade complexa, múltipla e diferenciada, combinando de maneira totalmente nova, música, dança, literatura, escultura, pintura, arquitetura, história e, pelos efeitos especiais, criando realidades novas, insólitas, numa imaginação plástica infinita que só tem correspondente nos sonhos. (Chauí, 2006; 333)

Outro ponto a se ponderar sobre é a frequência de exibição dos assuntos. Um tema como o alcoolismo pode ser exibido durante muito mais tempo em um programa televisivo que em um filme. O agravante maior nesse quesito é a recorrência da exibição. A frequência das atrações televisivas varia de uma vez por semana, como é o caso do programa pânico, a todos os dias da semana, como acontece com o Big Brother Brasil. No entanto, o filme será assistido uma vez apenas, podendo ser visto de novo ocasionalmente. Se os parâmetros da classificação indicativa têm como agravante ou atenuante a questão da frequência com que a inadequação se apresenta, a frequência de exibição dos programas

de TV, no período de uma semana, também deveria ser levada em consideração. Um filme é exibido durante duas horas em uma ocasião pontual, enquanto os conteúdos televisivos tem frequência diária ou semanal por um período de horas que, a exemplo do programa pânico, pode ser maior que uma sessão de cinema.

O acesso é uma das questões mais preocupantes da classificação indicativa. A televisão aberta atinge a cerca de 97% da população brasileira, segundo dados do Grupo Mídia Brasil em 2010, e ela não tem ferramentas para restringir que nenhuma audiência veja determinado conteúdo. O único mecanismo possível para regulação é a vinculação de horário, que não restringe, e apenas facilita o controle parental. Já o cinema dispõe de meios para controlar a entrada de pessoas nos filmes em exibição. Se um filme for classificado para maiores de 14 anos, só o verão no cinema adolescente maiores de 14, ou menores que tenham a autorização dos pais. Assim, a ida ao cinema é muito mais restrita: uma criança de 10 anos, ou menor, dificilmente irá sozinha e conseguirá comprar entrada para assistir aos filmes inapropriados. A presença dos pais se torna quase uma condição essencial para a presença desse público. A ANDI é uma organização que realiza uma série de estudos a cerca do impacto na mídia na sociedade e atenta principalmente ao impacto dela nas crianças e nos adolescentes. Sobre esta questão ela defende que “o acesso aos meios de comunicação abertos acontece no interior das residências, sem a necessidade de deslocamentos, matrículas e compromissos. Logo, se dá a um custo muito baixo” (ANDI, 2010;2). O custo da entrada, o controle através da venda de ingressos e o deslocamento necessário para ir ao cinema, são fatores que diminuem drasticamente a frequência de espectadores nesse local em relação à presença destes frente à televisão.

Tanto os filmes quanto os programas televisivos têm anexos, conteúdo que os acompanham, que não podem ser ignorados. Quem vai ao cinema assiste aos trailers, enquanto os telespectadores são submetidos aos intervalos comerciais. Conteúdos que, ainda quando rápidos, podem impactar o público. No cinema há regulação, já que o conteúdo do trailer também é classificado indicativamente. Na televisão as propagandas são alocadas de acordo com o horário em que o público alvo deve estar presente, porém as crianças acabam expostas a uma cultura consumista intensiva mostrando, muitas vezes, beleza e/ou a compra como forma de obter felicidade e satisfação pessoal. Propagandas direcionadas para as crianças podem ser mais prejudiciais por sua capacidade de convencimento. Um programa de uma hora costuma ter 10 minutos de intervalos comerciais, 20% do seu tempo total, dessa forma o intervalo tem grande potencial agravante e deve, sim, ser levado em consideração na hora de classificar indicativamente.

Quem classifica é o ponto chave das discrepâncias notadas entre a televisão e o cinema. Os filmes tem sua classificação etária determinada por profissionais do Ministério da Justiça que têm como atividade principal e especialidade a aplicação dos critérios classificativos a diversos conteúdos midiáticos. Os programas televisivos, entretanto, são autoclassificados por produtores, roteiristas, diretores e etc.- uma gama de profissio-

nais com outras especialidades que não a de classificar indicativamente, e que devem visar à promoção do programa, sua audiência e popularidade. Dessa forma as idades estipuladas para a televisão podem ser menos precisas e eficientes na proteção às crianças e aos adolescentes.

Evidenciamos assim a real discrepância entre a classificação indicativa na televisão e no cinema, que, em suma, se dá pela diferença de qualificação dos profissionais, pela diferença de frequência, intensidade a que as crianças são expostas a estas duas diferentes formas de mídia e pelo acesso a tais conteúdos. Os anexos destes, bem como seus agravantes e atenuantes, também são os responsáveis pelo resultado final da diferença de impacto entre os conteúdos.

Referências

- Andi. (2010) "Mídia e Infância: O impacto da exposição de crianças e adolescentes a cenas de sexo e violência na TV". ANDI, Brasília.
- Brasil. (1990) *Estatuto da Criança e do Adolescente*, Lei nº 8069, de 13 de julho de 1990. Publicado em Diário Oficial da União, 16 de julho de 1990.
- Charadeau, P. (2006). *Discurso das mídias*. São Paulo: Contexto.
- Chauí, M. (2006) *Convite à Filosofia*, São Paulo: Editora Ática.
- Foucault, M. (2006) *A história da sexualidade I: Vontade de saber*. São Paulo: Editora Graal.
- Justiça, Ministério Da. (2006) *Manual da Nova Classificação Indicativa*. Brasília.
- Justiça, Ministério Da. (2006) *Classificação Indicativa: Guia Prático*, Brasília.
- Kehl, M. R., Bucci, E. (2004). *Videologias: ensaios sobre a televisão*. São Paulo: Boitempo.
- McLhan, M. (1978) "Teoria da Cultura de Massa". 2ª Ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

Discursos sobre censura na discussão do sistema brasileiro de classificação indicativa: análise da mídia impressa

Mateus Marcel Netzel

mateusnetzel@gmail.com

University of São Paulo, Brazil

A relação entre a produção artística e os mecanismos de censura no Brasil tem uma história muito antiga que remonta aos tempos da colonização portuguesa, quando até obras portuguesas, como alguns autos de Gil Vicente, foram proibidas (Mattos, 2005) e a imprensa inexistia até a criação da Imprensa Régia, em 1808. A prática de censura prévia se estabeleceu ainda no Brasil Colônia e se manteve institucionalizada até 1988, com exceção do período entre a outorga da Constituição de 1824 e a Proclamação da República em 1888.

No campo da produção audiovisual, a primeira manifestação de censura cinematográfica no Brasil ocorreu nos primórdios da exibição em salas, em 1908, quando os padres que alugavam os salões para as projeções descobriram que poderiam cortar cenas consideradas impróprias sem suspender toda a atração. Em 1909, o primeiro episódio com um filme em exibição, “Os estranguladores” foi proibido pela polícia. (Simões, 1999)

Os motivos dos cortes e das proibições não se restringiram ao longo da história a questões políticas e de Estado, mesmo após a criação do Departamento de Imprensa e Propaganda (DIP) e o fortalecimento da censura prévia no Estado Novo (1937-45). “A ameaça aos bons costumes, a ofensa a uma instituição do Estado e a invasão da privacidade de integrantes da elite econômica e social configuram as fontes primárias, as bases do tripé que vai sustentar a censura de filmes no Brasil”. (Simões, 1999)

Mesmo durante o período democrático entre 1945 e 1964, a censura prévia foi mantida por meio do Serviço de Censura de Diversões Públicas do Departamento Federal de Diversões Públicas e restringiu-se basicamente ao combate ao comunismo e aos aspectos morais, baseados na moralidade religiosa conservadora e aceito pela opinião pública. No período da ditadura militar, a censura prévia ganhou maior destaque em relação às interdições na imprensa com razão política, mas filmes e peças seguiram sendo cortados ou proibidos também baseado nos critérios morais.

Após a abertura democrática da década de 1980, assim como o governo como um todo, a censura passou por um processo de condução rumo aos princípios democráticos, que

resultaria na sua extinção, pelo menos do ponto de vista institucional. Como marco no processo de consolidação do sistema democrático no Brasil, a Constituição Federal de 1988 instituiu normas emblemáticas para extinguir muitos costumes característicos do regime ditatorial e extinguiu qualquer regulamento que fizesse referência a práticas reconhecidas de censura. Junto à proibição de “toda e qualquer censura de natureza política, ideológica e artística” (Constituição, art.220, § 2º, 1988), a Constituição Federal de 1988 determinou a criação de um sistema de classificação, de caráter indicativo, sob responsabilidade da União (Constituição, art. 21, inciso VXI, 1988). Assim, em 1988, foi extinta a Divisão de Censura de Diversões Públicas do Departamento da Polícia Federal, último resquício institucional da censura oficial no país.

Mesmo com a determinação constitucional da criação de um sistema de classificação indicativa, nenhuma movimentação nesse sentido por parte do Governo Federal ocorreu até outubro de 1990, mais de dois anos e meio após a promulgação da Constituição. O ambiente democrático em formação e a liberdade inédita proporcionada pelas mudanças recentes no país dificultaram as ações nessa área, pois qualquer proposta do Governo seria taxada como uma tentativa de fazer ressurgir a censura estatal.

Tanto era assim, que quando a portaria nº 773/90 foi publicada pelo Ministério da Justiça em 19 de outubro de 1990, regulamentando pela primeira vez o serviço de classificação indicativa no Brasil, as críticas e reprovações foram imediatas. O jornalista e diretor da Escola de Comunicações e Artes da Universidade de São Paulo, José Marques de Melo, qualificou a portaria como “uma ação para surtir efeito publicitário, aplacando a ira das lideranças moralistas” (Melo, 1990) em crítica pela portaria ter sido expedida como resposta à pressão que o governo sofria de setores conservadores da sociedade para que controlasse os conteúdos exibidos na televisão. Por outro lado, os produtores e a classe artística teceram reclamações por motivo oposto – a restrição da liberdade de produção artística, de caráter moralista – como bem ressalta Sérgio Mattos: “Os veículos de comunicação e os intelectuais brasileiros, vivendo uma liberdade nunca antes experimentada, reagiram à portaria, denunciando-a como uma atitude censória assumida pelo governo”. (Mattos, 2005).

A portaria 773/90 instituiu quatro faixas etárias de classificação, vinculadas aos seus respectivos horários de exibição: livre, com veiculação em qualquer horário; inadequado para menores de 12 anos, exibição após as vinte horas; 14 anos, exibição após as vinte e uma horas; e 18 anos, exibição após as vinte e três horas. A portaria eximia de classificação os programas ao vivo. Os critérios de classificação ainda eram pouco definidos, considerando-se cenas de excessiva violência, práticas de atos sexuais e desvirtuamento dos valores éticos. A falta de definição e de descrição de como esses critérios seriam aplicados deixava a classificação à mão da subjetividade e da personalidade dos técnicos responsáveis. A amplitude desses tópicos possibilitava virtualmente o enquadramento de qualquer filme em qualquer faixa etária e mantinha a classificação envolvida por um espectro dos tempos

da censura oficial, como que relegada à boa vontade dos profissionais do Ministério.

As primeiras repercussões da portaria 773 publicadas na Folha de S. Paulo criaram uma vinculação imediata do novo serviço com o conceito de censura. O título da matéria de 23 de outubro de 1990 era “Governo cria censura por idade e horário para programa de TV” (Ulhôa, 1990). Nela, o então Secretário Nacional dos Direitos da Cidadania e Justiça explicou a diferença entre censura e classificação, deixando claro que nenhuma obra seria cortada ou vetada: “A censura é uma amputação de uma obra de arte. O que nós fazemos é simplesmente dizer o que é apropriado para tal idade e tal horário. Nada será mutilado”. No dia seguinte, o título sobre o assunto foi “Juristas criticam a portaria da censura” (Folha de S. Paulo, 1990), levantando-se a questão da regulamentação sobre a classificação ter sido publicada sob a forma de portaria e não por lei votada no Congresso. Essa mesma crítica viria a ser feita por Eugênio Bucci, jornalista e crítico da mídia, (Bucci, 1990), e pelo deputado federal Antônio Britto (Britto, 1990), autor de um projeto de decreto que suspenderia a portaria caso aprovado pelo Congresso.

Um dia depois, em 25 de outubro de 1990, a Folha publica “Roberto Marinho elogia nova legislação para TV”, se referindo ao presidente das Organizações Globo, que detém o canal televisivo de maior audiência no país. Apesar de trazer em seu título a manifestação de apoio do executivo à portaria, a matéria começa com a seguinte frase: “A opinião é quase unânime: a censura está de volta ao país” e mais tarde “A única manifestação de apoio à portaria foi feita pelo presidente das Organizações Globo, Roberto Marinho”. No corpo da matéria, imediatamente após noticiar a aprovação de Marinho, se encontra uma opinião oposta, do diretor do núcleo de dramaturgia do SBT, que afirma que “trata-se de mais um ato paternalista do Estado” e que “o governo está impondo parâmetros de moralidade arbitrários”. Cinco outros diretores e autores de novela foram entrevistados e demonstram o temor da volta da censura.

A defesa da instalação da classificação indicativa também recebeu apoio de juristas, o professor de direito constitucional Ives Martins chamou de “ditadura dos meios de comunicação sobre o direito de as famílias de educar nos seus padrões a sua prole, a título de uma falsa visão de liberdade de expressão” (Martins, 1990) a pretensão de qualificar como censura a restrição de horários. O argumento evidenciou a estratégia discursiva utilizada pelos meios de comunicação de utilizar o conceito de liberdade de expressão para defender a liberdade de programação, uma tentativa constante de mascarar os interesses comerciais presentes na argumentação contrária ao modelo de classificação indicativa. Celso Bastos, também professor de direito constitucional, defendeu a iniciativa da regulação com mais afinco do que Martins, afirmando que um filme concitador à prática do racismo, por exemplo, deveria ter sua exibição proibida, não bastando a punição penal dos responsáveis. Qualificou a portaria como tímida e que deixa a desejar como instrumento adequado a moralizar a televisão. Chamou ainda aqueles que enxergam a classificação como censura como “tomados da síndrome do autoritarismo”. (Bastos, 1990)

Essas matérias resumem com bastante clareza a gama de pensamentos dos diferentes agentes de opinião em torno do sistema de classificação indicativa que ainda tomava forma. Roberto Marinho, presidente da Rede Globo indicou seu apoio à nova legislação em um contexto em que ela significava uma restrição maior a seus concorrentes na batalha pela audiência. O jornal Folha de S. Paulo, apesar de ainda não ter se pronunciado editorialmente sobre o novo sistema, posicionou-se indiretamente ao iniciar a matéria elevando à quase unanimidade a opinião de que a classificação indicativa significava a volta da censura. A classe artística, representada pelo dramaturgo do SBT, outra emissora de televisão de grande audiência, temia a volta de um sistema de controle estatal e atacava o governo, taxando-o de paternalista e impositor. (Apolinário & Barros e Silva, 1990)

Sobre a declaração de apoio do presidente das Organizações Globo ao sistema de classificação indicativa, o jornalista Eugênio Bucci explicitou sua interpretação defendendo que a portaria “veio por uma ordem do interesse dos governantes no mercado em que competem as emissoras de televisão” (Bucci, 1990). Seu argumento foi o de que a portaria, ao reprimir a programação de maior apelo erótico, estaria devolvendo à Rede Globo a hegemonia da audiência, visto que a evasão de telespectadores se dava justamente para programas de outras emissoras que se valiam de sexo e violência, de maneira mais notável a telenovela “Pantanal” da Rede Manchete. Esse argumento justificaria a posição de apoio de Roberto Marinho ao sistema de classificação, que em entrevista ao jornal afirmou: “Estou sempre inteiramente de acordo com as medidas governamentais que visam dar um padrão mais ético à TV brasileira”. Além desta crítica principal, Bucci qualificou, no mesmo artigo, a portaria como inconstitucional, pois a regulamentação deveria ocorrer por Lei Federal; de tutela de burocratas sobre o entretenimento do cidadão e de intromissão estatal no campo da cultura.

O único grande ator no assunto com sua opinião ainda não exposta nas páginas do jornal, o espectador, apareceria, de forma pouco representativa em matéria de 29 de outubro, que informava que das 48 cartas que o Ministério da Justiça recebera de leitores sobre o assunto, apenas duas eram contrárias ao novo sistema, denotando o apoio que o controle da programação receberia de parte da sociedade preocupada com a exposição de crianças e adolescentes às cenas de “desvirtuamento dos valores éticos”, como se justificavam as classificações. As cartas de apoio, segundo a matéria, vinham em sua maioria de mães, avós e religiosos que agradeciam pela defesa dos valores familiares tradicionais. (Ulhôa, 1990)

A partir desse estabelecimento dos principais atores na discussão do sistema de classificação indicativa no Brasil, os discursos de cada um foram se desenvolvendo à medida que fatos novos eram adicionados e o jogo de interesses em torno do tema adquiria sua dinâmica. A intensidade do debate variou de acordo com o surgimento de mudanças e novos dados, em geral com as decisões do governo de instituir novas portarias ou sugerir mudanças nas regras de classificação. Por esse motivo, o debate foi muito intenso durante alguns meses e passou por períodos de anos sem se desenvolver.

A reação das emissoras

O contexto das emissoras e da programação da televisão brasileira quando a primeira portaria foi lançada era de disputa intensa pelos números de audiência, especialmente no chamado “horário nobre” da programação, que garante as maiores parcelas do faturamento das emissoras com venda de espaço publicitário. Esse horário no Brasil é tradicionalmente ocupado nas emissoras abertas pelas telenovelas de produção, em geral, própria, ou programas de auditório com transmissão ao vivo, o que permite mudanças quase imediatas no conteúdo da programação de acordo com o que tiver maior apelo junto aos espectadores. Associando isso a uma liberdade irrestrita de produção artística depois de décadas de controle estatal sobre os conteúdos veiculados, a competição pela audiência levou à produção de roteiros cada vez mais recheados de cenas violentas e de conotação sexual, inclusive com a exibição de nudez sem ato sexual explícito.

Apesar da liberdade irrestrita para produção e veiculação desses conteúdos até então, o apelo constante ao sexo e à violência das telenovelas e programas ao vivo gerou uma grande insatisfação por parte de setores conservadores da sociedade, de grande representatividade junto à população, em especial as associações católicas. A pressão sobre o governo levou à implantação do modelo de classificação vinculada a horários de restrição, dirigindo os conteúdos mais apelativos para depois das 22h.

Dentro desse contexto de pressão popular a favor da restrição de conteúdos apelativos e atitude do governo de regulamentar essa restrição, as emissoras assumiram um mesmo posicionamento inicial: o de apoio à classificação. Foi assim com a declaração de Roberto Marinho, da Rede Globo, dos diretores de Band e Cultura (1997, 1) e do SBT, que inclusive defendia um projeto de lei que regulasse as emissoras e o aumento de rigor das classificações (Sereza, 2000). No entanto, não demorou muito para que ressalvas ao modelo imposto pelo governo surgissem. Em menos de um ano, as emissoras já se mobilizavam para a criação de um modelo próprio de regulação dos conteúdos que as escusassem do controle estatal. A motivação maior veio do próprio Ministro da Justiça à época, Jarbas Passarinho, que anunciou que a portaria 773/90 poderia ser revogada caso a implantação de um modelo de autorregulamentação tivesse sucesso (Andeáros, 1991) e da então diretora do Departamento de Classificação Indicativa (DCI), Margrit Schmidt, que inclusive sugeriu a criação de uma entidade autorregulamentadora aos moldes do Conar (Conselho de Autorregulamentação Publicitária). Esse modelo começou a ser construído com promessas de acordos pela diminuição de conteúdos apelativos e culminou na reedição do Código de Ética da Radiodifusão Brasileira, criado pela Associação Brasileira das Emissoras de Rádio e Televisão (Abert) em 1980, para que servisse como documento regulamentador.

Após a criação do Código, a Folha de S. Paulo se manifestou em editorial criticando a rigidez dos critérios dispostos no Código, com destaque para a “volatilidade dos julga-

mentos éticos” e “um subjetivismo sabidamente perigoso” das normas. O jornal lembra que um conselho de 11 membros seria o responsável por determinar o que a sociedade pode ou não assistir e termina defendendo “o máximo de flexibilidade e tolerância” e que a melhor maneira de conter abusos é deixar que o mercado defina os “limites mais convenientes à programação televisiva” (Folha de S. Paulo, 1991) Observa-se que as críticas dirigidas ao Código de Ética da Abert são muito parecidas com as endereçadas ao governo na formulação das regras de classificação, o que indica não um posicionamento antigovernista, mas uma colocação contra a regulação em si, independente de quem a pratica. A defesa da ampliação da liberdade de escolha da programação pelas emissoras reflete o entendimento de que a livre concorrência é uma opção superior à regulamentação do mercado.

Como o Código de Ética da Abert não emplacou e teve pouco ou nenhum efeito sobre a programação e o Departamento de Classificação Indicativa (DCI) do Ministério da Justiça passou por uma época de subfinanciamento, pequena infraestrutura e falta de orçamento, como denunciou a então diretora Margrit Schmidt (Scalzo, 1996), os principais atores na discussão da classificação indicativa perderam um pouco de força. Como as classificações eram feitas com base nas sinopses, sem casos polêmicos, e as emissoras mostraram que eram incapazes de se autorregular, a discussão em torno da classificação indicativa enfraqueceu após o ano de 1991 e deixou de receber atenção na mídia nacional.

Censura x classificação indicativa

Dentre os diversos discursos identificáveis que circularam pelas publicações na imprensa em todo esse período, dois o fizeram com destaque muito maior do que os outros. Dois discursos opostos definidos pela relação com um único referencial: o conceito de censura. O primeiro surgiu imediatamente após o início da discussão do sistema de classificação indicativa, para desqualificá-la, e o outro surgiu em resposta a esse primeiro com o intuito de defendê-la. Passado esse primeiro momento de estabelecimento desses discursos, eles encontraram campo aberto para se desenvolverem e se confrontarem, cada um agregando novos argumentos e fundamentos.

A vinculação imediata da classificação indicativa à censura se deu por duas críticas principais: a legislação por portarias, decretadas pelo Ministério da Justiça e sem discussão pelo Poder Legislativo, e a imposição de padrões morais arbitrários por parte do Estado. Esses dois pontos foram os primeiros a serem levantados, mas seriam retomados várias vezes ao longo do tempo. Além deles, a opção da Folha de S. Paulo por nomear a classificação indicativa como censura em todas as matérias iniciais sobre o assunto contribuía para atrelar as duas ideias, independente de qualquer argumentação. Do outro lado, a defesa inicial da classificação como diferenciada da censura ocorria em torno da ideia

resumida em “Nada será mutilado” (Ulhôa, 1990), seguida de explicações de que as obras, no máximo, teriam seu horário de exibição reajustado.

Desde as primeiras críticas ao novo sistema, a classe artística sempre foi a mais resistente a qualquer supervisão das obras e a menos discreta em suas críticas. A sombra da censura prévia, que deturpava e proibia a exibição de obras inteiras durante a ditadura militar, sempre se estendeu sobre as tentativas do governo de implementar com sucesso a classificação indicativa. O imediatismo das críticas demonstrou a dificuldade que seria obter a concordância de produtores e artistas em terem suas obras conferidas pelos técnicos do Ministério. A opinião de Dias Gomes, renomado dramaturgo, resumia de maneira simples o pensamento geral dos responsáveis pela criação das obras: “O mal que a ausência de censura faz é infinitamente menor do que a existência dela, seja do Estado, seja das empresas” (Folha de S. Paulo, 1997, 1). Sua posição não eximia nem as emissoras das críticas, postando-se de forma contrária a qualquer regulação, não significando um ataque exclusivo ao Ministério.

A vinculação censura-classificação indicativa passou também a ser reforçada pela própria Folha de S. Paulo. Em matéria que adiantava o lançamento da portaria 796, continuava nomeando a classificação indicativa de censura, porém com a adição de aspas, como um “suavizador” ao usar o termo no título do texto: “Governo quer criar ‘censura’ para menores de 16 anos” (Castro, 2009). No ano seguinte, após o lançamento efetivo da portaria, o colunista Daniel Castro traçou um paralelo entre a necessidade de exibição do aviso da classificação, nova exigência da portaria, com os certificados de censura exibidos antes de cada atração durante o período de ditadura militar (Castro, 2000). Esse mesmo texto adianta os pontos que seriam mais discutidos sobre a classificação nos anos seguintes: a subjetividade dos critérios e a contradição entre o caráter indicativo e as restrições de horário impostas aos programas de TV. Um dia depois, a Folha deixou clara sua posição em seu editorial “Censura enrustida”:

“É despropositada a portaria do ministro da Justiça, José Gregori, que acaba por restabelecer no país uma forma de censura (...). Ainda que se consideremos propósitos do ministro louváveis (o respeito aos ‘valores éticos e morais’), não existe uma forma objetiva de estabelecer quais são esses valores. É evidente que o aceitável para uma família de classe média-alta liberal de uma grande cidade é muito diferente do aceitável para uma família religiosa do interior do país”. (Folha de S. Paulo, 2000)

O editorial foi respondido ponto a ponto dois dias depois no espaço Painel do Leitor (Oliveira, 2000) pela Assessoria de Comunicação Social do Ministério da Justiça. Sobre a portaria 796 instaurar uma forma de censura, responde-se que ela foi apenas uma atualização da portaria 773/90 e, portanto, se fosse censura, o seria já há mais de dez anos e que o próprio jornal já publicara matéria afirmando que as mudanças eram poucas em relação à portaria anterior. Quanto à proibição de transmissão em horários diversos aos

definidos pela classificação, aponta-se o artigo 254 do ECA, que determina a punição. Ainda afirma: “confundir censura com a mera classificação indicativa é ignorar a truculência dos tempos de ditadura”. Em nota de redação, publicada logo abaixo da resposta, o jornal responde que “atualização” não é termo jurídico; que o ministro é responsável pelo documento que assinou; que, hierarquicamente, a Constituição é superior ao ECA e exige lei federal para versar sobre o assunto, retomando a questão da legislação por decretos. Mesmo com o questionamento de conceitos, como o de paternalismo estatal, na relação classificação indicativa-censura, os aspectos taxados mais frequentemente como responsáveis pela existência dessa relação são de natureza prática. O primeiro é a indefinição e falta de transparência dos critérios de classificação. A abrangência de termos tão vagos como “desvirtuamento dos valores éticos” e dos campos sexo e violência provocaria uma autonomia muito grande dos técnicos responsáveis pela classificação. A subjetividade surgida daí seria perigosa, pois abriria margem para que qualquer decisão dos técnicos pudesse ser justificada com termos vagos. O temor era de que, além da imposição de padrões morais, a arbitrariedade permitisse que decisões políticas e comerciais fossem justificadas como um “desvirtuamento dos valores éticos”, termo vazio, atribuível a quase qualquer coisa. A primeira resposta de um representante do Ministério a essa questão foi a proposição da criação de um “conselho revisor” (Mattos, 2000). Esse conselho seria o responsável pela ponte entre Ministério e emissoras e diminuiria as possibilidades de que classificações descabidas ocorressem. As negociações não evoluíram nesse sentido e a subjetividade dos critérios permaneceu intocada após o lançamento da portaria 796, em setembro de 2000, primeira atualização do sistema de classificação indicativa, dez anos após seu lançamento. Sua atualização mais significativa foi a adição da faixa de conteúdos não recomendados para menores de 16 anos, com exibição liberada após as 22h e a extensão da classificação para os trailers.

Uma mudança na disposição dos critérios só ocorreu com o lançamento da portaria 1.597, em julho de 2004. O termo “desvirtuamento dos valores éticos” era, então, suprimido e a referência ao consumo de drogas, adicionada. Além da indicação de que consultas públicas seriam feitas para discutir as gradações das faixas. Apesar de os critérios não avançarem muito em direção a posicionamentos menos abrangentes e subjetivos, as mudanças sinalizaram um primeiro passo rumo ao esclarecimento detalhado dos critérios que só ocorreria dois anos depois.

Em 2006, a grande revolução na regulamentação dos critérios e procedimentos de classificação ocorreu por meio do lançamento do Manual da Nova Classificação Indicativa junto à portaria 1.100. Elaborado após uma série de consultas públicas que levantaram vários pontos de mudanças necessárias nos procedimentos e, principalmente, nos critérios de classificação, o Manual baseou-se em estudos sobre o desenvolvimento infantil e a influência dos produtos audiovisuais para construir parâmetros detalhados de adequação dos critérios a cada faixa etária. Boa parte da subjetividade das avaliações dos

técnicos é eliminada pela descrição detalhada de quais itens são aceitáveis para cada faixa etária dentro dos grandes temas estabelecidos: sexo, drogas e violência. Fatores de atenuação e agravamento também foram adicionados e canais de comunicação com o cidadão foram abertos, para que eles possam concordar ou discordar das classificações atribuídas e comunicar sua opinião ao Ministério.

A despeito do esforço do Ministério da Justiça de objetivar os critérios, a publicação do Manual da Nova Classificação Indicativa provocou reação exaltada de Stepan Nercessian, ator e presidente do Sated-RJ (Sindicato dos Artistas e Técnicos em Espetáculos de Diversões do Estado do Rio de Janeiro) no artigo “Controlar a realidade, e não a arte”. As críticas começam sobre a clareza do Manual. “É confuso, hermético e perigoso. Perigoso por não ser claro e objetivo. É tão complicado que os autores gastam boa parte dele para dizer que é simples e claro”, afirmou. A tentativa de eliminar o máximo possível de subjetividade dos critérios não surtiu efeito para Nercessian, que, entretanto, não explicou o porquê do insucesso da objetivação em sua argumentação. Também restabeleceu a relação classificação indicativa-censura com a frase:

“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” (Nercessian, 2007),

recorrendo à crítica inicial de paternalismo estatal e desqualificando a base jurídica da classificação. Ainda sobre o Manual, Marcílio Moraes, presidente da Associação de Roteiristas de TV, explicou que “gerou desconforto entre os autores o fato de o governo tentar tornar objetivos critérios que serão sempre subjetivos”. Essa opinião contradiz em parte o discurso anterior, que criticava duramente a subjetividade dos critérios e a pouca definição que os cercava. Agora que os critérios foram enunciados de maneira clara e detalhada, conforme pedido anteriormente, o novo discurso é de que os critérios sempre serão subjetivos, ignorando que qualquer subjetividade pode agora ser contestada por qualquer cidadão que não concorde com a classificação atribuída, já que os critérios estão elucidados e o canal de comunicação aberto. A posição dos roteiristas, artistas e das emissoras é de oposição à proibição de transmissão de programas fora dos indicados pela classificação. Profissionais envolvidos com a elaboração das portarias, por seu lado, defenderam a necessidade do controle da programação e afirmaram não se tratar de censura.

O segundo aspecto prático muito criticado do sistema brasileiro de classificação, que, diferentemente da subjetividade dos critérios, não teve resposta às críticas é a obrigatoriedade das emissoras de vincularem sua programação aos horários delimitados pelas

faixas etárias. Essa obrigatoriedade é estabelecida, no embasamento jurídico da classificação, pelo artigo 254 do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA). O texto desse artigo proíbe “transmitir, através de rádio ou televisão, espetáculo em horário diverso do autorizado ou sem aviso de sua classificação”, imputando como 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”. De acordo com a argumentação dos críticos, a obrigatoriedade e a previsão de pena em caso de descumprimento contrariam o caráter indicativo estabelecido pela Constituição Federal.

Tanto é, que em 2001, o PTB (Partido dos Trabalhadores do Brasil) entrou com uma ação direta de inconstitucionalidade (ADIn 2404/DF), apoiado pela Abert, alegando que o artigo 254 do ECA contraria dois artigos da Constituição Federal ao proibir sob pena de multa e suspensão da programação que as emissoras veiculem sua programação em horário inapropriado segundo a classificação recebida. Essa disposição retrata uma obrigatoriedade conferida por lei, que, na visão do autor da ação, contraria a qualificação constitucional da classificação. A ação foi julgada pelo Superior Tribunal Federal (STF) no dia 30 de novembro de 2011 e recebeu os endossos de quatro ministros votantes, sendo o julgamento então suspenso a pedido do ministro Joaquim Barbosa, que requereu vista de processo. Para Dias Toffoli, ministro relator do processo, o papel do Estado no caso está em reforçar as informações sobre faixa etária indicada, com a exibição frequente da classificação atribuída, não apenas durante cada programa, mas durante as chamadas, para impedir que crianças e adolescentes sejam estimulados a assistir. Por fim decretou em seu voto: “Ante o exposto, julgo procedente a ação, para declarar a inconstitucionalidade da expressão ‘em horário diverso do autorizado’ contida no art. 254 da Lei nº 8.069/90”. O julgamento não foi retomado após sua suspensão, até o presente momento.

As críticas colocadas mostraram que, mesmo treze anos após a instalação da classificação indicativa no Brasil, o debate ainda não havia superado totalmente a relação entre classificação e censura. De um lado, a dificuldade em legitimar as restrições de horários na televisão, de outro a reafirmação da função da classificação indicativa. Em 2003, a representante do Ministério da Justiça explicou em mais de uma situação que classificação indicativa não é censura: “Temos a obrigação de preservar as crianças de conteúdos inadequados e de elevar o nível da programação, em especial no horário livre” (Christofolletti, 2003) e “Penso que já amadurecemos o suficiente para não ter medo de confundir isso [classificação] com censura. O Estado tem que entrar nessa questão com a família, com a sociedade” (Michael, 2003). Essas declarações representam o frequente retorno às mesmas questões e a dificuldade de se fazer evoluir um debate envolvendo interesses opostos em torno de um único ponto: as restrições de horário.

O argumento utilizado contra o artigo 254 foi também estendido por cineastas e produtores a outro parágrafo específico da portaria 1597, de 2004, que impede em qualquer hipótese o acesso de jovens a obras classificadas como inadequadas para menores de 18

anos, embora o acesso acompanhado dos responsáveis seja liberado em todas as outras faixas. Os produtores alegaram que a medida é incompatível com o caráter indicativo estabelecido pela Constituição. André Sturm, presidente do Sicesp (Sindicato da Indústria Cinematográfica do Estado de São Paulo) à época, declarou: “Somos favoráveis à classificação indicativa. O que não concordamos é com a classificação, que se chama indicativa, virar proibitiva” (Fidalgo, 2004).

Dessa crítica em específico pode-se retirar outro encaminhamento discursivo que foi, com o tempo, se tornando dominante: a aceitação da necessidade da classificação indicativa acompanhada pela crítica ao modo como ela é feita. Ao contrário do início do processo, os questionamentos deixaram de ser contra a simples existência da classificação para se focar em pontos incômodos das portarias. Essa mesma opinião, de aceitação crítica da classificação, foi partilhada pelos diretores Fernando Meireles e Jorge Furtado. O último explicou que a proibição de entrada de menores acompanhados em filmes classificados para maiores de 18 anos prejudica ainda mais os filmes nacionais, pois as expressões de baixo calão dos filmes estrangeiros são amenizadas pelas legendas ou dublagens. A defesa característica do Ministério da Justiça a esses argumentos de ordem prática foi sempre a de que as portarias apenas seguem os artigos definidos no ECA. Nas palavras de José Eduardo Romão, então diretor responsável pela classificação indicativa: “O argumento não deve se dirigir à portaria, que regulamenta o dispositivo do ECA, mas ao ECA. O debate é sobre a constitucionalidade da lei. O Ministério é obrigado a produzir a regulamentação do texto legal aprovado no Congresso” (Fidalgo, 2004).

A perspectiva do lançamento em 2006 de uma nova portaria acompanhada de um Manual que estabeleceria novos critérios e regras detalhadas para a “nova” classificação indicativa, provocou uma reação por parte das emissoras, que organizaram um seminário para discutir a questão. A tendência era de endurecimento dos critérios, após o encerramento das consultas públicas. O Manual reforçou a responsabilidade dos pais é reforçada com a permissão de crianças e adolescentes acompanhados dos responsáveis tenham acesso a qualquer obra, desde que não classificada como inadequado para menores de 18 anos, expandido as permissões da portaria anterior. Os critérios foram esclarecidos e detalhados e a obscuridade também foi eliminada com a abertura de canais diretos de comunicação com o cidadão interessado e com as frequentes consultas públicas, a organizações especializadas em direitos da infância e adolescência e a modelos de classificação internacionais. No entanto, o principal alvo das críticas, que continuaria sendo o mais alvejado na sequência – a restrição de horários e o artigo 254 do ECA, permaneceu intocado.

Em 9 de fevereiro de 2007, apenas sete meses depois do lançamento da portaria 1100 e do Manual da Nova Classificação Indicativa, foi lançada uma nova portaria, a nº 264. Foi uma portaria envolta por intenso e, por vezes tenso, debate com as emissoras e ocasionou a publicação no mesmo ano de outra portaria, vigente até hoje. As modificações mais relevantes dessa primeira portaria foram a discriminação dos procedimentos de autoclassificação dos

conteúdos transmitidos por radiodifusão, em que o Ministério deixa o encargo da classificação para as próprias emissoras e apenas fiscaliza o processo, e a extensão da faixa inadequada para menores de 10 anos para a classificação televisiva.

No mesmo dia do lançamento da portaria, um artigo conjunto de Ana Olmos, psicanalista de crianças, Guilherme Canela, coordenador da Andi (Associação Nacional de Direitos da Infância), e Ricardo Moretzsohn, psicólogo, rebate as críticas recebidas pelo Manual da Nova Classificação Indicativa, citando diversos países de alto índice de desenvolvimento humano em que sistemas de classificação indicativa similares ao do Brasil são utilizados, inclusive com restrição de horários a determinadas obras. Destacam a aceitação nesses países da regulação dos radiodifusores, que operam por concessões públicas, e reforçam as disparidades desses sistemas com a censura, tratando a classificação como garantidora da liberdade dos pais de escolher a que conteúdo seus filhos podem ter acesso (Canela, Moretzsohn & Olmos, 2007).

A Folha de S. Paulo surpreendeu em 3 de março de 2007 ao se contrapor a seus próprios editoriais passados e chamar de hipócrita a resistência das emissoras de TV à classificação indicativa por faixa de horários. A mudança de posição baseou-se no desrespeito das emissoras à nova regra que as obriga a respeitar todos os fusos horários do Brasil. Diferentemente de textos anteriores, em que o qualificava como censura a restrição obrigatória de certos programas a certos horários de acordo com sua classificação, o jornal criticou o duplo-padrão que protege apenas os jovens do centro-sul e ignora as regras nas regiões norte e nordeste. Chega inclusive a pedir que o Ministério Público aplique as sanções que antes eram clara “censura indicativa” e, mais ainda, cita o artigo 254 do ECA como base de argumentação, artigo antes que o jornal defendera ser inconstitucional.

Uma mudança brusca de posição dessa foi uma grande surpresa, considerando-se todos os editoriais publicados sobre o assunto até então. A surpresa veio tanto pelo fato de ser inesperada e não ter antecedentes que a introduzissem, quanto pela radicalidade em que se apresentou. Se antes, o jornal se apresentara sempre crítico ao governo por exercer a classificação e nunca se poupava em taxar a classificação indicativa de censura, agora chega ao ponto de argumentar sobre um artigo que já fora chamado de inconstitucional em editoriais anteriores.

Cinco meses depois da última portaria, em 11 de julho de 2007, é publicada a nº 1.220, que vige até hoje, apesar de pequenas mudanças nos critérios terem sido anunciadas no Guia Prático de Classificação Indicativa, lançado em março de 2012. Ela instituiu a obrigatoriedade de respeito aos horários de classificação levando em consideração todos os fusos horários oficiais vigentes no país e estendeu os procedimentos de autoclassificação a toda a produção televisiva, com exceção de publicidade, jornalismo, esportes e programas eleitorais.

A extensão da autoclassificação a toda a produção televisiva foi noticiada com destaque pela Revista Veja (Marthe, 2007) como a desistência do governo de promover a volta da

censura prévia. Foram ressaltados que programas jornalísticos estavam isentos de qualquer classificação, fato nebuloso na portaria anterior e a instalação da autoclassificação de programas televisivos. O texto defende a classificação indicativa como legítima e que as emissoras estão “pagando o preço”, com a restrição de veiculação, por terem sido omissas e incapazes de propor um sistema de autorregulação eficiente.

Após o lançamento da portaria 1.220 os debates se mantiveram em torno principalmente em torno do artigo 254 do ECA, sem novas adições relevantes aos discursos já existentes. O Guia Prática da Classificação Indicativa foi lançado em 2012 com uma atualização dos critérios relacionados a cada faixa etária e de suas atenuações e agravantes, sem mudanças muito significativas quanto aos objetivos e métodos já utilizados.

Autocensura

Uma questão tocada apenas de leve durante as discussões sobre classificação indicativa foi a sua capacidade de provocar a autocensura, em que a associação entre regulação e mercado leva os produtores a alterarem suas obras ainda durante a sua criação, para evitar restrições. Sem aprofundar muito o tema, uma matéria de fevereiro de 2000 (Machado, 2000) apresenta o dado de que a queda estimada de arrecadação em um filme classificado como inadequado para menores de 18 anos seja de 50%. Em dezembro de 2004 (Folha de S. Paulo, 2004), o fenômeno da autocensura foi admitido pela cineasta Laís Bodanzky na produção do roteiro de “Bicho de Sete Cabeças”, voltado para adolescentes. Sua preocupação era não esbarrar na classificação e ter o público restringido.

Outros casos de filmes que receberam classificações altas no Brasil e não foram nem lançados ou cortados pelos próprios distribuidores foram apresentados em matéria de setembro de 2009. Sobre esses casos, Davi Pires, diretor responsável pela classificação indicativa, afirmou em 2009: “Se há alguma censura, é a do mercado, que muda um filme para ter outra classificação” (Sousa, 2009). Suscita-se aqui a discussão sobre os interesses comerciais que motivam o discurso contrário à classificação indicativa por parte das emissoras e o efeito que a classificação tem sobre os aspectos comerciais dos filmes. Apesar de pouco elaborada, essa discussão confronta novamente a regulação e a vontade do mercado e demonstra uma assimilação das normas pelos produtores, que aceitam a regulação e adaptam-se a elas.

Considerações finais

Após uma análise dos discursos construídos em torno da classificação indicativa publicizados por meio da grande imprensa desde 1990, fica evidente o eixo sobre o qual eles são construídos. Vários aspectos foram abordados de diferentes perspectivas, mas tanto os discursos favoráveis à regulação quanto os contrários nunca perderam de vista o conceito de censura. O trabalho discursivo de justificar a classificação indicativa como dispositivo constitucional e uma regulação necessária sempre trabalhou contra a taxação imediata da regulação como censura, resultado do temor da volta da censura estatal que existiu inclusive durante os períodos democráticos do país até 1988, como indicou Gregori (2006): “Nossa ditadura deixou marcas que não cicatrizaram e qualquer dissenso que se estabeleça entre o governo e os detentores do poder jornalístico ou de comunicação é quebra das normas democráticas”.

Após a repercussão inicial e uma tentativa frustrada das emissoras de criarem um sistema efetivo de autorregulação, o debate sobre a classificação indicativa e seus critérios de implantação se intensificou em torno das restrições de horário vinculadas às faixas etárias para os programas televisivos. Isso se deu pela influência direta das classificações no horário dito “nobre” da televisão, que concentra os maiores contratos de publicidade. Não à toa, as restrições são o ponto mais atacado e qualificadas como instrumento de censura, tendo sua constitucionalidade discutida, ainda sem conclusão, no Supremo Tribunal Federal. A influência da classificação sobre o cinema e outros espetáculos foi muito menos discutida, apesar da insatisfação visível de produtores e artistas com qualquer tipo de intervenção nas obras, mesmo que indireta.

A “quase unanimidade” na opinião de que a classificação era censura foi se desmistificando com o passar dos anos em uma quase unanimidade pela opinião contrária. O direcionamento dessa discussão, que no início incidia sobre o simples conceito de uma classificação de conteúdos, deslocou-se para questões de ordem prática dos critérios e métodos, acompanhados de uma aceitação expressa de que a classificação indicativa é um dispositivo necessário e que não se opõe aos modelos democráticos. No entanto, a constatação de que ela ainda pode ser censura se alguns de seus procedimentos não forem aperfeiçoados mantém-se. Daí o debate encontrar-se focado na contradição jurídica dos textos que embasam o sistema brasileiro.

Referências

- Apolinário, S. & Barros e Silva, F. (1990) *Roberto Marinho elogia nova legislação para TV*. São Paulo: Folha de S. Paulo, 25 out., pp. E-3.
- Andeáros, R. (1991) *Autocensura chega depois do Carnaval*. São Paulo: Folha de S. Paulo, 10 fev., pp. F-1.
- Bastos, C. (1990) *Da realidade à imaginação*. São Paulo: Folha de S. Paulo, 3 nov., pp. A-3.
- Brasil. *Estatuto da criança e do adolescente: Lei federal nº 8069*, de 13 de julho de 1990. Rio de Janeiro: Imprensa Oficial, 2002.
- Brasil. *Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil*. Artigos 21 e 220. Brasília: Senado.
- Britto, A. (1990) *Medida ilegal*. São Paulo: Folha de S. Paulo, 3 nov., pp. A-3.
- Bucci, E. (1990) *Novo sistema de censura protege Rede Globo*. São Paulo: Folha de S. Paulo, 27 nov., pp. F-4.
- Canela, G., Moretzsohn, R. & Olmos, A. (2007) *Classificação indicativa na democracia*. São Paulo: Folha de S. Paulo, 9 fev., Cotidiano, pp. 6.
- Castro, D. (1999) *Governo quer criar censura para 16 anos*. São Paulo: Folha de S. Paulo, 06 nov., Ilustrada, pp. 4.
- Castro, D. (2000) *Ineficaz, portaria ressuscita símbolo da censura*. São Paulo: Folha de S. Paulo, 13 set., pp. E-4.
- (s/n) (2012) *Classificação indicativa, Guia Prático*. Brasília: Secretaria Nacional da Justiça.
- Christofoletti, L. (2003) *Temos a obrigação de elevar o nível da audiência, diz secretária*. São Paulo: Folha de S. Paulo, 24 set., pp. C-5.
- Gregori, J. (2006) 'Classificação indicativa e melhoria da qualidade da programação televisiva: dois problemas em aberto' in 'Classificação indicativa no Brasil: desafios e perspectiva' Chagas, C., Alarcon, A., Canela, G., Romão, J. (2006) *Manual da nova classificação indicativa*. Brasília: Secretaria Nacional de Justiça.
- Fidalgo, J. (2004) *Indicação ou censura?* São Paulo: Folha de S. Paulo, 5 dez., Ilustrada, pp. E-4.
- Folha de S. Paulo (1990) *Juristas criticam a portaria da censura*. São Paulo: Folha de S. Paulo, 30 nov., pp. A-4.

- (s/n) (1991) *Ética na TV*. São Paulo: Folha de S. Paulo, 14 fev., Opinião, pp. 1.
- (s/n) (1997, 1) *Emissoras aprovam restrições*. São Paulo: Folha de S. Paulo, 29 out. 1997, TV Folha, pp. 13.
- (s/n) (1997, 2) *Deputada quer debate*. São Paulo: Folha de S. Paulo, 29 out., TV Folha, pp. 13.
- (s/n) (1997, 3) *Juiz é contra fiscalização*. São Paulo: Folha de S. Paulo, 29 out., TV Folha, pp. 13.
- (s/n) (2000) *Censura enrustida*. São Paulo: Folha de S. Paulo, 15 nov. Opinião, pp. A-3.
- (s/n) (2004) *Cineastas discutem proibição ao acesso de jovens*. São Paulo: Folha de S. Paulo, 5 dez., Ilustrada, pp. E-4.
- (s/n) (2007) *Contra o abuso*. São Paulo: Folha de S. Paulo, 3 mar., Opinião, pp. A-3.
- Machado, A. (2000) *Produtores reagem a rigor classificatório*. São Paulo: Folha de S. Paulo, 18 fev., Ilustrada, pp. 10.
- Marthe, M. (2007) *Abaixo a tesoura*. São Paulo: Editora Abril. Revista Veja, 18 jul.
- Martins, I. (1990). *Falsa visão*. São Paulo: Folha de S. Paulo, 3 nov., pp. A-3.
- Mattos, L. (2000) *Emissoras esperam instruções do governo*. São Paulo: Folha de S. Paulo, 20 set., Ilustrada, pp. E-5.
- Mattos, S. (2005) *Mídia controlada: a história da censura no Brasil e no mundo*. São Paulo: Paulus, pp. 99-132.
- Melo, J. (1990) *Um conselho para a comunicação*. São Paulo: Folha de S. Paulo, 30 nov., pp. A-3.
- Michael, A. (2003) *Governo revê classificação de programas*. São Paulo: Folha de S. Paulo, 28 dez., Ilustrada, pp. E-4.
- Nercessian, S. (2007) *Controlar a realidade, e não a arte*. São Paulo: Folha de S. Paulo, 6 fev., Opinião, pp. A-3.
- Oliveira, W. (2000) *Censura enrustida*. São Paulo: Folha de S. Paulo, 16 nov., Painel do Leitor, pp. A-3.
- Scalzo, M. (1996) *Sexo e violência lideram queixas*. São Paulo: Folha de S. Paulo, 20 set., Acontece, pp. 7.

Sereza, H. (2000) *Governo estuda decretar código de ética*. São Paulo: Folha de S. Paulo, 14 fev., Ilustrada, pp. 7.

Simões, I. (1998) *Roteiro da intolerância: a censura cinematográfica no Brasil*. São Paulo, Senac., pp. 21-117.

Sousa, A. (2009) *Classificando no escuro*. São Paulo: Folha de S. Paulo, 20 set., Ilustrada, pp. E-1.

Ulhôa, R. (1990) *Governo cria censura por idade e horário para programa de TV*. São Paulo: Folha de S. Paulo, 23 out., pp. A-4.

CHAPTER FIVE

Rights and Duties: the interplay between Media Regulation and Journalist Practices

A Informação Diária de Horário Nobre de 2007 a 2011 na Avaliação Intercalar das Licenças dos Operadores Televisivos Privados (SIC e TVI) pela ERC - Entidade Reguladora para a Comunicação Social⁸²

Bruna Afonso

bruna.afonso@erc.pt

Entidade Reguladora para a Comunicação Social (ERC), Portugal

Vanda Calado

vandacalado@erc.pt

Entidade Reguladora para a Comunicação Social (ERC), Portugal

Vanda Ferreira

vandaferreira@erc.pt

Entidade Reguladora para a Comunicação Social (ERC), Portugal

Entre as missões definidas nos Estatutos do Conselho Regulador da ERC inclui-se a verificação do cumprimento dos fins genéricos e específicos da atividade dos operadores de televisão, bem como das obrigações fixadas nas respetivas licenças ou autorizações a eles atribuídas.

Nesta comunicação apresentamos as principais conclusões das avaliações quinquenais da ERC sobre a informação de horário nobre dos dois serviços de programas generalistas de acesso não condicionado livre de âmbito nacional, em concreto os operadores televi-

82 Artigo baseado na comunicação originalmente apresentada na Conferência Internacional Política e Regulação Mediática: Expandindo as Vozes e Iluminando os Silêncios, organizada pela Universidade do Minho, a 19 de julho de 2013, na sessão paralela 4 - Direitos e Deveres: a Interação entre a Regulação dos Media e as Práticas Jornalísticas.

sivos privados – SIC e TVI. O objeto de análise são os dois blocos informativos do horário nobre; o Jornal da Noite da SIC e o Jornal Nacional/Jornal das 8⁸³ da TVI.

Note-se que a avaliação intercalar não é aplicável aos serviços de programas televisivos cuja exploração assenta na via concessória, ou seja a RTP (cf. em particular o art.º 52.º da Lei da Televisão). Esta é objeto de escrutínio específico através dos mecanismos previstos na Lei e no próprio Contrato de Concessão do Serviço Público de Radiodifusão de 2008 e de auditorias anuais promovidas pela ERC. E também não se aplica aos serviços de programas televisivos sujeitos apenas a registo, nos termos dos art.ºs 13.º, n.º 8, e 19.º, da Lei da Televisão.

A comunicação corresponde ao acompanhamento do tratamento jornalístico daquelas matérias pelos telejornais de horário nobre tal como foram analisados pela Entidade Reguladora, entre 2007 e 2011, concentrando-se na apreciação do cumprimento das obrigações daqueles dois serviços de programas privados:

1. **A diversidade e o pluralismo:** temático, geográfico, de fontes de informação e de atores, de género, de instituições político-partidárias nas peças informativas;
2. **A separação entre informação e opinião,** a atribuição, identificação e confronto das fontes de informação; o respeito pelo **princípio do contraditório;**
3. **A representação de menores** (crianças e jovens em risco);
4. **O recurso a imagens e a discurso verbal violento** sem interesse jornalístico.

O processo de avaliação progressiva ou intercalar é definido pela Lei da Televisão e dos Serviços Audiovisuais a Pedido (Lei n.º 27/2007, de 30 de julho, alterada pela Lei n.º 8/2001, de 11 de abril). A Entidade Reguladora para a Comunicação Social tem esta atribuição pelo art.º 23.º, estando os prazos e a periodicidade da avaliação definidos pelo art.º 97.º e da mesma Lei da Televisão e dos Serviços Audiovisuais a Pedido e pelo art.º 24.º, n.º 2, da alínea i) dos Estatutos da ERC, aprovados pela Lei n.º 53/2005, de 8 de novembro.

83 O bloco informativo do horário nobre da TVI mudou de nome a 6 de maio de 2011, pelo que aparecem as duas designações; Jornal Nacional e Jornal das 8.

Uma das principais alterações introduzidas pela avaliação do cumprimento dos Deveres dos Operadores por parte da ERC na Avaliação Intercalar realizada a cada cinco anos resulta da análise sistemática das peças por amostra dos blocos noticiosos do horário nobre desde 2007.

As obrigações genéricas dos operadores televisivos privados em matéria de conteúdos estão identificadas no artigo 34.º, n.º 2 da Lei n.º 27 de 2007 e das obrigações substanciais no artigo 19.º da Lei n.º 32 de 2003 e 21.º da Lei n.º 27 de 2007. Tem-se também em consideração para esta análise indicadores que apreciam o definido na Lei em matéria de limites à liberdade de programação, ao respeito pela dignidade da pessoa humana, pelos direitos, liberdades e garantias fundamentais e o afastamento de elementos de programação que incitem ao ódio racial, xenofobia, religião, pertença política, orientação sexual ou gerado pelo sexo, pela orientação sexual ou pela deficiência. Considera-se também as obrigações quanto ao cumprimento das restrições quanto à emissão de conteúdos suscetíveis de prejudicar gravemente a livre formação da personalidade de crianças e adolescentes, designadamente os que contenham pornografia ou violência gratuita – artigos 24.º e 25.º da Lei n.º 32/2003 e 27.º da Lei n.º 27/2007. Através da Deliberação 19/CONT-TV/2011, de 5 de julho, a ERC definiu os critérios para a avaliação do incumprimento do disposto nos n.ºs 3 e 4 do artigo 27.º da Lei n.º 27/2007, em matéria de limites à liberdade de programação.

Da análise da informação diária de horário nobre dos dois operadores privados SIC e TVI, conclui-se pelo cumprimento generalizado das obrigações legais. Registou-se assim a conformidade entre os projetos editoriais e as memórias descritivas dos operadores privados apresentados à ERC e a prática daqueles operadores, aferida pelos blocos informativos diários das 20 horas. De seguida apresentamos a apreciação dos vários deveres dos operadores televisivos através da análise dos blocos noticiosos de horário nobre, por tópicos.

Pluralismo e Diversidade

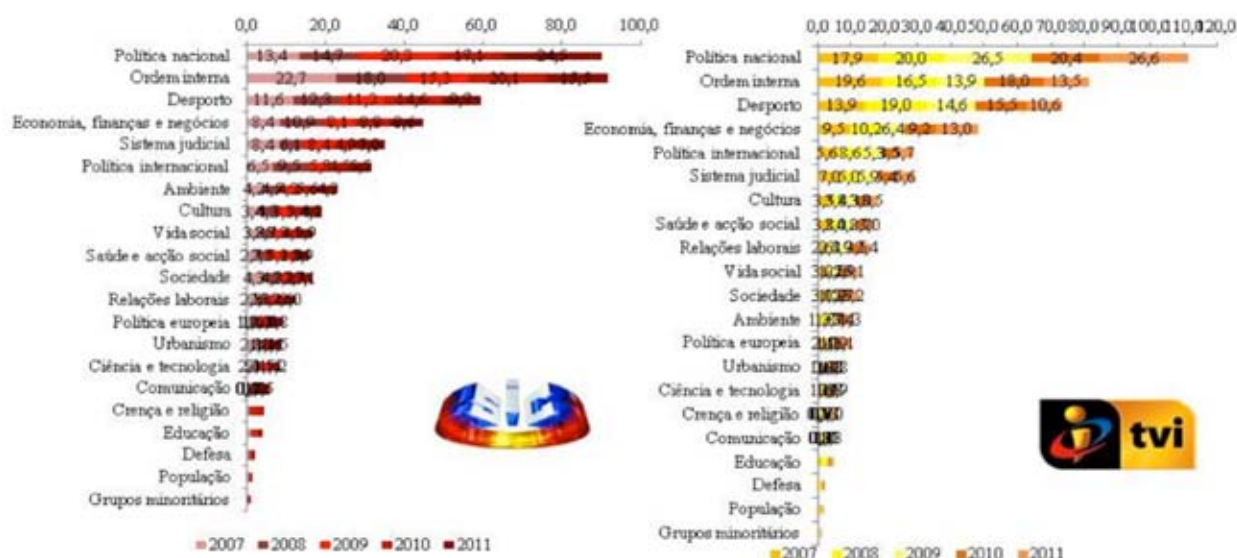
São deveres legais dos operadores televisivos, nomeadamente da SIC e da TVI: *“Assegurar a difusão de uma informação que respeite o pluralismo, o rigor e a isenção;”, de acordo com as alíneas b) do n.º 2 do art.º 34.º da Lei da Televisão e dos Serviços Audiovisuais a Pedido – n.º 27/2007, de 30 de julho alterada pela Lei n.º 8/2011, de 11 de abril e “c) Promover a cidadania e a participação democrática e respeitar o pluralismo político, social e cultural”.*

Diversidade temática

Entende-se que a verificação da heterogeneidade dos *temas* abordados nos conteúdos emitidos nos noticiários da SIC, o que inclui a variedade de enfoques escolhidos para reportar acontecimentos e problemáticas é essencial para proceder à avaliação da diversidade da sua informação diária. Com efeito, considerando que a informação da SIC e da TVI generalistas deverão ter carácter diverso e abrangente parte-se da premissa de que os seus serviços noticiosos serão tão mais plurais quanto maior for a diversidade de *temas* e assuntos neles abrangidos. Tendo por base 21 grandes categorias *temáticas*⁸⁴ (que, por sua vez, se subdividem num total de 183 subcategorias de análise, designadas *subtemas*), operacionalizou-se o entendimento que o regulador faz do conceito de diversidade, expresso na lei, aplicado à informação, neste caso na sua dimensão *temática*.

A análise permitiu verificar que as referidas 21 categorias *temáticas* estiveram sempre presentes – exceto em 2007, quando não se regista a presença de uma das categorias *temáticas*: *grupos minoritários*. Ao nível da variedade de *temas* identificados, 2008 é o mais diverso. Já nos *subtemas*, 2011 é o que apresenta maior diversidade.

FIG. 1 TEMAS DOMINANTES DAS PEÇAS POR ANO (2007 A 2011)



Nota: Total de peças emitidas e analisadas no Jornal da Noite da SIC em 2007, 2008, 2009, 2010 e 2011 = 819, 1492, 1468, 1234 e 1253. Em 2007, a amostra é composta pelos meses de junho a dezembro. Valores em percentagem. Os valores que no total dos cinco anos perfazem menos de 1%

Nota: Total de peças emitidas e analisadas no Jornal Nacional/Jornal das 8 da TVI em 2007, 2008, 2009, 2010 e 2011 = 797, 1220, 1287, 1280 e 1441. Em 2007, a amostra é composta pelos meses de junho a dezembro. Valores em percentagem. Os valores que no total dos cinco anos perfazem menos de 1%

84 A definição dessas categorias da análise foi iniciada em 2006, através de um trabalho exploratório dos alinhamentos dos noticiários, e estabilizada nas análises apresentadas nos Relatórios de Regulação referentes aos anos de 2007 a 2010 (e também no de 2011, que será divulgado durante o primeiro semestre de 2012).

Assim, a ERC concluiu que os dois serviços noticiosos de horário nobre dos operadores privados foram diversos na medida em que variaram o enfoque *temático* utilizado para reportar os acontecimentos/problemáticas noticiadas nos seus alinhamentos.

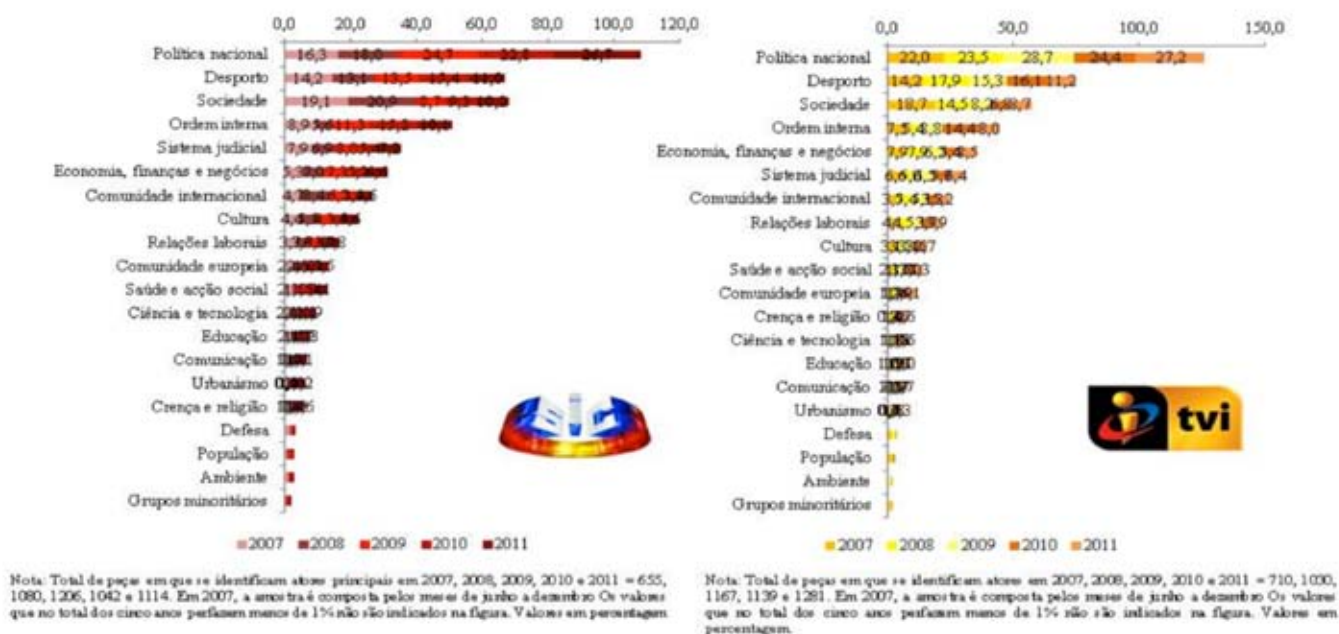
Há no entanto um predomínio de três *temas* de 2007 a 2011: *política nacional, ordem interna* e *desporto* (com predomínio de acontecimentos futebolísticos) nos dois operadores que o regulador entende arriscar o cumprimento da obrigação de diversidade temática. Em paralelo, há uma escassez de peças sobre os *temas crença e religião, população, grupos minoritários* e *educação* na SIC e na TVI, apesar do compromisso declarado por este último operador em destacar a *educação*. Em ambos os operadores, a cobertura da *crença e religião* é quase exclusivamente dedicada ao *cristianismo católico*; os *grupos minoritários* e a *população, à imi/emigração*, minorias étnicas e culturais e o *desporto*, quase na totalidade ao *futebol*.

Em ambos os operadores verificou-se uma reduzida diversidade religiosa, dada a escassez de peças sobre temas relacionados com *crenças e religião*, o predomínio do *cristianismo católico*, em paralelo à representação da segunda religião mais frequente – a islâmica, associada a *conflitos armados* em países do Médio Oriente pode promover a propagação de representações estereotipadas.

Diversidade de protagonistas/atores principais

Outra dimensão assumida como essencial na avaliação da diversidade e do pluralismo informativo é a verificação da heterogeneidade de *atores* identificados como protagonistas da informação, por se considerar que os serviços noticiosos de uma televisão generalista, verdadeiramente diversa, devem refletir a multiplicidade de grupos sociais existentes.

Em termos metodológicos, a análise da diversidade de *atores* assemelha-se à da diversidade de *fontes* de informação, tendo sido definidas 20 áreas de pertença do *atores*, categorias que englobam 163 subcategorias que identificam, a um nível micro, os próprios *protagonistas*. À semelhança do que se verificou nos pontos anteriores, observa-se que as 20 categorias de *atores* de análise estão representadas nos cinco anos, embora as três mais frequentes protagonizem quase metade ou mesmo mais de 50 por cento das peças em cada um dos anos avaliados.

FIG. 2 ÁREAS QUE PERTENCEMOS *PROTAGONISTAS* DAS PEÇAS POR ANO (2007 A 2011)

Considerando a diversidade dos atores principais constata-se que, ao nível das grandes categorias, na SIC, a amostra de 2007 é a que revela maior diversidade, por oposição a 2011, que denota menor diversidade. Em termos de subcategorias de *atores*, inversamente, 2011 é mais diverso e 2010 apresenta menor diversidade. Já na TVI, é na amostra de 2011 que se encontra maior diversidade, por oposição à de 2009, que revela a menor. Em termos de subcategorias de *atores*, a amostra de 2007 é a mais diversa e a de 2010 a que apresenta menor diversidade.

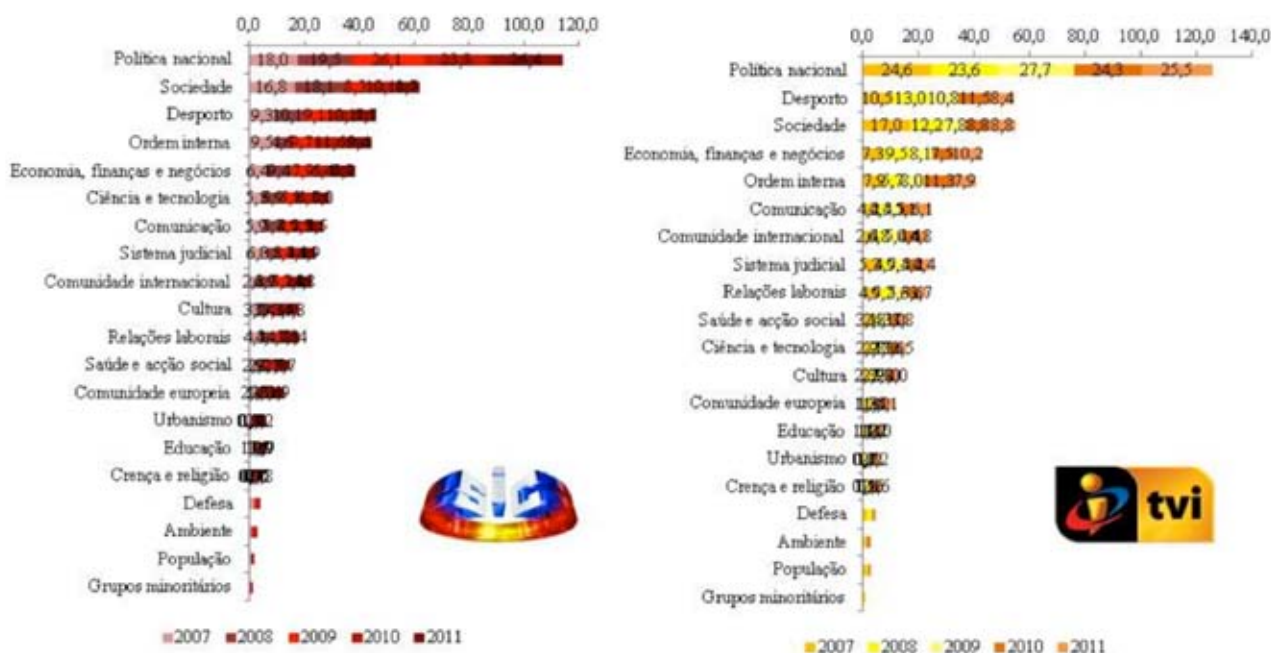
Os *protagonistas* mais frequentes na SIC e na TVI estão também concentrados em três contextos de proveniência, o que pode comprometer a diversidade e provocar um decréscimo do rigor. Os *protagonistas* da *política nacional* são sobretudo, no Jornal da Noite da SIC, o *Primeiro-ministro*, o *Presidente da República*, alguns ministros e os *secretários-gerais e presidentes dos partidos* e, no Jornal Nacional/Jornal das 8 da TVI, o líder da oposição ao Governo, alguns ministros, o *primeiro-ministro* e o *Presidente da República*; seguidos pelo *desporto*, em ambos os operadores, através dos treinadores e futebolistas. Tanto na SIC como na TVI, a terceira categoria de *protagonistas* são da área *sociedade*, e a quarta, da *ordem interna*, sendo que alguns *atores* antes categorizados na *sociedade* como *cidadãos comuns* passaram a sê-lo na *ordem interna*, como *vítimas*. Outros *protagonistas* da *ordem interna* mais presentes são representantes de forças de segurança; agentes da PSP, PJ e GNR. Só na TVI, os *protagonistas* da *ordem interna* são também predominantes através da representação de *suspeitos de crimes e atos ilícitos*.

Diversidade de fontes de informação

A identificação da origem da informação é – nas práticas jornalísticas – , uma das formas essenciais de garantir o rigor informativo, ao atribuir as *fontes* e assim permitir que os recetores da informação a possam interpretar de acordo com a sua proveniência. A verificação da atribuição das *fontes* de informação é essencial, tanto para avaliar o rigor como a diversidade informativa nas peças jornalísticas a que os operadores se encontram sujeitos. Isto porque se considera que a diversificação das entidades/pessoas que fornecem informação é fundamental para que as peças jornalísticas sejam, elas próprias diversas.

Quanto à diversidade da origem da informação recorreu-se a um total de 20 categorias de análise, definidas como modo de operacionalização do conceito de diversidade. Considera-se que essas 20 categorias de análise de *fontes* de informação, que na sua base tem 143 subcategorias mais específicas, incorporam o conceito na medida em que permitem identificar a proveniência da informação no conteúdo manifesto das peças das edições do quinquénio 2007-2011. Refira-se que na avaliação efetuada foi identificada apenas a origem da *fonte* dominante de cada peça, isto é, a que mais contribui para a matéria reportada.

FIG. 3 ÁREAS A QUE PERTENCEM AS FONTES DE INFORMAÇÃO PRINCIPAIS DAS PEÇAS POR ANO (2007 A 2011)



Nota: Total de peças em que se identificam fontes de informação em 2007, 2008, 2009, 2010 e 2011 = 579, 1076, 1150, 986 e 1055. Em 2007, a amostra é composta pelos meses de junho a dezembro. Valores em percentagem. Os valores que no total dos cinco anos perfazem menos de 1% não são indicados na figura.

Nota: Total de peças em que se identificam fontes de informação em 2007, 2008, 2009, 2010 e 2011 = 617, 1029, 1106, 1083 e 1210. Em 2007, a amostra é composta pelos meses de junho a dezembro. Valores em percentagem. Os valores que no total dos cinco anos perfazem menos de 1% não são indicados na figura.

A ERC identificou, em ambos operadores, um predomínio da proveniência das *fontes de informação* das áreas da *política nacional*, da *sociedade* – a segunda área de *fontes* mais consultada na SIC e a terceira mais consultada na TVI – e do *desporto* (nomeadamente do *futebol*), em terceiro lugar na SIC e segundo na TVI. Em concreto, estas *fontes de informação* foram as mais consultadas em 40 a 55 por cento das peças analisadas de ambos os operadores privados. A *ordem interna* foi a quarta principal área de proveniência das *fontes de informação* da SIC e a *economia, finanças e negócios*, a da TVI.

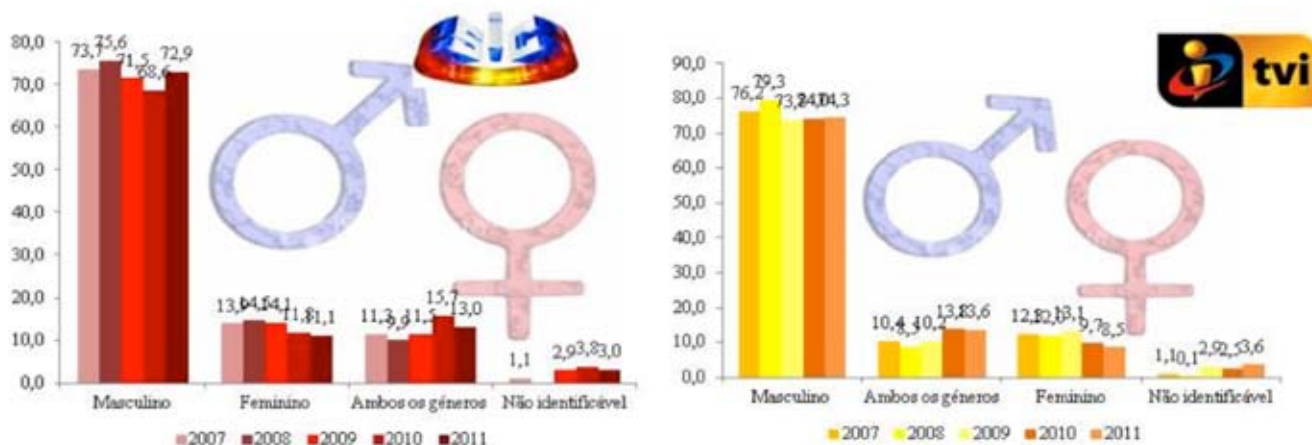
Tendo em consideração as grandes categorias de *fontes de informação*, no Jornal da Noite da SIC, 2007 foi o ano de maior diversidade, por oposição a 2009 e a 2011, que revelaram menor diversidade. No Jornal Nacional/Jornal das 8 da TVI, foi em 2010 que houve maior diversidade, por oposição a 2007, o ano de menor diversidade nas *fontes de informação*.

A análise permitiu verificar que as peças da informação diária da SIC e da TVI tiveram, quase sempre, como *fontes* de informação dominantes entidades/pessoas oriundas das 20 áreas de proveniência. A maior diversidade nas grandes categorias de *fontes* de informação, na SIC, ocorreu em 2007, por contraste com 2009 e 2011. Na TVI, ao nível das grandes categorias, é em 2010 que se encontra maior diversidade, por oposição a 2007, ano de menor diversidade.

Diversidade de género

A representação de *atores* por *género* é outro aspeto legalmente considerado na definição da diversidade e do pluralismo informativo, isto é, as matérias noticiadas, sempre que a realidade o justifique, devem refletir a existência de protagonistas de ambos os *géneros*. Para se inferir acerca da diversidade de *género* na informação diária de horário nobre da SIC e da TVI a ERC considerou que seria pertinente analisar de forma sistemática, com base na variável *género* dos *atores* principais, as peças representativas dos anos avaliados.

FIG. 4 GÉNERO DOS PROTAGONISTAS DAS PEÇAS POR ANO (2007-2011)



Nota: Total de peças em que se identificam atores em 2007, 2008, 2009, 2010 e 2011 = 655, 1080, 1206, 1042 e 1114. Em 2007, a amostra é composta pelos meses de junho a dezembro. Valores em percentagem.

Nota: Total de peças em que se identificam atores em 2007, 2008, 2009, 2010 e 2011 = 710, 1030, 1167, 1139 e 1281. Em 2007, a amostra é composta pelos meses de junho a dezembro. Valores em percentagem.

A ERC considerou que, apesar de se verificar a presença dos dois géneros, há um predomínio do *masculino* em ambos os operadores, entre 70 e 73 por cento dos conteúdos dos telejornais de horário nobre que foram analisados. A ERC alertou nesta Avaliação Intercalar para o risco da promoção de estereótipos, por uma lado, através das representações dos homens, sobretudo na condição de membros do Governo, presidentes e secretários-gerais dos partidos políticos e de treinadores e futebolistas – o que está diretamente relacionado com o predomínio dos *subtemas política nacional* e *desporto* na SIC e na TVI e, por outro lado, das mulheres, como *vítimas* ou *mães*, na SIC e como *cidadãs comuns* (muitas vezes sem identificação pelo nome), na TVI.

Diversidade geográfica

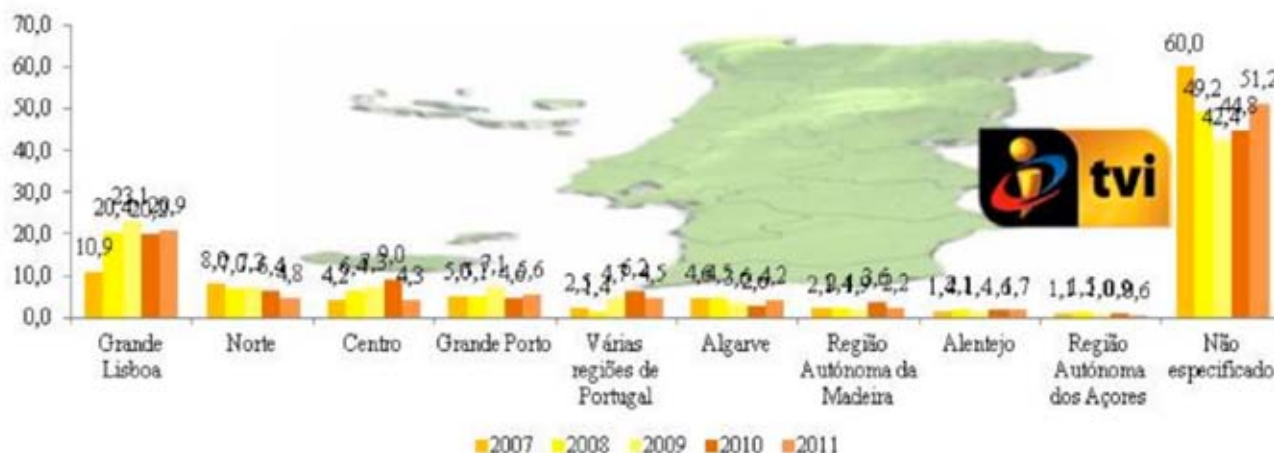
A operacionalização do conceito diversidade da informação também compreende a diversificação das áreas geográficas cobertas pelas peças jornalísticas analisadas, isto é, quanto mais regiões do país e/ou do mundo são especificadas como local dos acontecimentos e problemáticas reportadas maior a diversidade geográfica da informação.

A avaliação dessa dimensão foi concebida distinguindo dois níveis de identificação geográfica: nacional (considerando a divisão do país em oito áreas geográficas – *Grande Lisboa*, *Norte*, *Centro*, *Grande Porto*, *Algarve*, *Alentejo*, *Região Autónoma da Madeira* e *Região Autónoma dos Açores* – e, no caso das peças que remetem para mais do que uma

região, considerando a categoria *várias regiões de Portugal*); internacional (considerando uma categorização por continentes: *européu, e americano, africano, asiático, Oceânia*). Nos casos em que uma peça jornalística se reporte a uma região de Portugal e, em simultâneo, a um ou vários países de outro continente, a análise permite identificar essa diversidade através da classificação de ambas as variáveis *local de ação em território nacional e país estrangeiro onde decorre a ação*.



Nota: Total de peças em que se identifica um local de ação em território nacional em 2007, 2008, 2009, 2010 e 2011 = 673, 1188, 1193, 1015 e 1048. Em 2007, a amostra é composta pelos meses de junho a dezembro. Valores em percentagem.



Nota: Total de peças em que se identifica um local de ação em território nacional em 2007, 2008, 2009, 2010 e 2011 = 713, 1055, 1105, 1096 e 1189. Em 2007, a amostra é composta pelos meses de junho a dezembro. Valores em percentagem.

A ERC registou, na informação de horário nobre dos operadores privados, nos cinco anos, analisados a existência de diversidade geográfica na medida em que cobriram todas as regiões do território nacional.

Um traço comum à informação de horário nobre dos operadores privados quando identificam o local do acontecimento ou de problemáticas é a representação dominante da *Grande Lisboa* (e, na SIC, também do *Norte*, e, na TVI, também do *Norte*, *Centro* e *Grande Porto*, dependendo do ano) em detrimento do *Alentejo*, do *Algarve* e das *Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira*, com presenças residuais. Em relação à *Grande Lisboa*, tal verifica-se, porque a cobertura jornalística segue tendencialmente acontecimentos relacionados com atividades partidárias, da Assembleia da República e competições futebolísticas da Primeira Liga; os jogos de futebol do Sport Lisboa e Benfica e do Sporting Clube de Portugal. Na região *Norte* destacam-se os do Futebol Clube do Porto.

As peças jornalísticas que não especificam o local dos acontecimentos ou de problemáticas, correspondem, na SIC, em 2007 e 2008, a mais de 60 por cento da amostra analisada, o que se altera nos três anos seguintes em que essa percentagem desce para cerca de 40 por cento – e na TVI, em 2007, mais de 60 por cento não o fazem descendo, em 2008 e 2011, para 50 por cento e, em 2009 e 2010, para cerca de 40 por cento.

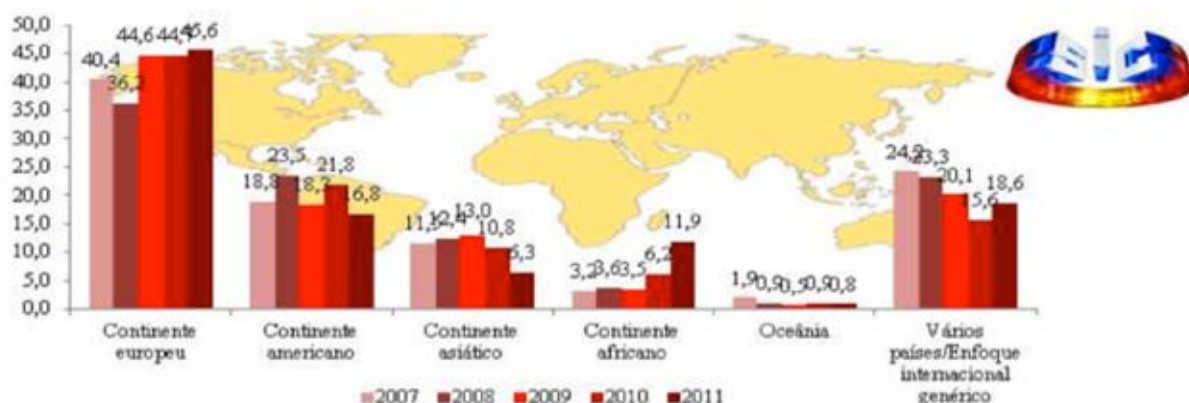
No respeito à escala internacional, a ERC conclui que, entre 75 e 78 por cento das peças sobre acontecimentos em outros países, especificam o local de ação e que, ambos os operadores, dão mais tempo da sua informação diária de horário nobre aos acontecimentos ocorridos no *continente europeu* (sobretudo em Espanha e no Reino Unido) e no *continente americano*, ainda que este último a alguma distância do primeiro, em ambos os operadores. Verificou-se pelo contrário, uma reduzida presença de países da CPLP, além do Brasil (e só na SIC) e de Portugal, nos dois operadores.

Verificou-se ainda que a maioria das peças (entre 35 a 46 por cento) reporta acontecimentos/problemáticas que têm lugar em países do *continente europeu*, sobretudo da União Europeia. Embora a informação da SIC e da TVI remeta tendencialmente para diferentes países deste continente, verifica-se que privilegia sobretudo matérias relativas a *Espanha* e ao *Reino Unido*. Apesar das diferenças relativas aos cinco anos avaliados, *Alemanha*, *França* e *Itália* surgem também entre os países mais destacados nos telejornais de horário nobre dos operadores privados.

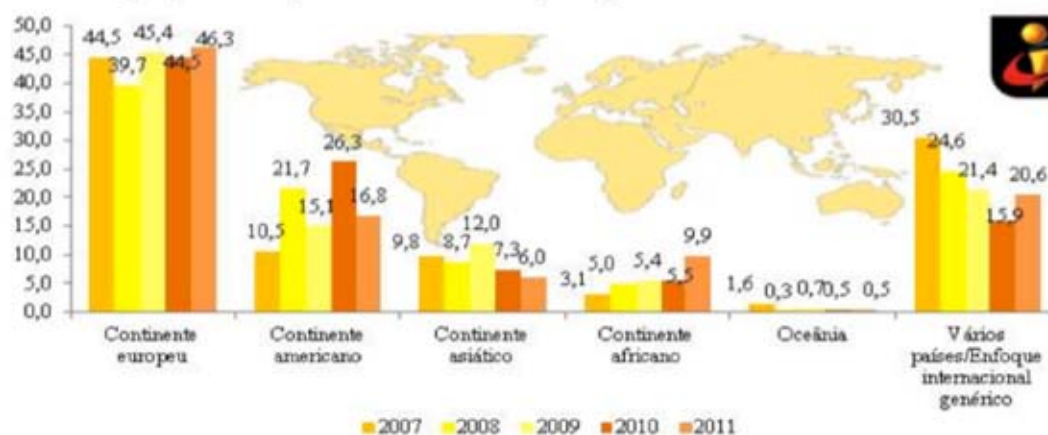
O *continente americano* é a segunda área geográfica internacional mais presente nas peças analisadas, sobretudo pela presença do *Brasil* e dos *Estados Unidos da América*. Como especificidade de 2010, note-se que a representação do *continente americano* no Jornal da Noite também resulta do destaque conferido à cobertura de acontecimentos relacionados com duas catástrofes naturais, o sismo no Haiti e o acidente que soterrou um grupo de mineiros no Chile.

Comparativamente às restantes categorias geográficas em análise, verifica-se que o *continente africano*, mas sobretudo a *Oceânia*, surgem num número diminuto de peças da informação de horário nobre da SIC e da TVI.

FIG. 6 CONTINENTES ONDE DECORRE A AÇÃO DAS PEÇAS POR ANO (2007 A 2011)



Nota: Total de peças em que se identifica um local de ação em território internacional em 2007, 2008, 2009, 2010 e 2011 = 314, 549, 547, 454 e 489. Em: amostra é composta pelos meses de junho a dezembro. Valores em percentagem.



Nota: Total de peças em que se identifica um local de ação em território internacional em 2007, 2008, 2009, 2010 e 2011 = 256, 378, 425, 422 e 588. Em: amostra é composta pelos meses de junho a dezembro. Valores em percentagem.

Diversidade política

O princípio do pluralismo encontra-se expresso na Lei da Televisão e dos Serviços Audiovisuais a Pedido⁸⁵, que estabelece, no artigo 9.º, n.º 1, alínea c), que “[c]onstituem fins da atividade de televisão, consoante a natureza, a temática e área de cobertura dos serviços televisivos disponibilizados, [p]romover a cidadania e a participação democrática e respeitar o **pluralismo político**, social e cultural”.

A avaliação da diversidade política no âmbito da informação diária é verificada a partir de um vasto conjunto de indicadores, dos quais resultam dados objetiváveis.

A ERC deliberou verificar-se o cumprimento da diversidade político-partidária através da presença do *Governo*, da *Presidência da República* e dos partidos presentes na Assembleia da República, por esta ordem, na SIC; e do *Governo*, do maior partido da oposição – *PS* ou *PSD* (conforme os anos analisados) e da *Presidência da República*, na TVI, em contraponto à reduzida presença dos partidos sem assento parlamentar, nos dois operadores.

Outra obrigação a que a SIC e a TVI se encontram sujeitas é a de abranger a diversidade e o pluralismo político existentes nos conteúdos que emite, nomeadamente nos informativos diários, uma vez que um dos objetivos centrais da informação é refletir com objetividade a realidade reportada.

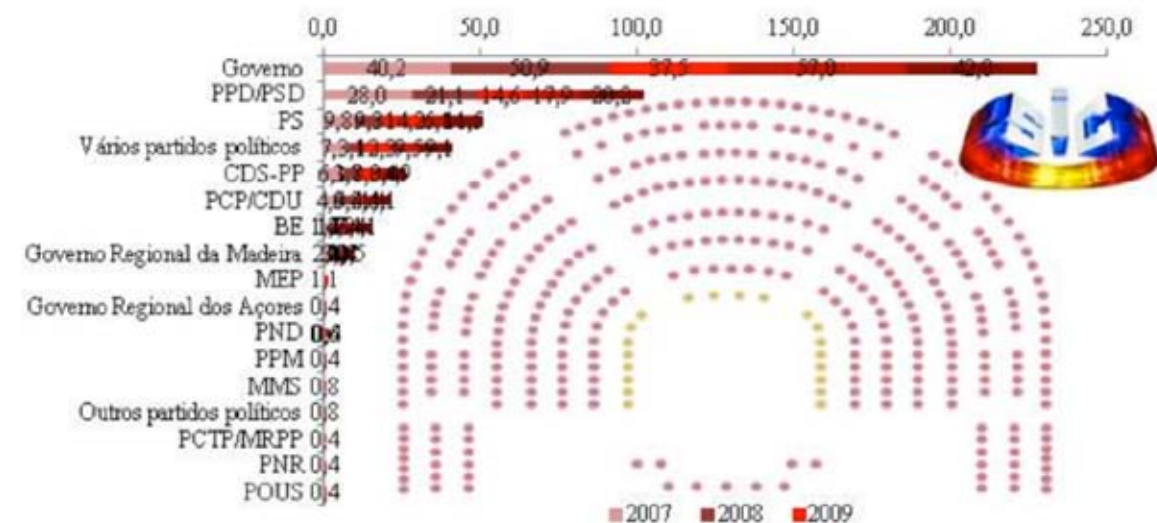
Para a avaliação da diversidade política nas peças do *Jornal da Noite* e do *Jornal Nacional/Jornal das 8* mobilizou-se a variável *pertença político-partidária* dos protagonistas das peças. Como categorias de análise foram retidas as designações dos partidos políticos (com e sem representação parlamentar), bem como o *Governo nacional* e os das *Regiões Autónomas da Madeira* e dos *Açores*.

Da análise efetuada verifica-se que os representantes do *Governo* (nacional) estão presentes como *protagonistas* em cerca de metade das peças analisadas na TVI - nas peças de 2007 e 2008 em que foram identificados *atores* da área *política nacional*, rondam os 40 por cento em 2010 e 2011 e os 35 por cento em 2009 - e em mais de metade das peças analisadas na SIC de 2008 e 2010 em que foram identificados *atores políticos nacionais*, rondando os 40 em 2007 e 2011. A diminuição da presença do *Governo* em 2009 surge em paralelo com o aumento da representação dos partidos políticos com representação parlamentar, num ano marcado pela cobertura jornalística de eleições legislativas, autárquicas e europeias, em que o *Jornal da Noite* o *Jornal Nacional/Jornal das 8* deram mais protagonismo às ações dos partidos candidatos do que às atividades governamentais.

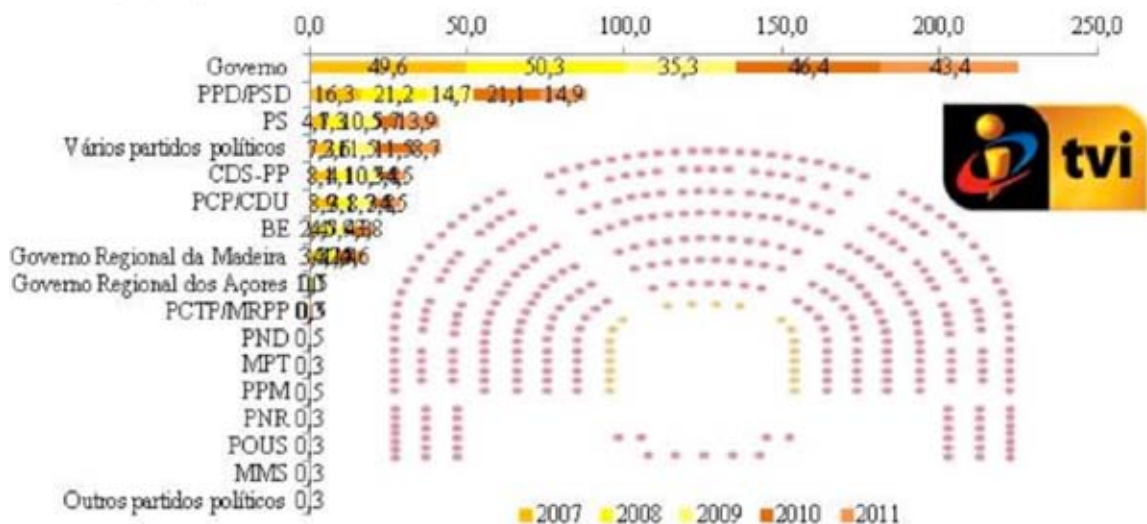
⁸⁵ Lei da Televisão e dos Serviços Audiovisuais a Pedido, aprovada pela Lei n.º 27/2007, de 30 de julho, e alterada e republicada em anexo à Lei n.º 8/2011, de 11 de abril.

Os protagonistas políticos nacionais que surgem mais frequentemente são membros do Governo, como *ministros* e *Primeiro-ministro*, e membros dos partidos políticos, como *secretários-gerais* e *presidentes dos partidos* e *cabeças de lista*, neste último caso, com especial incidência em 2009, ano de eleições. O *Presidente da República* surge também como *ator principal* de um número significativo de peças.

FIG. 7 PERTENÇA POLÍTICO-PARTIDÁRIA DOS PROTAGONISTAS POLÍTICOS NACIONAIS POR ANO (2007 A 2011)



Nota: Total de peças com pertença político-partidária identificada dos atores políticos nacionais em 2007, 2008, 2009, 2010 e 2011 = 82, 161, 261, 179 e 243. Em 2007, a amostra é composta pelos meses de junho a dezembro. Valores em percentagem.



Nota: Total de peças com pertença político-partidária identificada dos atores políticos nacionais em 2007, 2008, 2009, 2010 e 2011 = 123, 193, 286, 209 e 288. Em 2007, a amostra é composta pelos meses de junho a dezembro. Valores em percentagem.

Rigor e Independência

Este ponto debruça-se sobre os objetivos da regulação previstos no artigo 7.º, alínea d) dos Estatutos da ERC, “Assegurar que a informação fornecida pelos prestadores de serviços de natureza editorial se pauta por **critérios de exigência e rigor jornalísticos, efetivando a responsabilidade editorial perante o público em geral** dos que se encontram sujeitos à sua jurisdição, caso se mostrem violados os princípios e regras legais aplicáveis”.

Corresponde à verificação da Lei da Televisão (Lei n.º 27/2007, de 30 de julho), atento, sobretudo, o artigo 9.º, que estabelece como fins da atividade de televisão, “consoante a natureza, a temática e a área de cobertura dos serviços televisivos disponibilizados”, a promoção do “exercício do direito de informar, de se informar e de **ser informado, com rigor e independência**, sem impedimentos nem discriminações” (alínea b) do n.º 1). Acresce que a alínea b) do n.º 2 do artigo 34.º estabelece que constitui, entre outras, obrigação geral de “todos os operadores de televisão que explorem serviços de programas televisivos generalistas, de cobertura nacional”, “[a]ssegurar a difusão **de uma informação que respeite o pluralismo, o rigor e a isenção.**”

Aplica-se, de igual modo, o disposto no Estatuto do Jornalista (Lei nº 1/99, de 13 de janeiro, alterado pela Lei n.º 64/2007, de 6 de novembro), sendo de destacar os “deveres fundamentais dos jornalistas” referidos no artigo 14.º deste diploma, sobretudo as suas alíneas a), d) e e) do n.º 1, e a sua alínea c) do n.º 2, que estabelecem, respetivamente, o dever do jornalista de “[i]nformar com rigor e isenção, rejeitando o sensacionalismo e demarcando claramente os factos da opinião”; de “respeitar a orientação e os objetivos definidos no estatuto editorial do órgão de comunicação social para que trabalhem”; de “procurar a diversificação das suas fontes de informação e ouvir as partes com interesses atendíveis nos casos de que se ocupem”; e, finalmente, o dever de “abster-se de formular acusações sem provas e respeitar a presunção da inocência”. Na apreciação dos deveres acima referidos, podem ainda ser chamados à colação os dez princípios éticos vertidos no Código Deontológico dos Jornalistas, aprovado em 4 de maio de 1993, em Assembleia Geral do Sindicato dos Jornalistas.

Separação entre informação e opinião

Aplica-se, o disposto no Estatuto do Jornalista (Lei n.º 1/99, de 13 de janeiro, alterado pela Lei n.º 64/2007, de 6 de novembro), sendo de destacar os “deveres fundamentais dos jornalistas” referidos no artigo 14.º deste diploma, sobretudo as suas alíneas a) e f) do n.º 1, que estabelecem, respetivamente, o dever do jornalista de “[i]nformar com rigor e isenção, rejeitando o sensacionalismo e **demarcando claramente os factos da opinião**”; e de “**identificar, como regra, as suas fontes de informação, e atribuir as opiniões recolhidas aos respetivos autores**”.

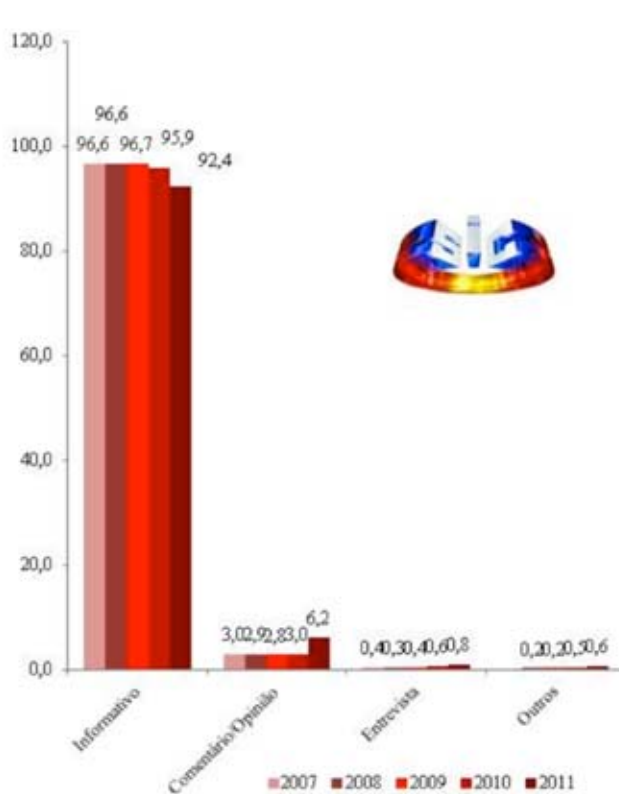
Assim, a ERC assume que uma das condições para que a informação seja rigorosa é que haja uma clara identificação dos trabalhos jornalísticos com *registo informativo* e da *opinião*. A possibilidade dada aos públicos é a de que possam distinguir a função informativa da disponibilização de tempo de emissão à divulgação das posições e comentários de terceiros. Quanto mais evidente for a diferenciação entre esses conteúdos no alinhamento de um noticiário, maior o contributo para o rigor, pois permite ao telespetador ter consciência da sua proveniência.

No quinquénio avaliado, as peças do Jornal da Noite e do Jornal Nacional/Jornal das 8 analisadas nas amostras anuais permitiram verificar que, tendencialmente, há uma clara demarcação entre os conteúdos *informativos* e os espaços de *comentário/opinião*. Geralmente essa demarcação é realizada pelo próprio pivô que identifica os espaços de análise e *opinião* e os seus interlocutores como comentadores, distinguindo os residentes (isto é, aqueles que fazem comentários cumprindo uma regularidade, geralmente uma vez por semana⁸⁶) e os que veiculam a sua *opinião* de forma pontual, quase sempre na qualidade de especialistas, a propósito de diferentes matérias da atualidade.

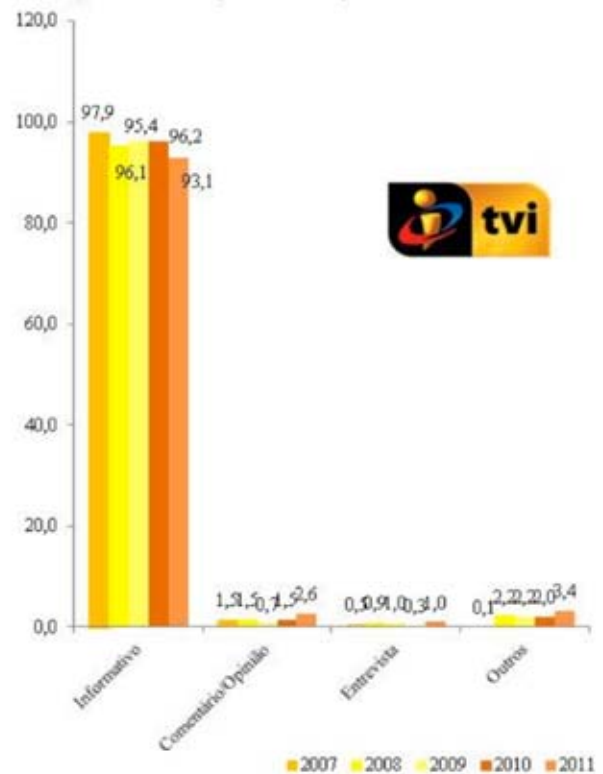
Apesar da tendência para que a informação e a opinião estejam claramente identificadas, deve referir-se que, pontualmente, surgem dificuldades em distinguir as *entrevistas* (género *informativo*) dos *comentários*. Observou-se que essa indistinção resulta, sobretudo, da ausência da identificação da condição em que se apresenta o interlocutor do pivô.

⁸⁶ No quinquénio 2007-2011 foram identificados alguns comentadores residentes nas amostras do Jornal da Noite: o jornalista e editor de Economia da SIC José Gomes Ferreira foi identificado como comentador nas cinco amostras analisadas; o jornalista da SIC Nuno Rogeiro surge como comentador político em peças da amostra de 2008; o jornalista e atual diretor da SIC Notícias António José Teixeira foi identificado como comentador na amostra de 2009; as amostras de 2010 e 2011, por sua vez, são marcadas pela presença do comentador Miguel Sousa Tavares, o que justifica o maior número de peças de comentário identificadas nesse período. Além desses, também fizeram comentários com alguma regularidade o comentador Francisco Moita Flores (sobretudo a propósito de assuntos relacionados com criminalidade e justiça) e o comentador Rui Santos (em assuntos sobre desporto, sobretudo futebol). Refira-se que este jornalista também é comentador no programa de análise desportiva Tempo Extra, da SIC Notícias.

FIG. 8 REGISTO JORNALÍSTICO DAS PEÇAS POR ANO (2007 A 2011)



Nota: Total de peças emitidas e analisadas no Jornal da Noite da SIC em 2007, 2008, 2009, 2010 e 2011 = 819, 1492, 1468, 1234 e 1253. Em 2007, a amostra é composta pelos meses de junho a dezembro. Valores em percentagem.

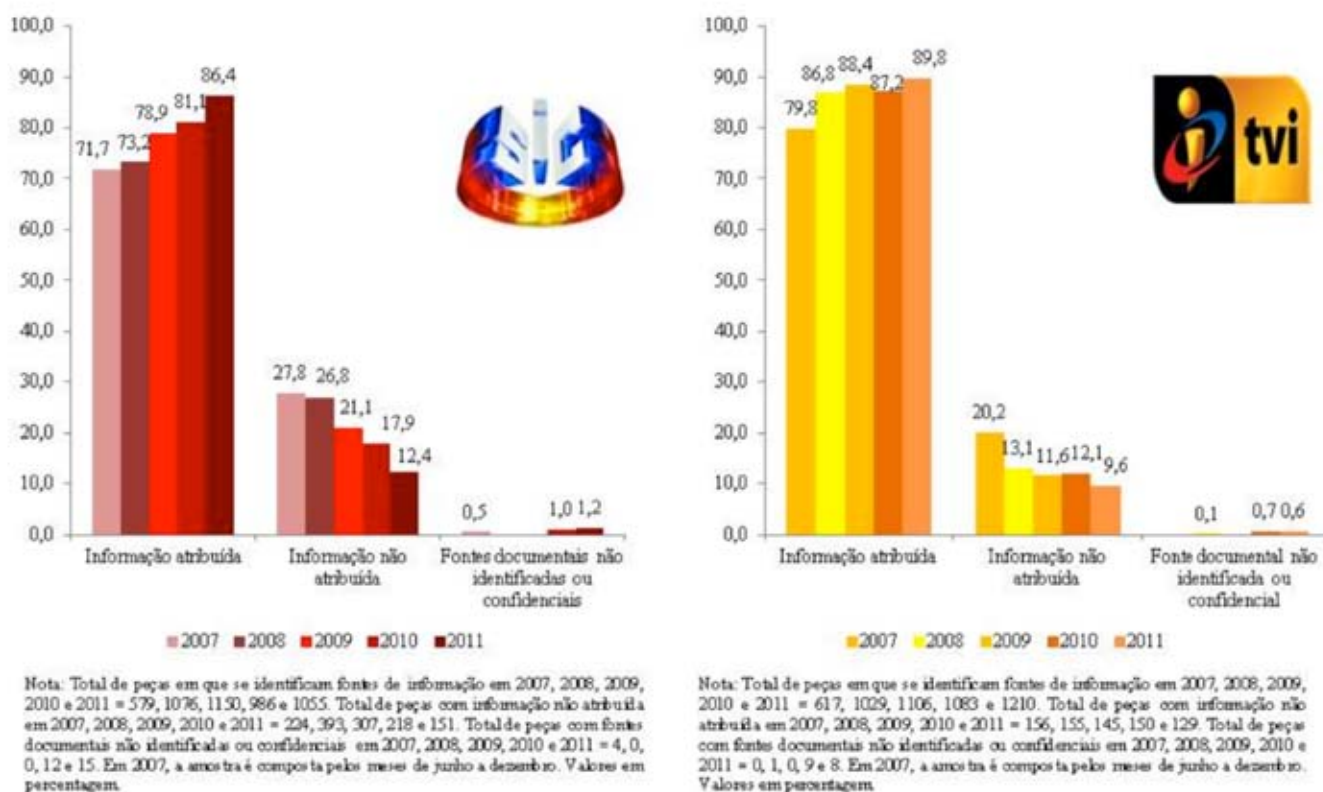


Nota: Total de peças emitidas e analisadas no Jornal Nacional/Jornal das 8 da TVI em 2007, 2008, 2009, 2010 e 2011 = 797, 1220, 1287, 1280 e 1441. Em 2007, a amostra é composta pelos meses de junho a dezembro. Valores em percentagem.

Atribuição da Informação

A análise da forma como as fontes de informação são identificadas nas peças analisadas é fundamental para proceder à avaliação do operador em relação à obrigação de rigor informativo. A percepção de que essa é uma análise fundamental decorre do facto das fontes de informação serem o veículo que transporta a matéria noticiosa associada aos acontecimentos e problemáticas narradas nas peças, isto é, o rigor da matéria noticiosa está diretamente relacionado com a identificação da origem da sua informação, sendo que esta é tanto mais rigorosa quanto mais explícita for a sua origem. Deste modo, recorreu-se à análise da variável fontes dominantes das peças para identificar as que têm informação atribuída, ou seja, aquelas em que o operador explicitou as fontes de informação consultadas, e as peças com informação não atribuída, isto é, aquelas em que não o fez.

FIG. 9 IDENTIFICAÇÃO DAS FONTES DE INFORMAÇÃO DAS PEÇAS POR ANO (2007 A 2011)



Conclui-se que, na **SIC**, entre 72 a 86 por cento das peças dos cinco anos analisados têm *informação atribuída*, ou seja, explícita pelo menos uma das *fontes* de informação consultadas. Há mesmo uma tendência para uma mais frequente atribuição das *fontes* de informação entre 2007 e 2011 em ambos os telejornais de horário nobre dos operadores privados generalistas. Na **TVI**, a ERC concluiu que entre 80 a 90 por cento das peças explícita pelo menos uma das *fontes* de informação consultadas e que esta é uma tendência crescente, sendo 2011 o ano que revela maior representação relativa de peças com *fontes* identificadas.

As *fontes de informação não identificadas* surgem sobretudo em peças sobre *acontecimentos ou problemáticas das áreas temáticas de ordem interna (acidentes e catástrofes naturais* na SIC e TVI e também *crimes e violência* na TVI) e *desporto* (cobertura de jogos de futebol em que se refere o desempenho de treinadores e de futebolistas), sem se identificar qualquer *fonte*.

A referência explícita a *fontes confidenciais*, tendo em conta o direito à proteção excepcional da sua identidade revelou-se residual tanto na SIC como na TVI.

Apesar de a regra profissional ser identificar as *fontes* de informação consultadas – como uma garantia de rigor –, a análise também considerou o recurso a *fontes confi-*

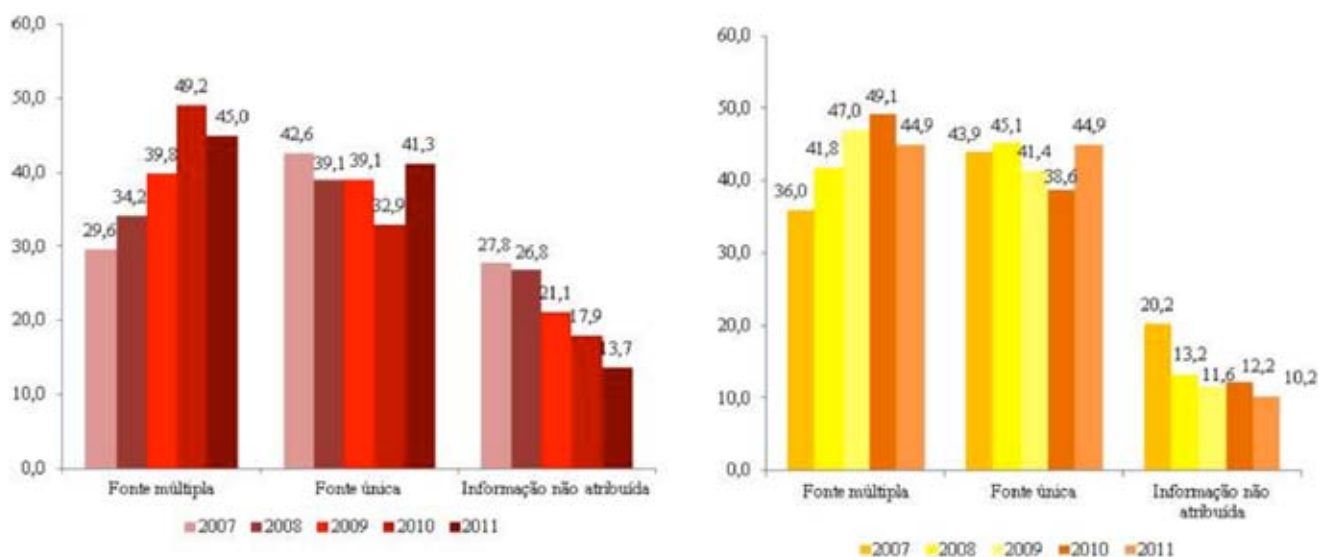
denciais, tendo em conta o direito à proteção excecional da identidade das *fontes* de informação. Os resultados revelaram uma presença residual de *fontes* de informação cuja identidade é explicitamente protegida.

Multiplicidade de fontes de informação

A consulta de mais do que uma *fonte* de informação, torna usualmente mais completo e rigoroso o relato dos acontecimentos e problemáticas. Neste entendimento, o regulador analisou o *número de fontes* consultadas nas peças com *informação atribuída*, distinguindo-as entre *fonte múltipla* e *fonte única*. Os resultados revelam que não existe uma tendência comum aos cinco anos, mas que há um movimento no sentido de maior consulta de *fontes múltiplas* entre 2007 e 2011, à exceção da SIC que transmitiu mais peças com *fonte múltipla* em 2010 e 2011 e da TVI que apresentou, em 2011, idêntica percentagem de peças com *fonte única* e *múltipla*. Quanto à proveniência, as peças com *fonte de informação única* têm origem em pessoas ou instituições oriundas da *política nacional* e do *desporto*, tanto na SIC como na TVI, da *ordem interna*, só na SIC; e da *economia, finanças e negócios*, só na TVI. Ainda na TVI, as que consultam *fontes múltiplas* têm origem na área da *política nacional, sociedade e economia, finanças e negócios*.

A tendência comum aos dois operadores de aumento do número de peças com *informação atribuída* e dentro destas, o crescimento gradual para o predomínio de peças com *fontes múltiplas*, levou a ERC a concluir que o Jornal da Noite da SIC e o Jornal Nacional/Jornal das 8 da TVI garantiram, maior rigor informativo nos cinco anos analisados.

FIG. 10 NÚMERO DE FONTES DE INFORMAÇÃO DAS PEÇAS POR ANO (2007 A 2011)

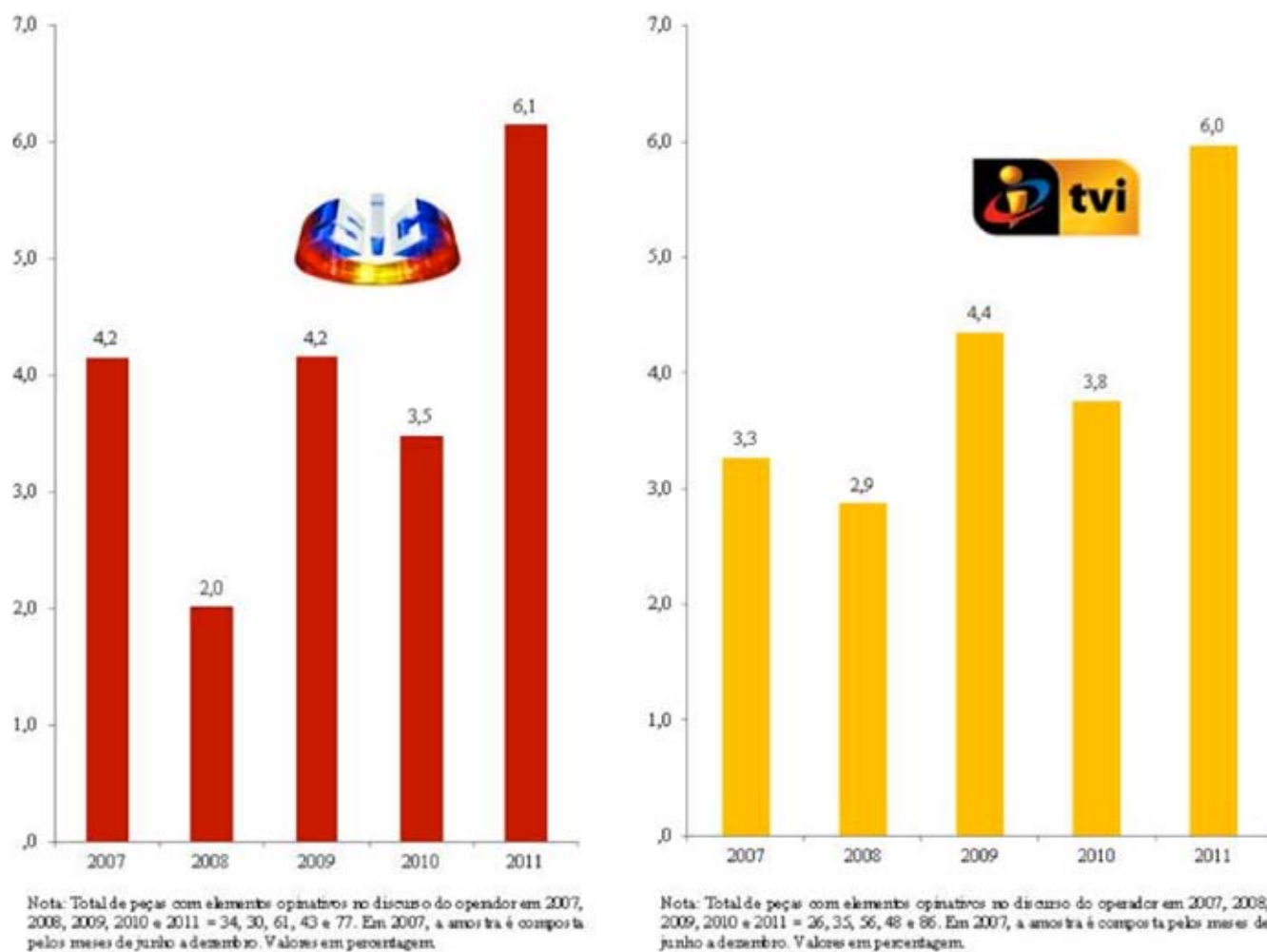


Nota: Total de peças com fonte única em 2007, 2008, 2009, 2010 e 2011 = 344, 574, 570, 400 e 504. Total de peças com fontes múltiplas em 2007, 2008, 2009, 2010 e 2011 = 239, 502, 580, 598 e 550. Em 2007, a amostra é composta pelos meses de junho a dezembro. Valores em percentagem.

Nota: Total de peças com fonte única em 2007, 2008, 2009, 2010 e 2011 = 339, 534, 518, 480 e 605. Total de peças com fontes múltiplas em 2007, 2008, 2009, 2010 e 2011 = 278, 495, 588, 610 e 605. Em 2007, a amostra é composta pelos meses de junho a dezembro. Valores em percentagem.

Juízos opinativos no discurso do operador

A informação jornalística rigorosa, por definição, deve ser objetiva, clara, baseada em factos confirmados, atribuída a fontes e isenta de juízos valorativos. Tendo presente essa premissa, a avaliação do rigor informativo realizada neste relatório contemplou, mediante a aplicação da variável *presença de elementos opinativos no discurso do operador*, a presença de opinião na informação. Esses elementos foram verificados tanto em relação à narrativa discursiva do próprio operador, como em relação à imagem ou sequências de imagens apresentadas, atendendo a que toda a composição das peças é da responsabilidade do operador. Note-se que, nos casos do *comentário/opinião* e das *entrevistas* em direto, a avaliação foi aplicada apenas aos trechos com intervenção de um profissional de comunicação, isto é, não há a presença de *elementos opinativos* no discurso de entrevistados e comentadores, na medida em que correspondem a opiniões que não vinculam o operador.

FIG. 11 PRESENÇA DE *ELEMENTOS OPINATIVOS* NO DISCURSO DO OPERADOR (2007 A 2011)

Ao avaliar a presença de *elementos opinativos* por parte do operador, a ERC concluiu pela existência de uma minoria de peças com estas características na SIC e na TVI. Os dados revelaram que, tendencialmente, a maioria (entre 94 a 98 por cento) das peças do Jornal da Noite da SIC e do Jornal Nacional/Jornal das 8 da TVI estão isentas de *elementos opinativos* que comprometam o rigor informativo. Ou seja, a construção de texto e imagem/sequências de imagens editadas são informativas, baseadas na apresentação de factos e na escolha de planos/ângulos de recolha de imagens e na sua edição que não resultam na sugestão de diferentes interpretações para a mesma informação.

A amostra de 2011 salienta-se por ser aquela em que foi identificado maior número de peças com presença de *elementos opinativos* (6 por cento da amostra desse ano), próximo do registado em 2007 e 2009. Note-se que esses elementos são mais comuns em peças que desenvolvem assuntos relacionados com *política nacional* e *desporto* e, muito significativamente nas peças sobre *futebol*. Só na TVI, em 2011, a identificação de *elementos opinativos* na informação, foi também mais frequente nas peças relacionadas com economia, especificamente, *atividades de organizações económicas*. Só na SIC, em

2009, a identificação de *elementos opinativos* na informação, foi mais frequente nas peças relacionadas com os vários atos eleitorais.

A ERC pronunciou-se especificamente sobre a presença de *elementos opinativos* no Jornal Nacional de Sexta da TVI (transmitido entre 9 de maio de 2008 e 10 de julho de 2009, suspenso em setembro desse ano pela Administração da TVI) nas deliberações de 27 de maio, de 23 de junho e de 13 de outubro de 2009 e de 28 de julho de 2010 (da qual consta um relatório sobre a cobertura jornalística do caso Freeport realizada no Jornal Nacional de Sexta e nos blocos informativos de horário nobre da RTP1 e SIC). Em suma, e na sequência de várias queixas recebidas na ERC que questionavam o rigor do tratamento jornalístico dado a peças sobre o primeiro-ministro José Sócrates, e outros membros do Governo, a ERC instou a TVI, através da deliberação de 27 de Maio de 2009 “a cumprir de forma mais rigorosa o dever de rigor e isenção jornalística, aqui se incluindo, nomeadamente o dever de demarcar ‘claramente os factos da opinião’ (artigo 14º, número 1, alínea a) do Estatuto do Jornalista)”. Alertou ainda para o possível desrespeito pela presunção de inocência dos visados nesses conteúdos nessas peças.

Não obstante os dados resultantes da aplicação desta variável serem reveladores de rigor informativo na generalidade das amostras da SIC e da TVI analisadas, deve referir-se que, ainda assim, foram identificadas em todos os anos monitorizados, peças com *elementos opinativos* que, de algum modo, comprometam com o seu rigor informativo.

Princípio do contraditório

O *princípio do contraditório* é necessário quando o acontecimento ou a problemática reportados implicam referir informação objetiva sobre as partes em conflito nos acontecimentos e problemáticas noticiadas – na peça ou nos alinhamentos. Considera-se que a informação só é rigorosa se corresponder às regras do *contraditório*, quando aplicável.

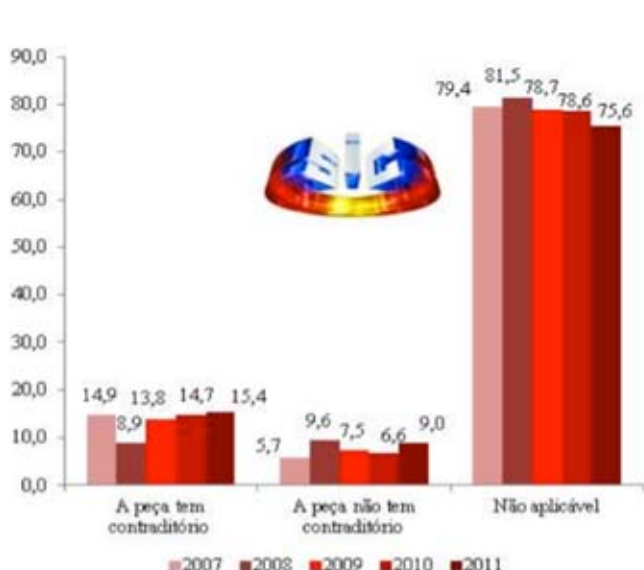
Com o objetivo de avaliar esse princípio, assim como de identificar mais um elemento essencial à avaliação do rigor informativo, considerou-se para análise das peças do Jornal da Noite/Jornal Nacional/Jornal das 8 a variável *princípio do contraditório*, cujas categorias permitem distinguir as peças em que, observada a necessidade de *contraditório*, ele é ou não é realizado, daquelas peças em que essa necessidade não é observada. Refira-se que o cumprimento deste princípio é avaliado não apenas ao nível da própria unidade de análise, isto é na peça, mas igualmente na totalidade do bloco informativo em que essa peça se encontra integrada.

Na SIC, mais de 75 por cento das peças dos cinco anos analisados não implicaram cumprimento do *contraditório* e na TVI, entre 70 e 76 por cento. Nas peças em que essa necessidade foi observada, verificou-se que, à exceção de 2008, o Jornal da Noite respeitou

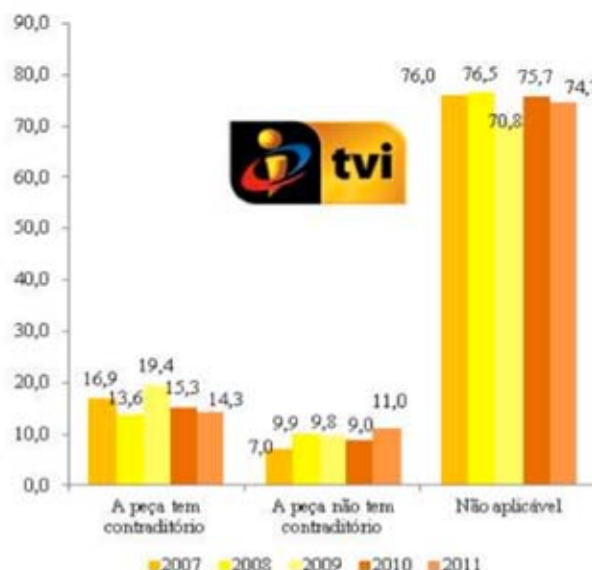
o princípio do contraditório. A percentagem de peças em que não são apresentadas as posições das partes em conflito, é elevada.

Na percentagem de peças em que essa necessidade foi observada, verificou-se que, no quinquénio analisado, as peças tenderam cumprir o princípio do contraditório. Ainda assim, quando comparados os resultados das duas categorias que sustentam a aplicação deste princípio, deve referir-se que a percentagem de peças em que não são apresentadas as posições das várias partes em conflito, foi considerada elevada pela ERC, o que o regulador sugeriu que o operador equilibrasse.

FIG. 12 RESPEITO PELO PRINCÍPIO DO CONTRADITÓRIO POR ANO (2007 A 2011)



Nota: Total de peças com contraditório em 2007, 2008, 2009, 2010 e 2011 = 122, 133, 202, 182 e 193. Total de peças sem contraditório em 2007, 2008, 2009, 2010 e 2011 = 48, 143, 110, 82 e 113. Total de peças em que não se aplica o princípio do contraditório em 2007, 2008, 2009, 2010 e 2011 = 650, 1216, 1156, 970 e 947. Valores em percentagem. O contraditório não se aplica quando o relato de fatos não pressupõe a consulta de diferentes perspetivas.



Nota: Total de peças com contraditório em 2007, 2008, 2009, 2010 e 2011 = 135, 166, 230, 196 e 206. Total de peças sem contraditório em 2007, 2008, 2009, 2010 e 2011 = 56, 121, 126, 115 e 159. Total de peças em que não se aplica o princípio do contraditório em 2007, 2008, 2009, 2010 e 2011 = 606, 933, 911, 969 e 1076. Valores em percentagem. O contraditório não se aplica quando o relato de fatos não pressupõe a consulta de diferentes perspetivas.

Proteção de Menores

Define a lei no n.º 1 do artigo 34.º da Lei da Televisão que “*todos os operadores de televisão devem garantir (...) a observância de uma ética de antena, que assegure o respeito pela dignidade da pessoa humana, pelos direitos fundamentais e demais valores constitucionais, em especial o desenvolvimento da personalidade de crianças e adolescentes*”, obrigação portanto dos blocos informativo da SIC e da TVI.

O dever da ERC é o de “assegurar a proteção dos públicos mais sensíveis, tais como menores, relativamente a conteúdos e serviços suscetíveis de prejudicar o respetivo desenvolvimento, oferecidos ao público através das entidades que prosseguem atividades de comunicação social sujeitos à sua regulação”, conforme o estipulado pela alínea c) do artigo 24.º dos Estatutos da ERC.

Representação de Menores

Globalmente, os dois operadores de televisão apresentaram tendências semelhantes em relação ao cumprimento da obrigação de proteção dos *menores*, quer ao nível da forma como os representam, quer ao nível dos conteúdos suscetíveis de os prejudicar.

Na maioria dos conteúdos em que estão presentes e/ou são referidos, os *menores* são centrais aos acontecimentos e problemáticas reportadas.

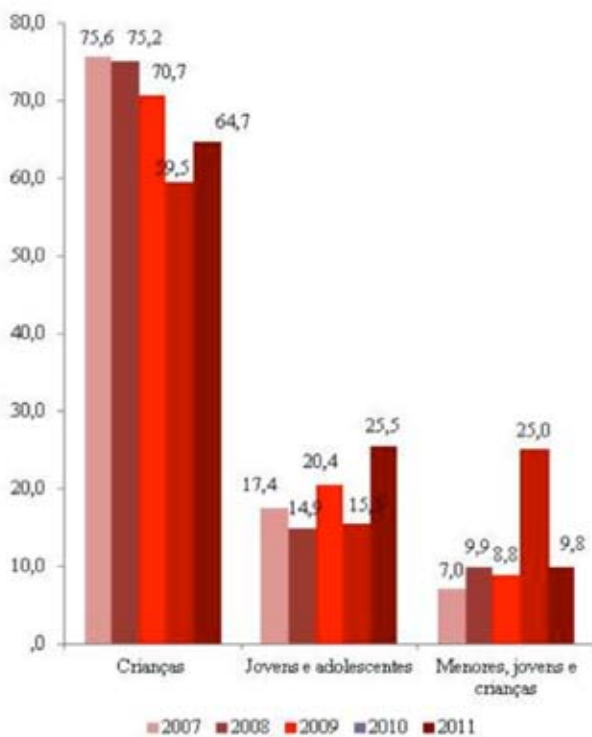
A nível *temático*, as peças que representam menores tendem a abordar essencialmente assuntos relacionados com *ordem interna*, sobretudo, *acidentes e catástrofes naturais*, *crimes e violência* e *atividades policiais*. Essa tendência, nos cinco anos analisados, é acompanhada da propensão para representar menores em peças relacionadas com a *temática sistema judicial*.

A associação dos menores, sobretudo das *crianças*, a essas *temáticas* nas peças indicia que aqueles podem ter sido enquadrados em contextos em que estão, à partida, sujeitos a maior vulnerabilidade, ou seja, que exigem mais proteção.

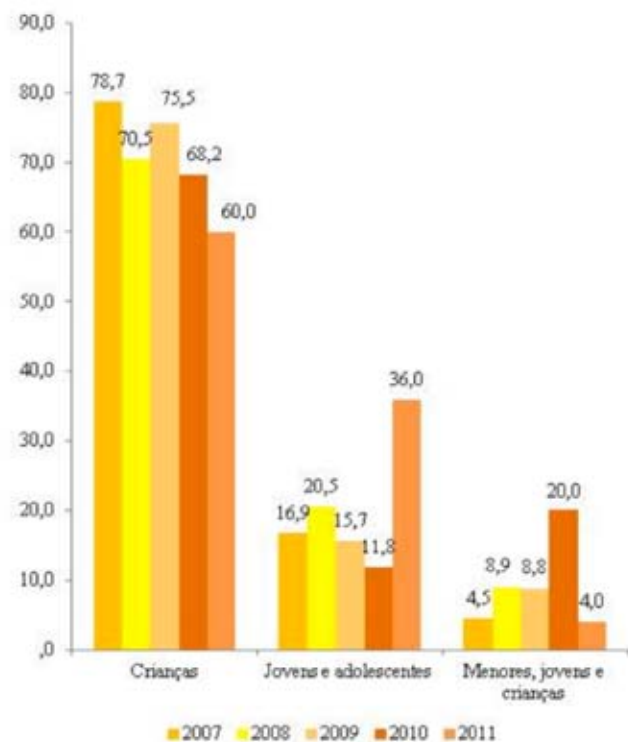
Na caracterização das peças do Jornal da Noite da SIC e do Jornal Nacional/Jornal das 8 com *presença ou referência a menores*, verificou-se que o grupo representado de forma hegemónica, em particular em 2007, 2008 e 2009, é o das *crianças* sobretudo na condição de *vítimas de crimes*, como *alunos* ou *inseridos em contexto familiar*, na SIC, e como *alunos*, *vítimas de crimes*, *inseridos em contexto familiar em situação de lazer*, na TVI, ou seja, todos os indivíduos com idades compreendidas entre os zero e os 13 anos⁸⁷. As peças com representação de *jovens e adolescentes* são as segundas mais frequentes, embora em 2010 tenha sido superior a percentagem de conteúdos do que combinam a presença/referência de *crianças, jovens e adolescentes*.

⁸⁷ Nas peças a identificação das crianças, adolescentes e jovens é feita a partir de diferentes elementos explícitos no conteúdo manifesto da peça: 1) referência explícita à idade; 2) utilização de designações que remetam diretamente para essa condição (bebé, criança, adolescente, menino, menina, etc.); 3) referências a informações de contexto que possam remeter para a idade dos menores (ex: anos de escolaridade, medidas de proteção ou tutelares sancionatórias, conceitos como delinquência juvenil); 4) presença na imagem (este critério é utilizado sobretudo para distinguir crianças e jovens).

FIG. 13 PRESENÇA OU REFERÊNCIA A MENORES POR ANO (2007 A 2011)



Nota: Total de peças com presença ou referência a menores em 2007, 2008, 2009, 2010 e 2011 = 86, 161, 147, 116 e 102. Em 2007, a amostra é composta pelos meses de junho a dezembro. Valores em percentagem.



Nota: Total de peças com presença ou referência a menores em 2007, 2008, 2009, 2010 e 2011 = 89, 112, 102, 110 e 100. Em 2007, a amostra é composta pelos meses de junho a dezembro. Valores em percentagem.

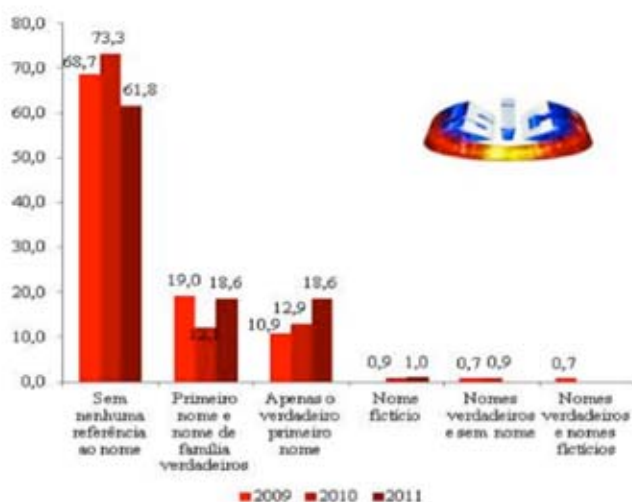
Tendências que indiciam proteção dos menores

Neste sentido, menores representados em **contextos de vulnerabilidade física e/ou psicológica** (casos de justiça, atividades policiais, acidentes e catástrofes, conflitos armados e crimes e violência) **geralmente não prestam declarações diretas**, isto é não são expostos através do seu discurso. Quando *prestam declarações*, os *subtemas* mais presentes são *artes e eventos culturais, ensino pré-escolar, básico e secundário, imigração e inclusão social e lazer e diversão*, o que indicia, à exceção do penúltimo caso referido, contextos de rotina e de lazer dos menores, que não configuram, à partida, situações de perigo e risco.

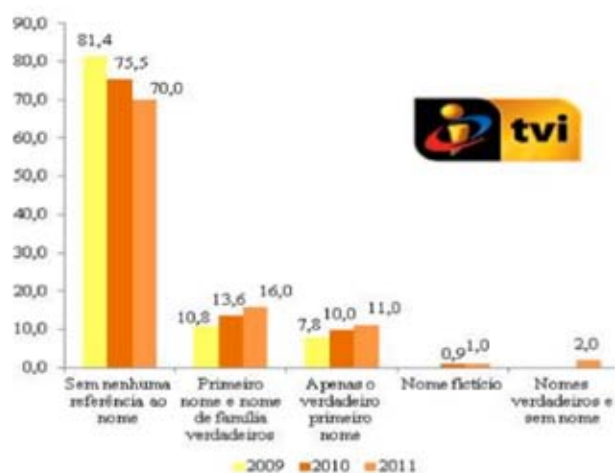
Uma forma evidente de que os *media* dispõem para proteger os menores é a escolha do modo como procedem à sua identificação através de elementos relacionados com o seu nome. Os resultados obtidos com a variável que avalia este aspeto revelam que, na maioria das peças (entre 60 a 70 por cento) do Jornal da Noite da SIC e (entre 70 a 81 por cento) do Jornal Nacional/Jornal das 8 da TVI que referem ou mostram menores, a opção reside na ausência de qualquer referência ao nome, o que, à partida, pode indicar

um maior cuidado por parte do operador com a proteção da sua identidade, sem que a ausência desse elemento represente prejuízo para a informação avaliada. Nas restantes peças, as formas de identificação mais frequentes são através da especificação do *primeiro nome e nome de família verídico* ou da referência *apenas ao verdadeiro primeiro nome* dos menores.

FIG. 14 MODO DE IDENTIFICAÇÃO DOS MENORES PRESENTES NAS PEÇAS POR ANO (2009 A 2011)

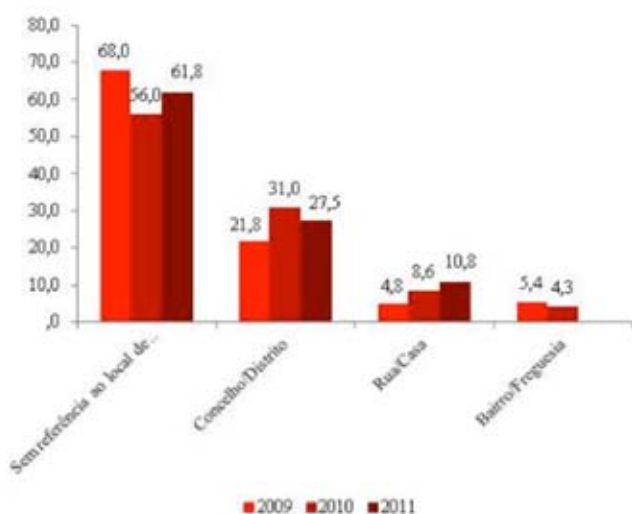


Nota: Total de peças com presença ou referência a menores em 2009, 2010 e 2011 = 147, 116 e 102. Valores em percentagem. Para esta variável não existem dados disponíveis nas amostras de 2007 e 2008.

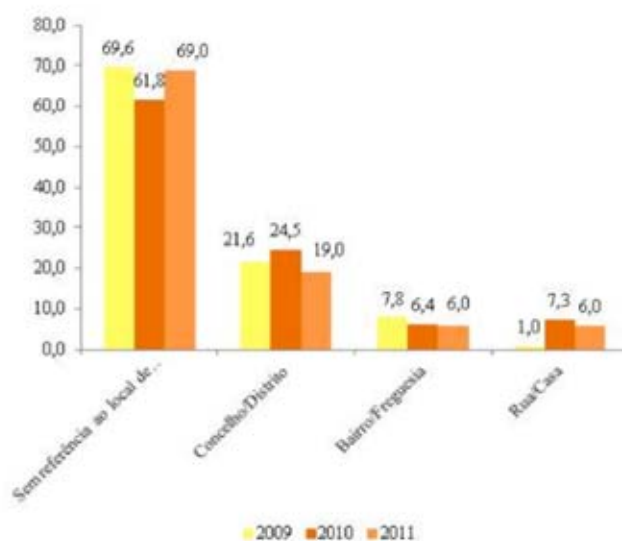


Nota: Total de peças com presença ou referência a menores em 2009, 2010 e 2011 = 102, 110 e 100. Valores em percentagem. Para esta variável não existem dados disponíveis nas amostras de 2007 e 2008.

FIG. 15 IDENTIFICAÇÃO DO LOCAL DE RESIDÊNCIA OU PERMANÊNCIA DOS MENORES NAS PEÇAS POR ANO (2009 A 2011)



Nota: Total de peças com presença ou referência a menores em 2009, 2010 e 2011 = 147, 116 e 102. Valores em percentagem. Para esta variável não existem dados disponíveis nas amostras de 2007 e 2008.

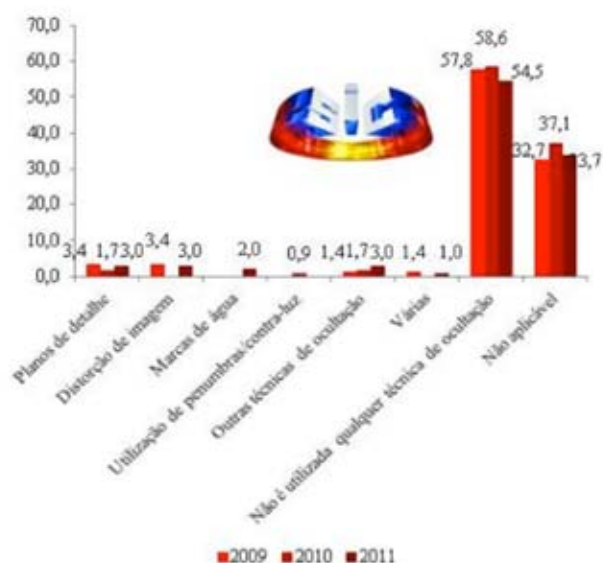


Nota: Total de peças com presença ou referência a menores em 2009, 2010 e 2011 = 102, 110 e 100. Valores em percentagem. Para esta variável não existem dados disponíveis nas amostras de 2007 e 2008.

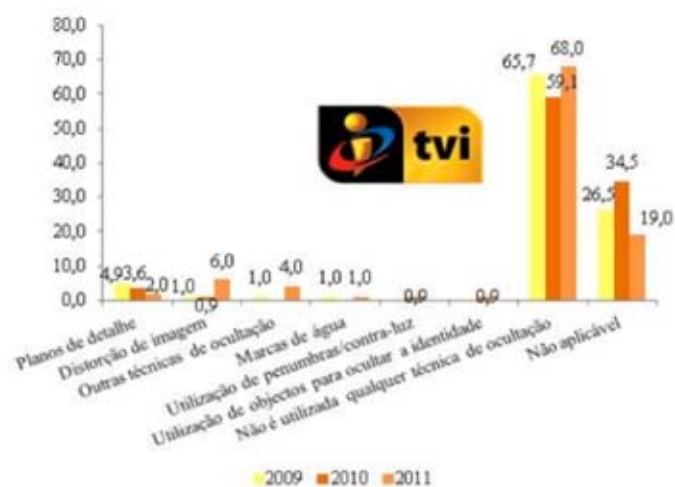
O modo de identificação dos menores, com base na identificação do seu *local de residência ou de permanência* (casa, escolas, locais onde desenvolvam atividades de lazer, etc.), também nesse caso, o Jornal da Noite e Jornal Nacional/Jornal das 8 apresentam como opção mais frequente a ausência de identificação do local onde reside ou permanece. No entanto, também é comum a explicitação do *concelho ou distrito* em que se encontram. A maior especificação, isto é, que permite uma melhor identificação dos locais a que os menores aparecem associados, e conseqüentemente uma maior exposição e menor proteção dos mesmos são as opções menos frequentes. Ainda assim, merece reparo a identificação da *rua/casa* entre 7 (TVI) e 8 (SIC) por cento das peças em 2010 e em 6 (TVI) a 11 (SIC) por cento das peças em 2011.

Nos casos em que foram feitas referências ao *local de residência/permanência de menores* verificou-se que essas referências foram vagas, remetendo para o seu *concelho/distrito*. Contudo, na SIC, deve salientar-se um aumento de peças que identificam a *rua/casa dos menores*, especificidade que potencia a sua maior exposição e conseqüente menor proteção.

FIG. 16 TÉCNICAS DE OCULÇÃO DA IDENTIDADE DOS MENORES POR ANO (2009 A 2011)



Nota: de peças com presença ou referência a menores em 2009, 2010 e 2011 = 147, 116 e 102. Valores em percentagem. Para esta variável não existem dados disponíveis nas amostras de 2007 e 2008.



Nota: Total de peças com presença ou referência a menores em 2009, 2010 e 2011 = 102, 110 e 100. Valores em percentagem. Para esta variável não existem dados disponíveis nas amostras de 2007 e 2008.

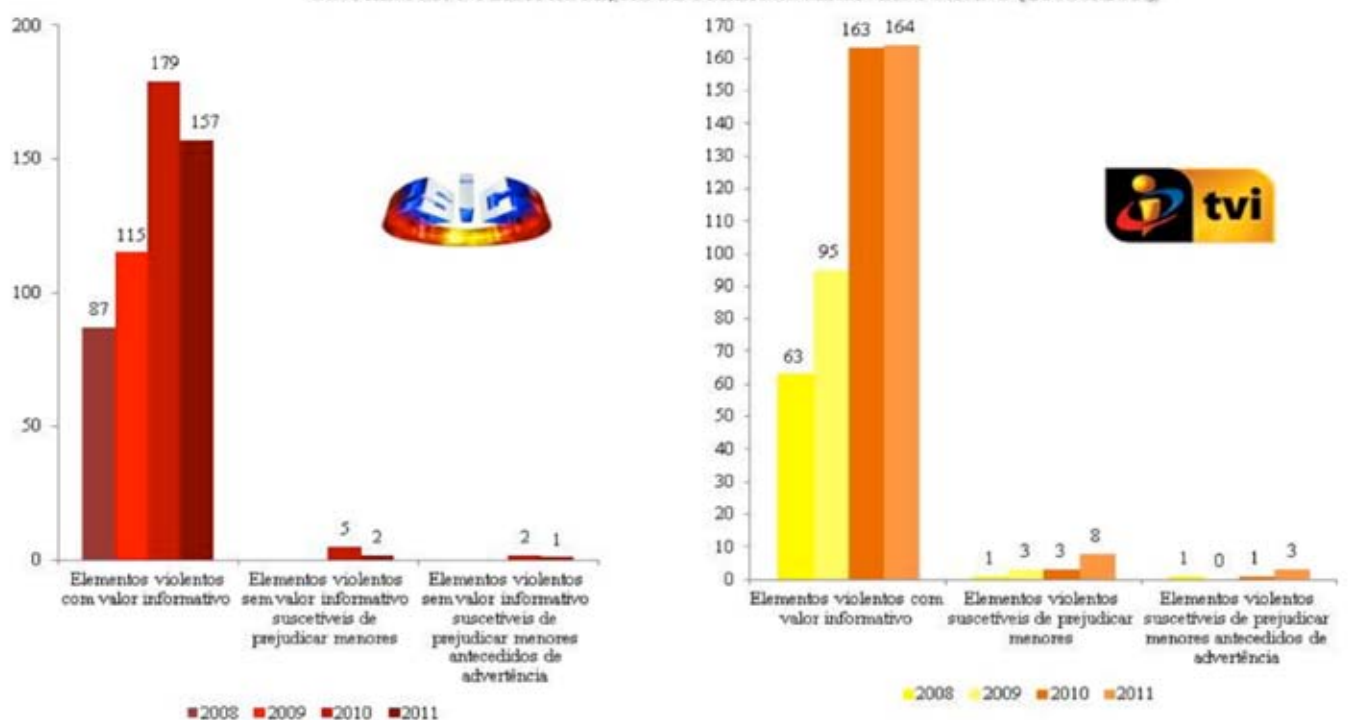
Tendências que indiciam incumprimento na proteção de menores

Se ao nível da identificação através de elementos textuais, como o nome, se verificou que a opção de não referir esses mesmos elementos foi a mais frequente, ao nível da imagem ficou demonstrado que entre 59 (TVI) 70 (SIC) por cento das peças com menores, estes são mostrados, sendo que na maioria dos casos *não utilizam qualquer técnica de ocultação* para proteger a sua identidade. Nos casos em que se identificou o recurso a *técnicas de ocultação da identidade* verificou-se que não há uma técnica que se destaque, isto é, o operador é diverso nas suas escolhas. Os *planos de detalhe* (só na SIC) e a *distorção de imagem* (também na TVI) são as *técnicas de ocultação* utilizadas de forma isolada nas peças com presença de menores que é comum aos três anos avaliados.

Conteúdos suscetíveis de influir negativamente na livre formação da sua personalidade

Os operadores televisivos têm o dever de proteção dos menores (particularmente crianças e adolescentes) **enquanto recetores de conteúdos informativos**, quer estejam ou não neles representados. Este princípio é observado pela ERC com base na identificação sistemática, na informação monitorizada, de elementos suscetíveis de os prejudicar, nomeadamente **pornografia** e **violência gratuita**.

FIG. 17 CARACTERIZAÇÃO DOS ELEMENTOS VIOLENTOS IDENTIFICADOS NAS PEÇAS COM RESPEITO PELA PROTEÇÃO DE PÚBLICOS SENSÍVEIS POR ANO (2008 A 2011)



Nota: Total de peças com elementos violentos com valor informativo em 2008, 2009, 2010 e 2011 = 87, 115, 179 e 157. Total de peças com elementos violentos sem valor informativo suscetíveis de prejudicar menores em 2008, 2009, 2010 e 2011 = 0, 0, 5 e 2. Total de peças com elementos violentos sem valor informativo suscetíveis de prejudicar menores antecedidos de advertência em 2008, 2009, 2010 e 2011 = 0, 0, 2 e 1. Valores em números absolutos.

Nota: Total de peças com elementos violentos com valor informativo em 2008, 2009, 2010 e 2011 = 63, 95, 163 e 164. Total de peças com elementos violentos sem valor informativo suscetíveis de prejudicar menores em 2008, 2009, 2010 e 2011 = 1, 3, 3 e 8. Total de peças com elementos violentos sem valor informativo suscetíveis de prejudicar menores antecedidos de advertência em 2008, 2009, 2010 e 2011 = 1, 0, 1 e 3. Valores em números absolutos.

Embora seja considerável o número de peças com *elementos violentos* (ao nível do texto e da imagem), na maioria das peças, esses elementos são essenciais ao rigor da informação reportada.

A presença de *elementos pornográficos e/ou eróticos* (textuais e/ou imagéticos) nas peças é meramente residual, quer naquelas em que surgem com valor informativo quer naquelas em que o seu interesse é ambíguo.

Na emissão de peças com conteúdos suscetíveis de afetar negativamente os menores, especificamente as que contêm *elementos violentos e/ou elementos eróticos/pornográficos*, o recurso a advertências prévias foi quase inexistente, ou seja, não houve alertas para a natureza desses conteúdos quando seria recomendável que assim acontecesse.

Genericamente, verificou-se que a presença de *elementos violentos com valor informativo*, quer imagéticos, quer textuais, foi identificada numa percentagem de peças do Jornal da Noite que oscilou entre um mínimo de 5,8 por cento (em 2008) e um máximo de 14,5 por cento (em 2010) e as do Jornal Nacional/ Jornal das 8, entre 5,2 por cento (em 2008) e 12,7 por cento (em 2010), enquanto os *elementos pornográficos e/ou eróticos com valor informativo* têm uma presença quase residual nas amostras de todos os anos. No entanto, deve notar-se que, se a presença de peças com elementos que indiciam a

existência de *violência* regista alguma frequência, o número de conteúdos em que foram identificados como *não tendo valor informativo* e sendo suscetíveis de prejudicar menores é diminuto. Com efeito, da avaliação decorre que a maior parte da *violência* (imagética e textual) identificada foi justificada pela necessidade de informar sobre os acontecimentos/problemáticas reportadas, isto é, essa *violência* participa dos valor-notícia. A título de exemplo, note-se que, em televisão, dificilmente se noticia a devastação causada sobre uma catástrofe natural sem a mostrar ou sem a descrever.

Os casos em que foram identificados *elementos violentos sem valor informativo* suscetíveis de prejudicar menores correspondem à exibição de *violência* explícita, presente na exposição prolongada e/ou repetida de corpos/pedaços de corpos ensanguentados (em que é ou não possível identificar as pessoas a que pertencem, considerando-se, nas mesmas condições, mais graves os casos em que há uma associação a uma identidade), e descontextualizada, ou seja, *elementos violentos* cuja relação direta com a matéria reportada, além de desproporcional, não é clara, nem evidente. O regulador recomendou que o operador tenha em atenção, mesmo que de forma pontual, a apresentação dessa *violência* nos seus conteúdos, em particular na sua informação, uma vez que configuram quase sempre uma situação de desrespeito pelos telespetadores e, em última análise, podem influir negativamente na livre formação da personalidade de crianças e adolescentes.

Observando o cumprimento desse ponto do artigo 27.º definiu-se que o processo de monitorização deveria permitir identificar as peças em que o operador recorreu a uma *advertência prévia*, isto é, a uma chamada de atenção prévia à emissão de conteúdos com *elementos violentos ou pornográficos/eróticos sem valor informativo* suscetíveis de prejudicar menores, tendo-se observado que o recurso a *advertências prévias* foi praticamente inexistente. Sublinhe-se que a escassa utilização dessas chamadas de atenção é uma característica comum às peças em que a *violência surge com valor informativo*.

Note-se, no entanto, que ainda que a presença de elementos *manifestamente prejudiciais a públicos vulneráveis* não tenha sido uma característica recorrente do Jornal da Noite, nem do Jornal Nacional/ Jornal das 8, deve referir-se que a análise dos conteúdos com elementos violentos – mesmo no caso em que têm interesse informativo – demonstrou a existência de aspetos sensacionalistas, reveladores de problemas de rigor informativo, entre eles: o recurso a elementos como imagens/sequências de imagens, músicas, sons, cuja função na construção da peça resulta mais potenciadora de sensações emotivas do que informativa. Ao nível da imagem, a apresentação de pessoas em situações de vulnerabilidade física e psicológica, com recurso a planos próximos (grandes planos), que permitem a sua identificação, e a produção de significados emotivos na informação que lhes retira distanciamento. A representação de *menores* (sobretudo crianças em situações de vulnerabilidade física e psicológica), sobretudo em peças com *violência* que reportam assuntos relacionados, por exemplo, com *catástrofes naturais* e *conflitos armados*. Essa representação dos menores, nomeadamente nos casos em que a sua identidade não é

protegida (através do *recurso a técnicas de ocultação* por exemplo), explícita incumprimentos ao nível da obrigação de proteção de menores, sobretudo dos que se encontram em perigo. Além disso, planos de imagem baseados na reprodução da associação menores/violência são eles próprios, suscetíveis de se tornarem sensacionalistas e, por isso, menos rigorosos. O nível de sensacionalismo desses enquadramentos é objetivado nos planos escolhidos para representar os *menores* e na sua pertinência para reportar os acontecimentos e problemáticas noticiadas.

A par dos aspetos anteriormente referidos, o efeito de repetição que muitas vezes lhes surge associado, também produz sentidos sensacionalistas e de reduzem o valor informativo destas peças dos blocos informativos de horário nobre.

Os dados que apresentámos estão disponíveis ao público no sítio eletrónico da ERC, na área Deliberações, neste caso, referentes a 2012; as 1/LIC-TV/2012 (da SIC) e a 2/LIC-TV/2012 (da TVI).

DELIBERAÇÕES RELATIVAS À RENOVAÇÃO DE LICENÇAS DISPONÍVEIS EM:

Tr para: [Menu principal](#), [Conteúdo](#)

ERC
ENTIDADE REGULADORA
PARA A COMUNICAÇÃO SOCIAL

PESQUISA:

SOBRE A ERC DELIBERAÇÕES ESTUDOS E PUBLICAÇÕES LEGISLAÇÃO JURISPRUDÊNCIA PERGUNTAS FREQUENTES CONTACTOS

Deliberações 2012

LICENÇAS

Deliberação	Data	Tamanho
Deliberação 2/LIC-TV/2012 1ª avaliação intercalar da licença da TVI, artigos 23.º e 97.º, n.º 3, da Lei da Televisão e dos Serviços Audiovisuais a Pedido	2012-10-31	2,72 MB
Deliberação 1/LIC-TV/2012 1ª avaliação intercalar da licença da SIC, artigos 23.º e 97.º, n.º 3, da Lei da Televisão e dos Serviços Audiovisuais a Pedido	2012-10-31	2,77 MB
Deliberação 12/LIC-R/2012 Renovação de licença para o exercício da atividade de radiodifusão sonora de que é	2012-12-05	139,29 Kb

Eno página. Internet

Fonte: < <http://www.erc.pt/pt/deliberacoes/deliberacoes/2012/108> > (julho de 2013)3

Referências

Deliberação 1/LIC-TV/2012 (da SIC) e Deliberação 2/LIC-TV/2012 (da TVI) correspondentes aos Relatórios de Avaliação Intercalar dos Operadores Privados de 2007 a 2011

A intervenção da ERC e os deveres dos jornalistas

Carla Martins⁸⁸

carla.martins@erc.pt

Entidade Reguladora para a Comunicação Social (ERC), Portugal

I. Problemática e objetivos

No presente artigo procura delinear-se uma problemática em torno da legitimidade e especificidade da intervenção da Entidade Reguladora para a Comunicação Social (ERC) em casos com incidência nos deveres profissionais dos jornalistas. Uma objeção recorrente dirigida ao regulador dos media consiste em discutir a sua competência para se pronunciar sobre questões referentes aos comportamentos dos jornalistas, as quais, segundo os defensores desta perspetiva, deveriam ser decididas pela Comissão de Carteira Profissional do Jornalista (CCPJ) ou por qualquer outra instância de índole autorregulatória.

O artigo constitui-se, assim, como ponto de partida de uma reflexão crítica, que terá de se densificar, sobre o enquadramento e os fundamentos da decisão regulatória nesta matéria e o que particulariza a ação da ERC face à da Comissão da Carteira Profissional do Jornalista e à do Conselho Deontológico do Sindicato dos Jornalistas. Como observa Camponez (2011:312), a sobreposição de competências entre ERC, CCPJ e Conselho Deontológico, sem nada que delimite as respetivas áreas de intervenção no plano da deontologia ou o que deve ser objeto de regulação, co-regulação e autorregulação, comporta o risco de provocar «uma disparidade de decisões, descredibilizando o sistema».

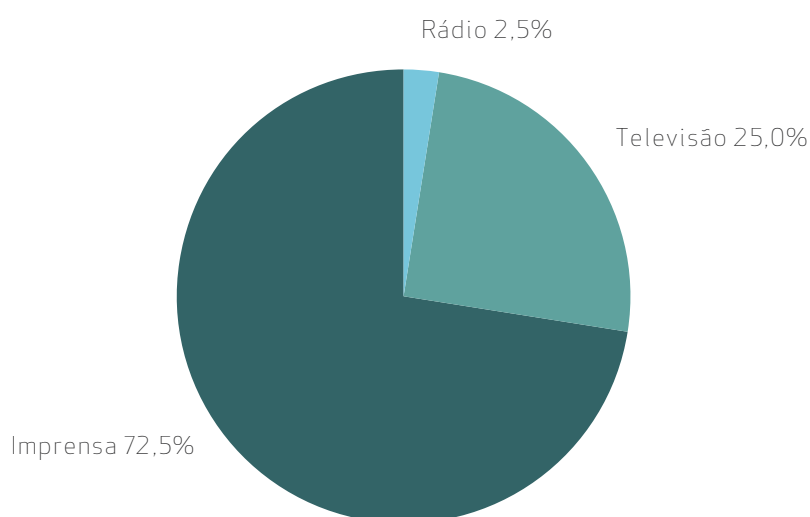
No que concerne a uma visão mais parcelar e centrada na ERC, preconiza-se que é indispensável que sejam perfeitamente identificáveis as situações em que o regulador dos media atua quando está em causa a correspondência aos valores e princípios éticos e legais basilares da atividade jornalística.

88 Artigo elaborado com base na comunicação, em coautoria com Maria Manuel Bastos, apresentada na conferência internacional «Media Policy and Regulation: Activating Voices, Illuminating Silences», na Universidade do Minho, a 19 de julho.

II. Intervenção da ERC em 2011

Um dado significativo consiste no número de processos desencadeados, desde o início de atividade da ERC, relativos a conteúdos em que se suscita o alegado incumprimento dos deveres jornalísticos. Aqueles que recorrem à Entidade Reguladora, sendo ou não diretamente visados nas «notícias» criticadas, percecionam esta instância como cumprindo um papel relevante no acautelamento de princípios estruturantes do jornalismo e como que preenchendo um vazio na resposta organizada a queixas desta índole. Este facto indicia uma maior visibilidade pública da atuação do regulador dos media neste capítulo em comparação com outros organismos, hipótese que apenas se formula, não sendo aqui o lugar para a desenvolver.

A título ilustrativo, em 2011, contabiliza-se um total de 40 deliberações aprovadas pelo Conselho Regulador em que se lidou com aquela problemática, um número que não inclui as situações respondidas através de ofícios ou de informações, documentos que circulam exclusivamente entre as partes envolvidas e não são publicitados⁸⁹. Apenas quatro processos foram iniciados por via oficiosa, ou seja, por impulso do Conselho Regulador, tendo os restantes origem em queixas ou participações formuladas por cidadãos e por instituições. Deste conjunto, 10 decisões incidiram sobre conteúdos televisivos, 29 sobre textos de imprensa e um sobre uma peça radiofónica (fig. 1).

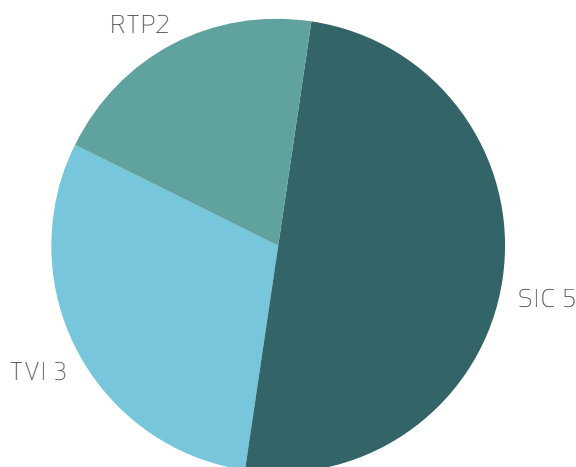


Fonte: ERC

Fig. 1 Deliberações com incidência nos deveres dos jornalistas (2011) – Distribuição por meios

⁸⁹ No conjunto das 327 deliberações aprovadas pela ERC em 2011, 91 (27,8%) visaram serviços de programas televisivos, 91 (27,8%) órgãos de imprensa, 78 (23,9%) serviços de programas radiofónicos, 5 (1,5%) meios difundidos pela Internet e 62 (19%) outros.

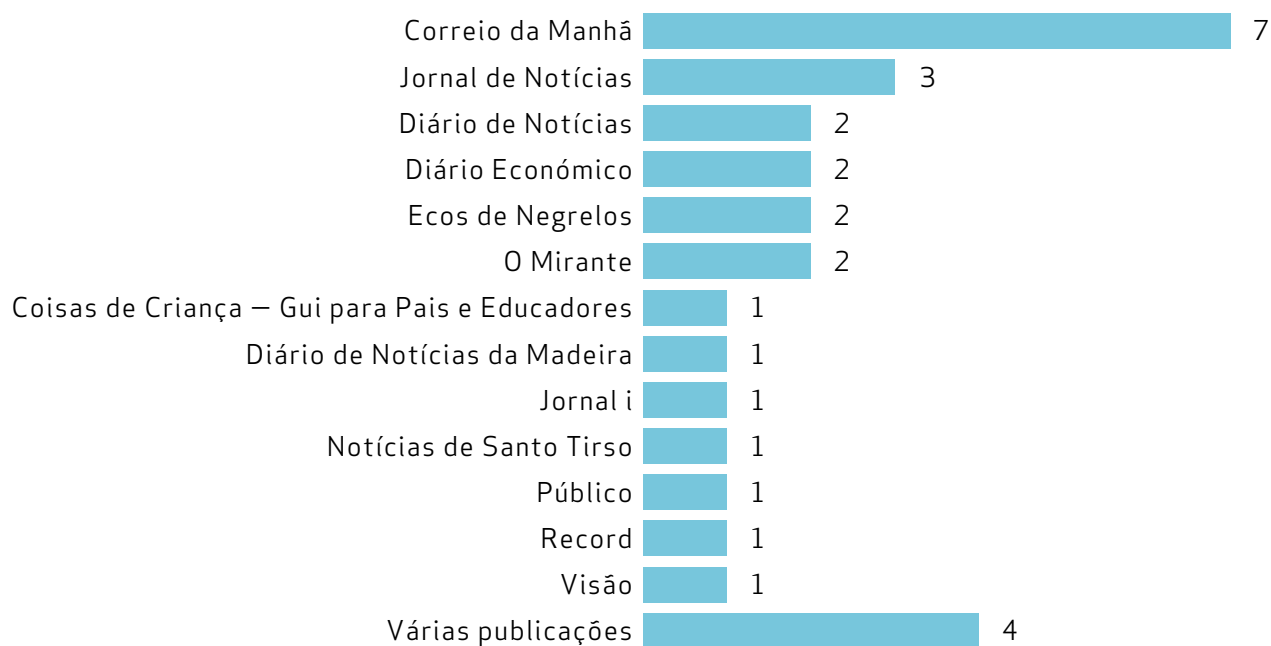
A SIC foi o serviço de programas televisivo que, em 2011, atraiu maior número de queixas (fig. 2), o mesmo sucedendo com o *Correio da Manhã*, na área da imprensa (fig. 3). A única queixa recebida contra a rádio teve como objeto a peça de abertura de um serviço noticioso da tarde da RFM⁹⁰.



Fonte: ERC

Fig. 2 Deliberações com incidência nos deveres dos jornalistas (2011) - Televisão

90 A maior parte das deliberações que, em 2011, envolveram serviços de programas radiofónicos estavam relacionadas com processos de autorização e licenciamento. Apenas quatro deliberações tiveram como objeto conteúdos radiofónicos de diferente natureza, registando-se, adicionalmente, a inexistência de recursos para exercício neste meio do direito de resposta. Estes recursos foram interpostos essencialmente contra publicações periódicas (39 recursos) e, em menor grau, contra serviços de programas televisivos (3 recursos). Denota-se, por conseguinte, a tendência para a receção de menor número de queixas na ERC contra conteúdos transmitidos pela rádio, o que estará relacionado com as características do meio.



Fonte: ERC

Fig. 3 Deliberações com incidência nos deveres dos jornalistas (2011) - Imprensa

Nas queixas são apontadas fragilidades várias aos conteúdos visados, relativas, nomeadamente, à i) publicação de factos destituídos de rigor⁹¹; ii) ausência de «contraditório»; iii) insuficiente diversificação ou inexistência de fontes de informação; iv) não separação entre factos e opiniões; v) recurso ao sensacionalismo, em sacrifício da dignidade humana e do respeito por familiares e próximos de pessoa falecida; vi) discriminação de indivíduos e grupos sociais em virtude da nacionalidade ou da orientação sexual; vii) identificação de vítimas de alegados abusos sexuais; viii) não salvaguarda da presunção da inocência; ix) colisão com direitos de personalidade (direitos ao bom nome, à imagem, à reserva da intimidade da vida privada, etc.); x) confusão entre informação e publicidade.

Cerca de 75% dos processos relativos àquelas queixas resultaram em decisões condenatórias, ainda que a maior parte destas se limite a sensibilizar, alertar ou instar ao cumprimento dos «deveres ético-legais» do jornalismo. Do leque de deliberações aprovadas em 2011, apenas em duas o Conselho Regulador adotou medidas mais gravosas, nesse caso, a recomendação, obrigatoriamente publicada pelo meio de comunicação social, e a abertura de processo contra-ordenacional, com vista ao pagamento de uma coima. Tratou-se

⁹¹ A ERC tem defendido que, no plano dos princípios que orientam a atividade jornalística, existe um nexo entre o rigor informativo e a qualidade e credibilidade da informação. Porém, entende que escapa à esfera de incumbências do regulador indagar a correspondência dos factos publicados com a realidade, no sentido de que não lhe compete avaliar a verdade material dos factos noticiados.

da circunstância da divulgação, pela TVI e pelo *Correio da Manhã*, do vídeo do homicídio de um homem cometido num parque e testemunhado pela própria filha da vítima, uma criança de quatro anos⁹². O Conselho Regulador ajuizou que a publicação destes conteúdos não se justificou em virtude do seu interesse noticioso intrínseco, «tendo antes consistido na exploração de um acontecimento dramático, violento e chocante, com a finalidade de impressionar os leitores/ espectadores». Considerou ainda que esta consistiu numa «exibição gratuita de violência, revelada não só pela desumanidade do acontecimento, que é chocante e perturbador, mas também por a sua exibição não ser necessária à compreensão do acontecimento, contribuindo para a banalização da violência». O Conselho Regulador dirigiu aos dois meios de comunicação uma recomendação na qual chama a atenção para a importância do respeito pelas normas ético-legais da prática jornalística, «que impõem, desde logo, o dever de respeitar a dignidade humana e a intimidade dos cidadãos, nomeadamente, das vítimas de crimes, bem como o dever de rejeitar o sensacionalismo». Adicionalmente, foi aberto processo contra-ordenacional contra a TVI, por violação do n.º 3 do artigo 27.º da Lei da Televisão⁹³, que resultou na aplicação de uma coima de 75 mil euros⁹⁴.

III. O que distingue a atuação da ERC?

Segundo Fidalgo (2009:305-306), «[a] atividade dos meios de comunicação social – e em particular o trabalho jornalístico – está submetida, em todas as sociedades, a um mais ou menos extenso conjunto de leis, regulamentos, regras, princípios e códigos de conduta, que (...) procuram algum ponto de equilíbrio no binómio liberdade – responsabilidade com que eles permanentemente lidam». Contemplada em termos globais, a regulação dos media comporta um «conjunto variado de instrumentos e mecanismos, com diferentes origens e diferentes graus de compulsão», equilibrando-se mutuamente numa espécie de sistema de pesos e contra-pesos, em que se reparte o poder regulatório «pelos seus múltiplos protagonistas – o Estado, o mercado, as empresas, os profissionais, os públicos, a sociedade no seu todo –, impedindo que algum deles ganhe uma proeminência excessiva na defesa parcelar dos bens que mais especificamente está vocacionado para preservar».

92 Cfr. Deliberação 9/CONT-I/2011 (Procedimento oficioso relativo a imagens publicadas no dia 22 de fevereiro de 2011 na edição impressa e no website do jornal *Correio da Manhã*); Deliberação 16/CONT-TV/2011 (Participações contra a TVI pela transmissão de imagens de um homicídio, a 22 de fevereiro de 2011).

93 Este preceito da Lei da Televisão e dos Serviços Audiovisuais a Pedido determina que «[n]ão é permitida a emissão de programas suscetíveis de prejudicar manifesta, séria e gravemente a livre formação da personalidade de crianças e adolescentes, designadamente os que contenham pornografia no serviço de programas de acesso não condicionado ou violência gratuita».

94 Cfr. Decisão 8/PC/2012, de 18 de abril, que foi impugnada pela TVI. O tribunal de primeira instância confirmou a decisão da ERC e, em sequência, a TVI recorreu da decisão judicial.

ERC, Comissão da Carteira Profissional do Jornalista e Conselho Deontológico do Sindicato dos Jornalistas distinguem-se em múltiplas vertentes – figurino institucional, âmbito de intervenção, missão e competências, documentos de referência e modelo sancionatório – e integram, com diferentes orientações, o ecossistema de regulação, conceito aqui entendido numa aceção ampla como «a enunciação e ativação das modalidades práticas de prossecução e acompanhamento da liberdade de expressão e da liberdade de imprensa – e não como a sua pura, ou mais ou menos arbitrária, restrição» (Fidalgo, 2009:326).

Carlos Camponez (2011:259-260) realça que a mais recente revisão do Regulamento da Comissão da Carteira Profissional do Jornalista, através do Decreto-Lei 70/2008, de 15 de abril, representa «o fecho de um ciclo importante de hesitações da autorregulação dos jornalistas. Mas o alcance do poder regulador do legislador sobre os jornalistas é bem maior do que deixam transparecer a criação e as alterações da Comissão Profissional de Jornalista. A eles não podemos deixar de acrescentar os poderes assumidos pela Entidade Reguladora da Comunicação Social e a própria transposição do Código Deontológico para a letra da lei, através do Estatuto do Jornalista». O mesmo investigador (*Ibid.*:306-307) refere que a estabilização dos princípios éticos do jornalismo em torno de um Código Deontológico facilitou o processo de juridificação de que foi objeto, posteriormente, pelo legislador, que o investigador faz equivaler ao «vazamento de normas éticas e deontológicas do jornalismo no Direito» plasmado no artigo 14.º do Estatuto do Jornalista. Sugere que os jornalistas não terão prestado a devida atenção à incorporação da deontologia na lei, notando, como dado curioso, que «as mais fundadas reservas levantadas a este propósito vieram de quem talvez menos se esperava: a Entidade Reguladora da Comunicação Social. Com efeito, o seu parecer sobre o novo Estatuto do Jornalista contém uma forte crítica sobre a opção “de transformar em normas jurídicas comandos de dimensão deontológica” e, em particular, sobre o modo como o fez» (Camponez, 2011:309)⁹⁵.

A ERC situa-se no patamar da hetero-regulação, incluindo-se no «conjunto de mecanismos definidos e adotados pelo Estado para enquadrar e fiscalizar a atividade dos media» (Fidalgo, 2009:321-7; 327). Esta intervenção, emanada dos poderes públicos, inscreve-se no âmago da gestão do binómio liberdade-responsabilidade, dois importantes «agentes de tensão» no jornalismo (Merrill, 1989, *Apud* Fidalgo:339), agentes de uma «tensão criativa» (Johannesen, 2001, *Apud* Fidalgo:340).

A hétero-regulação pressupõe que os media prestam contas a partir «das regras formais impostas pela lei ou por outros documentos regulamentadores do setor, preocupando-se sobretudo com a defesa dos direitos fundamentais dos cidadãos e com a proteção dos

95 O autor alude ao Parecer 2/2006, relativo ao Anteprojecto da Proposta de Lei que altera o Estatuto do Jornalista, aprovado pelo Conselho Regulador a 23 de março.

“bens públicos” essenciais à vida em sociedade, bem como com o cumprimento de certas obrigações assumidas pelos media» (Fidalgo, 2009:321).

Na sua génese jurídica, a ERC é uma pessoa coletiva de direito público, com natureza de entidade administrativa independente, que exerce poderes de regulação e de supervisão. Constitui um dos objetivos de regulação, firmados no artigo 7.º dos seus Estatutos, aprovados pela Lei n.º 53/2005, de 8 de novembro, assegurar que a informação fornecida pelos órgãos de comunicação social se pauta por critérios de exigência e rigor jornalísticos, efetivando a sua responsabilidade editorial perante o público em geral, caso se mostrem violados os princípios e regras legais aplicáveis. Compete ainda ao Conselho Regulador (artigo 24.º, n.º 3, al. b) dos citados Estatutos) fazer respeitar os princípios e limites legais aos conteúdos difundidos pelas entidades que prosseguem atividades de comunicação social, designadamente, em matéria de rigor informativo e de proteção dos direitos, liberdades e garantias pessoais.

Quando se convocam os «princípios e limites legais», pensa-se, no imediato, nos limites à liberdade de imprensa consagrados no artigo 3.º da Lei de Imprensa, nos limites à liberdade de programação televisiva previstos no artigo 27.º da Lei da Televisão ou nos deveres enunciados no artigo 14.º do Estatuto do Jornalista. Em virtude do seu enquadramento jurídico, a ERC não tem como não intervir em casos com incidência nos deveres dos jornalistas. Tal conclusão encaminha-nos para uma reflexão focada em dois ângulos. Em primeiro lugar, o regulador dos media vivifica a sua intervenção à luz das suas atribuições e competências, distintas em relação às de outras entidades.

Uma diferença fundamental prende-se com o objeto da atuação regulatória. Deverá reforçar-se a ideia de que a ERC tem como âmbito exclusivo de intervenção – i.e., compõem o leque dos seus regulados – as pessoas singulares ou coletivas que prossigam atividades de comunicação social (artigo 6.º dos seus Estatutos), não os jornalistas individuais. Em várias decisões, a ERC afastou liminarmente a apreciação das condutas individuais destes profissionais, justificando que o escrutínio, em sede disciplinar, da violação dos deveres dos jornalistas constitui atribuição da Comissão da Carteira Profissional de Jornalista, à qual reencaminha, episodicamente, participações. A esta delimitação subjaz o entendimento de que o poder editorial constitui um exercício coletivo e implica uma cadeia hierarquizada de decisões, não surgindo desligado do enquadramento da redação numa estrutura proprietária que, a montante, define posicionamentos e objetivos não indiferentes ao trabalho dos jornalistas individuais. Como preconiza Freire (2010), esta abordagem global «tem a virtude de encerrar uma visão realista do funcionamento do setor: raramente o resultado final resultará apenas do labor individual do jornalista, concorrendo, na prática, de um modo mais ou menos explícito, para a modelação daquele toda uma dinâmica de redação, toda uma cadeia de poder, que passa por editores e direção e até, porventura, pela entidade proprietária do órgão de comunicação».

É à CCPJ, um organismo independente de direito público, que incumbe verificar, através de secção própria, o cumprimento dos deveres plasmados no n.º 2 do artigo 14.º do Estatuto do Jornalista, cuja eventual violação é analisada na esfera disciplinar. Os deveres tipificados no n.º 1 do artigo 14.º, tidos como «fundamentais», encontram-se subtraídos à tutela disciplinar. À secção disciplinar da Comissão da Carteira compete apreciar o comportamento de jornalistas individualmente considerados. É interessante atentar na natureza deste órgão. Ainda que seja identificado por alguns autores como organismo de autorregulação, revela, na verdade, um carácter híbrido, atendendo à sua composição e ao facto de a sua criação não ser espontânea «mas induzida por via legal» (Carvalho *et al*, 2012). Tendo sido criada em 2007, por força da revisão do Estatuto do Jornalista, uma secção disciplinar naquele órgão, podemos afirmar que o modelo de atuação no campo disciplinar está plenamente regulamentado, por via legal, bem como se encontram tipificadas as situações em que a CCPJ pode intervir.

Assim, apenas o Conselho Deontológico do Sindicato dos Jornalistas é pura emanção de uma orientação autorregulatória, tendo como referente o Código Deontológico, aprovado em Assembleia Geral do Sindicato dos Jornalistas a 4 de maio de 1993. Apresenta-se, aliás, como «órgão de autorregulação da profissão». Camponez classifica-o como «o principal órgão de autorregulação da classe» (2011:260), não obedecendo a sua ação a formalismos estritos: os respetivos pareceres incidem sobre práticas concretas ora dos meios de comunicação ora dos jornalistas; este órgão age ora mediante solicitação externa ora por iniciativa própria. As «sanções» são predominantemente de ordem moral e têm um alcance sobre a classe, independentemente da qualidade de sindicalizado.

Conselho Deontológico do Sindicato dos Jornalistas, CCPJ e ERC podem (e tratam amiúde) os mesmos casos críticos, a partir do seu posicionamento no ecossistema de regulação, se se considerarem legítimas para tal, ao abrigo das suas atribuições e competências. A atuação de cada instância é autónoma e não fica inibida perante o conhecimento de que outra entidade está a analisar a mesma situação problemática. Paralelamente, uma queixa submetida a estas entidades de «regulação» pode também, em certas circunstâncias, correr termos em tribunal.

Podem, é certo, não coincidir na apreciação final.

Evoca-se, a título de exemplo, o pronunciamento da ERC e do Conselho Deontológico sobre a reprodução de escutas de conversas telefónicas entre Edite Estrela e Armando Vara pelo *Correio da Manhã* e *Diário de Notícias*, em 2010. Na sua queixa, Edite Estrela veio alegar que «todos os cidadãos, mesmo aqueles que são vulgarmente denominados “figuras públicas”, têm direito a que seja respeitada a sua privacidade. A que sejam mantidas em privado as conversas que mantêm com quem quer que seja em privado». As afirmações transcritas pelos dois jornais – opiniões da eurodeputada sobre os colegas da bancada socialista no Parlamento Europeu – eram, ademais, destituídas de interesse público, «pelo que não se levanta, sequer, no presente caso, qualquer possibilidade de

colisão entre o direito a informar e o direito à reserva da vida privada e da inviolabilidade das comunicações».

A respeito deste processo, a ERC defendeu que «apenas em situações muito excecionais poderá um órgão de comunicação social divulgar escutas constantes de um processo criminal, mesmo nos casos em que este já não está sujeito a segredo de justiça. Tal só acontecerá perante matérias de inequívoco interesse público, em que o dano que advém da não revelação da escuta se revele manifestamente superior à lesão dos valores subjacentes à proibição legal da sua divulgação». Naquelas circunstâncias, entendeu que a divulgação da escuta da conversa telefónica não se revestia de interesse público. «Em tal conversa assiste-se, tão-somente, a manifestações de opiniões pessoais, que revelam, quanto muito, estados de alma e a natureza do relacionamento dos interlocutores. Não são divulgados quaisquer factos que interessem à vida em comunidade, pelo que a publicação da escuta apenas alimenta a curiosidade do público» (Deliberação 8/CONT-I/2011).

Ao invés, no seu pronunciamento sobre o mesmo caso, o Conselho Deontológico «concluiu que a publicação das referidas conversas se justifica tendo em conta o interesse político da relatada incompatibilidade entre figuras proeminentes do Partido Socialista» (Parecer publicado a 05/05/2011).

O que à primeira vista poderá afigurar-se como uma fragmentação conducente à descriminalização do sistema de regulação faz, a nosso ver, sentido, se relevarmos as mencionadas diferenças dos enquadramentos legais e institucionais dos vários organismos que o integram, o que poderá conduzir a distintas apreciações da mesma situação.

Mais importante – e este é o segundo ângulo de reflexão – será reconhecer os pressupostos da decisão. Neste seguimento, procurando uma resposta à questão enunciada sobre o que particulariza a intervenção da ERC enquanto instituição hétero-reguladora, discutimos que esta corresponde aos seguintes objetivos:

- i) Salvar os direitos pessoais dos visados nas «notícias» que estes consideram terem sido ofendidos.
- ii) Proteger, numa vertente não apenas garantística mas também reguladora, direitos e princípios que, deste modo, se efetivam não apenas numa dimensão subjetiva mas também objetiva (a *accountability* dos media perante preceitos constitucionais e legais). A título ilustrativo, o caso em cima descrito em torno da divulgação, pelo *Correio da Manhã* e pela TVI, do vídeo de um homicídio reflete esta preocupação.
- iii) Fornecer uma visão mais ampla das consequências para a atividade jornalística e para o setor dos media do não cumprimento dos deveres profissionais. Como se argumenta na Deliberação n.º 4/CONT-I/2011, relativa a uma queixa do Sporting contra o jornal *Record*: «O desrespeito por estes princípios básicos da atividade jornalística, quer quanto à referência das fontes de informação quer quanto à audição das partes

com interesses atendíveis, menoriza o trabalho do jornalista, subestima a inteligência do leitor e lesa as pessoas que são objeto da notícia, ferindo gravemente o capital de credibilidade que o órgão de comunicação social logrou granjear, o qual constitui o seu bem mais precioso».

IV. Pontos de reflexão futura

Como referido, o presente artigo consubstancia um primeiro contributo para um pensamento que se pretende mais amplo e profundo sobre a intervenção hétero-regulatória em matérias com incidência nos deveres dos jornalistas. Essa ação deverá, sem dúvida, acautelar potenciais, e não desejáveis, sobreposições com os domínios e os objetivos de atuação de outros organismos. Mas, mais essencialmente, essa intervenção deve ser clara, identificável e sensível. Para esse fim, discutimos ser pertinente refletir, num horizonte de futuro, sobre os seguintes aspetos:

- i) Seletividade dos casos com incidência nos deveres dos jornalistas, não se perdendo de vista os objetivos prosseguidos pela ERC.
- ii) Interatividade e diálogo entre as instâncias do ecossistema da regulação, pese embora a autonomia e a especificidade de cada uma. O diálogo entre as três instituições tem sido discreto e de geometria variável.
- iii) Recenseamento e tipificação dos processos reencaminhados para apreciação da Comissão da Carteira Profissional, com vista à agilização de procedimentos.

Referências

- Bastos, M. M. & Lopes, N. (2011) *Comentário à lei de imprensa e ao estatuto do jornalista*, Lisboa: Coimbra Editora
- Camponez, C. (2011) *Deontologia do Jornalismo. A Autorregulação frustrada dos jornalistas portugueses (1974-2007)*, Coimbra: Edições Almedina
- Carvalho, A. A., Cardoso, A. M. & Figueiredo, J. P. (2012) *Direito da Comunicação Social* (3.^a edição), Lisboa: Texto Editores
- Fidalgo, J. (2009) *O Lugar da Ética e da Auto-Regulação na Identidade Profissional dos Jornalistas*, Lisboa: Fundação C. Gulbenkian
- Freire, J. (2010) 'Proteção da imagem e privacidade das vítimas de crime e direito de informar – O papel da regulação da comunicação social', Departamento Jurídico - ERC, inédito

Os desafios da reconfiguração das redações para os meios de regulação mediática

João Miranda

joaomsantomiranda@gmail.com

University of Coimbra, Portugal

I. Introdução

O caminho dos jornalistas para a construção de uma identidade profissional, mais do que um processo paradoxal, apresenta-se como uma realidade paralela, onde a institucionalização de um ofício, a afirmação de um conjunto de normas e regras, e a construção de um saber contrasta com a denegação deste mesmo pressuposto através da evolução tecnológica, das imposições do mercado ou de uma progressiva fragilização da própria unidade corporativa. Ancorado num ideário romântico e a uma ideologia perene, ao mesmo tempo, o jornalismo reinventa-se continuamente, explorando novas possibilidades, novos formatos e novas tecnologias.

Dentro desta conjuntura complexa, os jornalistas gerem um exercício entre a reação e a transigência aos diferentes processos de mutação laboral, onde os diferentes mecanismos ao seu dispor, e por eles fundados, agem simultaneamente como obstáculo a estas transformações, ao mesmo tempo que se encontram a elas subordinados.

Tomando este paradigma, esta análise debruça-se sobre o processo de profissionalização dos jornalistas portugueses, em paralelo com as diferentes tendências socioprofissionais que se encontram inerentes – das quais se destacam os processos de desprofissionalização, proletarização e precarização –, ao mesmo tempo que procura exemplificar os seus efeitos sobre as práticas de ética e deontologia e subsequentemente, as consequências sobre a natureza do produto informativo. Estipulando o pensamento normativo e os mecanismos de regulação como entrave ao avanço dos efeitos negativos das mutações sociais laborais e sociais do campo mediáticos, pretende-se também demonstrar como estes instrumentos acabam reféns destes efeitos. Tomando o Conselho de Redação como exemplo, é finalmente objeto desta análise propor novos caminhos para a regulação da comunicação.

II. Modelo Pluralista Polarizado

Na sua abordagem comparativa aos diferentes sistemas mediáticos e políticos da Europa e América do Norte, Daniel Hallin e Paolo Mancini (2010) desenvolveram uma reflexão aprofundada sobre o processo de desenvolvimento do paradigma jornalístico do Modelo Pluralista Polarizado – onde se inclui Portugal –, no que concerne à evolução da estrutura dos *media*, e a sua ligação aos diferentes setores da sociedade, bem como no que diz respeito ao panorama socioprofissional do jornalismo. Desta forma, os autores fazem notar que, resultado sobretudo de um desenvolvimento tardio das instituições liberais e democráticas, Portugal apresenta-se como um sistema onde persiste uma fraca dinamização e circulação da imprensa – relativamente a outros meios, como a televisão – e uma forte orientação da comunicação política – enfraquecida, porém, após os processos de privatização dos anos 80. Neste cenário, o Estado sempre se assumiu como um ator bastante presente quer como financiador, regulador ou proprietário.

Estas características ajudam, no entender de Hallin e Mancini (*idem*), a esclarecer o baixo nível de profissionalização dos jornalistas nos países pluralistas polarizados. Isto é, consequência de um contexto onde predominam as pequenas tiragens e uma forte intervenção estatal, a profissionalização dos jornalistas desenvolveu-se morosamente e de forma incompleta, regulada determinantemente pelas instituições estatais, e onde as organizações inerentes à ocupação não possuem uma expressão institucional efetiva. Este fraco desenvolvimento de uma autorregulação profissional e um acordo limitado relativamente aos padrões jornalísticos, aliado ao que Traquina (*Apud* Hallin & Mancini, 2010) refere como uma “desregulação selvagem” da política mediática portuguesa, conduziu a uma conjuntura em que fica patente um conflito constante entre a busca pela autonomia jornalística e a sua instrumentalização pelos diversos sectores.

III. Tendências socioprofissionais do jornalismo

Conquanto Halin e Mancini desvendem já, na sua análise, traços de uma profissionalização tardia e irregular dos jornalistas, importa desenvolver esta perspetiva sobre o sentido da própria definição de profissão e como o jornalismo se enquadra nela. Apartada das definições mais comuns que inscrevem a profissão numa atividade extrínseca ao plano do ofício assalariado – perspetiva enraizada na conceção de Durkheim em “Sobre a Divisão do Trabalho Social”, a tipologia de Harold Wilensky (*Apud* Rodrigues, 2002) continua ainda hoje a ser reiterada como estrutura aferidora do grau de profissionalização de uma ocupação. Ainda que assumindo-se como um esquema de carácter essencialmente funcionalista, esta estrutura encerra a vantagem de incorporar pressupostos da corrente

interacionista, caracterizando assim o sistema de profissionalização como um processo dinâmico, e não uma norma natural.

Entrecruzando fatores de âmbito cognitivo, moral e organizacional, Wilensky (*idem*) re-parte assim em seis níveis distintos este processo de afirmação de um ofício enquanto profissão: usufruir de uma formação científica e especializada; possuir organizações profissionais que giram os conflitos internos e externos; assegurar a aplicação de regras definidas internamente; possuir um monopólio legal da atividade; asseverar a proteção do monopólio legal da atividade; e creditar um código deontológico.

Uma leitura sobre o percurso da afirmação do jornalismo português enquanto profissão permite perceber como não foi capaz de percorrer todos estes pressupostos: não possui um controle sobre o monopólio legal da atividade, não se define (como se verá adiante) exclusivamente como uma ocupação a tempo inteiro ou ainda a indeterminação que permanece sobre a existência de um saber próprio. Em suma, é para o que Denis Ruellan (1994) adverte quando identifica que hoje os jornalistas são efetivamente reconhecidos como profissionais, persistindo, ainda assim, dúvidas sobre a legitimidade das suas conquistas.

Assim, o jornalismo poderá ser circunscrito, à luz da sociologia funcionalista, à categoria de uma “semi-profissão”, isto é, uma atividade que apenas cumpre alguns dos parâmetros estabelecidos (Rodrigues. 2002).

Não obstante esta classificação, esta realidade não implica que não se encontrem no cerne da atividade jornalística uma série de transformações sociais características dos sistemas profissionais.

Em ‘Deprofessionalization: An alternate hypothesis for the future’, Marie Haug (1973) desenvolve a discussão em torno da existência de um fenómeno de desprofissionalização nos diferentes ofícios, processo que encontra a sua origem na perda do monopólio legal da atividade, na cessação do seu carácter autónomico e no fim da crença pública na natureza do seu serviço. Haug determina que este fenómeno se desenvolve a partir da combinação de diferentes determinantes: o progresso da tecnologia simplifica o acesso ao conhecimento; se este factor se revela determinante na renovação dos saberes, ao mesmo tempo permeabiliza o acesso à ocupação por pessoas sem formação específica; a especialização profissional, que proporciona a fragmentação dos grupos profissionais; a crítica do público ao elitismo e mercantilização dos grupos profissionais; e o subsequente interesse público na participação nas decisões dos profissionais e crescente questionamento sobre o seu trabalho.

Os fatores enunciados por Haug encontram-se bem inveterados na realidade profissional do jornalismo português. O advento da internet e a massificação dos meios digitais democratizados geraram um novo paradigma onde o consumidor passa a assumir um papel de produtor e coprodutor da informação jornalística. Esta tendência verifica-se com

a entrada da sociedade na concepção e produção noticiosa, mas também na sua introdução nas lógicas do trabalho dos jornalistas – através de comentários, sugestões, entre outros (Gilmore, 2005). Verifica-se ainda na proliferação das experiências de jornalismo cidadão (Canavilhas & Rodrigues, 2012).

A introdução do público na concepção noticiosa e a abdicação por parte do jornalista relativamente à sua autonomia produtiva encontra-se bem patente nas novas dinâmicas de informação, que conduziram a uma inversão das lógicas dos padrões de exigência dos consumidores. A título de exemplo, Ignacio Ramonet (2011a) ressalva a massificação dos serviços de ‘demand media’.

Esta desintegração da identidade profissional do jornalista reflete-se ainda, como adverte Sara Meireles (2011), na introdução de novos atores na redação – como o designer, o publicitário, ou o “tecnólogo” –, com quem o jornalista passa a partilhar, não só o seu estatuto, mas também as suas funções.

Finalmente, os próprios movimentos de privatização e concentração empresarial do setor mediático, originaram novas lógicas de trabalho, onde as exigências económicas e lucrativas dos investidores são privilegiadas relativamente aos padrões de independência e autonomia.

Não devendo ser confundido com o processo de desprofissionalização, mas estando contudo intimamente interrelacionado com ele, surge o fenómeno da proletarização dos profissionais. Tese originalmente proposta por Martin Oppenheimer (*Apud* Rodrigues, 2002), argumenta que a evolução dos meios tecnológicos e a alteração do contexto laboral – sobretudo das condições de trabalho – geram um novo cânone onde aos profissionais são retirados os seus privilégios, aproximando-se, no campo das atitudes e valores, da esfera operária. Isto significa que os profissionais veem a natureza completa do seu labor – o seu posto de trabalho, o processo de produção ou a essência do produto – determinadas por instâncias exteriores e adequadas a uma lógica de divisão de trabalho. Em suma, os profissionais tornam-se assalariados e começam a enquadrar-se em organizações. Esta é, de resto, uma tendência patente tanto nas profissões plenas, como nas “semi-profissões” – concerne aqui referir que estes processos também ocorreram no decurso da história do jornalismo. Charles Derber (1982) sintetiza as consequências deste processo, ou os eixos distintos, no entanto complementares, em que este processo ocorre: a proletarização técnica, onde os profissionais perdem o controlo sobre o processo de trabalho e este passa a ser definido e racionalizado por estruturas diretivas, e, conseqüentemente, a proletarização ideológica, onde os profissionais abdicam dos seus valores e da relação inerente com a sociedade, isto é, perdem o controlo sobre o fim social do seu trabalho e do produto decorrente.

Evidentemente, e tal como notam Fernando Correia (1997) e Joaquim Fidalgo (2007), contrariamente às profissões estabelecidas ou liberais, os jornalistas sempre operaram, desde a autonomização da sua ocupação, numa relação assalariada e dependentes de

uma estrutura hierárquica. Desta forma, a sua atividade sempre se ordenou numa lógica proletária. Porém, mais uma vez, decorrente sobretudo do seu enquadramento organizacional, manifestam-se evidentes lógicas próximas dos efeitos de proletarização, já aqui discutidos, no jornalismo português. Efeitos que encontram a sua origem nos esforços administrativos e burocráticos para melhorar o controlo sobre a produção, que se encontram espelhados, desde logo, na convergência de trabalho multiplataforma num só jornalista (Gradim, 2002), onde o repórter passa a assumir a tarefa de produzir e editar conteúdos para os diferentes meios do grupo. Não desligado deste efeito surge ainda o perigo da limitação ao direito autoral, procedente dos pressupostos no novo Estatuto do Jornalista (Lei n.º 1/99, de 13 de janeiro, e respetivas alterações, introduzidas pela Lei n.º 64/2007, de 6 de novembro) (Sindicato dos Jornalistas, 2005; 2011c). Por fim, resultam ainda na perda do controlo sobre o processo produtivo, os diferentes exemplos já aqui enunciados de ingerência de terceiros na construção noticiosa.

Um último processo, que vem assumindo uma preponderância exponencial no campo mediático, prende-se com a precarização do trabalho jornalístico. Esta tendência é observável na crescente instabilidade do vínculo laboral e alteração da relação salarial (Sindicato dos Jornalistas, 2003). Dentro deste processo de transformação das lógicas do vínculo, sobressaem ainda um aumento do recurso ao trabalho gratuito (Ramonet, 2011a), uma reprodução das situações de “falsos recibos verdes” (Pacheco, J., 2012) e uma proliferação de falsos *freelancers* (Nies & Pedersini, 2003; Sindicato dos Jornalistas, 2011a; 2011b), sendo este último também uma marca da desprofissionalização.

Sobre as tendências já aqui discutidas, torna-se interessante recuperar exemplos dos resultados do II Inquérito aos Jornalistas Portugueses (Garcia, 1997), onde já então uma margem relevante de relevante de 18,4% dos inquiridos admitia possuir um contrato laboral próximo de lógicas de precariedade – isto é, vínculos contratuais que não o contrato de trabalho por tempo indeterminado. Ao mesmo tempo, denota-se ainda uma margem relevante de baixos índices salariais.

Já um inquérito realizado em 2012, entre os jornalistas das redações centrais dos principais diários nacionais e periódicos de Coimbra, demonstra um maior número de contratualizações próximas de lógicas de precariedade, afetando 46,1% dos inquiridos. Sobre estes dados importa referir uma correspondência evidente entre a estabilidade do vínculo laboral e a os índices de remuneração salarial, corroborada por uma correlação entre as duas variáveis (Miranda, 2012).

No que concerne às tendências de proletarização e desprofissionalização já aqui debatidas, os dados são mais animadores, revelando contudo uma margem residual de preocupação.

A título de exemplo, denota-se que 46,1% dos respondentes afirma ver os artigos que produz assinados “muitas vezes”, e 31,6% dos inquiridos declara que nas peças que desenvolve a autoria é sempre identificada. Permanece, porém, inquietante que 67,3% não veja este procedimento ocorrer para cada uma das matérias que trata (*idem*).

Relativamente às problemáticas da exclusividade da ocupação a tempo inteiro e da convergência de meios num só jornalista, releva-se o facto de 72,4% dos inquiridos declarar desenvolver funções para as quais não está contratualizado, 98,2% destes sem remuneração suplementar. Ao mesmo tempo, 24,7% dos respondentes admite que realiza atividade noutros órgãos da empresa, todos sem remuneração suplementar (*idem*).

IV. Impacto das tendências socioprofissionais sobre as expectativas e atitudes dos jornalistas

Evidenciada a natureza destas transformações no sistema produtivo mediático, importa compreender de que forma este paradigma se reflete na relação da qualidade do produto informativo e nas expectativas e atitudes dos jornalistas.

Manifesta-se clara uma alteração da natureza do produto informativo numa conjuntura onde se destaca a diminuição do peso decisório e deliberativo dos jornalistas, ante o que já se observou ser a entrada de novos atores na redação. Interligada com esta questão ressalva-se também a imiscuição do público na produção jornalística e o advento do jornalismo do cidadão. Em suma, estas disposições resultam no que Ramonet (2011b: 22) designa como um “triunfo do amador”, isto é, o fim do monopólio da informação por parte dos jornalistas origina uma nova conjuntura em que, mais do que se colocar em risco a identidade e o profissionalismo dos jornalistas, gera situações em que os textos leigos se confundem, aos olhos do público, com textos profissionais. Esta situação prolifera num contexto em que estes amadores não se encontram afetos a qualquer ideologia ética e deontológica, não possuem qualquer sistema de regulação e onde a comunicação digital espera ainda por uma legislação e normas específicas.

Também as crescentes condições de precariedade já observadas, como o vínculo instável ou o recurso a trabalho gratuito, colocam enormes pressões sobre os jornalistas. Esta situação reflete-se sobretudo quando a tendência patenteada demonstra um gradual desapareço pelas cláusulas dos contratos coletivos de trabalho, um crescimento exponencial da adoção de contratos a termo e recibos verdes, aumento das situações de despedimento coletivo, e um recurso comum à substituição de redações contratadas por estudantes de jornalismo e estagiários não remunerados (Sindicato dos Jornalistas, 2003; 2011a; 2011b). Se os primeiros fatores já foram sumariamente desenvolvidos anteriormente, esta propensão para a permuta de redações por jovens não remunerados exige uma reflexão mais aprofundada. Fenómeno patente nas múltiplas ofertas de emprego que abundam, denota-se um incremento das situações de aproveitamento de estágios não remunerados em sistema de rotatividade contínua (Pacheco, L., 2012), onde, mais do que sustentar ou desenvolver tarefas dos jornalistas contratados, se coloca a questão da substituição dos próprios jornalistas entretanto demitidos.

Obviamente, esta tendência expressa o jornalismo como um campo onde a procura de emprego excede a oferta. Contudo, este novo paradigma demonstra uma lógica muito mais perniciosa, da existência de um efetivo 'exército industrial de reserva' (Marx, 1975) composto por finalistas e recém-licenciados dos diferentes cursos de comunicação, e jovens desempregados, ansiosos por integrar uma redação, muitas vezes sujeitos, como desenvolve Fidalgo (2007), a condições laborais básicas. Seguindo este mesmo pensamento, compreende-se ainda que do lado dos jornalistas contratados emane uma certa subjugação a novos padrões de produção, perante a possibilidade de enquadrar os quadros permutados.

Esta proliferação de estágios da mais variada tipologia levanta ainda uma problemática no que concerne ao cumprimento dos preceitos éticos e deontológicos, e à qualidade da informação. A falta de estratégias no envolvimento dos estagiários, que se verifica desde logo no acesso às redações, que se desenvolve sem um sistema de regras ou mecanismos, cabendo a responsabilidade de seleção a decisões empresariais, culmina muitas vezes, como adverte Meireles (2007), em situações de exercício do jornalismo sem o acompanhamento, revisão e regulação necessários dos responsáveis editoriais.

Profundamente enraizada nas lógicas da proletarização do ofício jornalístico, surge também a problemática da mutação das rotinas produtivas. Métodos convencionados de trabalho, são estes processos produtivos que conferem ao jornalista a capacidade de assegurar a concretização das suas tarefas, enquanto garantem também, dentro de um pensamento cronometrado do trabalho, o controlo da qualidade do produto e o cumprimento dos preceitos éticos e deontológicos (Traquina, 1988). De facto, mais do que uma noção inerente à construção da identidade jornalística, esta ideologia advém na sua essência dos ditames das condições de mercado, ou seja a concorrência (Schlesinger, 1999). Desta forma, afigura-se natural que qualquer alteração no campo administrativo do processo de produção reflita mutações no decorrer deste exercício. Perante os sucessivos cortes de financiamento, redução do corpo redatorial e a subsequente sobrecarga dos jornalistas, indicia-se então uma transformação das rotinas. Transformação que se reflete numa concretização de um modelo taylorista de trabalho, onde os conceitos de verificação e validação da informação se vêm substituídos por uma lógica de produção massiva e instantânea (Ramonet, 1999). Na prática, estes novos modelos correspondem assim à ideia, proposta por Erik Neveu (2001), de "jornalismo sentado", onde o repórter abandona a conduta de contactar diretamente com o acontecimento, em prol de um jornalismo burocratizado, desenvolvido através do tratamento de comunicados, informação de agência noticiosa ou contacto com fontes acessíveis. Christians *et al.* (1998) levantam vários exemplos de como esta abdicação dos juízos morais para um segundo plano, ante a necessidade de uma produção contínua e massiva, resultam numa diminuição da qualidade do produto e, numa última análise, no descrédito da própria informação.

Estes exemplos ajudarão a compreender de que forma os vários processos de transformação laboral, bem como as políticas de convergência, concentração e constrição orçamental nas empresas mediáticas, se refletem nas expectativas e atitudes dos jornalistas e na natureza do material noticioso. Concluindo, fica claro que estas práticas conduzem a uma uniformização e standardização, não só do conteúdo informativo, como também do pensamento e conduta dos jornalistas (Edo, 1994).

Recuperando novamente os resultados do inquérito de 2002, verifica-se, relativamente à problemática das lógicas do ‘exército industrial de reserva’ e à profusão do recurso a estágios não remunerados, que 43,2% dos inquiridos admitiu já ter enveredado por esta tipologia de trabalho. 30% destes realizaram-no com a perspectiva de vir a integrar os quadros da empresa (Miranda, 2012).

Já no que concerne a questão das rotinas produtivas, os resultados corroboram a discussão aqui desenvolvida. Como exemplo, 9,5% dos inquiridos declara “nunca” contactar directamente com as fontes. Mais condicente com as lógicas enunciadas por Neveu e Christians, 32,9% dos respondentes constata recorrer unicamente “muitas vezes” ou “frequentemente” a comunicados ou notas de imprensa na elaboração de um artigo. No mesmo sentido, 34,2% dos jornalistas refere “nunca” ou “raramente” abandonar a redação em reportagem. Relativamente à questão da acumulação de trabalho, apenas 8,1% dos respondentes refere realizar somente um artigo por edição, enquanto 21,6% diz produzir entre 6 e 10 artigos (*idem*).

Se os dados relativos aos efeitos que o novo contexto socioprofissional do jornalismo assumem sobre as rotinas produtivas são elucidativos de uma correlação aparente, esta ligação torna-se ainda mais evidente quando se aborda a questão das expectativas e atitudes dos jornalistas. Novamente a título de exemplo, do total de jornalistas inquiridos, apenas 50,7% acredita cumprir “sempre” os preceitos éticos e deontológicos no tratamento das matérias. No que refere à liberdade, somente 29,3% dos respondentes “concorda totalmente” em possuir liberdade na redação dos artigos, ainda que 44% “concorde” com a premissa. Mais explícito sobre a relação entre o contexto profissional e as atitudes dos repórteres, verifica-se que 32,4% da amostra “concorda” que a sua situação laboral afeta o desempenho do seu trabalho, indicador antagónico, contudo, com os 70,3% dos inquiridos que “discordam totalmente” que a sua situação laboral seja prejudicial para o cumprimento dos preceitos éticos e deontológicos (*idem*).

V. O papel da regulação

Não obstante a realidade complexa e multifacetada onde estes processos se desenvolvem, estes exemplos colocam em evidência como a conjuntura socioeconómica presente dos media, mas também e mais concretamente o contexto socioprofissional do jornalismo, produzem implicações sobre o cumprimento dos preceitos éticos e deontológicos, e, em última análise, sobre a qualidade do produto informativo.

Dentro deste cenário, o pensamento normativo, onde se destaca o esforço regulador dos diversos sistemas de auto, co e heterorregulação da comunicação, desenvolve um papel fundamental como barreira a uma reconfiguração hostil do ambiente de liberdade e autonomia do exercício do jornalismo. Conforme confere Bertrand (2000), o irreversível trilho tomado pela história dos *media* conduziu a uma mediatização do espaço público que originou por si a necessidade da geração de mecanismos capazes de garantir o respeito pela deontologia, mas também, manter a confiança do público, defender a respetiva liberdade contra as ameaças dos poderes constituídos e do mercado. Esta noção encontra-se, de resto, bem evidente na análise dos mais diversos autores que se debruçam sobre a matéria. Assim, a regulação apresenta-se como garante da proteção da qualidade do produto informativo e do seu propósito social (Camponez, 2009), contrariando assim as tendências de proletarização ideológica acima discutidas, como garantia da proteção da liberdade e autonomia dos jornalistas no decorrer do seu trabalho (Bertrand, 1999), criando barreiras às lógicas de proletarização técnica desenvolvidas por Derber e evidenciadas pelos diferentes exemplos, ou mesmo, indicia Ernesto Villanueva (2002), como meio protetor das garantias e das condições sociolaborais dos jornalistas.

Embora seja, portanto, reconhecido o papel dos sistemas de regulação como mecanismo de obstáculo aos efeitos negativos das múltiplas transformações sociais e laborais do campo mediático, ao mesmo tempo, numa relação dialética, verifica-se que estes instrumentos acabam por se encontrar reféns do próprio contexto socioeconómico do jornalismo. Desde logo, é no cerne do processo irregular da profissionalização dos jornalistas, de onde deriva, como argumentam Haug e Derber, uma quebra na relação profissional com o público, que surge um fechamento corporativo na discussão sobre a regulação do jornalismo e uma decorrente fraca imposição institucional. Uma preposição presente ainda nos efeitos que a fragilização profissional desenvolve na adesão e participação nas múltiplas instâncias internas da profissão, isto é, um relativo abandono das estruturas normativas (Correia, 2011). Perante este cenário, verifica-se uma imposição normativa e de poder dos órgãos de heterorregulação sobre os modelos de autorregulação. Uma injunção que, explicita Estrela Serrano (2007), é encarada com receio e, numa postura mais radical, aversão pelos jornalistas, que argumentam os progressos da autorregulação como alternativa a um controle de terceiros. Neste sentido, também Alfredo Maia (2007) relembra a exclusão dos próprios jornalistas do processo de criação e governo dos mecanismos de heterorregulação entretanto desenvolvidos.

Paralelamente à realidade já aqui debatida, a existência de uma propensão presente de um maior controlo do processo produtivo por parte das administrações e de uma diminuição do poder deliberativo dos jornalistas, Bertrand (2000), assim como Correia (2011), advertem para uma tentação por parte destas mesmas administrações de tomarem parte da regulação, sobretudo da regulação a cargo dos próprios jornalistas, no sentido de controlar e fundamentar as transformações nos modelos de produção.

Finalmente, e mais premente, coloca-se a problemática da incapacidade dos diferentes mecanismos normativos acompanharem as tendências aqui discutidas. A par de uma juvenilização das redações, com vínculos precários e uma duração de permanência nas redações reduzida, cuja disponibilidade e tempo para aderir aos mecanismos de autorregulação se vê constrangida, soma-se uma inaptidão dos próprios mecanismos de heterorregulação conseguirem abranger todos os jornalistas no seu sistema. Sobre esta questão, saliente-se como exemplo a adesão ao título profissional. Conquanto, o estipulado no artigo 5º do Estatuto do Jornalista (Lei n.º 1/99, de 13 de janeiro, e respetivas alterações, introduzidas pela Lei nº 64/2007, de 6 de novembro) obrigar à detenção de título profissional para o exercício do jornalismo, várias são as situações em que esta regra não ocorre. De facto, no inquérito realizado em 2012 – salientando que só foram alvo de inquérito os jornalistas a desenvolver atividade nas redações centrais dos periódicos – 6,4% dos inquiridos declararam não possuir título profissional. Deste grupo, 50% justificou o motivo com o facto de a situação profissional não o permitir, 33,3% admitiu não encontrar relevância em deter a carteira de jornalista e apenas 16,4% apontou ter o processo de pedido do título a decorrer (Miranda, 2012). Ainda que se estabeleça numa margem reduzida, este indicador de jornalistas sem título profissional consubstancia-se num número relevante no sentido de compreender a inabilidade dos processos normativos serem capazes de assegurar um acompanhamento e participação de todos os repórteres. Ao mesmo tempo, os motivos indicados são demonstrativos de como progressivamente, tal como nos outros exemplos assinalados, as transformações do contexto socioeconómico do jornalismo, e dentro dele a conjuntura profissional, se verte numa barreira ao papel e ação dos mecanismos de regulação.

Assim, fica clara uma necessidade de reformulação da estrutura e ação destes mecanismos e do próprio pensamento normativo da comunicação. Concetualização que dependerá obrigatoriamente, como indicia Benoît Grevisse (1998), de uma expressão concertada entre hetero e autorregulação, sob pena de perpetuar o confronto entre as duas perspetivas, num campo de representações corporativas.

Isto significa, portanto, a necessidade do fortalecimento da relevância institucional da autorregulação. Uma perspetiva que se assume lógica, relativamente às consequências das transformações aqui discutidas, no campo das vantagens que a regulação inerente à classe assume, isto é, o de fornecer aos profissionais as ferramentas que lhes garantam (ou poderão garantir) a independência necessária, relativamente às diferentes pressões, para a persecução do seu trabalho, harmonizando assim o binómio liberdade/responsabilidade (Camps, 2004; Aznar 2000), e garantindo o cumprimento da função social do jornalismo e dos preceitos da responsabilidade social (McQuail, 2005). Fica, porém, também evidente que qualquer solução dependerá da concertação, mais ou menos harmonizada, dos jornalistas. Em última análise, serão estas ferramentas capazes de consensualizar procedimentos e princípios acerca de atividades e decisões profissionais.

VI. O exemplo do Conselho de Redação

Embora persista uma baixa profusão de estudos relativamente aos conselhos de redação, como instrumento normativo do jornalismo português, destaca-se aqui este instrumento de regulação no sentido em que assume uma singularidade no espaço europeu, mas, sobretudo, pela maior proximidade à redação que atinge e pelo grau de participação que invoca.

Muito sumariamente, os conselhos de redação definem-se como organismos de regulação internos ao corpo redatorial de cada órgão de comunicação, abertos à participação de todos os jornalistas do meio, cuja existência é reconhecida em vários quadrantes da legislação portuguesa (Leitão, 2012).

Tal como se verificou já relativamente a outros organismos de autorregulação, também os conselhos de redação tendem a assumir uma importância cada vez mais reduzida no quadro da regulação da comunicação portuguesa. A obrigatoriedade da sua existência – em meios de comunicação com mais de cinco jornalistas – foi eliminada com a revisão do Estatuto do Jornalista, extinguiu-se o seu carácter deliberativo relativamente à nomeação do diretor e tendem gradualmente a perder o seu poder ponderativo na relação entre as chefias editoriais, a administração e a redação (*idem*). Contudo, a grande marca da perda de relevância destes mecanismos manifesta-se, de facto na expressão, numérica que assumem. Em 2011, o boletim do Conselho Deontológico do Sindicato dos Jornalistas (César, 2011) indicava que em 195 casos possíveis de organização, apenas quinze meios de comunicação possuíam conselho de redação. Também o inquérito realizado em 2012 demonstra que dos inquiridos a desenvolver atividade em órgãos passíveis de eleger um conselho de redação, 48% não eram abrangidos por este organismo (Miranda, 2012).

Já relativamente aos que possuíam um conselho de redação, manifesta-se uma indiferença sobre o seu papel – de 28,5% –, distribuindo-se equitativamente os restantes entre a concordância e discordância relativamente à relevância da sua atividade. Estes dados vêm corroborar os resultados do II Inquérito Nacional aos Jornalistas, onde 20% dos jornalistas apresentava o conselho de redação como “nada eficaz” e 36,7% como “pouco eficaz” (Garcia, 1997). Neste mesmo sentido, também os dados obtidos num inquérito promovido pelo OberCom (2010) aponta 36,7% dos respondentes a indicar o conselho de redação “como pouco eficaz” e 21,7% como “nada eficaz”.

Estes indicadores não devem contudo implicar um total descrédito por parte dos jornalistas relativamente aos conselhos de redação. Na verdade, verifica-se uma importância fundamental conferida pelos jornalistas a estes mecanismos de regulação.

No inquérito de opinião aos jornalistas sobre a figura do provedor do leitor, conduzido por Joaquim Fidalgo (2007), 63% dos inquiridos admitia o conselho de redação como uma instância de regulação “muito importante” – o mecanismo com maior percentagem relati-

vamente a esta opção – e 26% indicava-o como “importante” (Fidalgo, 2007). Também o inquérito promovido pela OberCom demonstra que uma larga maioria – de 79,2% – concorda com o reforço dos conselhos de redação – contra 8,5%, que discorda.

Finalmente, e conquanto já se discutiu ser a diminuição do peso institucional deste organismo, a sua atividade fica patente nos diferentes casos que conseguiu mediatizar, através da ameaça de demissão ou de ações concertadas com a restante redação, como se destacam as situações de conflito entre jornalistas e chefias editoriais no Público, em 2004 (TSF, 2004), ou na TVI, em 2013 (Correio da Manhã, 2013); a denúncia de casos de despedimento coletivo no Diário de Notícias, em 2009 (Público, 2009), ou no Público, em 2012 (Correio da Manhã, 2012); ou ainda o alerta para questões de pressões externas no Público (RTP, 2012).

VII. Caminhos para a regulação

Face ao que já se discutiu ser a realidade intrincada do sistema mediático do Modelo Pluralista Polarizado – e mais concretamente do contexto português –, o trilha irregular da profissionalização dos jornalistas, os diferentes processos de mutação social e laboral, os efeitos que produzem sobre o cumprimento dos preceitos éticos e deontológicos, e sobre a natureza da informação, e as vantagens e desvantagens dos diversos instrumentos de regulação da comunicação, conclui-se assim a necessidade de uma reflexão extensa sobre a estrutura e papel do modelo normativo do jornalismo português.

Esta reflexão, evidente no debate levantado por Alfredo Maia (2007), exige antes de tudo uma discussão aprofundada sobre os modelos de heterorregulação. Uma discussão onde os jornalistas, conhecedores das práticas profissionais e da realidade interna do processo de produção, terão inevitavelmente que possuir uma voz. Neste mesmo sentido, fica também implícita a necessidade dos jornalistas possuírem uma participação ativa nestes instrumentos, sobretudo no que confere aos mecanismos estatais.

Ao mesmo tempo, verifica-se ainda a urgência de um debate produtivo e pormenorizado, no seio do ofício jornalístico, sobre a problemática da autorregulação, onde se possa colocar em discussão a proposta de novos modelos ou, mais importante, o reforço dos existentes. Deve, porém, ficar claro que dependerá sempre de uma certa unanimidade profissional a ação e eficácia destes modelos. Como se observou relativamente ao exemplo do Conselho de Redação, importa também garantir, antes de mais, a possibilidade de todos os repórteres poderem participar e aderir a estes mecanismos para então serem criadas as condições para uma proximidade e participação plena dos jornalistas. No âmbito da ligação profissional à sociedade, interessa ainda desenvolver iniciativas públicas de discussão sobre os mecanismos de regulação interna do jornalismo (Aznar, 2005).

Conquanto já existam canais de comunicação entre diferentes instrumentos normativos, sobretudo no que diz respeito à emissão de pareceres, torna-se imperativo criar redes de articulação entre os diferentes mecanismos de regulação (*idem*).

VIII. Breves conclusões

A fragilização profissional e o caminho irregular da afirmação do jornalismo enquanto ofício instituído abrem portas para diferentes processos de transformação laboral, onde se destacam a desprofissionalização, proletarização e precarização. Para lá das consequências que operam na desfiguração da natureza da ocupação, onde se incluem a perda de autonomia e peso institucional dos repórteres, a mutação do contexto redatorial ou desfragmentação da unidade corporativa, estas tendências demonstram desenvolver um efeito na desvirtuação do ideário ético e deontológico inerente ao jornalismo e, numa última análise, uma transformação da natureza do conteúdo informativo.

Os mecanismos de regulação, embora sejam capazes de desenvolver através da sua atividade vigilante e institucional uma barreira ao avanço destas mutações, ao mesmo tempo acabam por ser afetados por eles, conferindo-lhes uma incapacidade de acompanhar as transformações em curso.

Fica assim evidente a necessidade de refletir aprofundadamente a reformulação da regulação mediática, segundo este novo cânone socioeconómico dos media. Reformulação que terá obrigatoriamente de incluir a participação dos jornalistas, bem como um reforço do papel institucional da autorregulação. Resulta, no entanto, também claro que qualquer solução dependerá de uma certa unanimidade dos jornalistas.

Referências

- Lei n.º 1/99, de 13 de janeiro, e respetivas alterações, introduzidas pela Lei n.º 64/2007, de 6 de novembro
- Aznar, H. (2000) 'Médios de Comunicación y Esfera Pública: El papel de la autorregulación', in Aznar, H., & Villanueva, E. (2000) *Deontología y Autorregulación Informativa: Ensayos desde una perspectiva comparadas*, Cidade do México: Tinta y voz, pp 139-168.
- Aznar, H. (2005) *Comunicação Responsável: A Auto-Regulação dos Media*, Porto: Porto Editora.
- Bertrand, C. (1999) *L'Arsenal de la Démocratie: Médias, Deontologie et M*A*R*S*, Paris: Economica.
- Bertrand, C. (2000) *A Deontologia dos Media*, Coimbra: MinervaCoimbra.
- Campones, C. (2009) *Fundamentos de Deontologia do Jornalismo: A auto-regulação frustrada dos jornalistas portugueses*, Tese de doutoramento em Ciências da Comunicação, Coimbra: Faculdade de Letras da Universidade de Coimbra.
- Camps, V. (2004) 'Instituciones, agencias y mecanismos de supervisión mediática' in Connill, S., & González, V. (ed.) (2004) *Ética de los Medios – Una apuesta por la ciudadanía audiovisual*, Barcelona: Editorial Gedis, pp. 233-251.
- Canavilhas, J., & Rodrigues, C. (2012) 'O cidadão como produtor de informação: estudo de caso na imprensa online portuguesa', *OBS – Obercom*. 9-2: 269-283.
- César, O. (2011) 'Uma Proposição com 42 Anos: A qualificação do jornalismo e o "mecanismo interior"', *Observatório de Deontologia do Jornalismo*, 7: 2-6.
- Christians, Clifford et al. (1998) *Media Ethics: Cases and Moral Reasoning*, Nova Iorque: Longman.
- Correia, F. (1997) *Os Jornalistas e as Notícias: A autonomia jornalística em questão*, Lisboa: Caminho.
- Correia F. (2011) 'Os Jornalistas e os Conselhos de Redação', *Observatório de Deontologia do Jornalismo*, 7: 11-12.
- Correio da Manhã (2012) 'Público' elege para o Conselho de Redação cinco dos jornalistas despedidos', *Correio da Manhã*, 16 de novembro de 2012, <http://www.cmjornal.xl.pt/detalhe/noticias/lazer/tv--media/publico-elege-para-conselho-de-redacao-cinco-dos-jornalistas-despedidos>. Página consultada a 31 de agosto de 2013.

- Derber, C. (1982) *Professionals as workers: Mental labor in advanced capitalism*, Boston: G. K. Hall.
- Edo, C. (1994) *La Crisis de la Prensa Diaria: La Línea Editorial y la Trayectoria de los Periódicos de Madrid*, Barcelona: Ariel.
- Fidalgo, J. (2007) *O Lugar da Ética e da Auto-Regulação na Identidade Profissional dos Jornalistas*, Tese de doutoramento em Ciências da Comunicação. Braga: Instituto de Ciências Sociais da Universidade do Minho.
- Garcia, J. L. (Org.) (1997) *Segundo Inquérito Nacional aos Jornalistas Portugueses: Resumo das Principais Tendências*, Lisboa: Sindicato dos Jornalistas.
- Gillmor, D. (2005) *Nós os Media*, Lisboa: Editorial Presença.
- Gradim, A. (2002) 'Os géneros e a convergência: O jornalista multimédia do século XXI', *LabCom UBI*, <http://www.labcom.ubi.pt/agoranet/02/gradim-anabela-generos-convergencia.pdf>. Página consultada a 29 de agosto de 2013.
- Grevisse, B. (1998) 'Autorrégulation ou Déontologie? Les conditions d'un débat sur les pratiques journalistiques', *Recherches en Communication*, 9: 7-24.
- Hallin, D. C., & Mancini, P. (2010) *Sistemas de Media: Estudo comparativo. Três modelos de Comunicação e Política*, Lisboa: Livros Horizonte.
- Haug, M. (1973) 'Deprofessionalisation: an alternative hypothesis for the future', *Sociological Review Monograph*, 20 :195-211.
- Leitão, O. (2012) *Cláusula de Consciência e Conselhos de Redação na Auto-regulação dos Jornalistas*, Tese de Mestrado em Comunicação, Media e Justiça, Lisboa: Universidade Nova de Lisboa.
- Louçã, A. (2012) 'Conselho de Redação do "Público" acusa Relvas de pressões, RTP, 18 de maio de 2012, <http://www.rtp.pt/noticias/index.php?article=555023&tm=9&layout=121&visual=49>. Página consultada a 31 de agosto de 2013.
- Maia, A. (2007) 'O imperativo da regulação participada', *Comunicação e Sociedade*, 11: 149-155.
- Marx, K. (1975) *Capital*, Mafra: Delfos.
- McQuail, D. (2003) *Teoria da Comunicação de Massas*, Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.
- Meireles, S. (2007) *Os Jornalistas Portugueses: Dos Problemas de Inserção aos Novos Dilemas Profissionais*. Coimbra, MinervaCoimbra.

- Meireles, S. (2011) 'As mutações do jornalismo profissional no novo ambiente dos mass media', ESECIPC. Página consultada a 29 de agosto de 2013 <http://www.bocc.ubi.pt/pag/graca-sara-mutacoes-jornalismo-profissional-novo-ambiente-mass-media.pdf>.
- Miranda, J. (2012) *Os efeitos do novo paradigma socioprofissional do jornalismo sobre as práticas de ética e deontologia*, Tese de mestrado em Comunicação e Jornalismo. Coimbra: Universidade de Coimbra.
- Neveu, E. (2001) *Sociologie du Journalisme*, Paris: La Découverte
- Nies, G., & Pedersini, R. (2003) *Les Journalistes Free-Lances dans l'Industrie Médiatique Européenne*, FEJ/Commission Européenne, outubro.
- OberCom (2010) *Desafios do Jornalismo*, Lisboa: OberCom.
- Oliveira, T. (2013) 'Redação da TVI enfrenta Judite', *Correio da Manhã*, 17 de março de 2013, <http://www.cmjornal.xl.pt/detalhe/noticias/lazer/tv--media/redacao-da-tvi-enfrenta-judite>. Página consultada a 31 de agosto de 2013.
- Pacheco, J. (2012) 'Vamos Brincar aos Jornais' in Matos, J., & Domingos N. (2012) *Novos Proletários*, Lisboa: Edições 70, pp. 101-108.
- Pacheco, L. (2012) 'Jovens Jornalistas: Entre sonho e desesperança' in Matos, J., & Domingos N. (2012) *Novos Proletários*, Lisboa: Edições 70, pp. 109-122.
- Público (2009) 'Conselho de redacção do DN lamenta despedimento colectivo', *Público*, 15 de janeiro de 2009, <http://www.publico.pt/media/noticia/conselho-de-redacao-do-dn-lamenta-despedimento-colectivo-1356247>. Página consultada a 31 de agosto de 2013.
- Ramonet, I. (1999) *A Tirania da Comunicação*, Porto: Campo das Letras.
- Ramonet, I. (2011a) 'Autômatos da informação'. *Le Monde Diplomatique Ed. Bras.*, 4 de março de 2011. <http://diplomatique.uol.com.br/artigo.php?id=904&PHPSESSID=214ebd9b3d5b164f97b1bc741894a117>. Página consultada a 29 de agosto de 2013.
- Ramonet, I. (2011b) *La Explosión del Periodismo: De los Medio de Masas a la Masa de los Medios*, Madrid: Clave Intelectual.
- Rodrigues, M. L. (2002) *Sociologia das Profissões*, Oeiras; Celta Editora.
- Ruellan, D. (1994) 'Les frontières d'une vocation' in Lacan, J., Palmer, M., & Ruellan, D. *Les Journalistes: Stars, scribes et scribouillards*, Paris: Syros 207-272.

Serrano, E. (2007) 'Pensar a regulação dos *media* numa sociedade em mudança', *Comunicação e Sociedade*, 11: 129-133.

Schlesinger, P. (1999) 'Os jornalistas e a sua máquina do tempo' in Traquina, N. (1999) *Jornalismo: Questões, teorias e "estórias"*, Lisboa: Vega Editora, pp. 177-190.

Sindicato dos Jornalistas (2003) 'SJ alerta para degradação da situação dos jornalistas', *Sítio do Sindicato dos Jornalistas*, 15 de julho de 2003. <http://www.jornalistas.online.pt/noticia.asp?id=1262&idCanal=3>. Página consultada a 30 de agosto de 2013.

Sindicato dos Jornalistas (2005) 'SJ reclama protecção dos direitos de autor dos jornalistas', *Sítio do Sindicato dos Jornalistas*, 19 de maio de 2005. <http://www.jornalistas.online.pt/noticia.asp?id=3435&idCanal=488>. Página consultada a 30 de agosto de 2013.

Sindicato dos Jornalistas (2011a) 'Desemprego volta a penalizar em 2010 – Grupos "concentram" 78% dos jornalistas despedidos', s.l., Sindicato dos Jornalistas, n.º 1, 20 de janeiro de 2011.

Sindicato dos Jornalistas (2011b) 'SJ preocupado com situação no jornal "i"', *Sítio do Sindicato dos Jornalistas*, 19 de janeiro de 2008. <http://www.jornalistas.eu/?n=7090>. Página consultada a 30 de agosto de 2013.

Sindicato dos Jornalistas (2011c) 'SJ denuncia contratos espoliadores dos direitos de autor', *Sítio do Sindicato dos Jornalistas*, 19 de janeiro de 2008. <http://www.jornalistas.eu/?n=8728>. Página consultada a 20 de agosto de 2013.

Traquina, N (1988) 'As Notícias', *Jornalismos – Comunicação e Linguagens*, 8: 29-40.

TSF (2004) 'Conselho de Redacção do "Público" demite-se', *TSF*, 2 de junho de 2004, http://www.tsf.pt/paginainicial/interior.aspx?content_id=872356. Página consultada a 31 de agosto de 2013.

Villanueva, E. (2002) *Autorregulación de la Prensa: Una aproximación ético-jurídica a la experiencia comparada*, Santa Fé: Universidad Iberoamericana.

[Este trabalho é enquadrado pela Fundação para a Ciência e a Tecnologia (FCT) através da bolsa de doutoramento FCT SFRH/BD/87020/2012]

Autorregulação x classificação indicativa: o embate pela qualidade da programação da TV brasileira

Mateus Marcel Netzel

mateusnetzel@gmail.com

University of São Paulo, Brazil

Recém-saído de um período de ditadura militar de 20 anos de duração, o Brasil teve como principal referência da consolidação de seus princípios democráticos a Constituição Federal de 1988, que estabeleceu as bases para a implementação das liberdades civis e políticas e definiu os preceitos de liberdade de expressão (Constituição Federal, artigo 5º, inciso IV, 1988) e proibição da censura (Constituição Federal, artigo 220, 1988).

A Constituição criou um ambiente de liberdade de produção artística e de veiculação de conteúdos totalmente novo para todos os responsáveis pela programação da televisão brasileira, no sentido em que toda criação, a princípio, poderia ser transmitida e submetida apenas à avaliação do público e dos patrocinadores das emissoras. Nesse ambiente de liberdade quase irrestrita, os produtores puderam expandir seus limites de criação além do forte moralismo que sempre conduziu as avaliações do Serviço de Censura no Brasil. Sem essa preocupação, os produtores tiveram a oportunidade de usar novos artifícios para aumentar a audiência de seus programas.

O modelo implantado de distribuição das concessões para emissoras de radiodifusão no Brasil foi definitivo para produzir as condições em que a disputa pela audiência no início dos anos 1990 se deu. Suas características principais eram a atribuição das concessões centralizada na figura do Presidente da República e do Ministério das Comunicações, sem fiscalização externa do processo; a opção por um modelo plenamente comercial, embora a finalidade educativa seja uma exigência regulamentar; a política nacionalista dos governos militares, que priorizou a formação de grandes redes nacionais de televisão ao invés de redes locais e independentes; e as políticas de controle do Estado por meio das verbas publicitárias das empresas estatais, que totalizam a maior verba publicitária do país. Elas resultaram em um grande oligopólio das comunicações, que foram se apropriando das redes regionais por meio de emissoras afiliadas, e um ambiente de difícil criação de novas redes independentes. Somadas a esse modelo, a política de po-

pularização massiva dos aparelhos de televisão nos lares do país e a concentração das grandes redes emissoras em um único tipo de sinal aberto e gratuito resultaram em um mercado muito restrito e competitivo com altíssimo grau de penetração na população.

A implantação de um modelo comercial de radiodifusão, sem emissoras públicas de grande relevância em termos de espectadores, criou e acirrou um mercado que, se antes era contido pelas restrições morais e políticas da censura, agora podia desenvolver a livre concorrência até seus limites. Com uma audiência diária de milhões de pessoas e poucas opções de programação – as principais emissoras à época eram a Rede Globo, Rede Bandeirantes, Rede Manchete, SBT e Rede Record – uma oferta restrita ao sinal aberto com poucas emissoras e uma liberdade ainda inexplorada de produção e veiculação, não demorou muito para que a qualidade da programação, vista aqui como a finalidade educativa e formativa da programação, fosse sacrificada em prol da luta pelos maiores números de espectadores.

Como um modelo plenamente comercial enxerga a audiência como mercado consumidor e fonte indireta de lucro e um nível de audiência muito alto significa um potencial publicitário e de lucro também muito alto para as emissoras, a busca pelo maior número de espectadores não tardou a se tornar uma verdadeira batalha pelos números da audiência. A disputa tornou-se ainda mais acirrada no chamado horário nobre da programação – período compreendido das 18h às 23h que concentra a maior audiência e o grande potencial publicitário.

No entanto, essa disputa não se deu segundo os preceitos da finalidade educativa previsto no Artigo 3º do Regulamento dos Serviços de Radiodifusão, código decretado em 1963, que regula até hoje a radiodifusão brasileira:

Art. 3º - Os serviços de radiodifusão tem finalidade educativa e cultural, mesmo em seus aspectos informativo e recreativo, e são considerados de interesse nacional, sendo permitido, apenas, a exploração comercial dos mesmos, na medida em que não prejudique esse interesse e aquela finalidade. (Diário Oficial da União, 1963)

O que se viu na estratégia das emissoras nessa época foi o exato inverso do indicado pelo Regulamento. O interesse comercial de atrair cada vez mais espectadores e, conseqüentemente maiores contratos publicitários, se não atacou diretamente os interesses nacionais, prejudicou de maneira acintosa a finalidade educativa e cultural.

Há no Regulamento evidente falha na regulamentação dessa finalidade educativa, no sentido em que se institui um modelo comercial de radiodifusão e não se atenta à contradição imediata entre o interesse comercial e a programação educativa. Enquanto, em questão de mercado publicitário e de audiência, um não corresponde ao outro, o privilégio dado à busca do lucro pelas emissoras torna inviável a manutenção de uma programação educativa de qualidade e de volume entre os programas de entretenimento – sem tocar aqui no valor cultural desses programas.

Tratando-se de uma disputa pela audiência no horário nobre da programação, a dificuldade de se atingir uma programação de finalidade educativa só aumenta. Como indica José Gregori, o público da TV aberta brasileira é massivo e ainda em formação:

“Diante dele as TVs se tornam pontes de comunicação em nível cada vez mais baixo, com receio de oferecendo algo melhor fiquem sem público ou percam público a favor da concorrência que, no Brasil, é feroz. Dobram-se a realidade sem procurar melhorá-la” (Gregori, 2006).

A estratégia utilizada pelas emissoras, então, foi a que prometia maior retorno imediato de espectadores: o uso de cenas de erotismo e violência. Depois de tanto tempo controlados pela censura, o investimento nesses conteúdos pareceu conquistar a audiência, desacostumada com a visão de corpos nus, assassinatos violentos e com a linguagem vulgar.

A inserção do erotismo e da violência ficou notável nos principais programas do horário nobre da TV brasileira, tradicionalmente telenovelas ou programas de auditório. As telenovelas, especialmente as da Rede Globo e da Rede Manchete, se notabilizaram por deixar o horário mais nobre da televisão, das 20h às 22h, repleto de nudez e insinuações claras de sexo. Os programas de auditório exploravam o tom popularesco, levando famílias com problemas de relacionamento para brigarem no palco. A violência se manifestava especialmente nos filmes e seriados americanos retransmitidos por algumas emissoras e nos noticiários policiais sensacionalistas.

Com a escalada da violência e, principalmente, do erotismo nos horários em que tradicionalmente se projeta que a família toda está reunida em frente à televisão, a reação de setores conservadores da sociedade não demorou. A quantidade de reclamações recebidas pelo Ministério da Justiça tornou-se significativa e passou a ganhar destaque com a manifestação de importantes associações católicas, como a “Tradição, Família e Propriedade” e seu braço “Amanhã de Nossos Filhos”.

A pressão levou o Ministério a, finalmente, regulamentar um dispositivo previsto na Constituição Federal de 1988 que ainda permanecia intocado: a classificação indicativa. Sua existência é prevista pelo artigo 21, inciso XVI: “Compete à União: exercer a classificação, para efeito indicativo, de diversões públicas e de programas de rádio e televisão” e pelo artigo 220, parágrafos 1º, 2º e 3º:

Art. 220. A manifestação do pensamento, a criação, a expressão e a informação, sob qualquer forma, processo ou veículo não sofrerão qualquer restrição, observado o disposto nesta Constituição.

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

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

§ 3º - Compete à lei federal:

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

II - estabelecer os meios legais que garantam à pessoa e à família a possibilidade de se defenderem de programas ou programações de rádio e televisão que contrariem o disposto no art. 221, bem como da propaganda de produtos, práticas e serviços que possam ser nocivos à saúde e ao meio ambiente. (Constituição Federal, 1988)

A regulamentação da classificação indicativa se deu por meio da portaria 773, lançada em 19 de outubro de 1990, aproximadamente dois anos após a promulgação da Constituição. Foram criadas quatro faixas etárias vinculadas a horários de exibição:

Art. 2º - Os programas para emissão de televisão, inclusive “trailers”, têm a seguinte classificação:

a) veiculação em qualquer horário: LIVRE;

b) programa não recomendado para menores de 12 anos: inadequado para antes das vinte horas;

c) programa não recomendado para menores de 14 anos: inadequado para antes das vinte e uma horas;

d) programa não recomendado para menores de 18 anos: inadequado para antes das vinte e três horas.

(Diário Oficial da União, 1990)

Os critérios de avaliação foram definidos como cenas de excessiva violência ou de prática de atos sexuais e desvirtuamento dos valores éticos, sem maiores especificações ou gradações relacionando-os às faixas etárias. Os programas ao vivo ficaram isentos de classificação.

Prevista na Constituição como dispositivo democrático para substituir a censura prévia, a classificação indicativa sempre esteve rondada pelas acusações de censura velada, ou “enrustida”, como um editorial da Folha de S. Paulo a chamaria alguns anos depois (Folha de S. Paulo, 2000). Sua regulamentação, portanto, foi imediatamente taxada como “volta da censura” ao recém-nascido Estado democrático brasileiro. A Folha de S. Paulo, um dos jornais de maior circulação nacional, trouxe como repercussão matérias com os seguintes títulos: “Governo cria censura por idade e horário para programa de TV” (Ulhôa, 1990), “Juristas criticam portaria da censura” (Folha de S. Paulo, 1990), “Projeto pode suspender censura na televisão” (Folha de S. Paulo, 1991,1) e “Novo sistema de censura protege Rede Globo” (Bucci, 1990). Artistas e dramaturgos acusaram

a regulamentação de “ato paternalista do Estado” e o governo de impor “parâmetros de moralidade arbitrários” (Apolinário & Barros e Silva, 1990).

As acusações relacionadas à censura apareceram principalmente pela obrigatoriedade imposta às emissoras de respeitar as restrições de horário de acordo com a faixa etária da classificação atribuída. A restrição obrigatória dos conteúdos aos horários definidos pela classificação é imposta pelo artigo 254 do Estatuto da Criança e do Adolescente (2002), que prevê multa – e suspensão da programação em casos de reincidência – para as emissoras que transmitirem programas em “horário diverso do autorizado”. Segundo as emissoras, essa obrigatoriedade contraria o caráter indicativo definido pela Constituição e torna a regulamentação inconstitucional. Uma Ação Direta de Inconstitucionalidade proposta em 2001 contra esse artigo foi a julgamento no Superior Tribunal Federal em 2011 e foi suspensa por pedido de vista de processo do ministro Joaquim Barbosa. O ministro relator Dias Toffoli julgou o artigo como inconstitucional e o julgamento foi interrompido depois de 4 votos favoráveis à inconstitucionalidade e 1 contra.

Ainda que tenham se posicionado publicamente favoráveis à adoção de um sistema de classificação indicativa, pouco tempo se passou entre o lançamento da portaria 773 e as movimentações concretas das emissoras para oferecer um modelo alternativo de controle dos conteúdos: a autorregulação. Por meio da Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e TV (Abert), as emissoras propuseram a legitimação de um Código de Ética próprio da entidade, a que as emissoras adeririam. Essa proposta manteria um sistema parecido de classificação por horários e preveria multas e punições às emissoras que o desrespeitassem, impostas pela própria Abert, retirando totalmente a participação estatal do processo.

A ideia de um Código de Ética da TV brasileira já era antiga, inclusive dentro da própria Abert, que havia criado o seu em 1980 e atualizado em 1984. Além da Abert, algumas emissoras possuíam seus próprios códigos de conduta, como a Rede Globo, que criou o seu após a extinção da censura em 1988. As discussões em torno da legitimação do Código da Abert já existiam mesmo antes da regulamentação da classificação indicativa, com reuniões organizadas pelo Ministério da Justiça com o intuito de estabelecer um Código de Ética para a TV sem necessidade de imposição às redes.

Desde esse momento anterior à classificação indicativa, o ceticismo em relação à eficácia dos códigos de ética já existia. Luís Carlos Borgeth, vice-presidente da Abert e diretor da Rede Globo em 1990, afirmou à época sobre o uso do código da emissora: “De repente veio a nudez em Pantanal [telenovela da Rede Manchete] e foi tudo para o pântano” (Apolinário, 1990). Essa declaração denota a clareza como a questão da qualidade da programação televisiva era vista pelos dirigentes das próprias emissoras. Sabia-se que as emissoras estavam infringindo tópicos dos códigos de ética e atentando contra a educação de crianças e adolescentes, mas ainda assim o interesse comercial prevalecia e a apelação nos conteúdos aumentava. Um diretor da Rede Bandeirantes também assumiu que o código é bom, “mas as TVs já o desrespeitaram várias vezes” (Apolinário, 1990).

A proposta de autorregulamentação foi apresentada pela Abert ao ministro Jarbas Passarinho em dezembro de 1990, dois meses após o lançamento da classificação indicativa. Seu ponto principal era a formação de uma comissão com representantes da sociedade civil, que seria responsável por julgar e punir os excessos das emissoras. Segundo o modelo baixado pela portaria 773, o julgamento das obras seria encargo do Ministério da Justiça, que indicaria casos passíveis de punição ao Ministério Público. Apesar de indicar a formação da comissão por representantes da sociedade civil sem vínculo com emissoras de rádio e televisão, a escolha dos 12 integrantes deveria ocorrer por indicação de diretores da entidade e precisaria de aprovação unânime da diretoria.

Na prática, esse formato conduziria à constituição de uma comissão totalmente sujeita aos interesses das emissoras, sem perspectiva de confronto por indicar transgressões ao código de ética que prejudicassem os interesses comerciais das emissoras. Dado o já tradicional e admitido desrespeito às normas éticas em nome de uma maior audiência e potencial publicitário, uma comissão tão dependente das emissoras resultaria nula na proteção dos direitos da criança e do adolescente. Além disso, após formada essa comissão, ela trabalharia avaliando as reclamações recebidas. Entretanto, segundo o Código, as reclamações deveriam ser submetidas por escrito acompanhadas com uma fita com a cena ou o áudio gravado da fala que extrapolou os limites. Supor que os telespectadores tivessem estrutura para gravar uma cena após ela ser transmitida para poder submeter uma reclamação seria, no mínimo, forçoso. A projeção possível da substituição do modelo da classificação indicativa instalado pelo modelo de autorregulação proposto, portanto, só poderia ser o de ineficiência na fiscalização dos conteúdos e a manutenção da baixa qualidade do conteúdo.

As penas previstas para as emissoras que infringirem o Código vão desde a advertência sigilosa e divulgação de campanhas educativas, à suspensão da atração impugnada, até a expulsão da emissora da Abert.

Diferentemente da portaria 773, que apenas criava as faixas etárias, delimitava os horários atribuídos a cada uma e indicava critérios muito gerais e subjetivos que norteariam a classificação, o Código de Ética da Radiodifusão Brasileira, como foi batizado, delimitava o que era permitido e proibido para cada faixa de horário. No que toca ao erotismo, até as 20h, por exemplo, só poderiam ser apresentados programas

“que não apresentem nu humano, frontal, lateral ou dorsal, não apresentem visíveis os órgãos ou partes sexuais exteriores humanas, não insinuem o ato sexual, limitando as expressões de amor e afeto a carícias e beijos discretos. Os filmes e programas livres para exibição em qualquer horário não explorarão o homossexualismo”. (Abert, 1993)

Após as 20h, a insinuação do ato sexual pode aparecer, desde que sem vulgaridade ou clara exposição da nudez. Após as 21h, era permitido o nu dorsal ou lateral, desde que desfocado, e o uso de palavras vulgares de uso corrente na língua. Outras palavras chulas só eram permitidas após as 23h. Quanto à violência, cenas de agressão ou perversidade poderiam ser apresentadas após as 21h desde que o ato não ficasse impune.

Além dessas restrições, muitos tópicos relacionados aos temas das drogas, do sexo e da violência ficaram totalmente proibidos de aparecer na programação das emissoras. Sobre a sexualidade:

Art. 8º - Os programas transmitidos não terão cunho obsceno e não advogarão a promiscuidade ou qualquer forma de perversão sexual, admitindo-se as sugestões de relações sexuais dentro do quadro da normalidade e revestidas de sua dignidade específica, dentro das disposições deste Código.

Sobre a violência, o artigo 11 determina: “A violência e o crime jamais serão apresentados inconsequentemente”. E sobre as drogas, o artigo 12 versa: “O uso de tóxicos, o alcoolismo e o vício de jogo de azar só serão apresentados como práticas condenáveis, social e moralmente, provocadoras de degradação e da ruína do ser humano”.

Em editorial, o jornal Folha de S. Paulo criticou a rigidez dos critérios dispostos pelo Código. Citando essa “volatilidade dos julgamentos éticos” e “um subjetivismo sabidamente perigoso” das normas, o jornal lembra que um conselho de 11 membros seria o responsável por determinar o que a sociedade pode ou não assistir (Folha de S. Paulo, 1991,2).

A entrada em vigor do Código de Ética ficou acordada curiosamente para depois do Carnaval de 1991, evitando que as tradicionais chamadas repletas de nudez para a transmissão ao vivo dos desfiles de escola de samba e cobertura das festas fossem afetadas de forma direta. Essa maleabilidade da data de início da vigência oficial do Código já era esperada também para o futuro do texto. Uma matéria da Folha de S. Paulo (Andeáros, 1991) já dava o tom: “As restrições são tantas que é difícil acreditar que o texto seja levado ao pé da letra”. O diretor de telenovelas da Rede Manchete, Jayme Monjardim, em entrevista, afirmou que o Código não iria mudar o jeito da emissora, notável por apelar para cenas de muito erotismo e nudez, fazer suas novelas, porque continuaria a “fazer tudo de bom gosto”. O ministro Jarbas Passarinho apontou o alto rigor do Código e a grande possibilidade de não ser respeitado pelas emissoras.

Um levantamento realizado pela Revista Veja (Veja, 1995) apontou que os números de incidência de cenas de sexo, nudez, diálogos maliciosos e palavras chulas ainda era muito alto nas programação das redes de maior audiência no país. Em avaliação feita entre 13 e 19 de julho daquele ano, das 18 às 22h nos dias úteis e das 14h às 22h no fim de semana, a revista quantificou 95 cenas de nudez, com destaque para as chamadas comerciais do Cine Privê, atração da Rede Bandeirantes que exibia filmes eróticos; 82 palavras chulas,

a maioria exibidas na Rede Globo, nas novelas e programas de auditório; 90 diálogos maliciosos, dos quais a grande maioria provindos da novela *Quatro por Quatro* da Rede Globo; e 74 cenas de sexo, divididas entre o Cine Privê, as telenovelas e até propagandas comerciais com apelo sexual.

A entrada em vigor do Código, em fevereiro de 1991, como esperado, não causou efeitos muito significativos na qualidade da programação. A negociação com o Ministério da Justiça para a possível revogação da portaria da classificação indicativa não evoluiu e o modelo de reclamações e funcionamento da comissão regulamentadora não se mostrou eficaz, apesar de ter sido implementado e mantido. Em 1996, o diretor da Abert, Luiz Carlos Borgeth, afirmou em entrevista que nos três anos de vigor do Código de Ética nenhuma emissora havia sido punida, havendo apenas advertências para programas que apresentaram desvios (França, 1996). Diferentemente do que se pode pensar, a inexistência de punições não significou o funcionamento ideal do Código, denotando o pleno respeito às restrições de conteúdos, mas sim uma permissividade na conduta das redes e uma inoperância da comissão, dado que as reclamações quanto à programação não cessaram e o sexo e a violência continuaram sendo exibidos no horário nobre.

Por outro lado, a classificação indicativa, mais de um ano após sua implantação, também não apresentava uma eficiência louvável na fiscalização da programação televisiva e na melhora da sua qualidade. Essa ineficiência era provocada principalmente por dois motivos principais: primeiro, o aspecto regulamentar, que eximia os programas ao vivo, grandes responsáveis junto às telenovelas pelos excessos cometidos, de passarem por qualquer tipo de classificação e transferia o encargo de acusação dos excessos ao Ministério Público; e segundo, a precariedade do Departamento de Classificação Indicativa, que por sua infraestrutura reduzida realizava quase a totalidade das classificações baseada nas sinopses dos programas enviados pelas emissoras, já com a classificação sugerida. Mais do que isso, das vezes em que a classificação atribuída diferia da sugerida pela emissora, a classificação era de faixa etária inferior, mais permissiva.

Ou seja, depois de mais de dois anos de discussões intensas e esforços de regulação tanto do lado do governo, como resposta às pressões das associações conservadoras, quanto do lado das emissoras, pelo temor de que a regulação governamental afetasse a garantia do faturamento publicitário, dois sistemas de regulamentação e fiscalização foram criados e aplicados sem nenhum resultado expressivo sobre a qualidade da programação. As cartas de reclamações ao Ministério continuaram chegando, o aspecto da programação continuou o mesmo, baseado no mesmo tipo de conteúdo, as regras já estavam postas, a despeito da inviabilidade e do desinteresse de colocá-las em prática, e as discussões oficiais em torno do assunto esmoreceram, evidenciando uma acomodação com a situação corrente.

Proposta de criação de um conselho

Desde o início das discussões sobre os métodos de regulação dos conteúdos apresentados na TV a polarização regulação estatal x autorregulamentação ganhou uma sugestão alternativa defendida por alguns juristas e intelectuais da área: a criação de um conselho. Os moldes desse conselho é que nunca foram consenso entre as propostas apresentadas.

José Marques de Melo, jornalista e diretor da Escola de Comunicações e Artes da Universidade de São Paulo, procurou modelos estrangeiros e sugeriu o método participativo de formulação das políticas a partir de análises científicas e envolvimento de setores da sociedade civil. Esse modelo de participação, já presente na Inglaterra e Estados Unidos, só viria a ser adotado em 2006 para a formulação do Manual de Classificação Indicativa. Melo sugeriu também que o Conselho de Comunicação Social, previsto pelo artigo 224 da Constituição Federal e ainda não aprovado no Congresso, fosse regulamentado e exercesse um papel fundamental nesse modelo participativo, aproximando a sociedade dos legisladores (Melo, 1990). O Conselho de Comunicação Social foi instituído pela Lei 8.389 em 30 de dezembro de 1991, mas sua implantação efetiva foi sendo protelada até 2002, quando teve sua composição aprovada.

O governo apresentou à Abert, dois anos depois do Código de Ética entrar em vigor, a ideia de reativação do Codeliber (Conselho Superior de Defesa da Liberdade de Expressão), órgão que substituiu o antigo Conselho Superior de Censura. A proposta do governo era a de que qualquer punição só viria após os programas serem exibidos, para afastar qualquer acusação de censura. Mais tarde ainda, em 1996, representantes do Departamento de Classificação Indicativa procuraram a Abert e as distribuidoras de filme para propor uma entidade regulamentadora aos moldes do Conar (Conselho Nacional de Autorregulamentação Publicitária). Esse formato também foi defendido por diretores da Band e da Cultura (Folha de S. Paulo, 1997,1)

O Conar é um órgão criado na década de 1970 como resposta a uma proposta de lei que criaria um controle prévio sobre a publicidade brasileira. Fundado como uma organização não governamental, o órgão é responsável por colocar em prática o Código Brasileiro de Autorregulamentação Publicitária. As denúncias feitas ao Conar são encaminhadas ao seu Conselho de Ética, soberano na fiscalização, julgamento e deliberação das peças. De acordo com o julgamento, o Conar recomenda aos veículos de comunicação, anunciantes ou agência, a suspensão da exibição da peça ou sugere correções. O Conselho de Ética é composto por profissionais das áreas da publicidade e representantes da sociedade civil, que trabalham de maneira voluntária para o órgão.

Além desses, Marta Suplicy, deputada federal na época, defendeu a criação de uma comissão mista no Congresso sem caráter deliberativo, para apresentar sugestões que melhorem a qualidade da TV (Folha de S. Paulo, 1997),2; e o jurista Ives Martins defendeu a

criação de um conselho que envolvesse representantes do governo, das emissoras e da sociedade (Folha de S. Paulo, 1997,3).

Novas movimentações

A denúncia de que os casos de brigas nos programas *Ratinho Livre* e *Programa do Ratinho*, da Record e do SBT, respectivamente, eram forjadas e que pessoas comuns eram pagas para encenar as confusões no palco (Castro, 1998) levaram o Ministério da Justiça a iniciar uma nova rodada de negociações para tentar implementar um sistema de regulação eficiente. Os programas do apresentador Ratinho, Carlos Massa, ficaram notáveis por buscar audiência pela transmissão de casos de confusão familiar que geralmente resultam em brigas e agressões entre os envolvidos. O uso de palavrões, xingamentos e a exposição desnecessária de portadores de deficiência também eram recorrentes. O modelo, no entanto, conseguia bom desempenho na captação de espectadores e gerou cópias como o *Leão Livre*, programa da Record, idêntico ao de Ratinho, mas apresentado por Leão Lobo.

Em busca de uma conciliação efetiva, o secretário nacional dos Direitos Humanos, José Gregori iniciou uma consulta com as principais emissoras na tentativa de viabilizar um novo código de ética ou, pelo menos, conseguir que cada emissora adote um manual próprio de conduta. As negociações novamente não evoluíram, pois as emissoras não entregaram um novo código de ética, seja coletivo, seja individual, e o Ministério iniciou a preparação para a formulação de uma nova portaria que atualizasse aquela lançada em 1990.

A paciência com as tentativas de criar um modelo de autorregulação acabou não só do lado do governo, mas também em algumas emissoras. O diretor do SBT Flávio Cavalcanti Jr. defendeu que os limites para as televisões fossem definidos por projeto de lei votado no Congresso, porque seria esperar demais que as emissoras definissem autopunições em um clima de competição acirrada pela audiência (Sereza, 2000). O caso do garoto que esfaqueou a vizinha e disse ter sido inspirado pelo filme *Brinquedo Assassino 2* foi também definitivo para que o governo decidisse reforçar a infraestrutura do Departamento de Classificação Indicativa e contratasse mais funcionários para deixar de classificar programas e filmes baseado apenas nas sinopses.

Esse momento foi crucial para o desenvolvimento e consolidação da classificação indicativa como modelo adotado definitivamente para regular a programação da televisão brasileira. Ao mesmo tempo, as emissoras demonstraram a falta de comprometimento definitiva com a qualidade da programação, abandonando qualquer esforço verdadeiro de criar um código único de regras ou uma entidade reguladora organizada – a Abert deixara de ser a representante máxima com a saída de Record, SBT e Band, que acusavam favorecimento à Rede Globo – e um caso-limite representando o poder de influência da

televisão sobre a formação das crianças. Ainda mais pressionado do que comumente, o governo necessitava de atitudes concretas para responder à sociedade e ela veio com a tomada de rédeas da situação e a decisão de regulamentar a classificação com uma nova portaria e muito mais rigor nas classificações, por meio do fortalecimento do Departamento de Classificação.

A nova portaria foi publicada em setembro de 2000, criando uma nova faixa etária, de 16 anos, com conteúdos liberados para depois das 22h. No entanto, não trouxe nenhuma grande mudança no sistema de classificação. Com o enfraquecimento da Abert como entidade representativa única das grandes emissoras, nenhuma outra proposta de autorregulação foi levada adiante. A Abert até propôs atualizar e reativar seu Código de Ética em 2003, quando um projeto de lei que criaria um código de ética para a radiodifusão começou a tramitar no Congresso Nacional. A atualização e revigoração do Código não aconteceram, bem como a aprovação do projeto de lei (1.600/2003, de autoria do deputado Orlando Fantozzini – Psol-SP).

Consolidação da classificação indicativa

O cenário de atitudes tomadas pelo Ministério da Justiça no sentido da regulamentação da classificação somado à inoperância e enfraquecimento da representatividade da Abert, o caminho ficou aberto para que a classificação indicativa se estabelecesse como dispositivo máximo da regulação de conteúdos da televisão brasileira. A elaboração de novas portarias nos anos seguintes corrigindo algumas das falhas mais evidentes, como a obscuridade dos critérios e dos processos administrativos, decretou a manutenção do sistema estatal.

Apesar de ainda muito criticado pelas restrições de horário e as qualificações do serviço como censura, nenhuma outra proposta concreta foi apresentada e a única ameaça ao modelo existe sob a forma de uma Ação Direta de Inconstitucionalidade a ser julgada no Supremo Tribunal Federal (STF) contra o artigo 254 do Estatuto da Criança e Adolescente, que determina punições às emissoras que desrespeitam os horários vinculados às faixas etárias. Caso o julgamento determine a inconstitucionalidade, o sistema de classificação indicativa perderá muito de sua efetividade, pois as emissoras teriam liberdade para exibir programas classificados em qualquer horário.

Considerações finais

Se decidirmos tratar a questão do desejo de melhora na qualidade da programação da TV brasileira como um embate entre classificação indicativa e autorregulação das emissoras, um simples olhar para a atualidade permite atestar a vitória do modelo governamental. Mais do que uma vitória da regulação estatal, trata-se de uma derrota das emissoras, que se mostraram incapazes de obedecer às regras formuladas por elas próprias.

Mesmo com o Ministério da Justiça declaradamente favorável a um sistema de autorregulação, desde que eficiente, e disputando com um modelo de classificação indicativa ainda incipiente, pouco desenvolvido e cheio de falhas, as redes de televisão priorizaram a disputa apelativa pela audiência em vez da garantia de uma programação adequada a todas as faixas etárias que compõem essa audiência. O Código de Ética da Abert, enquanto modelo de autorregulação, surgiu mais como uma esperança protocolar de acabar com a regulação do governo e a restrição obrigatória de horários do que como modelo efetivo e comprometido de regulação. Ele foi um modelo que já nasceu desacreditado pelas próprias emissoras que o formularam.

Dentro desse cenário peculiar da televisão brasileira, Jorge da Cunha Lima, presidente do Conselho Curador da Fundação Padre Anchieta, resumiu bem a relação entre qualidade da programação e busca pela audiência:

“A TV é o único lugar do mundo em que se busca conquistar a audiência pela diminuição da qualidade. No capitalismo, a concorrência melhora a qualidade. Na comunicação em massa ocorreu o fenômeno inverso. Para ter a audiência universal, baixa-se a qualidade, cai-se na vulgarização”. (Folha de S. Paulo, 1998)

A partir desse panorama desenhado pelo modelo estritamente comercial de radiodifusão no Brasil, o desejo de melhora da qualidade de programação passa obrigatoriamente pela construção de uma regulação eficiente. A regulação do conteúdo, representada pela classificação indicativa, já provou em todos esses anos não ser suficiente para garantir conteúdos de qualidade, especialmente se a obrigatoriedade de respeitar seus horários for derrubada no STF. A solução poderia então estar na construção de uma regulação mais fundamental, nas próprias concessões de radiodifusão, com incentivos e regras que estimulassem a programação informativa e formativa acima da disputa selvagem pela audiência universal.

Referências

- Abert (1993) *Código de Ética da Radiodifusão Brasileira*. Brasília. Disponível em <http://www.observe.ufms.br/?section=etica&itemId=26>, acesso em 01/09/2013.
- Apolinário, S. (1990) *Emissoras discutem revisão do código de ética*. São Paulo: Folha de S. Paulo, 27 ago., Ilustrada, pp. E-5.
- Apolinário, S. & Barros e Silva, F. (1990) *Roberto Marinho elogia nova legislação para TV*. São Paulo: Folha de S. Paulo, 25 out., pp. E-3.
- Brasil. Constituição Federal (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Artigos 21 e 220. Brasília: Senado.
- (s/n). Decreto n.º 52.795 – de 31 de outubro de 1963. Aprova o Regulamento dos Serviços de Radiodifusão. Brasília: Diário Oficial da União, 12 nov. 1963.
- (s/n). Estatuto da criança e do adolescente: Lei federal nº 8069, de 13 de julho de 1990. Rio de Janeiro: Imprensa Oficial, 2002.
- (s/n). Portaria nº 773, de 19 de outubro de 1990. Brasília: Diário Oficial da União, 29 out. 1990, pp. 20551.
- Bucci, E. (1990) *Novo sistema de censura protege Rede Globo*. São Paulo: Folha de S. Paulo, 27 nov., pp. F-4.
- Castro, D. (1998) *Ratinho sabia de fraude*. São Paulo: Folha de S. Paulo, 30 out., Ilustrada, pp. 1.
- Folha de S. Paulo (1990) *Juristas criticam a portaria da censura*. São Paulo: Folha de S. Paulo, 30 nov., pp. A-4.
- (s/n). (1991, 1) *Projeto pode suspender censura na televisão*. São Paulo: Folha de S. Paulo, 31 out., Política, pp. A-6.
- (s/n). (1991,2) *Ética na TV*. São Paulo: Folha de S. Paulo, 06 jun., Opinião, pp. 2.
- (s/n). (1997,1) *Emissoras aprovam restrições*. São Paulo: Folha de S. Paulo, 29 out., TV Folha, pp. 13.
- (s/n). (1997,2) *Deputada quer debate*. São Paulo: Folha de S. Paulo, 29 out., TV Folha, pp. 13.
- (s/n). (1997,3) *Juiz é contra fiscalização*. São Paulo: Folha de S. Paulo, 29 out., TV Folha, pp. 13.

(s/n). (1998) *Para Cunha Lima, TV cava a própria cova*. São Paulo: Folha de S. Paulo, 16 nov. Ilustrada, pp. 3.

(s/n). (2000) *Censura enrustida*. São Paulo: Folha de S. Paulo, 15 nov. Opinião, pp. A-3.

França, W. (1996) *TV pode ter entidade regulamentadora*. São Paulo: Folha de S. Paulo, 12 ago., Ilustrada, pp. 5.

Gregori, J. (2006) 'Classificação indicativa e melhoria da qualidade da programação televisiva: dois problemas em aberto' in 'Classificação indicativa no Brasil: desafios e perspectiva' Chagas, C., Romão, J., Leal, S. (eds.) (2006). Brasília: Secretaria Nacional da Justiça.

Melo, J. (1990) *Um conselho para a comunicação*. São Paulo: Folha de S. Paulo, 30 nov., pp. A-3.

Revista Veja (1995) *Erotismo liberado para menores*. São Paulo: Revista Veja, 26 jul. 1995, pp. 86-92.

Sereza, H. (2000) *Governo estuda decretar código de ética*. São Paulo: Folha de S. Paulo, 14 fev., pp. A-4.

Ulhôa, R. (1990) *Governo cria censura por idade e horário para programa de TV*. São Paulo: Folha de S. Paulo, 23 out., Ilustrada, pp. 7.

The Right to Access to Information and the Democratization of the Communication: The Faces of the Same Currency Called Democracy

Milton Pelegrini⁹⁶

prof.pelegrini@gmail.com

Paulista University, Brazil

Marcilene Mangini⁹⁷

mfrare@live.com

Paulista University, Brazil

“The right to expression freedom divides into two: it is the right of the Access to information and the right to disseminate and propagate information and opinions”. This is Frank La Rue’s definition, special rapporteur for the promotion and protection of the right to opinion and expression freedom of the United Nations (UN). The concept, released by the seminary Brasil de Fato⁹⁸ on a cover Page, under the title “Unregulated Democracy”, was emitted in the country in an activity organized by the Fórum Nacional pela Democratiza-

96 Post-Doctor by the Universidad Austral de Chile, Doctor in Communication and Semiotics by the Pontifícia Universidade Católica de São Paulo - PUC/SP, journalist and coordinator of the Journalism Course of PUC/SP. Nowadays, he is the leader of the Telematic Mediations in Social Groups research group – Mediatel and editor of the academic periodical Nhengatu, a magazine for the Counter-Hegemonic Communication and Culture. Email: prof.pelegrini@gmail.com.

97 Currently attending a Master degree in Communication and Media Culture by the Universidade Paulista (UNIP), specialist in Languages and Tendencies and political journalist. Research line: Media Contributions for the Interaction among Social Groups. E-mail: mfrare@live.com

98 Reports made by the journalists Michelle Amaral, Jonas Valente, Leonardo Severa and Vanessa Silva, under the respective titles ‘The freedom of expression of oligopolies’ (‘A liberdade de expressão de oligopólios’), ‘In communication, the trap of the fear’ (‘Na comunicação, a armadilha do medo’) and ‘Misinformation is the war weapon of the Pentagon’ (‘Desinformação é a arma de guerra do Pentágono’).

ção da Comunicação (FNDC)⁹⁹, about the question of the regulatory mark for the Brazilian press. On this understanding, the access to public information, regulated in Brazil by recent legislation, and the right to the democratization of the media, just as the access to the means and to the technology of information, predicted as media regulation, are faces of the same currency. The Law of Access to Public Information (LAI) nowadays is a Brazilian reality established by the law number 12.527/11 after many social struggle, which persisted for a few years, having as a support a few laws and previous decrees.

It is interesting to notice that the legislation has come without resistance from the big media, but by the tough procedure of the civil society; though the articulation for the creation of the Law of Democratic Media has no support of the big press. The Brazilian media market has shown itself resistant in relation to the idea, standing, practically, isolated in the continent.

I. Breaking the silence

Starting from La Rue's presupposition, that the access to information is intrinsically connected to the democratization of the communication, it is needed to remember that the history of the country is marked by the missing of big social claiming movements. Therefore, the education question is priority for that the citizen has consciousness that the access to quality information is a right.

With the regulation of the Law of Access to Public Information (LAI)¹⁰⁰, on May 16th in 2012, it was opened the possibility of breaking with the silence culture which already lasts more than four centuries since the Our Lady Visitation lecture, pronounced on July 2nd in 1640, by the priest Antônio Vieira. On this lecture, the Jesuit preacher welcomes the newcomer viceroy, Marquis of Montalvão, reporting the absence of voice of the 'Brazil-State'. "For Vieira, thus, the biggest of the evils of the diseased Brazil was to be put in the same condition to the infants; this is, without speaking, without voice." (Lima, 2012).

The absence of voice and participation in the country persists since the first half of the 17th century. Since then, the situation has not changed. Brazil is considered a 'Country without nation'¹⁰¹, what means without information, without participation, without unit.

99 La Rue was in Brasília and São Paulo between December 11th and 13th 2012 invited by the Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação (FNDC) to participate in the campaign "To Express Freedom" ("Para Expressar a Liberdade"), which claims a new regulatory Mark for the communication in the country.

100 In a few communication means, LAI is also known as LeiInfo.

101 Expression used on the book 'Condições Sociais do Poder Nacional' (1957), by Alberto Guerreiro Ramos.

Inside this scenery, it is interesting to notice, historically, the absence of democracy living, marked by the succession of the colonial heritage, the absence of self-government and the authoritarian government. It is still alive in the nation's memory its own recent repression history, lived between 1964 and 1985 – a true counterpoint to the institution of LAI. The function of the media in both cases was atypical.

The teacher Maria Helena Weber, in her analysis about the period of the coup of 64, affirms the communication “made stronger the Project of the ruling class and generated silences and violence which marked deeply and everlastingly the Brazilian society”. Then, she puts more: “A seductive speech was built, plotted by lines that relativized all the truths and gave life to official truths.” (Weber, 2000: 211).

If the country was already marked by the silence, the repression – with the media collaboration – just intensified the citizen's retraction movement. It is still a neuralgic point for the society, which formed and kept a secrecy culture. Until today, people live as if the rights concession was a kindness act and not an obligation of the State, mainly in what refers to information.

Before demonstrating the acting of the big press in the Law implementation, it is worth giving fast details about LAI's path. The legislation sanction took eight years to transact. The first proposal about the theme was the one of the federal congressman Reginaldo Lopes (PT-MG) to the Chamber of the Congressmen, waiting for six years, when the Executive presented a substitute project, on May of 2009. Envied to the Senate, it was approved by the ending of October 2011. The law was sanctioned on November 18th of the same year and its regulation occurred on May 16th 2012. Though the dates referent to the legal pending, the social groups had already discussed and depth the question since 2000.

During its debate, the main moment, which earned emphasis from the means of communication, was the resistance which came from a small minority in policy class. Although the free access to the information was predicted in the Federal Constitution of 1988, a few politicians, under the allegation of national security commitment, struggled for that a few official information kept classified ultra-secret for an undefined period of time.

In the struggle for its approval, Brazil had a few access law references implanted in other Latin-American countries, coming after the other nations. The first country to have a legal mark about the access to the information was Sweden in 1766. Since this date until it reached the American continent, it took two centuries. In Colombia¹⁰², the first one in South America, its regulation happened in 1985. Mexico, where the law works since 2002, is a worldwide reference.

102 In 1888, Colombia already had approved the Código de Organización Política y Municipal, which predicted the public right to information.

In total, there were 23 years, parting from the constitutional text, to arise a law with the claim of the basic principle be the information transparency and publicization as a rule and the secrecy the exception. While its building process passed by the hands of many social movements¹⁰³, the majority related to transparency and combat against corruption, the law had a warm reception by the side of the big press.

The essence of the law

There are many angles to reach the essence of LAI's value. Among them, being one more instrument for that the journalists can bring to a big focus information about the relations that surround the State, aiming the combat against corruption and the transparency of information. Maybe this power is only a small part, once it is centered on the hands of a category, which will decide what to publish. So, the people are subject to any topic to the information booking, the censure inside the newsrooms and the self censorship – unavoidable inside the media corporation.

The law itself does not bring guaranties of its application or of behavior changes. It is how Novaes describes when he talks about the changes of a reality to another:

...these transformations happen in a unequal way in the amount of human things. While in material life they are fast and visible and affect our everyday lives (...) the same does not happen with the “society fundamental conventions”: the habits, the civil laws, the public right, the concepts, the entities and that that Valéry calls essential myths of the modern world, which are the Ethic, the Policy and the History, which remain almost untouched in the appearances. (Novaes, 2004: 11)¹⁰⁴

Therefore, instead of the decisions keep centered and subordinated to the media, making the citizens spectators of their own destiny, the press main function should be, at this moment, the one of educator. In the media perspective, educating means building and uprising the citizen's critic conscience, overtaking formal atmospheres, as the school and the work place. However, it was just this formation work what missed, mainly, in a country where there are still compulsory education deficiencies.

On the day the law was regulated, the printed news, in online version, O Estadão de São Paulo, known as Estadão, brought in its edition 171 published articles – only one made reference to the law, with basis on critics by the absence of details about how to make asks to have access to the information. There was no service to explain the law, its benefits and

103 Among the social entities, there are the Transparência Brasil (against corruption); Fórum de Direito de Acesso a Informações Públicas (organization's meetings); Contas Abertas (focus in the Union's budget execution); Movimento Brasil Aberto (made pression for the progress of the law Project, stagnated in the Senate); Artigo 19 (expression and information freedom promotion).

104 It refers to the text “The policy of the spirit – our main good” (“A política do espírito - nosso supremo bem”), of the poet and essayist Paul Valéry.

how to put it in practice on the day-by-day of the people (in its digital version there is an explanatory note), making possible for the reader to be the main actor of his history.

However, in a capitalist society, the information is treated as merchandise; so, it has an exchange value, as the teacher Vicente Romano¹⁰⁵ shows:

“In the capitalist society, euphemistically denominated free market society, the information is merchandise, and, in this condition, it has an exchange value determined due to the market laws. The news are made, sold and bought just like any other article. It means that it is produced what is sold, which results profitable and of benefit for the owners of the means of informative and communicative production”. (Romano, 2005: 02)

It is function of the media to inform, what means to enable the access and the comprehension of the speech, but it is worth highlighting that the means of communication are private companies, with explicit profit objects. Romano reminds us that the media is on the big monopolies hands and defund, direct or indirectly, its purposes, principles and programs. “Under the appearance of the objectivity, diversity, independence and impartiality, the means of mass communication centralize and concentrate the ideological manipulation and ensure, this way, the controlling of the ruling class.” (*Ibid*, 2005, p.02)

Once the manipulation occurs, it becomes complex to definite or to measure what is real and to delimit a person’s interest, including to reflect about what is the effect of the information in a person’s life. The media creates distractions too in its communication as a part of the reality distortion scenery. In other words, the media market conducts the social interest. Romano makes it really clear:

“This is the light which lightens all the problems: our interests. If we do not recognize our interests, we do not understand the simplest social links, it will not have worthwhiled the hours at school. The interests cannot be recognized if the possibilities are ignored. These know each other thanks to the information. Who decides and selects the information which configure our opinions decides too where our possibilities can reach. Because of it, this group decides too which interest we may identify with.” (Id,1998: 63)

If the interests of the people are targeted and it is decided with what it may (or can) identify, it is right to foresee that there will be chosen which data will be published, with well defined objectives. This way, there come lots of doubts taking the currency faces a possible control weapon. This is a so decisive moment. Not for the media market, but for the human being. In Romano’s definition: “The social being does not change with a manipulated conscience.” (Id, 1998: 155)

105 Free translation by the author of the article.

It is interesting to notice that the detention of the information power was released by the own mean by treating the law, on July 3rd of 2011. The article published under the title “Access to secretive papers is the synonym of power, says Unesco” (“Acesso a papéis sigilosos é sinônimo de poder, diz Unesco”), by the journalist Lucas de Abreu Maia, brings the coverage of the 6^o Investigative Journalism Congress of the Brazilian Association of Journalism (6^o Congresso de Jornalismo Investigativo da Associação Brasileira de Jornalismo Investigativo) (Abraji). By the ending of the lead (the first paragraph of the text), the script of the Unesco representative, Guilherme Canela, gives a demonstration by saying: “Information is power and who has seen the documents has more power than the other citizens”, referring to the secrecy maintenance possibility above a few documents of the State, already handled on the text.

Just to give an example of the citizen importance in his history, Canela reveals in the book he organized, “Políticas Públicas Sociais e os desafios para o Jornalismo”, that the creation of public policies is intrinsically related to the legislation existence, as a first-request, and the detention of information inside a distinct reality.

“As we emphasized, distinct phases on the development of a public policy demand the knowledge of different levels of information (statistics, legislation, positions of many different important points, better practices). The media is a potential investigator and provider of this information, including giving voice to alternative and oppositional sources of official data.” (Canela, 2008: 26)

II. Distorted facts

Trough the campaign “To express the freedom” (“Para Expressar a Liberdade”), released on December of last year, by the Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação (FNDC), the organized society searches the building of public policies for the communicational sector. With the pretention of collecting 1,3 million signatures to be forwarded to the Nacional Congress until the end of the year, the social organization developed a proposal of a Law Project of Popular Initiative for the Democratic Media Law institution.

In Latin America, many countries already have their own Media Laws, like Venezuela, Argentina, Bolivia, Ecuador. Uruguay walks to its possible approval by the end of this year. All these cases are treated as Gag Law by the big press. In the country, the Argentinean case with its Ley de Medios, from 2009, is the media’s most explored example, portraying the confusion between the Argentinean government, under the management of the president Cristina Kirchner, and the Clarín group, under the optic of the control of the means of communication.

The theme is treated with restrictions in Brazil, only giving voices to whom who are interested in the question. Thus, the topic is seen by the censoring optic, not guaranteeing to the people the information detention from many voices. What everything indicates is that the main question in the discussion about the creation of a regulatory mark is the privileges maintenance, among them, its concessions.

It is just needed to remember Rede Globo's case. As Weber says, about the station's history, which began in 1957, when the president Juscelino Kubitschek granted a television channel to the officer Roberto Marinho and its activation with businesses with Time-Life Broadcast International Inc., which injured the 160 article of the Brazilian Constitution. Though, it was not only Globo which got benefits with agreements with the government, mainly during the dictatorial period.

As a company, the big journalistic groups grew too, strengthened by the alliances with governmental sectors.[...] the *Jornal do Brasil* (RJ), the *O Estado de São Paulo* (SP), the *O Globo* (RJ), the *Zero Hora* (RS), the *Folha de São Paulo* (SP) and the *Abril* editorial groups (SP) and *Globo* (RJ) modernized their graphic complexes with sophisticated equipments and advertising investments. (Ibid, 2000:177)

The concentration of Brazilian press vehicles in a few hands was also a target of critics of the report "Brazil, the country of 30 Berlusconis" ("Brasil, o país dos 30 Berlusconis"), a reference to the Italian ex-prime-minister, Silvio Berlusconi, owner of a communication empire in Italy. The material was produced by the French nongovernmental organization (NGO) Reporters Without Border (RWB), which defends the press freedom, launched on January 24th of this year. The document is a result of visits to Brasilia, São Paulo and Rio de Janeiro, from Benoît Hervieu's investigations, with Luis Gustavo Pacete and Pâmela Pinto, RWB's correspondents in Brazil.

Just in the introduction of the report, the NGO already gives an Idea of the presented material. "The level of media propriety concentration contrasts with the extension of its territory and extreme civil society diversity."¹⁰⁶ (Hervieu, 2013: 03). It points, yet, for that the media market reflects "its relation almost incestuous with the politic and economic centers" and the property concentration, harassment and censoring are characters of a system which was never questioned since the ending of the repression, which lasted until 1985.

The material makes a map of the concentration of the means, mainly localized on the axis São Paulo – Rio de Janeiro, by means of ten groups, making weaker regional and communitarian medias. Starting from this point, having as a basis Weber's argumentation, it is able to affirm that there is "the construction of a Brazilian way of being", (Ibid, 2000: 177), by a homogeny speech. The magazine *Brasil de Fato*, already, presents the country

106 Free translation of the report by the author of the article.

has 9.477 communication vehicles – four big national groups¹⁰⁷ control different Medias, making the situation even more critic.

According to the report, the actual Brazilian Telecommunications Code (Código Brasileiro das Telecomunicações) (CBT), the only legislation of the sector, completed 50 years in 2012 and is considered a law for a Brazil of other times. This way, including the extinction in 2009 of the Press Law, from 1967, there stands a hole in what refers to the media market. By the ending of the report, the NGO makes a few recommendations. Among them: “The new legislation may include strong clauses about media and funding means property through state advertising” (Ibid, 2013: 26).

107 According to the weekly paper Brasil de Fato, the four conglomerates are the Rede Globo de Televisão, which has 340 vehicles; the Sistema Brasileiro de Televisão (SBT), which has 195; the Rede Bandeirantes de Televisão, 166; and the Rede Record, 142.

References

Brasil de Fato (2012) *Democracia Desregulada* (cover), 513 Edition, year 10, from Dec 27th 2012 to Jan 02nd 2013, pp. 15-14, 6-5. Available in: <http://www.brasildefato.com.br/node/11475>. Access on: Fev 22nd 2013.

Canela, G. (org.) (2008) *Políticas Públicas Sociais e os Desafios para o Jornalismo*, SP: Cortez Publisher.

O Estado de São Paulo (2012). *Cercada de Dúvidas, Lei de Acesso Entra em Vigor*. Notícias Publisher – Policy, May 16th 2012. Available in: <http://www.estadao.com.br/noticias/impreso,cercada-de-duvidas-lei-de-acesso-entra-em-vigor-,873462,0.htm>. Access on: March 20th 2013.

Hervieu, B. (2013) *The Country of Thirty Berlusconi, Brazil: Reporters Without Borders*. Available in: http://en.rsf.org/IMG/pdf/brazil_report.pdf. Access on: Fev 03rd 2013.

Lima, V. A. de (2012) *A Censura Disfarçada, Observatório da Imprensa*, 715 edition, São Paulo, October 09th 2012. Available in: http://observatoriodaimprensa.com.br/news/view/_ed715_a_censura_disfarcada. Access on: Oct 13th 2012.

Maia, L. de A. (2011) *Acesso a Papéis Sigilosos é Sinônimo de Poder, diz Unesco*, O Estado de São Paulo, Notícias Publisher – Brazil, July 03rd 2011. Available in: <http://www.estadao.com.br/noticias/impreso,acesso-a-papeis-sigilosos-e-sinonimo-de-poder-diz-unesco,740040,0.htm>. Access on: March 20th 2013.

Moraes, D., Ramonet, I. & Serramo, P. (2013) *Mídia, Poder e Contrapoder. Da Concentração Monopólica à Democratização da Informação*, SP: Boitempo.

Novaes, A. (org.) (2007) *Políticas do Esquecimento*, In: *O Esquecimento da Política*, SP: Agir, pp. 26-09.

Romano, V. (2005) *Producción Capitalista de Comunicacion, Rebellion*, Dec 2005. Available in: <http://www.rebellion.org/noticia.php?id=23977>. Access on: Jan 12th 2013.

(s/n) (1998) *La Formación de la Mentalidad Sumisa*, 2a. edición, Madrid. (Edited for the internet by the website Rebelión with the author's authorization). Available in: <http://www.rebellion.org/docs/121965.pdf>. Access on: Jan 20th 2012.

Weber, M. H. (2000) *Ditadura e Sedução - Redes de Comunicação e Coerção no Brasil (1969/1973)*, In: *Comunicação e Espetáculos da Política*, Porto Alegre: Ed. Universidade/UFRS, pp. 217-139.

Participação Popular na Mídia é Censura?

Milton Pelegrini

prof.pelegrini@gmail.com

Pontifical Catholic University of São Paulo, Brazil

Sueli Ferreira Schiavo

suelischiavo@gmail.com

Paulista University, Brazil

I. Introdução

A influência exercida sobre as pessoas pelos meios de comunicação configura poder político, econômico, cultural e também poder simbólico como nos lembra Harry Pross (1985: 85). Está relacionado com a força e coação que tem a ritualização, integração e homogeneidade dos conteúdos transmitidos ao leitor, ao ouvinte ou telespectador. Esse autor lembra que a televisão tem ainda mais força porque alia os diferentes recursos. Cita por exemplo: a ligação das questões simbólicas da linguagem, imagem e linguagem corporal, o fato da pessoa estar sentada de forma passiva, entre outras.

A comunicação mediada pelos aparatos tecnológicos desenvolveu-se primordialmente no século XX. É portanto recente. Não há precedentes na história das sociedades sobre o que essas tecnologias representam em termos da alienação e da violência que socializam por todas as camadas da população.

No caso do Brasil, a história política e cultural destaca a violência em diferentes sentidos. Na questão do trabalho, a libertação dos escravos tem pouco mais de um século. Os escravos representavam uma parcela muito significativa da população (mais da metade). Foram libertados sem que suas cidadanias lhes garantisse a igualdade na condição social. Os direitos trabalhistas, conquistados a duras penas, sempre estão ameaçados. A mobilidade social é limitada, a incidência da pobreza tem predominância, lócus na periferia dos grandes centros urbanos compondo favelas. O transporte público é tratado como importância secundária e há desajuste na infraestrutura. Nos horários de maior movimentação, que é o determinado pelos patrões, os coletivos são apinhados e inumanos. A indústria da segurança com monitoramento e carros blindados se destaca em investimentos.

Esse cenário contextualiza um modelo de sociedade em que há concentração do poder sobre os meios de comunicação. Os grandes grupos empresariais do setor de mídia gerenciam seus negócios de modo distante de caracterizá-los como concessão pública, nos moldes dos grandes conglomerados midiáticos globais. A representação legitimada da participação popular em Conselhos Consultivos ou de Gestão é inexistente.

Ações no sentido da sociedade civil organizada poder atuar de forma mais participativa e influir sobre os meios de comunicação vem sendo empreendidas nos últimos anos pela sociedade civil organizada. Em 1988, artigos da Constituição Federal caracterizaram o interesse e a disposição da população em lutar por condições mais dignas e justas em relação ao uso do poder midiático. Entretanto, a regulamentação desses artigos, passados 25 anos, ainda não está concretizada. Representantes dos detentores do poder político e econômico sobre as diferentes mídias sempre que se manifestam rechaçam qualquer participação representativa da sociedade civil organizada. O que alegam é que trata-se de censura. Houve um período de cerca de 20 anos compreendido pela ditadura militar em que houve censura prévia. Foi uma época em que as liberdades estavam restritas. Esse estado de exceção ficou para trás há cerca de 30 anos. Ao se alegar que a participação de representação da sociedade civil nas questões da concessão pública sobre a mídia seja uma “censura” trata-se, pois, do uso indevido desse argumento. Isso porque não estão sendo discutidas “liberdade de imprensa, liberdade de expressão” entre outras. O que está sendo discutido é o uso do poder de influência da mídia sem que a população esteja representada nos Conselhos dessa operação de concessão pública.

No estágio atual de discussões a sociedade civil organizada tem providenciado ações, representadas por diferentes entidades, movimentos sociais e profissionais. Como por exemplo, é observada a questão de como respaldar de forma legitimada a representação dos movimentos sociais, entidades e cidadãos. As pressões ao poder público tem sido empreendidas como uma forma de persistir na busca de soluções e resistir à acomodação. No ano de 2009 houve a oportunidade de promover a I Confecom - Conferência Nacional de Comunicação. Foi uma façanha de envergadura tentar garantir que em 26 Estados da Federação e no Distrito Federal se realizassem debates para a construção de propostas. A ideia era que a etapa nacional condensasse conteúdos amplamente debatidos. Houve boicotes políticos para que o debate não acontecesse. No Estado de São Paulo, por exemplo, o governador José Serra não cumpriu seu papel de chamar a Conferência local. A sociedade civil organizada conseguiu através de seus representantes na Assembleia Legislativa chamar a Conferência. Tudo foi mais difícil do que o necessário para essas situações, mas o debate aconteceu.

A I Confecom aprovou 672 propostas. Esse número poderia ter sido muito menor e o texto das propostas muito melhor trabalhado, se não tivesse sido travada uma luta política tão intensa nos dias em que se seguiram à Conferência. Mas foi um aprendizado para a sociedade civil organizada de um país cuja história político e social apresenta muitas desigualdades.

Caracterizar o que leva representantes dos detentores do poder político e econômico a discutir participação popular como censura é um desafio. O discurso é de quem não quer ouvir. Entender que motivos não indicariam uma representação legitimada da participação popular em Conselhos Consultivos e de Gestão parece estar mais relacionado com concentração do poder do que com a operação de concessões públicas.

Para este estudo a metodologia baseia-se em revisão bibliográfica e vivências de militância política dos autores. O primeiro autor ocupou cargo na gestão pública estadual e a segunda autora esteve delegada pelo Estado de São Paulo na I Confecom.

II. O veto ao Projeto de Lei 193/2008

O texto desse projeto busca restringir “a publicidade, dirigida a crianças, de alimentos e bebidas pobres em nutrientes e com alto teor de açúcar, gorduras saturadas ou sódio”, isto é alimentos que podem induzir prejuízo à saúde. A restrição proposta pelo projeto “valeria nas escolas e entre as 6 e as 21 horas no rádio e na TV”. Esse projeto que havia sido aprovado na Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo foi vetado pelo governador Geraldo Alckimin no início do ano de 2013. Está colocado neste estudo para exemplificar como ações de pressão social podem ser duramente combatidas. É difícil supor a defesa de alimentos que prejudiquem a saúde, principalmente quando se tratam de crianças, mas foi o que aconteceu neste caso.

A publicidade deve se dirigir ao adulto e não à criança. O adulto responsável pela criança deve mediar as mensagens recebidas dando condições para o entendimento infantil. Entretanto, empresários da indústria e da publicidade organizam suas mensagens publicitárias para se dirigirem à criança. A ciência já provou que até 6 anos de idade a criança está vulnerável, ainda não tem constituída as estruturas mentais para saber diferenciar o que é realidade e o que é ficção. Portanto deve ser eliminada a ação de se dirigir diretamente ao público infantil e não aos adultos para falar sobre itens para o consumo infantil.

No Brasil o CONAR – Conselho de Autorregulamentação Publicitaria é quem fiscaliza e regulamenta a publicidade. É constituído por representantes dos empresários do setor e não possui representantes da sociedade civil organizada. Diversas pressões sociais são exercidas sobre esse órgão que é mantido pela iniciativa privada para atuar na defesa do interesse privado.

Expor crianças à publicidade e consumo de alimentos não saudáveis está na contramão do que se imagina em relação ao atendimento em saúde. A oferta de serviço público de saúde no Brasil sofre de excesso de demanda. Tem ocorrido frequência de filas, congestionamentos de pessoas aguardando serem atendidas, profissionais da saúde apontando aumento de casos. Entretanto, barrar um projeto de lei que coíbe excessos, itens prejudi-

ciais à saúde se tornou um desafio. O consumo não adequado de alimentos com excessivos teores de açúcares e gorduras, ao longo do tempo expõe crianças à situações de obesidade, diabetes, doenças circulatórias. Os fabricantes desses alimentos inadequados ao consumo e os publicitários desse segmento, mesmo que possam pagar por serviço privado de saúde, deveriam se ocupar da prevenção e da responsabilidade social.

III. Modelo e lógica de sociedade

Conforme Vicente Romano (2006, p. 194), a forma como é produzida a manipulação de textos, imagens e sons pelos meios de comunicação para ocupar os tempos que as pessoas lhes disponibilizam, tornou-se uma lucrativa forma de negócio na atualidade. Essa lógica de atuação comercial desvirtua a finalidade dos meios de comunicação. Trabalha no sentido restrito de direcionar os interesses e as atenções para auferir resultados valorativos para os que estão no controle sobre as massas. Citando Schiller, Romano lembra como essa atuação comercial (que é de concessão pública) estabelece critérios de “mercado” para atender seus próprios interesses. Produzem-se valores, criam-se gostos, define-se a forma como se deve compreender as coisas. Esse modelo de atuação dirige-se sobre a cognição, interfere na subjetividade das pessoas, uniformiza e produz consensos.

Segundo Norval Baitello Jr. (1999: 4) “uma das características mais fortes que marcam o nosso tempo é o da visibilidade [...] a imagem, e o imaginário, que a nossa sociedade está distribuindo entre as pessoas é a grande responsável, tanto pela violência física quanto pela violência simbólica dos dias atuais”. Esse pesquisador entende que houve muitas mudanças nos últimos tempos, que estas deveriam conduzir as sociedades para um mundo melhor, porém analisa que ainda não conhecemos o suficiente sobre a extensão dessa violência que é propagada no processo cultural e comunicativo. Publicidade dirigida diretamente a crianças é uma forma de violência. A criança precisa ser protegida de ações que comprometem sua saúde para muito além de seu período de infância. A sociedade civil organizada precisa se movimentar em ações para suprir a ausência de uma adequada conscientização das famílias. Promover saúde prevenindo doenças é mais importante do que remediar o acontecimento posterior.

A mídia está presente em praticamente todos os lares do país. A dificuldade que pais encontram hoje na educação de seus filhos, que os professores encontram em organizar a disciplina em sala de aula, que as pessoas encontram em serem respeitadas no transporte coletivo em horários de pico, que pedestres e motoristas encontram no trânsito das grandes cidades, pode estar relacionada com algum tipo de influência que exercem os meios de comunicação.

A pressa e a desatenção permeiam as relações sociais. Tempo envolvido com muitas tarefas e escassez de recursos na solução dos desafios do dia-a-dia prejudicam a organização das pessoas. Esse modelo submete à condições que interferem na cidadania. O exer-

cício da cidadania implica em pessoas conscientes de seus direitos e deveres sociais, reflexivas e com liberdade para exercerem suas ações. Caso contrário, não se consegue discutir a lógica perversa. Esse raciocínio ajuda a entender o motivo de não haver uma significativa reprovação popular ao bloqueio de implantação de um Projeto de Lei que busca restringir publicidade de alimentos não saudáveis dirigido diretamente à crianças. As pessoas estão sedadas em suas próprias lutas de sobrevivência diária e estão com a percepção dos fatos comprometida.

Vilém Flusser (1985: 40) refletindo sobre a automação das ações na vida em sociedade, observa que se tem que avaliar causa e efeito. Coloca esse autor, “se tudo é produto do acaso cego, e se tudo leva necessariamente a nada, onde há espaço para a liberdade? Eis como a filosofia da liberdade deve colocar o problema da liberdade. Por isto e para isto é necessária”. Esse é um alerta sobre o que esse autor denomina de “caráter robotizado” e não reflexivo de um modelo de sociedade que se relaciona com o tempo como em uma produção seriada. Os diferentes grupos sociais precisam atentar para o que acontece, promover ações democráticas e colocar ideias em debate. Diferentes argumentações precisam ter espaço e devem ser ouvidas, faz parte do processo democrático. O mais importante é que não se omitam ações necessárias para o cuidado com as crianças. Não pode haver lucro a qualquer preço, isso precisa ser contido.

IV. Sob censura

Conselhos Consultivos e Gestores para empresas que operam concessões públicas deveriam fazer parte do processo em um país democrático. Entretanto não é isso que se observa na prática. Mesmo empresas públicas de mídia podem correr o risco de descuidar de um processo legitimado de representação da sociedade civil organizada em seus Conselhos.

É evidente que um meio de comunicação exerce uma opinião, uma posição sobre os fatos que apresenta. Todos os relatos sobre os fatos são parciais, uma vez que, tratam de uma das versões possíveis sobre o que se passou na realidade. Como nos lembra Foucault (2012), os discursos expressam e produzem relações de poder. Quando se trata de um meio de comunicação que tem amplo acesso a leitores, ouvintes e telespectadores há um maior alcance, aumenta a probabilidade de influência. Quem dirige essas empresas tem posição política, sabe o que está fazendo e onde quer chegar. Esses meios são mantidos por anunciantes e por verbas de divulgação de projetos governamentais. Há o emprego de diferentes categorias profissionais envolvidas e negócios são realizados. Isso ultrapassa o interesse público de ter acesso a informação de qualidade.

Quando uma empresa que opera concessão pública restringe a participação de representação legitimada da sociedade civil organizada isso se constitui um entrave no jogo de forças sociais.

V. Considerações finais

Este estudo refletiu sobre os diferentes meios de comunicação que são empresas que operam concessões públicas de mídia no Brasil. Relacionou o entendimento da participação de representação da sociedade civil organizada nos Conselhos Consultivos e de Gestão como sendo uma forma de cidadania e não de censura. Caracterizar a representação legitimada do interesse do cidadão comum na produção de conteúdos e na gestão dos meios de comunicação é uma vertente para paz social.

Foram exemplificadas situações que demonstram o quanto a questão da mídia e do poder econômico e político associado a ela necessita de limites e que esses limites precisam ser tratados dentro de um ambiente democrático. Como exemplos, citou-se os artigos da Constituição Federal que tratam sobre Comunicação e que não estão regulamentados, o veto ao Projeto de Lei 193/2008 aprovado na Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo e vetado pelo governador e a posição de pesquisadores e estudiosos sobre a temática das comunicações.

Ficou demonstrado que há a necessidade do enfrentamento para o reconhecimento da responsabilidade social sobre a gestão de concessões públicas dos meios de comunicação. O país tem um histórico-cultural que implicou em submissão e restrição no exercício da cidadania e isso demanda ações da sociedade civil organizada.

Referências

Baitello Jr., N. (1999) *Vítimas de um bombardeio de imagens e da violência*. In: CISC – Centro Interdisciplinar de Semiótica da Cultura e da Mídia, São Paulo, 1999. Entrevista ao Jornal da Tarde, JT em 25/7/99. p. 4.

Brasil (2013). Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo. Projeto de Lei 193/2008. de autoria do Deputado Rui Falcão, que regulamenta a publicidade de alimentos dirigida ao público infantil, aprovada em 3 de janeiro de 2013.

Frazão, F. (2013) Jornal O Estado de São Paulo/Saúde. *Alckmin veta lei que limitava propaganda de alimento pouco saudável*. Disponível em: <http://www.estadao.com.br/noticias/vidae,alckmin-veta-lei-que-limitava-propaganda-de-alimento-pouco-saudavel,990993,0.htm>. Acesso em 23.08.2013.

Flusser, V. (1985) *Filosofia da Caixa Preta*. São Paulo: Editora Hucitec. p. 40.

Foucault, M. (2012) *Microfísica do Poder*. São Paulo: Graal Editora.

Moraes, D., Ramonet, I., & Serrano, P. (2013) *Mídia, Poder e Contrapoder. Da concentração monopólica à democratização da informação*. São Paulo: Editora Boitempo.

Pross, H. (1989) *La violencia de los simbolos sociales*. Barcelona: Editorial Anthropos.

Romano, V. (1993) *La formación de la mentalidad sumisa*. Madrid: Ediciones Endymion. p. 194.

Anexo

Autógrafo nº 30.006

Projeto de lei nº 193, de 2008

Autor: Deputado Rui Falcão - PT

A Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo decreta:

Artigo 1º – Fica proibida no Estado de São Paulo a publicidade, dirigida a crianças, de alimentos e bebidas pobres em nutrientes e com alto teor de açúcar, gorduras saturadas ou sódio.

§ 1º – A vedação se estenderá no período compreendido entre 6 (seis) e 21 (vinte e uma) horas, no rádio e na televisão, e em qualquer horário nas escolas públicas e privadas.

§ 2º – Fica impedida a utilização de celebridades ou personagens infantis na comercialização, bem como a inclusão de brindes promocionais, brinquedos ou itens colecionáveis associados à compra do produto.

Artigo 2º – A publicidade durante o horário permitido deverá vir seguida de advertência pública sobre os males causados pela obesidade.

Artigo 3º – O descumprimento das restrições apresentadas nos artigos 1º e 2º sujeitará o infrator às penas de:

I – multa;

II – suspensão da veiculação da publicidade;

III – imposição de contrapropaganda.

§1º – A pena de multa será graduada de acordo com a gravidade, entre 200 (duzentas) e 3.000.000 (três milhões) de vezes o valor da Unidade Fiscal de Referência (UFIR), ou índice equivalente que venha substituí-la.

§2º – A contrapropaganda será divulgada pelo responsável da mesma forma, frequência e dimensão e, preferencialmente, no mesmo veículo, local, espaço e horário,

de forma capaz de desfazer o malefício e informar as crianças sobre o mal ocasionado pelo consumo dos alimentos indicados no artigo 1º.

§3º – As penas de multa, suspensão da veiculação da publicidade e imposição de contrapropaganda serão aplicadas pela Administração mediante procedimento administrativo, assegurados ampla defesa e contraditório.

§4º – As sanções previstas neste artigo serão aplicadas pela autoridade administrativa, no âmbito de sua atribuição, podendo ser aplicadas cumulativamente, inclusive por medida cautelar antecedente ou incidente, em procedimento administrativo.

Artigo 4º – Entende-se por publicidade qualquer forma de veiculação do produto ou marca, seja ostensiva ou implícita em programas dirigidos ao público infantil.

Artigo 5º ¶ Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo, aos 3 de janeiro de 2013.

Entre democratização e censura: o debate público e as posições do jornalismo sobre a regulação da mídia

Nara Lya Simões Caetano Cabral¹⁰⁸

nara.cabral@usp.br

University of São Paulo, Brazil

I. Introdução

Atualmente, no Brasil, a regulação dos meios de comunicação aparece como temática frequente em matérias da imprensa e no debate público em geral. Não obstante, ainda não há no país – diferentemente de muitas democracias europeias – um consenso sobre a adoção de marcos regulatórios para a comunicação social.

Por um lado, setores políticos e da sociedade civil reivindicam a implantação de mecanismos que regulem o mercado de mídia. Do outro lado, temos o argumento de que a implementação de marcos regulatórios representaria uma retomada da censura. Com isso em vista, procuramos aqui rastrear discursos em circulação na esfera pública sobre marcos regulatórios da comunicação, adotando matérias jornalísticas de veículos informativos brasileiros como ponto de partida à análise.

Este estudo nasce de outras pesquisas, em que procuramos investigar como alguns jornais brasileiros se posicionam, contemporaneamente, em relação às temáticas da censura e da liberdade de expressão. Analisando matérias de tal teor, deparamo-nos com um atravessamento das discussões, em muitas delas, por debates relacionados à questão da regulação da mídia no Brasil.

Pudemos notar, dessa forma, que as discussões na esfera pública em torno de marcos regulatórios da comunicação cruzam-se, constantemente, com os debates sobre censura e liberdade de expressão. Além disso, os veículos jornalísticos investigados apresentam posições muito diversas entre si sobre tais questões.

108 Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Ciências da Comunicação da Escola de Comunicações e Artes da Universidade de São Paulo (ECA/USP), sob orientação da Prof.^a Dr.^a Mayra Rodrigues Gomes, e bacharel em Comunicação Social com Habilitação em Jornalismo pela mesma instituição. Atualmente, possui bolsa de mestrado do CNPq. Integrante do Observatório de Comunicação, Liberdade de Expressão e Censura (Obcom) da USP. E-mail: nara.cabral@usp.br.

Sob orientação da Prof.^a Dr.^a Mayra Rodrigues Gomes, esta pesquisa se relaciona a extensas investigações sobre processos de supervisão desenvolvidas junto ao Observatório de Comunicação, Liberdade de Expressão e Censura da Universidade de São Paulo, coordenado pela Prof.^a Dr.^a Maria Cristina Castilho Costa.

Tais pesquisas tiveram como ponto de partida o estudo de processos de censura a peças teatrais emitidos por órgãos governamentais. Atualmente, uma vez que a censura oficial foi revogada pela Constituição Brasileira de 1988, tomamos como objeto de estudo as estratégias contemporâneas de regulação das mídias, bem como mecanismos que podem restringir a veiculação de ideias.

II. O lugar do mercado

Sabemos que, em diversos momentos da história brasileira, o Estado buscou interferir nos meios de comunicação por meio de pressões econômicas. Durante a recente ditadura militar (1964-1985), por exemplo, os governos se valiam de diversos mecanismos de pressão econômica para controlar os meios de comunicação de massa, como a concessão de publicidade oficial conforme o posicionamento editorial assumido pelos veículos frente às questões políticas da época (Mattos, 2005).

Outro mecanismo adotado baseava-se no exercício de pressões sobre anunciantes privados, induzindo-os a conceder anúncios a veículos simpáticos ao governo ou forçando-os a deixar de anunciar naqueles que adotavam posicionamentos mais críticos. Além disso, a apreensão de publicações jornalísticas já lançadas, recolhidas pelo governo diretamente das bancas, causou grandes prejuízos financeiros a empresas de mídia impressa durante a ditadura militar (Mattos, 2005).

Hoje, mesmo em um contexto democrático, a possibilidade de interferência do Estado nos meios de comunicação social por meio de pressões econômicas continua a existir – haja vista os volumes altíssimos de publicidade oficial em alguns veículos. Apesar disso, quando falamos em uma “censura de mercado” que afeta as práticas da comunicação social, atualmente, o que se verifica na origem das restrições à veiculação de determinadas informações é, em geral, a própria orientação mercadológica das empresas de mídia e os contornos de seu mercado. É assim que, de acordo com Venício Lima, vivenciamos hoje uma “privatização da censura” (Lima, 2012: 152).

Não obstante a sujeição da comunicação à lógica mercadológica adquira contornos específicos nos dias de hoje, tendo em vista o contexto do neoliberalismo, devemos lembrar que a inserção da comunicação social – e, mais especificamente, neste caso, da imprensa – em uma lógica comercial remete à própria configuração que a esfera pública assume com a massificação das atividades de imprimir e publicar.

A imprensa desempenhou papel fundamental no processo de “mudança estrutural da esfera pública”, conforme identificado por Jürgen Habermas. Se na esfera pública burguesa a imprensa atuava como veículo das opiniões produzidas nos espaços públicos de debate, ela deixa, em um segundo momento, de ser parte do contexto social, transformando-se em “produção da opinião em si mesma”: em outras palavras, o espaço público “sai dos salões e cafés para os jornais impressos” (Martins, 2009:32).

No início, as primeiras publicações atingiam a burguesia culta como meio de comunicação para a formação de opinião pública na esfera pública burguesa. Os primeiros impressos, inclusive, tratavam de assuntos ligados à arte e literatura. Com o tempo, as discussões – até então presenciais – expandiram-se para outros públicos, que passam a ter acesso aos debates políticos. Assim, a opinião pública passa a se configurar também a partir de “uma estrutura textual da não presença, pois o debate amplia-se para além dos limites físicos e presenciais” (Martins, 2009:33).

Com efeito, ainda que fundada no modelo de empresa com interesses particulares, a imprensa amplia a esfera pública e supera a expressão de opiniões individuais na esfera privada, abrindo espaço para a manifestação de cidadãos interessados em influir no processo político e informar-se sobre os acontecimentos relativos aos poderes administrativo, parlamentar e judicial, posicionando-se a partir de uma perspectiva pública. A imprensa pode, assim, sustentar a consolidação de um espaço público de debate, diante do qual o Estado precisa buscar legitimidade para suas ações, a partir do debate racional e do estabelecimento de consenso:

Esse duplo movimento garante a legitimidade do processo político – fundado na *mediação* dos meios de comunicação, que abrem espaço para a crítica e a aceitação das decisões pelos cidadãos – e da própria mídia – regulamentada *por meio* das normas do Estado, de forma a garantir que os artigos veiculados pela imprensa sigam padrões sancionados coletivamente em normas discutidas e definidas no parlamento, e não só pelos desejos de seus editores, mas com certa independência das autoridades governamentais (Paganotti, 2012: 7).

Ao inserir-se na lógica comercial, a imprensa amplia a esfera e o debate públicos. Nessa passagem, a imprensa também passa a ser regulamentada pelo Estado – o que, ao mesmo tempo em que lhe confere segurança jurídica, pode abrir precedentes para tentativas de controle e coerção. Nesse cenário, o jornalismo torna-se também, muitas vezes, objeto de ações de censura. Mas é importante ressaltar, para o entendimento acerca do estatuto assumido pela imprensa hoje, que a esfera pública deve ser compreendida como um espaço de debate “paralelo, complementar e crítico em relação às esferas governamentais e do mercado” (Paganotti, 2012: 4).

Com o avanço da industrialização da cultura, porém, a partir da junção entre condições tecnológicas e acúmulo de capital, compromete-se a autonomia da imprensa frente ao mercado. Corre-se o risco de ofuscar a função da esfera pública enquanto espaço público de debate frente à preocupação maior com os anunciantes e às distorções decorrentes da propriedade concentrada dos meios – sobretudo em sociedades em que o mercado de mídia é mais fragilmente regulamentado. Está instaurada a possibilidade da censura, entendida como barreira que se interpõe ao livre fluxo de informações na esfera pública, regida por princípios de mercado.

No caso brasileiro, verifica-se uma hegemonia histórica do sistema privado de mídia, tanto impresso como eletrônico (Lima, 2012: 162), e os principais grupos de comunicação estão nas mãos de um número reduzido de proprietários: de fato, “poucos grupos familiares-empresariais, alguns já associados a megagrupos multinacionais, praticamente controlam as comunicações no Brasil” (Lima, 2012: 153).

Como observa Eugênio Bucci, quando um grupo econômico detém o monopólio de meios de comunicação social (sobretudo de radiodifusão) em uma dada região, ele adquire o poder – real ou virtual – de excluir determinadas pautas do debate público. De fato, esse tipo de conjuntura, ainda presente no Brasil após o fim da ditadura militar, “pode dar ensejo ao exercício da censura por mãos privadas, normalmente sob o comando remoto de interesses instalados no Estado ou de interesses de oligarquias que mantêm relações promíscuas com o Estado” (Bucci, 31/07/2011).

Atualmente, além do silenciamento de determinadas discussões ou pontos de vista, o primado dos princípios mercadológicos possui efeitos, no caso do jornalismo, sobre o teor das mensagens veiculadas. Claudia Rodrigues (2002), ao afirmar que a “morte do jornalismo” começou com o fim da ditadura militar, expressa uma visão um tanto ingênua, uma vez que tem por base o pressuposto de que, nos anos de chumbo, a imprensa como um todo tenha resistido aos arbítrios do Estado.

No entanto, sua afirmação é válida na medida em que remete aos efeitos da crescente influência das assessorias de imprensa sobre o jornalismo, bem como às pressões, cada vez mais intensas, decorrentes de conchavos firmados entre empresários da comunicação e publicitários, anunciantes etc. Assim, devido a “um mercado excessivamente preocupado em alimentar a voracidade da doutrina econômica”, o jornalismo tornou-se, nas palavras da autora, uma “grande encenação”, o que leva a todo tipo de manipulação na produção da notícia (Rodrigues, 2002 : 130-133).

Não obstante, muitos autores apontam que o efeito censório das variáveis econômicas no universo da comunicação social – seja considerado em função da concentração da propriedade privada dos meios de comunicação ou em razão da influência dos anunciantes sobre os conteúdos veiculados – ainda é pouco discutido no Brasil, sobretudo nos debates estabelecidos nas próprias mídias (e, em especial, naquelas mais tradicionais): “[...] Entre nós, o ‘mercado’ continua absoluto como única forma admitida pela indústria das

comunicações como critério e medida das liberdades de expressão e de imprensa” (Lima, 2012: 154).

De fato, para Lima (2011 :19), há uma “interdição histórica e sistemática da grande mídia” sobre a temática da regulação das comunicações no Brasil, ainda que essa questão venha cada vez mais sendo pautada por setores organizados da sociedade civil. Do outro lado, coloca-se a defesa da implantação de um marco regulatório como forma de ampliação da liberdade de expressão e garantia do direito à comunicação.

Como sublinhado por muitos autores, marco regulatório não se deve confundir com controle de conteúdo: ele diz respeito, no caso brasileiro à regulação do mercado de mídia, de modo a impedir a propriedade cruzada e a concentração do controle nas mãos de poucas famílias ou oligarquias, garantindo a competição e pluralidade (Lima, 2013: 176). De modo correlato, Bernardo Kucinski afirma que há no país, no que concerne ao jornalismo, um “vazio jurídico” – agravado pela extinção da Lei de Imprensa pelo Supremo Tribunal Federal em 2009 (Kucinski, 2011: 15).

De fato, retomando as palavras de Venício Lima (2013: 176), há que se diferenciar regulação do mercado e controle de conteúdo. Portanto, a implantação de um controle mais rigoroso, por parte do Estado, como forma de combater a privatização da censura não deve abrir precedentes para um uso político pelos governos dos mecanismos de regulamentação, o que também implicaria em formas da censura.

A existência da possibilidade de censura privada, efetiva ou não, eficaz ou não, jamais deveria servir de salvo-conduto para uma autoridade tentar sufocar a livre comunicação na sociedade. Uma violência jamais deveria compensar a outra. Uma violência não deveria encorajar a outra (Bucci, 31/07/2011).

Nesse cenário, parece-nos fundamental ressaltar a importância de se refletir sobre os efeitos de censura estabelecidos pelo mercado no âmbito da comunicação e do jornalismo. Se claramente o Estado aparece, em muitos contextos, como agente de censura, é preciso também notar que cada vez mais os processos censórios possuem múltiplas origens. No mundo contemporâneo, “há fartas evidências de que as ameaças à independência e autonomia do jornalismo podem vir tanto do Estado como do poder econômico, como dos próprios conglomerados empresariais dos quais alguns grupos de mídia fazem parte” (Lima, 2012: 164).

É verdade que, originalmente, as liberdades de expressão e de imprensa vinculavam-se a uma “liberdade negativa”: na sociedade inglesa do século XVII, o que estava em questão era a liberdade de indivíduos expressarem suas opiniões sem interferências externas – as quais, no início do conceito, decorriam do poder do Estado absolutista, não democrático (Lima, 2012: 152).

Mais tarde, com o desenvolvimento tecnológico e dos sistemas econômicos, os suportes e instituições que mediam a comunicação humana constituem-se, eles próprios, em agentes poderosos e com interesses específicos na sociedade (Lima, 2012: 153). Por tudo isso, é fundamental repensar hoje a noção de “liberdade negativa” enquanto condicionada apenas ao poder do Estado – que, se não deixa de atuar como censor, está longe de constituir a única ameaça.

III. Regulação: impasses e propostas

Para compreender as propostas de regulação midiática em pauta nos últimos anos no Brasil, é preciso, antes, traçar um breve diagnóstico do sistema brasileiro de comunicação, em termos de radiodifusão e de mídias impressas. Nesse sentido, em complemento ao que procuramos discutir no tópico anterior, é possível apontar algumas características principais desse sistema, conforme elencadas por Venício Lima (2011).

A primeira dessas características diz respeito à escolha, feita pelo Estado sem a participação popular ainda nos anos 1930, que privilegia a atividade privada comercial na mídia radiodifusora brasileira, adotando o modelo que tem origem nos Estados Unidos. De fato, desde que o rádio foi introduzido no Brasil e passou a ser regulado pelo Estado, privilegiou-se no país um modelo de “curadoria”: compete à União a exploração de um serviço, cuja administração e operação fica a cargo de terceiros. É o que se costuma chamar de sistema de concessões de radiodifusão.

Uma segunda característica que Venício Lima ressalta (2011: 28) diz respeito ao fato de, na mídia brasileira, predominar o “no law”, ou seja, a ausência de regulação. A principal referência legal, nesse terreno, ainda é o Código Brasileiro de Telecomunicações, de 1962, que foi fragmentado pela Lei Geral de Telecomunicações, de 1997. Há, ao mesmo tempo, normas avulsas para serviços específicos, às quais chegam a ser contraditórias em alguns casos.

Além disso, segundo Lima, as normas constitucionais existentes não foram regulamentadas pelo Congresso Nacional e, por esse motivo, não são cumpridas. Como frisa o autor, os princípios para a produção e a programação do serviço público de radiodifusão (Artigo 221), que deveriam servir de critério para a outorga de concessões, são ignorados. Tal observação chama atenção para o fato de que nossa legislação nunca se preocupou, efetivamente, com a questão da propriedade cruzada dos meios.

De fato, os principais grupos empresariais do país são de natureza multimídia. A esse respeito, Lima (2011: 29) sublinha que o cruzamento na propriedade dos meios torna irrelevante, sob a perspectiva da economia política do setor, a diferença entre mídia impressa e mídia eletrônica. “Nos casos mais importantes, os grupos controladores de uma e de outra são os mesmos” (Lima, 2011: 29).

Detivemo-nos na questão da propriedade cruzada dos meios porque ela possui, historicamente, importância central à configuração do sistema brasileiro de mídia. Dela decorre um outro elemento que, segundo Lima, caracteriza o setor de comunicação no Brasil: a presença de oligarquias políticas e familiares controlando a mídia privada comercial no país (Lima, 2011: 30).

Outro elemento a ser destacado é a presença, recentemente em crescimento, de diferentes igrejas controlando meios impressos e de radiodifusão. Embora o maior avanço, hoje, seja o das igrejas evangélicas neopentecostais, a Igreja Católica é, historicamente, a maior concessionária de emissoras de rádios no Brasil.

Ao lado disso tudo, Lima (2001: 30) aponta uma última característica fundamental do sistema brasileiro de mídia: a hegemonia de um único grupo privado: como o autor resalta, as Organizações Globo (que detêm veículos impressos e atua também no setor de radiodifusão, com emissores de rádio e televisão em diferentes regiões do país) concentram as verbas publicitárias de maneira desproporcional à audiência relativa de seus veículos. Esse dado aponta para o fato de que, em se tratando de radiodifusão e da imprensa, o Brasil se antecipa à tendência de concentração da propriedade na mídia própria do recente processo de globalização.

Lima assim resume o cenário descrito:

Permitimos a propriedade cruzada na radiodifusão, e entre a radiodifusão e a imprensa. Não colocamos limites às audiências das redes de televisão. Esse quadro regulatório gerou um fenômeno de concentração horizontal, cruzado e “em cruz”, sem paralelo. Somos o paraíso da radiodifusão privada comercial oligopolizada (Lima, 2011: 31).

Esse quadro se torna ainda mais complexo no atual momento histórico de transição, em que as fronteiras entre telecomunicações, radiodifusão e informática, em muitos casos, não fazem mais sentido – ao menos, do ponto de vista da economia política do setor. Mas, apesar da dificuldade em se separar uma política pública de radiodifusão de uma política pública geral de comunicações, como coloca Lima (2011: 31), essa diferenciação ainda é, no Brasil, legalmente praticada.

Nos últimos anos, em resposta a tal conjuntura, uma série de discussões tem emergido na esfera pública em torno de recentes propostas de regulação para a mídia. Ainda que, em geral, as negociações em torno dessa questão se dêem entre o Estado e alguns poucos grupos privados (Lima, 2011: 34), grupos que reivindicam a criação de um marco regulatório para as comunicações, como organizações da sociedade civil e entidades de representação da mídia pública, tomam posições públicas, promovem atividades e buscam canais alternativos para a expressão de suas posições.

O período dos dois mandatos do governo do ex-presidente da República Luiz Inácio Lula da Silva, de 2003 a 2010, é frequentemente associado a uma intensificação das discussões em torno da implementação de um marco regulatório para o setor de mídia no Brasil, com a emergência na cena pública de diversas propostas de regulação.

Segundo Venício Lima (2011: 34), é possível identificar algumas ações que refletem avanços no processo de democratização das comunicações: a criação da Empresa Brasil de Comunicação (EBC)¹⁰⁹, entre 2007 e 2008, que fez com que passasse a existir, no país, uma TV que se define, institucionalmente, como pública; a realização da 1ª Conferência Nacional de Comunicação (Confecom), em 2009, que contou com a presença de 1.600 delegados representantes de movimentos sociais, de parte dos empresários de comunicação e do governo, dando origem a mais de 600 propostas de referência para projetos de regulação do setor de mídia no Congresso Nacional; o lançamento do Plano Nacional de Banda Larga (PNLB), em 2010, cujo objetivo era ampliar o acesso à internet, inclusive nas regiões menos desenvolvidas do país; e o início de um processo de regionalização das verbas de publicidade oficiais.

Não obstante, a maioria das propostas de políticas públicas reivindicadas por grupos organizados da sociedade civil não chegou a ser implementada durante o governo Lula. Ao mesmo tempo, algumas decisões recentes do Judiciário afetaram direta ou indiretamente a questão da regulação da mídia, como é o caso da não exigência do diploma para o exercício da profissão de jornalista e a inconstitucionalidade total da Lei de Imprensa de 1967 e o direito de resposta.

Nas palavras de Lima, “considerando a radicalização e a intolerância que têm marcado a relação entre os principais atores do campo nos últimos anos, o futuro próximo certamente reserva imensos desafios para a democratização das comunicações entre nós” (Lima, 2011: 49).

IV. Orientações metodológicas

Frente à complexidade desse cenário, a proposta deste artigo é investigar como jornais brasileiros posicionaram-se no debate público sobre os impasses e propostas em torno da regulação do setor de mídia no Brasil.

109 A EBC é resultado da fusão da Radiobrás com a ACERP/TVE, a TVE do Maranhão e o canal digital de São Paulo. Sua conformação final surgiu das emendas que a MP 398/07 recebeu do Congresso Nacional e sua criação ocorreu pela Lei 11.652, de 7 de abril de 2008.

Partimos, como dito no início deste trabalho, de pesquisas a respeito do posicionamento de veículos de imprensa brasileiros sobre as temáticas da censura e da liberdade de expressão. Para realizar o rastreamento de referências a tais assuntos em matérias jornalísticas, foram selecionados, como foco de observação, veículos de imprensa com propostas editoriais e trajetórias distintas, escolhidos a partir de sua representatividade social.

De modo a pontuar as principais distinções entre as duas publicações, é preciso dizer que a *Folha de S. Paulo* é um veículo com forte histórico de jornalismo comercial, elevada circulação¹¹⁰ e cujo atual projeto editorial – o Projeto Folha, implementado em 1984 – foi fortemente influenciado pelo modelo adotado no jornal *USA Today*, sobretudo no que diz respeito a aspectos de apresentação gráfica, a ênfase no papel de “cão de guarda” da imprensa, em sua vigilância do poder, a autocrítica pública (caso do *ombudsman*) e o estreitamento das relações com o mercado (Azenha, 1991: 16).

Elaborado em um momento em que o jornal buscava consolidar sua imagem como veículo defensor dos ideais democráticos (com seu aberto posicionamento pró-Diretas-Já, campanha que reivindicava a volta de eleições presidenciais diretas, suspensas no Brasil desde 1964 por conta da ditadura militar), o Projeto Folha tinha como principal objetivo “produzir um jornalismo crítico, moderno, pluralista e apartidário” (Folha de S. Paulo, 2008: 10).

O outro jornal que constitui foco de nossa pesquisa, o *Brasil de Fato*, possui uma trajetória e um perfil editorial muito distintos daqueles da *Folha de S. Paulo*. Lançado em 25 de janeiro de 2003, esse veículo surge com a proposta de representar, no contexto midiático, as demandas de movimentos sociais ligados à esquerda.

Desde seus primeiros momentos, o jornal procura assentar sua inserção no cenário da comunicação a partir da demarcação de diferenças em relação à chamada, genericamente, “grande mídia”. Trata-se de uma proposta editorial essencialmente política (embora não partidária), voltada à construção de “uma visão popular do Brasil e do mundo” (como diz o *slogan* da publicação) e que “visa contribuir para o debate de ideias e na análise dos fatos do ponto de vista da necessidade de mudanças sociais no Brasil” (Peruzzo, 2009: 137).

Quanto ao recorte temporal adotado nesta pesquisa – de janeiro de 2007 e dezembro de 2011 –, temos um período relativamente extenso e situado próximo à atualidade. A escolha desse período pautou-se pelo objetivo de obtermos uma amostra ampla das manifestações sobre o tema em foco presentes hoje no jornalismo brasileiro. Trata-se de um intervalo suficientemente extenso para permitir a identificação de padrões temáticos e regularidades discursivas nas matérias jornalísticas analisadas.

110 Segundo dados de 2011 divulgados pelo Instituto Verificador de Circulação (IVC), a *Folha de S. Paulo* é o segundo maior jornal diário do país em circulação, com uma tiragem diária de 286.398 exemplares por dia, ficando atrás somente do *Super Notícia*, de Belo Horizonte, cuja média de circulação diária é de 293.572 exemplares. Após liderar o ranking nacional por 24 anos, a *Folha* foi ultrapassada em 2010 pela publicação mineira, cuja tiragem vem aumentando rapidamente nos últimos anos, seguindo uma tendência de crescimento dos jornais populares (ANJ, s/d).

O critério fundamental de seleção das matérias foi a de que elas abordassem o assunto “censura” como elemento central de elaboração da pauta. Chegamos, assim, a 520 matérias jornalísticas (485 da *Folha* e 35 do *Brasil de Fato*).

Com base em operações de tabulação e categorização das matérias jornalísticas que compõem o *corpus* da pesquisa¹¹¹, em função de diferentes eixos de classificação, pudemos mapear as principais características, em termos de gêneros textuais e aspectos temáticos, do material empírico. A partir dessas primeiras leituras acerca do *corpus*, que fornecem um domínio mais detalhado do material empírico, pudemos organizar e melhor apreender a totalidade do *corpus* a fim de analisar discursivamente os textos.

Dentro da classificação adotada, no eixo relativo às formas de censura apontadas nas matérias, adotamos a categoria “marcos regulatórios”. Deparamo-nos, então, com uma presença significativa de textos que abordam diretamente propostas e discussões relativas à regulação da mídia no Brasil: 26 matérias da *Folha de S. Paulo* (5,4%) e 5 (14,2%) do *Brasil de Fato* tratam, especificamente, dessa questão. Além disso, o papel do Estado no que diz respeito à implantação de marcos regulatórios das comunicações aparece, mais ou menos lateralmente, em grande parte dos textos localizados.

Para analisar com maior profundidade as matérias jornalísticas, realizamos novos recortes dentro do conjunto de dados coletados, selecionando por sorteio textos representativos das categorias com maior presença em nosso *corpus* e cobrindo todos os anos considerados. Esse conjunto a que chegamos compreende quinze notícias e reportagens, entre textos publicados pela *Folha de S. Paulo* e pelo *Brasil de Fato*. Parte desses textos tem como foco central a temática dos marcos regulatórios da comunicação no Brasil; em outros casos, essa questão aparece como assunto relacionado a outras discussões sobre censura e liberdade de expressão apresentadas nos textos.

Com essa base metodológica, pudemos proceder à discussão mais detalhada acerca das matérias jornalísticas. Pudemos, dessa forma, buscar analisar como cada um dos jornais em foco aborda as propostas atuais de regulação da mídia no Brasil, sobretudo no que diz respeito ao papel do Estado nesse terreno e às posições das empresas de comunicação, considerando-as dentro do debate sobre censura e liberdade de expressão no país.

Para compreender, então, como as referidas temáticas foram abordadas em matérias da imprensa, embasamos nossa análise – tendo em vista que a prática jornalística é essencialmente discursiva – em formulações teórico-metodológicas acerca do discurso e das formas de cotejá-lo propostas por Michel Foucault.

111 Com o objetivo de identificar os principais aspectos que caracterizam as matérias jornalísticas que compõem nosso *corpus*, foram adotados diferentes “eixos” de categorias, a saber: (a) Gêneros das matérias; (b) Macrotemáticas das matérias; (c) Local onde ocorre a censura; (d) Época em que ocorre a censura; (e) Formas de censura; (f) Objetos sobre os quais incide a censura.

Sob essa perspectiva, as matérias jornalísticas devem ser tomadas como acontecimentos discursivos, em sua irrupção histórica. Elas constituem vestígios materiais, que – como na investigação do arqueólogo, que busca entender as culturas e os modos de vida de civilizações passadas – servem de base à análise e à escavação de plataformas culturais, saberes e condições sócio-históricas que possibilitam a emergência de determinados enunciados e discursos (e não outros) sobre a censura.

O método arqueológico, dessa forma, busca entender os “acontecimentos discursivos” – isto é, as sequências efetivamente formuladas –, investigando as condições que tornaram possível sua emergência. Os acontecimentos discursivos devem ser tomados como uma “população de acontecimentos dispersos”, de modo que se possam explicar as novas configurações do saber (Gregolin, 2006: 87). O enunciado, pois, deve ser compreendido em sua singularidade (irrupção histórica) e, também, em função de suas articulações com outros enunciados.

V. Folha de S. Paulo: o jornalismo como “cão de guarda” do Estado

Em todas as matérias da *Folha de S. Paulo* analisadas¹¹², é possível identificar a assunção de determinados posicionamentos – ainda que os textos se construam a partir da busca de efeitos de neutralidade. Essa posição volta-se, de maneira geral, à defesa da liberdade de expressão e dos princípios democráticos, rechaçando todas as ações que representem risco de censura. Procuraremos, a seguir, pontuar alguns aspectos principais que marcam esse posicionamento do jornal.

Nesse sentido, em todos os textos analisados, a falta de legitimidade da censura aparece como argumento pressuposto e inquestionável. Isso fica muito claro, por exemplo, na matéria “Nova classificação oferece risco de censura, dizem TVs”, publicada em 13 de fevereiro de 2007 (Castro, 13/02/2007, pA7).

O texto faz referência às mudanças nas regras da classificação indicativa de programas televisivos então propostas pela Portaria 264, que mantinha a vinculação entre as faixas etárias indicadas e o horário de transmissão dos programas e determinava que as emissoras deveriam passar a respeitar os diferentes fusos horários do país.

112 Em função da limitação de espaço, não apresentamos, neste artigo, as análises individuais das matérias estudadas; procuramos, pois, traçar um quadro abrangente dos principais aspectos observados no conjunto dos textos analisados.

Isso significa que, pelas novas normas, as TVs teriam que adequar o horário de transmissão de seus programas a todos aos diferentes fusos dos estados brasileiros levando em conta a idade indicada para cada atração. Além disso, as novas regras instituíam um padrão de divulgação ao telespectador da classificação indicativa de cada programa e criavam as categorias de transmissões “especialmente recomendadas” para crianças e adolescentes e de impróprias para menores de dez anos.

A matéria registra diferentes posicionamentos – dados por diferentes posições de sujeitos produtores de enunciados, historicamente situados – sobre as novas normas. De um lado, temos a posição, sustentada pelas emissoras de TV, defensora de políticas mais liberais, apoiando-se sobre a premissa da garantia da liberdade de expressão; e de outro lado, vemos a posição, sustentada pelo Ministério da Justiça, em defesa de normas que garantam a proteção dos direitos da infância, mas opondo-se também ao exercício da censura, alegando que as novas normas em discussão não possuíam caráter censório.

Ora, apesar da existência de contrapontos, ambos os lugares institucionais são, no que diz respeito à censura, atravessados por um mesmo discurso: o da liberdade de expressão e do combate à prática censória, sempre vinculado/apoiado na defesa dos ideais democráticos – seja de maneira direta, por meio da reivindicação da livre criação, seja de forma indireta, a partir de sua coexistência com a defesa da igualdade dos direitos da infância e da transparência da gestão de políticas públicas.

Nesse cenário, o jornal toma como principal fonte informativa o pronunciamento da Associação Brasileira de Rádio interferências estatais nas empresas de comunicação devem ser afastadas. Essa delimitação do posicionamento das emissoras de TV, contrárias ao exercício mais rigoroso da classificação de seus programas, remete a uma posição de sujeito, historicamente construída, cuja ocupação está ligada ao caráter empresarial das emissoras de televisão brasileiras representadas. É nesse sentido que se torna possível a emergência de enunciados tais como:

Segundo Slaviero [presidente da Abert], será o caos, pois as afiliadas terão de gravar a programação nacional e exibi-la depois. Ele acredita que os telespectadores, já acostumados com o horário de Brasília, deixarão de ver as afiliadas e passarão a assistir a TV via antena parabólica [...] O resultado será a perda de audiência e de publicidade regionais (Castro, 13/02/2007, pA7).

O que está pressuposto, neste caso, é a sustentação mercadológica das empresas de comunicação. A legitimidade de tal concepção como argumento válido na discussão acerca das formas de regulamentação da programação televisiva é reforçada por sua retomada no espaço do jornal. Ao mesmo tempo, a delimitação do posicionamento das empresas de TV na matéria busca ancoragem em um saber acerca da esfera pública (na qual as emissoras se inserem) enquanto espaço de livre debate de ideias, sendo inaceitável a prática da censura.

De modo correlato, outro traço marcante nos textos em foco diz respeito à afirmação do Estado como grande condutor de ações censórias – atuando por meio de diferentes órgãos, como o Judiciário, o Ministério da Justiça, a Promotoria Eleitoral etc. Em todas as matérias, verificamos o estabelecimento dos contrapontos “Estado vs. Imprensa” ou “Estado vs. Meios de comunicação”.

O que está pressuposto, neste caso, é um posicionamento de “vigilância” assumido pelo jornal diante do Estado, o qual tem respaldo no ideário do papel de “cão de guarda” a ser assumido pelo jornalismo, de modo geral, e de maneira particularmente nítida no caso da *Folha* – já que, dentre os princípios consagrados nos Estados Unidos que inspiraram o Projeto Folha, inclui-se a ênfase no papel de “watchdog” da imprensa. Tal concepção, por sua vez, corresponde a um discurso – ou um “discurso circulante”, para usar o termo proposto por Patrick Charaudeau¹¹³ – sobre o próprio jornalismo enquanto serviço de interesse público, cuja função deve ser a de informar a sociedade e mediar o debate público, posicionando-se sempre ao lado dos interesses do povo. Esse discurso atravessa muitas das matérias analisadas, correlacionando-se com os enunciados sobre a censura e afirmando, assim, a importância de se garantir a liberdade de imprensa para a qualidade do debate público e da própria democracia.

Isso fica evidente, por exemplo, na notícia “Juíza proíbe jornalista de ‘ofender’ deputado”, de 22 de dezembro de 2007. Nesse texto, a seguinte passagem (contendo uma declaração da Associação Nacional de Jornais, a ANJ) evoca o discurso acerca do papel do jornalismo enquanto “cão de guarda” do poder estabelecido: “Não se admite qualquer censura prévia, como se dá nesse caso. Censura prévia é contrária ao livre exercício do jornalismo e à livre circulação de opiniões, portanto, um desserviço a todos os cidadãos e à sociedade em geral” (Folha de S. Paulo, 22/12/2007, pA12).

Vemos, no caso dessa passagem, a presença de enunciados povoando as margens de outros enunciados (Foucault, 1986: 112 *apud* Gregolin, 2006: 92), pois o que está em jogo é todo um “campo associativo” – nos termos de Foucault –, historicamente delimitado, que compreende formulações sobre a censura, a democracia, a liberdade de expressão e o próprio jornalismo.

Por fim, podemos destacar mais uma especificidade do tratamento conferido pela *Folha* à temática da censura. Trata-se da demarcação de uma posição crítica em relação à instituição de formas de regulação dos meios de comunicação (e, principalmente, do jornalismo) pelo Estado.

113 Como coloca esse autor, “o discurso circulante é uma soma empírica de enunciados com visada definicional sobre o que são os seres, as ações, os acontecimentos, suas características, seus comportamentos e os julgamentos a eles ligados” (Charaudeau, 2006, p118). Cabe observar que a noção de “discurso circulante” é muito pertinente à análise dos enunciados veiculados em publicações jornalísticas porque nos permite circunscrever a um objeto de estudo, de maneira mais concreta ou precisa, a noção de discurso.

Tal dado pode ser exemplificado a partir da matéria “Jornais agora podem contestar atos de censura no próprio STF”, de 7 de novembro de 2009, em que a Lei de Imprensa é apresentada enquanto dispositivo editado na ditadura militar e que, como tal, “previa a censura, a apreensão de publicações e a blindagem de autoridades públicas contra o trabalho jornalístico” (Folha de S. Paulo, 07/11/2009, pA10). É interessante notar que tal enunciado evidencia a existência de uma memória sobre a censura associada à ditadura militar.

Além disso, o posicionamento expresso na referida passagem relaciona-se a um discurso circulante que defende a redução de interferências e controles governamentais na atividade da imprensa e dos meios de comunicação. Esse discurso abriga enunciados que aparecem ainda em outras matérias de nossa análise, sobretudo por meio da oposição à implantação de marcos regulatórios da comunicação no Brasil.

VI. Brasil de Fato: o imperativo de “libertar” a liberdade de expressão

Nas matérias do *Brasil de Fato* analisadas, pudemos observar, em primeiro lugar, que o que está em questão quando se fala sobre a liberdade de expressão e o combate à censura, na cobertura do jornal, é a invocação de um ideário democrático. Essa tomada de posição evidencia a filiação a um ideário acerca do jornalismo enquanto instância de reivindicação de valores democráticos e da cidadania. Não obstante, os mecanismos de garantia e proteção dos ideais democráticos invocados pela publicação são muito distintos daqueles observados no caso da *Folha de S. Paulo*.

A matéria *Emissoras de TV resistem à classificação de programas*, publicada em 13 de fevereiro de 2007, apresenta um posicionamento crítico em relação à resistência das emissoras de televisão frente à Portaria 264, que instituía novas regras para a classificação indicativa de programas televisivos. Vejamos o trecho:

As grandes emissoras de radiodifusão brasileiras estão em campanha, mais uma vez. O objetivo, agora, é derrubar a nova ‘ameaça’ do Ministério da Justiça: uma simples portaria, publicada dia 12, que aprimora a classificação indicativa da programação (Melo, 13/02/2007, p5).

A crítica traçada ao longo do texto tem como implícito a ideia de que, para que haja liberdade de expressão, é preciso assegurar que os meios de comunicação radiodifusores, detentores de canais no espectro eletromagnético, sejam regulamentados por diretrizes que passem pela atuação do Estado (na condição de representante da sociedade), a fim de que se mantenha seu caráter de serviço público. Ora, essa defesa do caráter de serviço público da comunicação remonta a valores democráticos e a uma série de enunciados sobre o papel da comunicação na democracia.

Mas a especificidade do posicionamento do *Brasil de Fato* frente ao ideário democrático (e que o diferencia daquilo que pudemos observar na *Folha de S. Paulo*) está, justamente, na veiculação de enunciados favoráveis à reivindicação de reformas e mecanismos de regulação governamentais diversos. Esses mecanismos aparecem, nos textos no jornal, enquanto capazes de assegurar que o caráter público da comunicação sobreponha-se à orientação mercadológica das empresas de mídia comerciais.

Em outras palavras, o que temos é um deslocamento das instâncias defendidas nas narrativas veiculadas por meios de comunicação tradicionais como espaços privilegiados de garantia da liberdade de expressão: um deslocamento da liberdade de expressão para além dos próprios meios de comunicação e, sobretudo, dos meios de comunicação tradicionais. Em lugar disso, o jornal *Brasil de Fato* reivindica uma liberdade de expressão que contemple mais vozes na esfera pública – ainda que, para isso, sejam necessários mecanismos de intervenção do Estado.

Na matéria *Recuos no controle público da mídia*, publicada em 1º de julho de 2010, o jornal discute o 3º Plano Nacional de Direitos Humanos (PNDH 3), cuja primeira versão havia sido lançada em 2009 pelo governo federal. Trata-se de um programa resultante de um compromisso assumido pelo Brasil durante a Conferência Mundial sobre Direitos Humanos, em 1993, e que propõe diretrizes a serem implantadas em políticas públicas voltadas à consolidação dos direitos humanos.

A ênfase da matéria do *Brasil de Fato* sobre o assunto está, sobretudo, nos recuos do governo federal em alguns pontos do plano que integravam sua diretriz 22, relativa à comunicação social. Entre esses pontos, encontra-se a proposta de criação de um *ranking* nacional de veículos de comunicação comprometidos com os direitos humanos, bem como daqueles que atentem contra tais valores. Além disso, o PNDH-3 propunha a criação, pelos estados e municípios, de um observatório social destinado a acompanhar a cobertura dos meios de comunicação no que diz respeito aos direitos humanos – uma forma do chamado “controle social da mídia”.

É relevante observar que a matéria posiciona-se a favor do PNDH-3, defendendo a manutenção de suas diretrizes para a comunicação. Por conseguinte, demarca-se um posicionamento crítico em relação à postura assumida pelos meios de comunicação comerciais contrários às novas propostas. O texto aponta que, na visão da “grande mídia”, tais propostas são avaliadas como formas de “censura”.

Desse modo, a ideia de que o PNDH-3 possa representar risco de censura aparece para ser imediatamente refutada. O principal argumento apresentado, nesse sentido, é o de que “isso [o ranking] não pode ser entendido como censura porque o ranking é a posteriori, é uma participação social no processo de avaliação do conteúdo veiculado na mídia” (Júnia, 01/07/2010, p3).

O que tal enunciado tem por base é uma concepção de censura, presente também em outros textos do jornal, enquanto associada às ideias de “interdição”, “imposição” ou “arbitrariedade”. O pressuposto, nesse caso, é o de que a censura representa uma interferência prévia e ilegítima sobre os conteúdos, sem contar com a participação dos cidadãos. Diz o texto, a partir de uma citação da jornalista Oona Castro, do Coletivo Brasil de Comunicação Social (Intervozes):

Chamar isso [as propostas do PNDH-3] de censura ou atentado à liberdade de expressão é um disparate. Toda vez que eles [os meios de comunicação comerciais] levantam essa lebre de ameaça à liberdade de expressão, estão defendendo que eles tenham liberdade para fazer tudo o que quiserem e que ninguém possa fazer nenhuma avaliação participativa e crítica daquilo que é feito (Júnia, 01/07/2010, p3).

Os enunciados transcritos sintetizam uma ideia que permeia toda a matéria: a de que a “verdadeira” liberdade de expressão não é aquela reivindicada pelos meios de comunicação comerciais ou hegemônicos (o que, por esse viés, não passaria de uma “liberdade de empresa”), mas sim, aquela relacionada à democratização e ao direcionamento público dos meios de comunicação.

Vemos aí um posicionamento que perpassa, de modo mais ou menos explícito, todas as matérias do *Brasil de Fato* analisadas: trata-se da ideia de que, para que se chegue à “verdadeira” liberdade de expressão, é preciso “libertá-la” de sua atual configuração na sociedade brasileira, em que a chamada “grande mídia”, orientada por princípios mercadológicos e graças a seu poder econômico, ocupa lugar privilegiado de exercício e garantia dessa liberdade.

Em outras palavras, é preciso democratizar os meios de comunicação, expandindo as possibilidades de expressão. A titularidade dessa liberdade de expressão defendida, nesse discurso, cabe a todos os cidadãos, e não apenas às empresas midiáticas. Na matéria *Anatel destrói ilegalmente aparelhos de rádios livres*, por exemplo, de 16 de abril de 2009, noticia a destruição pela Agência Nacional de Telecomunicação (Anatel) de cerca de 8 toneladas de equipamentos de emissoras de rádio não licenciadas, que haviam sido apreendidos em operações de fiscalização. Desde o início, a matéria apresenta um posicionamento crítico em relação à ação da Anatel, defendendo a liberdade de expressão como um direito de *todos* os cidadãos – inclusive daqueles que desejam montar rádios comunitárias ou não-comerciais.

É preciso atentar, pois, para a existência de um deslocamento no debate sobre a censura e a liberdade de expressão hoje em relação àquele verificado durante os anos de ditadura militar e, sobretudo, um deslocamento da posição da esquerda e da imprensa alternativa nesse cenário. É que, se durante o regime ditatorial, a grande ameaça da liberdade de expressão, sob a ótica da esquerda, vinha do Estado, hoje esse lugar é ocupado pelo mercado e, mais especificamente, pela mídia hegemônica.

A matéria *Pressão por novo marco regulatório*, por exemplo, veiculada pelo *Brasil de Fato* em 15 de dezembro de 2011, é muito clara na apresentação da ideia de que a censura, nos dias de hoje, é efeito das ações e do poder concentrado dos meios de comunicação comerciais. Diz o texto: “A luta pela democratização da comunicação e pela mais ampla e efetiva liberdade de expressão, sequestrada pelos monopólios e oligopólios de mídia, ganhará as ruas em 2012” (Severo, 15/12/2011, p9).

Por esses fatores, a cobertura do *Brasil de Fato* sobre episódios de censura e a liberdade de expressão, passando pela discussão sobre marcos regulatórios da comunicação, deve ser vista como alinhada à proposta, característica da comunicação alternativa no Brasil, de constituir uma “contracomunicação”, ou seja, uma outra comunicação, que visa, por diferentes caminhos, promover uma maior democratização da informação (Peruzzo, 2009: 132-141).

Não é exagero afirmar, portanto, que o *Brasil de Fato*, enquanto jornal alternativo, inscreve-se em uma proposta de modificação social que começa pela própria modificação da comunicação e seu *modus operandi*, assumindo o discurso da “transformação” como uma de suas bandeiras.

No panorama das discussões sobre a liberdade de expressão e seus limites hoje, o jornal posiciona-se em defesa de um entendimento específico sobre a própria liberdade de expressão, a favor de que se a liberte de uma concepção corrente que a situa como direito privilegiado de empresas privadas de mídia.

VII. Considerações finais

Vimos que, segundo os enunciados das matérias da *Folha de S. Paulo*, a liberdade de expressão dos meios de comunicação, para que seja alcançada, depende do grau de independência desses meios em relação aos órgãos estatais. Já no *Brasil de Fato*, a afirmação da liberdade de expressão passa pela defesa de mecanismos de regulação governamentais que assegurem o caráter de serviço público da comunicação.

Como vemos, o dissenso nesse debate reside em diferentes defesas sobre o que pode representar ameaça censória: o que assegura as liberdades de expressão e de imprensa? O que as coloca em perigo? Entre argumentos pró-democratização e aqueles que procuram denunciar a semente de censura presente em qualquer tentativa de regulação do mercado de mídia, as discussões em torno da implantação de um marco regulatório das comunicações no país permanecem ainda sem resolução.

Apesar disso, em termos discursivos, ainda que o debate público mediado pelos jornais em foco não ter chegado a soluções concretas sobre a questão de marcos regulatórios no Brasil, os resultados obtidos com a pesquisa, em termos de mapeamento das posi-

ções assumidas pelos dois veículos analisados, são significativos. Isso porque analisar os discursos dos jornais permite-nos identificar como essas publicações movem-se na malha discursiva situada na esfera pública, bem como compreender como esses veículos constroem-se, a si mesmos, discursivamente.

Consideremos que os discursos que emergem na imprensa atrelam-se à realização de poder. Esses discursos estabelecem “verdades” sobre o mundo e, como diz Foucault, “a própria verdade é poder” (Foucault, 2001: 14). O que está em jogo é sempre a afirmação de interesses específicos – inclusive os da própria imprensa. No estudo apresentado, os discursos sobre a liberdade de expressão e a regulação da mídia, ainda que expressos sob posicionamentos muito distintos, acabam por firmar, em ambos os casos estudados, o lugar e a identidade dos jornalistas, enquanto esfera de resistência.

Nas páginas da imprensa, a democracia emerge como constante representação, construída a partir de discursos (que operam sempre como formas de realização do poder, em sua rede microfísica). O próprio papel democrático do jornalismo – seja como “cão-de-guarda” do Estado ou como reivindicador de uma comunicação mais democratizada – é uma construção baseada em discursos assentados em nossa cultura, envolvendo a legitimação de seu lugar de fala e de sua posição institucional.

Lembremos, pois, que as práticas não discursivas amparam-se em práticas discursivas – de modo que a própria democracia, como forma de organização político-social, deve realizar-se como discurso. É preciso que a democracia se realize como espetáculo, na esfera pública midiaticizada, para que se realize “de fato”. Os discursos desenham o mundo, desenhando também o que pode ser vivido. Segundo Mayra Rodrigues Gomes, “é preciso dizer dos discursos que eles representam uma forma de narrar o mundo e nessa forma está embutido o mundo a ser vivido” (Gomes, 2003: 41).

Por isso, o debate nos jornais a partir de diferentes argumentos relativos às propostas e impasses no terreno da regulação da mídia, inserido nas discussões sobre a liberdade de expressão hoje, ainda que não chegue a qualquer resolução prática, possui importância fundamental à própria objetivação da democracia e dos valores que animam o jornalismo. Sem essa objetivação, os valores democráticos representam apenas um “ideal” – um belo ideal, sem dúvida, mas que precisa encarnar-se no mundo para manter-se “vivo”.

Referências

- ANJ (sem data) *Maiores jornais do Brasil*, São Paulo: ANJ (Associação Nacional de Jornais). Disponível em: <http://www.anj.org.br/a-industria-jornalistica/jornais-no-brasil/maiores-jornais-do-brasil>. Acesso em 22 ago. 2013.
- Azenha, L. C. (1991) "Apresentação". in LINS DA SILVA, C. E. *O adiantado da hora: a influência americana sobre o jornalismo brasileiro*, São Paulo: Summus, pp. 13-17.
- Bucci, E. (21/07/2011) "O desejo de censura" in *O Estado de S. Paulo*, São Paulo: OESP. Disponível em: <http://www.estadao.com.br/noticias/impreso,o-desejo-de-censura,752342,0.htm?reload=y>. Acesso em 29 ago. 2013.
- Castro, D. (13/02/2007) "Nova classificação oferece risco de censura, dizem TVs" in *Folha de S. Paulo*, São Paulo: Folha da Manhã, p. A7.
- Charaudeau, P. (2006) *Discurso das mídias*, São Paulo, Contexto.
- Folha de S. Paulo (22/12/2007) "Juíza proíbe jornalista de 'ofender' deputado" in *Folha de S. Paulo*, São Paulo: Folha da Manhã, p. A12.
- Folha de S. Paulo (07/11/2009) "Jornais agora podem contestar atos de censura no próprio STF" in *Folha de S. Paulo*, São Paulo: Folha da Manhã, p. A10.
- Folha de S. Paulo (2008) *Manual da redação*, São Paulo: Publifolha.
- Foucault, M. (2001) *Microfísica do poder*, Rio de Janeiro: Graal.
- Gomes, M. R. (2003) *Poder no jornalismo*, São Paulo: Hacker Editores/Edusp.
- Gregolin, M. R. (2006) *Foucault e Pêcheux na análise do discurso: diálogos & duelos*, São Carlos: Editora Claraluz.
- Kucinski, B. (2011) "Prefácio" in Lima, V. A. *Regulação das comunicações: história, poder e direitos*, São Paulo: Paulus, pp. 9-17.
- Júnia, R. (01/07/2010) "Recuos no controle público da mídia" in *Brasil de Fato*, São Paulo: Brasil de Fato, p. 3.
- Lima, V. A. (2011) *Regulação das comunicações: história, poder e direitos*, São Paulo: Paulus.
- Lima, V. A. (2012) *Liberdade de expressão x liberdade de imprensa: direito à comunicação e democracia*. São Paulo, Publisher Brasil.

Martins, S. O. (2009) *Uma segunda mudança estrutural da esfera pública* (dissertação de mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Filosofia da Universidade Federal de Uberlândia), Uberlândia: UFU.

Mattos, S. (2005) *Mídia controlada: a história da censura no Brasil e no mundo*, São Paulo: Paulus.

Melo, D. (13/02/2007) “Emissoras de TV resistem à classificação de programas” in *Brasil de Fato*, São Paulo: Brasil de Fato, p. 5.

Paganotti, I. (2012) “A discussão da visibilidade e a revisão da censura na esfera pública” in *Anais do II Seminário Discente da Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade de São Paulo*, São Paulo: FFLCH-USP. Disponível em: http://www.fflch.usp.br/dcp/assets/docs/SemDisc2012/11-4_Ivan_Paganotti.pdf. Acesso em 29 ago. 2013.

Peruzzo, C. M. K. (2009) “Aproximações entre a comunicação popular e comunitária e a imprensa alternativa no Brasil na era do ciberespaço” in *Galáxia*, 17, São Paulo: PUC-SP, pp. 131-146.

Rodrigues, C. (2002) “O patronato e as novas coalizões” in Federação Nacional dos Jornalistas (eds.) *Formação Superior em Jornalismo: uma exigência que interessa à sociedade*, Florianópolis: Imprensa da UFSC.

Severo, R. W. (15/12/2011) “Pressão por novo marco regulatório” in *Brasil de Fato*, São Paulo: Brasil de Fato, p. 9.