

**UNIVERSIDADE PRESBITERIANA MACKENZIE**

VÍTOR GARCIA DE SOUZA

TELEVISÃO E CIDADANIA:

UM ESTUDO SOBRE O CONTROLE DA PROGRAMAÇÃO TELEVISIVA

NO BRASIL

São Paulo

2016

VÍTOR GARCIA DE SOUZA

TELEVISÃO E CIDADANIA:  
UM ESTUDO SOBRE O CONTROLE DA PROGRAMAÇÃO TELEVISIVA  
NO BRASIL

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à  
Faculdade de Direito da Universidade Presbiteriana  
Mackenzie como requisito parcial à obtenção do grau de  
Bacharel em Direito.

ORIENTADORA: Prof.<sup>a</sup> Dra. Clarice Seixas Duarte

COORIENTADOR: Prof. M.e Luiz Ismael Pereira

São Paulo

2016

VÍTOR GARCIA DE SOUZA

TELEVISÃO E CIDADANIA:  
UM ESTUDO SOBRE O CONTROLE DA PROGRAMAÇÃO TELEVISIVA  
NO BRASIL

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à  
Faculdade de Direito da Universidade Presbiteriana  
Mackenzie como requisito parcial à obtenção do grau de  
Bacharel em Direito.

Aprovado em:

BANCA EXAMINADORA:

---

Prof.<sup>a</sup> Dra. Clarice Seixas Duarte  
Universidade Presbiteriana Mackenzie

---

  

---

*Uma coisa é uma audiência inteligente sendo insultada.  
Outra coisa é uma audiência que não sabe que está  
sendo insultada.*

(John Reith, diretor-geral da BBC, década de 1920)

## RESUMO

O objetivo deste trabalho é analisar a política pública brasileira de regulação de conteúdo televisivo desde o advento da televisão ao Brasil até os dias de hoje. Para isso, partimos da conceituação de televisão como serviço público que enseja a regulação e controle desse serviço, investigando como esse controle vem sendo feito no Brasil, bem como os problemas das políticas de regulação implantadas. Analisamos o problema da censura e do controle, verificando em que pontos eles se encontram e se distanciam, além de apontar para a possibilidade de um controle que não implique censura. Fizemos um apanhado de experiências internacionais de controle de conteúdo televisivo bem-sucedidos e, ao final, expusemos as propostas dos principais autores para o problema de conteúdo televisivo no Brasil.

Palavras-chave: Televisão. Conteúdo. Políticas Públicas. Regulação.

## **ABSTRACT**

The objective of this study is to analyze the Brazilian public policy of content regulation over the years until today. For this, we start from the television concept as a public service, which entails the regulation and control of this service, we analyze how this control has been made since the advent of television to Brazil and the problems presented since. We analyze the problem of censorship and control, checking points where they meet and fall away, and pointing to the possibility of a control that does not involve censorship. We did an overview of international experience of television content control successful and at the end, we exposed the proposals of the leading authors for television content problem in Brazil.

Keywords: Television. Content. Public Policy. Regulation.

## SUMÁRIO

<b>1. INTRODUÇÃO.....</b>	<b>8</b>
<b>2. TELEVISÃO E CIDADANIA .....</b>	<b>10</b>
2.1. O DIREITO A UMA PROGRAMAÇÃO DE QUALIDADE .....	10
<b>3. A TELEVISÃO ENQUANTO SERVIÇO PÚBLICO.....</b>	<b>15</b>
3.1. O ESPECTRO DE RADIOFREQUÊNCIA: BEM PÚBLICO FINITO E DE TITULARIDADE DA UNIÃO .....	15
3.2. A EXPLORAÇÃO DA RADIODIFUSÃO NÃO É SIMPLEMENTE UMA ATIVIDADE ECONÔMICA, MAS UMA PRESTAÇÃO DE SERVIÇO PÚBLICO....	19
3.3. DA REGULAÇÃO COMO DECORRÊNCIA DA NOÇÃO DE TELEVISÃO COMO SERVIÇO PÚBLICO .....	25
<b>4. A REGULAÇÃO DA PROGRAMAÇÃO TELEVISIVA .....</b>	<b>32</b>
4.1. HISTÓRICO BRASILEIRO .....	32
4.2. CENSURA É CONTROLE, MAS CONTROLE NÃO É NECESSARIAMENTE CENSURA .....	45
4.3. O MODELO VIGENTE E SUA INEFICÁCIA.....	49
<b>5. A NECESSIDADE DE MUDANÇA DO PANORAMA ATUAL.....</b>	<b>55</b>
5.1. AS EXPERIÊNCIAS INTERNACIONAIS.....	55
5.2. PROPOSTAS PARA UMA REGULAÇÃO MAIS EFICAZ.....	60
<b>6. CONCLUSÃO.....</b>	<b>66</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....</b>	<b>68</b>

## 1. INTRODUÇÃO

Estudar comunicação na seara do Direito e na realidade brasileira é uma tarefa árdua e que requer boas doses de esperança. O papel importantíssimo que a mídia de massas tem para a democracia é afirmado há muito por pensadores como John Milton e Alexis de Tocqueville. Contudo, hoje, a mídia se tornou verdadeiro ‘poder paralelo’, principalmente no Brasil. Assim, um instrumento de fortalecimento da democracia, desvirtuado, tornou-se um meio de enfraquecimento dela.

Os temas que demonstram isso são muitos: concentração, oligopólio, participação de capital estrangeiro, propriedade cruzada e manipulação de informação. A lista inclui, ainda, exemplos como (falta de) pluralidade, (falta de) isenção, parcialidade jornalística, propriedade de meios de comunicação por agentes políticos e horário político supostamente gratuito.

Entretanto, decidimos estudar a questão do conteúdo da programação televisiva em razão da atualidade e urgência do tema e do pouco interesse da academia no Brasil em pesquisá-lo. A bibliografia é escassa e, ao que parece, os estudiosos desistiram do tema, pois a maioria do material foi escrito há dez anos ou mais<sup>1</sup>.

Desse modo, o trabalho tem por escopo apresentar um panorama geral do que é o controle da programação televisiva, qual a sua importância e necessidade. Aborda também sua compatibilidade com o Estado Social e Democrático de Direito, além de identificar quais as formas de implantá-lo de modo mais adequado.

O texto foi dividido em três perspectivas: a do cidadão-telespectador (o direito a uma programação de qualidade); a dos concessionários/emissoras de televisão (a TV enquanto serviço público); e a do Estado (a regulação da programação televisiva).

---

<sup>1</sup> Não há um estudo que aponte para isso. No entanto, tal afirmação se justifica pelas seguintes razões: (i) o trabalho de maior relevância – que se preocupa exclusivamente com o problema do controle de programação televisiva e é referência em todos os outros textos que tratam do tema – é a dissertação de mestrado do Professor Domingos Sávio Dresh da Silveira, defendida na UFRGS, em 2000; (ii) a iniciativa da sociedade civil de maior relevância acerca do tema foi a criação da ONG TVer, pela então deputada federal Marta Suplicy, em 1997 - não há notícia, entretanto, da sua atuação atualmente; (iii) recentemente, apenas artigos curtos foram escritos, os quais tratam o tema de forma secundária ou pouco aprofundada.



Por fim, no último capítulo, há um apanhado geral das propostas sugeridas por autores que estudaram o tema para a implantação de uma nova política de regulação de conteúdo no Brasil. A proposta aqui é demonstrar como o controle da programação televisiva por meio da aplicação concreta dos artigos 220, §3º, II e 221 da Constituição Federal é um instrumento de promoção da cidadania e ampliação da democracia.

## 2. TELEVISÃO E CIDADANIA

### 2.1. O DIREITO A UMA PROGRAMAÇÃO DE QUALIDADE

Imediatamente posterior aos artigos 220 a 224 da Constituição Federal, os quais tratam especificamente da Comunicação Social e serão o objeto de estudo deste trabalho, encontra-se o artigo 225 (Capítulo VI - Do Meio Ambiente), que dispõe o seguinte:

Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

Ocorre que, ao contrário do que o senso comum leva a imaginar, a expressão “meio ambiente” não diz respeito unicamente ao patrimônio natural da nação, sua flora, fauna etc., mas tem uma conotação muito mais ampla, como se pode concluir da leitura da sua própria conceituação legal (artigo 3º, I da Lei n. 6.938/81). Senão vejamos:

Art 3º - Para os fins previstos nesta Lei, entende-se por:

I - meio ambiente, o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas;

Partindo desse conceito amplo, é possível colocar em destaque uma extensa lista de interesses e valores que devem ser protegidos por fazerem parte do meio ambiente. É o que leciona José Afonso da Silva:

O meio ambiente é, assim, a interação do conjunto de elementos naturais, artificiais e culturais que propiciem a desenvolvimento equilibrado da vida em todas as suas formas. A integração busca

assumir uma concepção unitária do ambiente, compreensiva dos recursos naturais e culturais<sup>2</sup>.

Assim, a televisão pode ser facilmente enquadrada num conceito mais amplo de meio ambiente, por se tratar de um elemento cultural presente na rotina contemporânea e que interfere no bem-estar dos indivíduos. Ou seja, a televisão e a qualidade da programação televisiva também devem ser tema de preocupação de todos, aí incluídos os cidadãos, o mercado e o Estado, de modo que esse meio de comunicação garanta ou, pelo menos, não atrapalhe “a sadia qualidade de vida” e o “desenvolvimento adequado da vida em todas as suas formas”.

Nesse sentido, afirma Rodolfo de Camargo Mancuso:

[...] é lícito afirmar que cada cidadão brasileiro, a quem a CF assegura o direito à sadia qualidade de vida (que inclui, sem dúvida, o direito a um entretenimento saudável, propiciado por uma boa programação televisiva) tem o poder de exigir que o Estado-Administrador e o Estado-legislador, tornem efetivo o que vem inscrito nos dispositivos constitucionais antes transcritos. De observar-se que esse direito subjetivo público, que cada cidadão pode contrapor ao Estado para que este assegure uma programação televisiva de qualidade, se erige em verdadeira liberdade pública, em sua conotação contemporânea, que é a sua formulação em modo positivo, ou seja: o cidadão tem o poder de exigir o implemento efetivo de qualquer dos direitos subjetivos públicos inscritos na CF, e o Estado-Administrador e legislador – tem o dever de atender àquela exigência, pena de faltar com suas atribuições fundamentais, e se ver responsabilizado por isso, política e juridicamente<sup>3</sup>.

Ao apresentar conteúdo ofensivo, discriminatório, atentatório aos direitos humanos ou que simplesmente não atenda ao imperativo da responsabilidade social da comunicação, a programação televisiva prejudica o meio ambiente ecologicamente

---

<sup>2</sup> SILVA, José Afonso da. *Direito Ambiental Constitucional*. São Paulo: Malheiros, 1994. p. 234

<sup>3</sup> MANCUSO, Rodolfo de Camargo. Interesse difuso à programação televisiva de boa qualidade e sua tutela jurisdicional. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, vol. 705, p. 50-62, jul.1994. p. 3.

equilibrado. Assim, o cidadão tem direito de exigir do Estado que cumpra o seu dever de intervir, pois a pauta está diretamente relacionada à ideia de cidadania.

Cabe aqui uma breve explanação sobre o conceito de cidadania adotado neste trabalho. Por muito tempo se entendeu cidadania sob uma concepção liberal conservadora, sendo como um *status* político concedido pelo Estado aos seus membros, que lhes garantia a participação nas decisões políticas através do direito de votar e ser votado. Tratava-se somente de uma relação vertical cidadão-Estado.

Ocorre que esse conceito está ultrapassado, pois pouco acrescenta em relação aos direitos sociais e à própria qualidade dessa participação política. Nas palavras de Fábio Konder Comparato:

O advento da sociedade de massas e o fenômeno de subdesenvolvimento econômico e social levaram, em todos os quadrantes, à superação da cidadania liberal-individualista. Trata-se, exatamente, de uma superação no sentido hegeliano (*Aufhebung*), isto é, de uma conservação dos elementos positivos, acompanhada de uma substituição dos negativos, sem que haja, portanto, negação pura e simples do passado. A sociedade de massas instaurou o predomínio das relações impessoais e simbólicas e pôs em foco, por isso mesmo, os chamados interesses difusos, isto é, não encarnados especificamente num grupo ou classe social. Com isto, falseou-se o tradicional mecanismo de representação política, que implicava o relacionamento pessoal entre representante e representados. Nas sociedades subdesenvolvidas, por outro lado, a essa impessoalidade da relação política acresceu-se o pronunciado desnível socioeconômico entre regiões geográficas, setores econômicos e classes sociais, ocasionando o falseamento do sistema tradicional de garantia das liberdades individuais. A liberdade e a igualdade, como se sabe há muito, não são valores sociais igualmente garantidos, tanto aos ricos quanto aos pobres. A ideia-mestra da nova cidadania consiste em fazer com que o povo se torne parte principal do processo de seu desenvolvimento e promoção social: é a ideia de participação. Ela deve instaurar-se em cinco níveis: a) na distribuição dos bens, materiais e imateriais, indispensáveis a uma existência socialmente digna; b) na proteção dos interesses difusos ou transindividuais; c) no controle do poder político; d) na administração da coisa pública. e) na proteção dos interesses transnacionais. Examinemos, separadamente, cada um desses níveis. A participação na distribuição pública de bens, materiais e imateriais. A ideia de que a proteção da pessoa humana não se realiza apenas pelo instituto das liberdades públicas, pedra angular do Estado liberal, mas exige também a promoção compulsória da igualdade social, permeia todo o direito constitucional contemporâneo. Em

países subdesenvolvidos, cuja sociedade é fundamental desarticulada por um processo de desigualdade progressiva, a questão dos chamados direitos sociais é crucial<sup>4</sup>.

Ou seja, atualmente a ideia de cidadania abarca não só os direitos políticos de votar e ser votado, como também outros direitos sociais fundamentais que garantem uma participação ativa do povo na tomada de decisões. Mais: asseguram que essa participação seja qualitativa, em igualdade de condições.

Nessa concepção se ampara a ideia de que a televisão é um instrumento de promoção da cidadania, visto que leva até o telespectador a informação, o conteúdo, a cultura e a educação que lhe permitirão exercer adequadamente os seus direitos na esfera política e social.

Ao tratarmos da interface entre direito da comunicação de massa e consumidor, firmamos entendimento que vemos a relação entre prestadores de serviços de radiodifusão e seus usuários como uma relação de cidadania, mas não como relação de consumo<sup>5</sup>.

Há, portanto também, uma responsabilidade<sup>6</sup> das emissoras de televisão para com o telespectador, no sentido de oferecer conteúdo adequado que promova de fato a cidadania. Nesse sentido, Fábio Junqueira afirma que:

Uma mídia voltada para a reflexão e constituição de conhecimento e valores enfrenta permanentemente o desafio de criar uma narrativa dinâmica e atraente e de buscar formas para fugir da lógica do mercado. É muito instigante também conseguir criar e produzir

---

<sup>4</sup> COMPARATO, Fábio Konder. A Nova Cidadania. In: "Direito Público - Estudos e Pareceres". São Paulo: Saraiva, 1996, p. 3.

<sup>5</sup> MOROSINI, Fábio. Visões Acerca do Novo Direito da Comunicação de Massa. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, vol. 50, p. 182-214, jun. 2004. p. 13

<sup>6</sup> O conceito de responsabilidade que se adota aqui é aquele referente à obrigação, seja moral ou jurídica, de cumprir regras e responder pelo descumprimento delas. Isto é, estamos afirmando que as emissoras devem estar comprometidas com a lei e com as funções que lhe foram atribuídas.

produtos de conteúdo educativo sem transportar a escola “para dentro” da televisão, pois cada uma delas utiliza-se de linguagens e narrativas diferentes. Embora com objetivos semelhantes. Outro desafio é, por meio da produção, distribuição e promoção de programas de qualidade estimular a “vontade política” e multiplicar o investimento público e privado nesta mídia específica. O consumo de cultura, educação e bom entretenimento por meio da televisão entre crianças e jovens é um dos alicerces para a “construção” da cidadania plena. O acesso democrático ao conhecimento, à informação e aos meios de comunicação produtores de mídia de qualidade tem que estar permanentemente na agenda do poder público que, por meio de uma política educativa/cultural consistente, estimule, também, a participação de empresas e instituições privadas<sup>7</sup>.

O telespectador, enquanto cidadão, possui o direito de ter acesso à uma programação televisiva de qualidade, que lhe garanta e promova a cidadania por intermédio da informação, da cultura e do entretenimento sadio, que respeite os fundamentos da República (artigo 1º da CF/88), em especial a cidadania e a dignidade da pessoa humana. É também dever do Estado garantir que esse direito seja respeitado. Ao longo desse trabalho, verificaremos de que forma o controle do Estado tem garantido – ou não – esse direito dos cidadãos brasileiros.

---

<sup>7</sup> 4ª CÚPULA MUNDIAL DE MÍDIA PARA CRIANÇAS E ADOLESCENTES. *Entrevistas: Fábio Junqueira.* Disponível em: <[http://www.riosummit2004.com.br/entrevista.asp?id\\_noticias=1157&idioma=por&forum=+>](http://www.riosummit2004.com.br/entrevista.asp?id_noticias=1157&idioma=por&forum=+>). Acesso em: 25 out. 2016.

### 3. A TELEVISÃO ENQUANTO SERVIÇO PÚBLICO

#### 3.1. O ESPECTRO DE RADIOFREQUÊNCIA: BEM PÚBLICO FINITO E DE TITULARIDADE DA UNIÃO

Para iniciarmos a discussão jurídica sobre televisão é necessário, de início, nos remetermos à Constituição Federal de 1988 e verificar como o tema foi tratado pelo constituinte. O texto constitucional não conceitua o que seja televisão no sentido jurídico e por vezes se utiliza da expressão “radiodifusão de sons e imagens” para se referir a ela.

O conceito de televisão é estrito e remete à noção clássica de “televisão por radiodifusão”, criada nos idos de 1950 e da tecnologia usada desde então. Dessa forma, é importante destacar que televisão, atualmente, se dá por diversas tecnologias (ex.: televisão digital, via satélite, televisão à cabo, televisão por assinatura, televisão corporativa etc.). Entretanto, a que importa para os fins deste trabalho é a “atividade de emissão e transmissão de sons e imagens realizada por intermédio de frequências radioelétricas, destinada à recepção livre e gratuita pelo público em geral”<sup>8</sup>.

Em outras palavras, neste trabalho exploraremos somente a televisão por radiodifusão, também denominada ‘televisão aberta’. Essa distinção também se faz necessária tendo em vista que cada tecnologia é regida por legislação própria:

A TV aberta é considerada radiodifusão, regida por legislação específica (Lei 4.117/1962). Já a TV paga é tratada como telecomunicações e é regida por normas que dependem da tecnologia utilizada: a televisão via cabo obedece a uma lei (Lei 8.977/1995); e as televisões via micro-ondas (MMDS), via satélite (DTH) ou chamadas de “serviço especial” (TVA) são reguladas por decreto (Decreto 2.196/1997)<sup>9</sup>.

---

<sup>8</sup> SCORSIM, Ericson Meister. A “televisão” vista pelo Direito: o sentido jurídico. Tribuna do Paraná, Curitiba, 28 set. 2008 Disponível em: <http://www.tribunapr.com.br/noticias/a-televisao-vista-pelo-direito-o-sentido-juridico/>. Acesso em: 06 out. 2016.

<sup>9</sup> LIMA, Venício Artur de. *Regulação das comunicações: história, poder e direitos*. São Paulo: Paulus, 2011. p. 82.

Seguindo, temos que no artigo 21, inciso XII, alínea “a” da Constituição Federal de 1988 está disposto que “compete à União explorar, direta ou mediante autorização, concessão ou permissão os serviços de radiodifusão sonora, e de sons e imagens”.

A titularidade da União sobre a exploração dos serviços de radiodifusão<sup>10</sup>, como disciplinado pela Constituição Federal, explica-se pelo próprio caráter da tecnologia usada na radiodifusão, a radiofrequência. A natureza tem a propriedade de transportar informações na forma de ondas eletromagnéticas que são formadas, como sugere o nome, pela combinação de campos elétricos e magnéticos. A isso se denomina radiofrequência. Essa é a tecnologia usada na transmissão de rádio, televisão, telefonia móvel, entre outros.

Essas ondas têm propriedades distintas de acordo com a frequência que apresentam. Todavia o número de ondas de características diferentes (faixas de frequência) é finito. O intervalo completo de todas as frequências possíveis é denominado de espectro eletromagnético ou espectro de radiofrequência.

Como dispõe o artigo 157 da Lei n. 9.472 de 1997 (Lei Geral das Telecomunicações)<sup>11</sup>, o espectro de radiofrequências é um recurso limitado que se constitui em bem público. Um exemplo da limitação da radiofrequência, são os canais de televisão. Cada canal é transmitido através de um intervalo de ondas, conforme a tabela abaixo. Dessa forma, sendo o espectro limitado, assim também é o número de canais de televisão.

Tabela 1 – Radiofrequências ou espectro eletromagnético

is	ou	es	Faixa de	Até	Utilização
----	----	----	----------	-----	------------

<sup>10</sup> Muitos costumam fazer confusão tomando radiodifusão pela transmissão de sinais somente de áudio, o que não é correto. A radiodifusão é a propagação de sinais de rádio, televisão, etc. por ondas radioelétricas. Ou seja, tanto aparelhos de TV e como de rádio usam radiodifusão para receber sinais e transformá-los em vídeo e/ou áudio. Ainda que o objetivo deste trabalho seja discutir as particularidades da televisão, muitas vezes será usado o termo radiodifusão, que engloba rádio e TV. (Continua)

<sup>11</sup> Art. 157. O espectro de radiofrequências é um recurso limitado, constituindo-se em bem público, administrado pela Agência.



Limite		
20 Hz	20.000 Hz	Sons audíveis
109 Hz	1.011 Hz	Micro-ondas
20 KHz	30 KHz	Ultrassom
530 KHz	1600 KHz	Rádio AM
49,6 MHz	49,9 MHz	Telefone sem fio
54 MHz	60 MHz	Televisão VHF – Canal 2 (Em SP, corresponde à TV Cultura)
60 MHz	66 MHz	Televisão VHF – Canal 3
66 MHz	70 MHz	Televisão VHF – Canal 4 (Em SP, corresponde ao SBT)
70 MHz	72 MHz	Radioastronomia
72 MHz	73 MHz	Telecomando
73 MHz	75,4 MHz	Rádio Navegação Aeronáutica
75,4 MHz	76 MHz	Telecomando
76 MHz	82 MHz	Televisão VHF – Canal 5 (Em SP, corresponde à TV Globo)
82MHz	88 MHz	Televisão VHF – Canal 6
88 MHz	108 MHz	Rádio FM
143,65 MHz	144 MHz	Rádio Amador
174 MHz	216 MHz	Televisão VHF Canais 7-13
216 MHz	470 MHz	Serviços Diversos

<sup>12</sup> Tabela meramente exemplificativa. BALAN, Willians Cerozzi. Unesp – Curso de Radialismo. Disponível em: <[http://www.willians.pro.br/frequencia/cap3\\_espectro.htm](http://www.willians.pro.br/frequencia/cap3_espectro.htm)>. Acesso em: 06 out. 2016.

	470 MHz	806 MHz	Televisão VHF – Canais 14-69
	824 MHz	834,4 MHz	Telefonia Celular Banda “A”
	834,4 MHz	845	Telefonia Celular Banda “B”
	Limite		

Fonte: BALAN, Willians Cerozzi. Unesp – Curso de Radialismo.

Além disso, há também a questão da interferência<sup>13</sup>, a qual reduz o número de canais que podem ser utilizados em uma mesma região. Como visto na tabela acima, ainda que exista o denominado “canal 3”, ele não é utilizado a fim de se evitar distorção nos canais 2 e 4, por exemplo. Esse fenômeno torna o espectro duplamente limitado.

O modelo de fixação da titularidade do espectro eletromagnético para a União foi inspirado no chamado *trusteeship model* norte-americano<sup>14</sup>. Resumidamente, esse modelo representa a concepção do espectro eletromagnético como “um bem público, natural e limitado e os radiodifusores como fiduciários do público pelo privilégio de usar, mediante autorização governamental (concessões etc.), o meio por onde circulam as ondas de rádio”<sup>15</sup>.

Sendo um bem tão escasso e limitado, a titularidade e regulação da radiodifusão pela União evita o caos no espectro eletromagnético nacional que ocorreria caso não houvesse uma ação positiva do Estado e os agentes econômicos pudessem explorá-los como bem entendessem. Ainda, há de se ressaltar que, como dito antes, a exploração da radiodifusão é um privilégio, visto que por questões técnicas é impossível proporcioná-la a um número grande de atores sociais.

---

<sup>13</sup> Fenômeno que ocorre quando sinais diferentes são emitidos em frequências iguais ou muito próximas, que importa em redução da qualidade de transmissão do sinal (imagens falhas, distorcidas, sons com ruídos etc.).

<sup>14</sup> LOPES, Vera Maria de Oliveira Nusdeo. Da concessão e exploração de radiodifusão. In: VERRI JR., Armando (coord.). *Licitação e Contratos Administrativos*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1999 cap. XVIII, p. 320.

<sup>15</sup> AMARAL, Roberto. A (des) ordem constitucional-administrativa e a disciplina da radiodifusão: análise e (alguma prospectiva). In: *Comunicação e Política: o enredo eleitoral*. Rio de Janeiro: Cebela, 1994. p. 126.

### 3.2. A EXPLORAÇÃO DA RADIODIFUSÃO NÃO É SIMPLEMENTE UMA ATIVIDADE ECONÔMICA, MAS UMA PRESTAÇÃO DE SERVIÇO PÚBLICO

Como visto anteriormente, a Constituição tratou a radiodifusão como um serviço. Segundo o Dicionário Aurélio, o termo é definido como “atividade econômica de que não resulta produto tangível, em contraste com a produção de mercadorias”<sup>17</sup>.

Na concepção jurídica aqui adotada, a de serviço público, a materialidade ou não do serviço é pouco relevante, mas cumpre trazer passagem de Marçal Justen Filho, que em seu Curso de Direito Administrativo dá o exemplo da radiodifusão como serviço para afirmar que “as atividades de rádio e televisão se configuram como serviço público, sem que se traduzam na oferta de utilidades materiais”<sup>18</sup>.

Embora se trate de assunto polêmico<sup>19</sup> e de bastante divergência, a doutrina clássica administrativista define serviço público através de três aspectos ou elementos: o subjetivo, o objetivo e o formal. Adiante abordaremos cada um desses aspectos separadamente, objetivando demonstrar por que a televisão é e deve ser considerada um serviço público – bem como quais são as implicações disso.

Neste trabalho, faremos a análise separada de cada aspecto de forma a possibilitar uma visão mais aprofundada de cada um. Contudo, faz-se necessário lembrar a advertência de Irene Patrícia Nohara:

Serviço Público é um assunto bastante polêmico na doutrina. Contudo, existe relativo consenso de que há três critérios básicos que possibilitam a delimitação da noção, sendo todavia, questionada a suficiência isolada deles para caracterizar a atividade<sup>20</sup>. (grifo nosso)

---

<sup>17</sup> FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. *Dicionário da Língua Portuguesa*. 5ª ed. – Curitiba: Positivo, 2010. p. 1923.

<sup>18</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de Direito Administrativo*. 11ª ed. rev. atual. e ampl. – São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015. p. 725.

<sup>19</sup> NOHARA, Irene Patrícia. *Direito Administrativo*. 5ª ed. – São Paulo: Atlas, 2015. p. 479.

<sup>20</sup> *Ibid.*, p. 479.

Primeiramente, temos o aspecto subjetivo que diz respeito a quem presta o serviço. Ou seja, é público o serviço prestado pelo Estado ou por quem lhe faça as vezes. É o que afirma Celso Antônio Bandeira de Mello quando define serviço público como:

[...] toda a atividade de oferecimento de utilidade ou comodidade material destinada à satisfação da coletividade em geral, mas fruível singularmente pelos administrados que o Estado assume como pertinente a seus deveres e presta por si mesmo ou por quem lhe faça as vezes, sob um regime de Direito Público – portanto, consagrador de prerrogativas de supremacia e de restrições especiais – instituído em favor dos interesses definidos como públicos pelo sistema normativo<sup>21</sup>. (grifo nosso)

Na visão clássica europeia de direito público, o serviço público está atrelado necessariamente à ideia de titularidade estatal, ou seja, cabe ao Estado a competência relativa à organização, controle e gestão do serviço público. Isso não significa, porém, que só o Estado pode oferecer o serviço. Muitas vezes, como no caso da televisão, o Estado, ao entender que não é capaz, por motivos econômicos, técnicos etc., de oferecer serviço sozinho, de forma monopolizada, abre a oportunidade para que agentes privados o façam.

Nesse caso, é possível que a iniciativa privada execute o serviço público, mas sempre no regime de concessão, permissão ou autorização, como previu o texto constitucional. É o que se conhece por “descentralização por colaboração”, assim definida nas palavras de Patrícia Irene Nohara:

[...] transferência da execução de determinado serviço por meio de contrato ou por ato unilateral, à pessoa privada previamente existente e que vença a licitação, caso em que o Estado conserva a titularidade do serviço. Delegação a particulares é a transferência pela via contratual de serviços públicos<sup>22</sup>.

---

<sup>21</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 30ª ed., rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2013. p. 695

<sup>22</sup> NOHARA, *op. cit.*, p. 495.

Ainda que haja controvérsia a respeito da possibilidade de autorização de serviço público, as três modalidades estão presentes na exploração da radiodifusão.

A concessão, delegação contratual do serviço de radiodifusão à pessoa jurídica, por prazo determinado e feita por meio de licitação na modalidade concorrência, é utilizada para a outorga de serviço de caráter regional ou nacional (artigo 5º do Decreto nº 52.795/63). Nesse caso, trata-se de responsabilidade do presidente da República, devendo o ato ser apreciado pelo Congresso Nacional (artigo 223 e §§ da CF/88).

A permissão, entendida como delegação a título precário mediante licitação, ocorre na outorga para a prestação do serviço público de radiodifusão de caráter local (artigo 5º do Decreto nº 52.795/63). Esta é competência também do Poder Executivo, nesse caso cabendo ao ministro das Comunicações. Já a autorização, ato unilateral, discricionário e precário pelo qual a Administração autoriza o particular a executar determinada atividade que não exija grande especialização e que seja de utilidade pública e que não necessita de licitação, é utilizado nas outorgas de serviços de retransmissão (RTV) e repetição (RpTV) de televisão (Decreto nº 5.371/05).

No Brasil vigora o princípio da complementariedade dos sistemas privado, público e estatal de televisão, que decorre do próprio artigo 21, inciso XII quando faz uso da expressão “explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão”.

Desse modo, sendo da competência do Estado (União) a exploração da radiodifusão, seja diretamente ou através da iniciativa privada por meio de concessão, permissão ou autorização conforme previsto no artigo 21, XII, “a” da Constituição, verifica-se que pelo aspecto subjetivo o serviço de radiodifusão se configura como um serviço público.

Adiante temos o aspecto objetivo que diz respeito à finalidade da prestação. Ou seja, sob este aspecto “serviço público é a atividade voltada à satisfação das necessidades coletivas”.<sup>23</sup>

---

<sup>23</sup> COUTO, Reinaldo. *Curso de direito administrativo*. 2ª ed. – São Paulo: Saraiva, 2/2015. p. 398.

Sem dúvida, a televisão é um serviço de interesse da coletividade e que satisfaz interesses e necessidades importantes da sociedade. Ainda que em tempos recentes a internet tenha assumido um papel bastante relevante no cotidiano dos moradores dos grandes centros, é preciso lembrar que essa não é a realidade de boa parte dos brasileiros.

Em 2014, pesquisa realizada pelo IBGE<sup>24</sup> demonstrou que dos 67 milhões de domicílios particulares no Brasil, 97,1% deles possuíam aparelho de televisão. O acesso à internet, contudo, só era possível em 54,9% deles, segundo a mesma pesquisa. O quadro se torna ainda mais impressionante quando se percebe que o número de casas com aparelho de TV supera o das que têm geladeira<sup>25</sup>. Ou seja, nessas residências, a televisão tem um papel mais importante do que o aparelho refrigerador, que conserva os alimentos. A televisão é o alimento.

Assim, percebe-se que a televisão não é um mero meio de entretenimento, mas tem um papel de extrema importância na sociedade em que vivemos. É através da televisão que a população brasileira se informa e se educa, adquire hábitos e se enxerga. O jornalista e escritor Eugênio Bucci, especialista em comunicação, reitera essa afirmação e vai além:

O lugar da TV, ou melhor, a TV como lugar, nada mais é que o novo espaço público, ou uma esfera pública expandida. O exemplo brasileiro é um dos mais indicados do mundo para quem quer observar os detalhes de como se dá a expansão da esfera pública e, mais ainda, como se dá a sua constituição em novas bases. Às vezes tenho a sensação de que, se tirássemos a TV de dentro do Brasil, o Brasil desapareceria<sup>26</sup>. (grifo nosso)

---

<sup>24</sup> IBGE. Coordenação de Trabalho e Rendimento. *Acesso à internet e à televisão e posse de telefone móvel celular para uso pessoal: 2014*. Rio de Janeiro: IBGE, 2016.

<sup>25</sup> NÚMERO de casas com TV supera o das que têm geladeira. *Portal G1*, São Paulo, 21 set. 2012. Disponível em: <http://g1.globo.com/economia/noticia/2012/09/numero-de-casas-com-tv-supera-o-das-que-tem-geladeira.html>. Acesso em: 06 out. 2016.

<sup>26</sup> BUCCI, Eugênio. *Às Voltas com o Método: A crítica de televisão*. In: BUCCI, Eugênio; KEHL, Maria Rita. *Videologias: ensaios sobre televisão*. São Paulo: Boitempo, 2004. p. 31.

Para Eros Roberto Grau, o serviço de televisão serve à promoção da “universalização da identidade sociocultural brasileira. A comunicação social viabilizada pelas empresas de radiodifusão sonora e de sons e imagens é, em última instância, instrumental da concreção da soberania nacional”<sup>27</sup>. É ainda um instrumento caro ao Estado Democrático de Direito em tempos modernos.

Através da televisão, principalmente, os cidadãos têm a possibilidade de se informar sobre o que acontece no país, podendo dessa forma exercer algum tipo de controle sobre os governantes, ainda que haja inúmeras considerações a esse respeito no que concerne à manipulação de informações, interesses escusos das grandes redes etc., mas que não são o escopo deste trabalho. Como explicitado no capítulo 1, o serviço de televisão é, no fim, um direito fundamental, visto que se configura como instrumento para concretização de outros tantos direitos, tais como à informação, à cultura, à educação, ao lazer etc.

Para Marçal Justen Filho é do aspecto objetivo que deriva os demais, pois

Certa atividade é qualificada como serviço público em virtude de dirigir-se à satisfação direta e imediata de direitos fundamentais. Como consequência, essa atividade é submetida ao regime de direito público e, na maior parte dos casos, sua titularidade é atribuída ao Estado<sup>28</sup>. (grifo nosso)

Isso nos leva ao último aspecto a ser estudado, o aspecto formal. Dentro do ordenamento jurídico brasileiro coexistem basicamente dois regimes jurídicos diferentes: o regime de direito público e o regime de direito privado. Conforme Luís Roberto Barroso:

No regime jurídico de direito privado, vigoram princípios como os da livre iniciativa e da autonomia da vontade. As pessoas podem desenvolver qualquer atividade ou adotar qualquer linha de conduta que não lhes seja vedada pela ordem jurídica. O particular tem liberdade de contratar, pautando-se por preferências pessoais. A propriedade privada investe seu titular no poder de usar, fruir e

---

<sup>27</sup> GRAU, Eros Roberto. *A ordem econômica na Constituição de 1988*. 11.ed. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 139.

<sup>28</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. *op. cit.*, p. 728.

dispor do bem. As relações jurídicas dependem do consenso entre as partes. E a responsabilidade civil, como regra, é subjetiva. Violado um direito na esfera privada, seu titular tem a faculdade de defendê-lo, e para tanto deverá ir a juízo requerer a atuação do Estado no desempenho de sua função jurisdicional.

Já o regime jurídico de direito público funda-se na soberania estatal, no princípio da legalidade e na supremacia do interesse público. A autoridade pública só pode adotar, legitimamente, as condutas determinadas ou autorizadas pela ordem jurídica. Os bens públicos são, em linha de princípio, indisponíveis e, por essa razão, inalienáveis. A atuação do Estado na prática de atos de império independe da concordância do administrado, que apenas suportará as suas competências, como ocorre na desapropriação. Os entes públicos, como regra, somente poderão firmar contratos mediante licitação e admitir pessoal mediante concurso público. E a responsabilidade civil do estado é objetiva. Violada uma norma de direito público, o Estado tem o poder-dever – não a faculdade – de restabelecer a ordem jurídica vulnerada. Além disso, normalmente os atos do Poder Público são autoexecutáveis, independentemente de intervenção judicial. Os atos públicos sujeitam-se a controles específicos, tanto por parte do próprio Poder que o praticou como dos demais<sup>29</sup>.

Depreende-se do exposto que o regime de direito público é mais restrito e se coaduna melhor com a ideia de serviço público, pois condiciona a atividade ao interesse público, não podendo dele se desvincular. Esse é o denominado aspecto formal, o qual dispõe que o serviço público, por ser de interesse da sociedade, não pode ser regulado pelas regras do mercado, mas sim pelas regras de direito público.

É o que explica Marçal Justen Filho quando diz “que o serviço público, por ser de titularidade pública, será prestado nas condições estabelecidas pelo ente político que for seu titular”<sup>30</sup>. Desse modo, para caracterizarmos a televisão como sendo um serviço público pelo aspecto formal, precisamos verificar a qual regime ela está subordinada: se ao regime de direito público ou ao de direito privado.

A exploração da radiodifusão pode se dar de forma direta, através de uma rede estatal; ou de forma indireta, através de empresas da iniciativa privada. Na forma

---

<sup>29</sup> BARROSO, Luís Roberto. *Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo*. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 56-57.

<sup>30</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. *Teoria geral das concessões de serviço público*. São Paulo: Dialética, 2011. p. 39.



indireta, como prevê a Constituição, a transferência da execução do serviço se dará pela concessão, permissão ou autorização.

Essas são espécies de contratos administrativos que, nas palavras de Maria Sylvia Zanella di Pietro, são “os ajustes que a Administração, nessa qualidade celebra com pessoas físicas ou jurídicas, públicas ou privadas, para a consecução de fins públicos, segundo regime jurídico de direito público”<sup>31</sup>. Em outras palavras, significa que o Estado celebra um contrato com uma empresa privada. Porém, por ser o Estado atuando nessa contratação, há implicações que o impedem de seguir a lógica do mercado, de forma que necessariamente esse instrumento terá como norteador os fins públicos e não somente o lucro, por exemplo, como é a regra dos contratos civis em geral.

Concluimos, então que a televisão é um serviço público. Ela está enquadrada dessa forma pelo ordenamento jurídico brasileiro nos aspectos subjetivo, objetivo e formal – portanto, deve seguir regras especiais, diferentes daquelas atribuídas à exploração de uma atividade econômica comum. Essas regras serão melhor analisadas no tópico seguinte, em que também será estudado o cumprimento ou não de tais normas.

### 3.3. DA REGULAÇÃO COMO DECORRÊNCIA DA NOÇÃO DE TELEVISÃO COMO SERVIÇO PÚBLICO

Como já demonstrado, o serviço de televisão é um serviço público. Dessa natureza pública do serviço e do regime jurídico de direito público a que ele está vinculado surge a necessidade de o Estado controlar sua execução. Nesse ponto, podemos enxergar duas ideias opostas que envolvem a prestação do serviço de televisão através da concessão. São eles: 1) o serviço público tem como norte o interesse geral; e 2) a iniciativa privada a qual a execução do serviço foi concedida é capitalista e tem, naturalmente, como objetivo o lucro.

---

<sup>31</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 28ª ed. – São Paulo: Atlas, 2015. p. 297.

Entra, assim, nesse contexto o poder da Administração de regulamentar, fiscalizar e controlar o bom andamento da prestação do serviço público confiado ao concessionário, a fim de sopesar essas ideias e objetivos contrapostos. Hely Lopes Meirelles sustenta que tal postura ao fiscalizar a prestação dos serviços públicos se justifica, pois o Estado é

[...] fiador de sua regularidade e boa execução perante os usuários. Já vimos que serviços públicos e serviços de utilidade pública são sempre serviços para o público. Assim sendo, é dever do concedente exigir sua prestação em caráter geral, permanente, regular, eficiente [...] <sup>32</sup>.

É a retomada do já exposto modelo norte-americano do *trusteeship model*: o Estado está no papel de fiador, avalista, endossador do serviço público. Então, é responsável caso a prestação não seja satisfatória.

Já Celso Antônio Bandeira de Mello corrobora o antes exposto e elenca os modos que o Estado tem para realizar essa fiscalização e controle. Senão vejamos:

Sendo a concessão um instituto oriundo da necessidade de satisfazer pelo melhor modo possível o interesse público, dispõe o concedente de todos os meios necessários para adequá-la ao alcance desde propósito. O concedente não se despoja – nem poderia fazê-lo – dos poderes requeridos para impor a realização mais conveniente do interesse coletivo. [...] São os seguintes os poderes do concedente: a) poder de inspeção e fiscalização; b) poder de alteração unilateral das cláusulas regulamentares; c) poder de extinguir a concessão antes de findo o prazo inicialmente estatuído; d) poder de intervenção; e) poder de aplicar sanções ao concessionário inadimplente <sup>33</sup>.

---

<sup>32</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Moderno*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1996. p. 367.

<sup>33</sup> MELLO, *op. cit.*, p. 475-476.

Cumpra aqui neste ponto destacar que é a Lei n. 8.987/1995 (Lei de Concessões) que disciplina a atuação do Estado no instituto da concessão. Contudo por disposição expressa do seu artigo 41, esta lei não se aplica à radiodifusão.

Art. 41. O disposto nesta Lei não se aplica à concessão, permissão e autorização para o serviço de radiodifusão sonora e de sons e imagens.

Todavia isso não significa que o poder concedente não tenha as prerrogativas assinaladas acima por Celso Antônio Bandeira de Mello, mas sim que tais prerrogativas atendem a exigências diferentes. Um exemplo disso é a extinção da concessão antes de findo o prazo inicialmente estabelecido que dependerá de decisão judicial (artigo 223, §4º da Constituição Federal).

Em síntese, a relação entre concessão de um serviço público e controle/regulação é intrínseca. É como ensina Domingos Sávio Dresch da Silveira, “concessão sem fiscalização é doação”<sup>34</sup> e não é de doação que se trata a delegação do serviço que falamos até aqui.

A própria Constituição Federal não foi omissa quanto à essa necessidade de controle, de forma que estabeleceu em seu artigo 220, §3º, II:

§ 3º Compete à lei federal:

[...]

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.

---

<sup>34</sup> SILVEIRA, Domingos Sávio Dresch da. Controle da programação de televisão: limites e possibilidades. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2000. p. 78.

Ou seja, a questão da regulação da radiodifusão encontra, inclusive, argumento constitucional que a justifique. Outro argumento bastante relevante a respeito da necessidade do controle do serviço de radiodifusão pelo Estado, além daquele referente à noção de serviço público e de concessão, é o dado pela doutrina norte-americana.

Fábio Morosini, ao estudar sobre o direito da comunicação de massa no ordenamento jurídico estadunidense, encontrou as justificativas dadas pela doutrina daquele país para justificar o tratamento diferenciado desse serviço<sup>35</sup>, se comparado à mídia impressa, que não sofre nenhum tipo de controle. Ainda que se trate de realidade diferente da nossa, os elementos a seguir elencados servem perfeitamente para justificar o posicionamento do constituinte de 1988 ao tratar o tema da radiodifusão. As características especiais da radiodifusão, segundo a doutrina norte-americana, são:

- **Escassez** (*scarcity*): diferentemente da mídia escrita, por exemplo, em que, via de regra, qualquer pessoa tem liberdade para montar um jornal e passar a distribuí-lo, na radiodifusão tal liberdade não existe, visto que em razão do espectro reduzido da radiofrequência, somente poucos privilegiados podem explorar a radiodifusão.
- **Propriedade pública** (*public ownership*): assim como no Brasil, a tecnologia usada na radiodifusão é de titularidade do público.
- **Penetração** (*pervasiveness*): presença quase total nos domicílios, independentemente de classe social ou escolaridade.
- **Inabilidade de controlar acesso** (*inability to control access*): as emissoras de televisão não têm controle de quem acessa o seu conteúdo.
- **Poder** (*power*): forte influência sobre o público.
- **Vividez** (*vividness*): tem um apelo muito maior do que qualquer outro meio de comunicação por utilizar muito mais sentidos do que os outros.
- **Ilusão da realidade** (*illusion of reality*): as diversas dimensões utilizadas na televisão (combinação de som e imagem) retiram a autonomia interpretativa do público de forma a passar da status de verdade a tudo que é exibido.

---

<sup>35</sup> MOROSINI, Fábio. Visões acerca do novo direito da comunicação de massa. *Revista de Direito do Consumidor*, n.50, São Paulo: Revista dos Tribunais. 2004 p.183-187, .

- **Velocidade de transmissão** (*speed of reporting*): simultaneidade entre a ocorrência do fato e sua transmissão na televisão.

Como vemos, é imperativo decorrente da noção de televisão enquanto serviço público e também das suas peculiaridades acima expostas, a necessidade de que o serviço de televisão siga determinadas regras (em especial, relacionadas à conteúdo) e que o cumprimento delas seja fiscalizado. Mas quais são essas regras?

Temos novamente que nos remeter à Constituição Federal, dessa vez ao artigo 221, que dispõe:

Art. 221. A produção e a programação das emissoras de rádio e televisão atenderão aos seguintes princípios:

I - preferência a finalidades educativas, artísticas, culturais e informativas;

II - promoção da cultura nacional e regional e estímulo à produção independente que objetive sua divulgação;

III - regionalização da produção cultural, artística e jornalística, conforme percentuais estabelecidos em lei;

IV - respeito aos valores éticos e sociais da pessoa e da família.

É então o artigo 221 da Constituição Federal que define os parâmetros da exploração da radiodifusão no país. Além dele, há ainda o artigo 53 da Lei n. 4.117/1962 (Código Brasileiro de Telecomunicações), o qual embora tenha sido revogado parcialmente pela Lei n. 9.472/1997 (Lei Geral das Telecomunicações)<sup>36</sup>, permanece em vigor quanto aos preceitos relativos à radiodifusão. Assim dispõe o artigo 53 do CBT:

Art. 53. Constitui abuso, no exercício de liberdade da radiodifusão, o emprêgo desse meio de comunicação para a prática de crime ou contravenção previstos na legislação em vigor no País, inclusive:

a) incitar a desobediência às leis ou decisões judiciais

b) divulgar segredos de Estado ou assuntos que prejudiquem a defesa nacional;

---

<sup>36</sup> Art. 215. Ficam revogados:

I - a Lei n° 4.117, de 27 de agosto de 1962, salvo quanto a matéria penal não tratada nesta Lei e quanto aos preceitos relativos à radiodifusão.

- c) ultrajar a honra nacional;
- d) fazer propaganda de guerra ou de processos de subversão da ordem política e social;
- e) promover campanha discriminatória de classe, côr, raça ou religião;
- f) insuflar a rebeldia ou a indisciplina nas fôrças armadas ou nas organizações de segurança pública;
- g) comprometer as relações internacionais do País;
- h) ofender a moral familiar, pública, ou os bons costumes;
- i) caluniar, injuriar ou difamar os Poderes Legislativos, Executivo ou Judiciário ou os respectivos membros;
- j) veicular notícias falsas, com perigo para a ordem pública, econômica e social;
- l) colaborar na prática de rebeldia desordens ou manifestações proibidas.

Analisando os dois artigos, ainda que seus termos sejam bastante amplos, subjetivos e imprecisos, e comparando-os com o que é exibido na rede aberta de televisão brasileira, é facilmente constatável que se trata de artigos paulatinamente ignorados pelas emissoras de televisão que são – frise-se – prestadoras de um serviço público. Ives Gandra Martins chega a afirmar que o artigo 221 da CF/88 é o “dispositivo constitucional mais desrespeitado”<sup>37</sup> e com ele temos que concordar. No mesmo sentido, em palestra, o Desembargador Aposentado do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro, Professor José Carlos Barbosa Moreira afirmou o seguinte:

A programação das televisões, por exemplo, não é matéria que possa ficar a critério exclusivo das redes. O art. 220 da CF, depois de dizer que a manifestação é livre, que não há censura, estabelece também que é preciso que exista meios legais que garantam à pessoa e à família a possibilidade de se defenderem de programas ou programações de radio e televisão que contrariem o disposto no art. 221. [...] Se alguém aqui disser que o que costuma ver na telinha do seu, aparelho, corresponde, ainda que remotamente, a estes preceitos constitucionais, eu me calarei; mas tenho certeza absoluta

---

<sup>37</sup> MARTINS, Ives Gandra da Silva. *Comentários à Constituição do Brasil*. Vol. 8. São Paulo: Saraiva, 1988. p.153.

de que a resposta seria outra. E penso que é clara a existência de um interesse difuso, merecedor de proteção, porque condizente ou até decorrente de texto constitucional, em que as emissoras de rádio e televisão obedeçam a estes princípios<sup>38</sup>.

A partir disso, precisamos discutir então a necessidade de regulação, uma postura positiva do Estado para garantir que o concessionário ofereça o serviço público a que se comprometeu de forma afinada com os parâmetros legais. A exploração da radiodifusão, por ser uma concessão pública, implica um uso responsável, comprometida, por parte do concessionário do bem público que lhe foi confiado. Não cabe aqui uma exploração como uma atividade econômica pura e simplesmente (ou, de forma mais técnica: “atividade econômica em sentido estrito”), visando somente ao lucro e aos interesses de mercado.

A exploração da atividade de radiodifusão tem seu viés comercial – pois é através da publicidade que as emissoras obtêm os recursos que possibilitam a manutenção da atividade. Ela pode ser feita com finalidade lucrativa, contudo o norte dessas empresas sempre deve ser o interesse público e os princípios estabelecidos na Constituição Federal para a Comunicação Social.

---

<sup>38</sup> MOREIRA, José Carlos Barbosa. Conferência sobre ação civil pública pronunciada em junho de 1992. STJ - Simpósio sobre a Justiça Federal. *Revista Trimestral de Direito Público*, São Paulo, p. 12.

## 4. A REGULAÇÃO DA PROGRAMAÇÃO TELEVISIVA

### 4.1. HISTÓRICO BRASILEIRO

Os primeiros instrumentos normativos a tratar de televisão – àquela época denominada “radiotelevisão” – foram os decretos 20.047/31 e 21.111/32, baixados pelo então presidente Getúlio Dorneles Vargas. O governo de Getúlio Vargas, período também conhecido por “Era Vargas”, foi um período de drásticas mudanças no Brasil. Ignorando a forma como essas mudanças se deram, pois não são o escopo deste trabalho, é preciso notar que foi um período de modernização e desenvolvimento do país.

Isso se refletiu no campo das comunicações com os decretos supracitados, visto que tais documentos normativos foram paradigmáticos. Foram os primeiros na história do país a explicitamente citar “radiodifusão” em um documento legislativo, já a concebiam como serviço, de competência exclusiva da União, de interesse nacional e de finalidade educativa. Além disso, já previam a televisão que, embora tivesse sido inventada na década de 20, só foi inaugurada no Brasil na década de 50.

[...] pode-se afirmar que os decretos 20.047 e 21.111 devem ser considerados os precursores de todas as subsequentes regulamentações dos serviços de TV no Brasil. Três características fizeram-nos consistentes o suficiente para influenciar decisivamente os atos regulatórios futuros: (1) foram inovativos e surpreendentemente atualizados tecnologicamente, inclusive regulando antecipadamente os serviços de TV quando estes eram ainda um experimento nos Estados Unidos e na Europa; (2) começaram a tratar a radiodifusão através de conceitos que terminaram por se fixar definitivamente no setor: bem público, serviço público, interesse nacional, propósitos educacionais, o Estado como poder concedente, a empresa privada como operadora principal do serviço; (3) inauguraram no Brasil o *‘trusteeship model’* para a exploração dos serviços de radiodifusão<sup>39</sup>.

---

<sup>39</sup> JAMBEIRO, Othon. *A TV no Brasil do século XX*. Salvador: EDUFBA, 2001. p. 71.



Contudo, é preciso lembrar que muito diferente do sistema europeu que se iniciou, regra geral, de forma estatal e evoluiu para a exploração privada<sup>40</sup>, “[...] a televisão surgiu no Brasil sob o domínio do sistema empresarial, com a missão de incrementar o comércio de bens e serviços, divertir e emocionar o público consumidor”<sup>41</sup>.

Foi muito semelhante ao que ocorreu nos Estados Unidos, sendo que a experiência brasileira se difere em parte da estadunidense no tocante a regulamentação que veio antes do objeto regulado.

No Brasil a preocupação com o controle das transmissões vem desde nossa primeira legislação sobre a radiodifusão e é interessante notar que aqui, diferentemente dos EUA, o controle pré-existe à ocorrência do veículo de massa. Lá a elaboração de leis para racionalizar a atribuição de frequências, diminuindo as possibilidades de confusão nas sintonias das emissoras, ocorreu apenas depois da expansão do rádio, isto é, a iniciativa privada passou a ser regulada pelo Estado só depois de instalado o conflito na sua atividade<sup>42</sup>.

Assim, ao contrário da Europa, onde a regulação do setor foi fator condicionante para a entrada de empresas privadas na exploração, no Brasil o serviço nasceu privado e sem uma regulação muito abrangente, ligada mais propriamente à aspectos técnicos do que ao seu conteúdo.

O Brasil é um país grande e diverso, atendido por muitos serviços diferentes de rádio e televisão, mas esses serviços se desenvolveram na ausência de uma política de radiodifusão clara e abrangente. Compreensivelmente, os protagonistas desse setor consolidaram um sistema de práticas que atende, prioritária e preferencialmente, a suas necessidades e propósitos. Naturalmente

---

<sup>40</sup> LOPES, Vera Maria de Oliveira Nusdeo. Da concessão e exploração de radiodifusão. In: VERRI JR., Armando (Coord.). *Licitação e Contratos Administrativos*. São Paulo: Revista dos Tribunais, cap. XVIII, p. 167.

<sup>41</sup> JAMBEIRO, *op. cit.*, p. 48

<sup>42</sup> SIMIS, Anita. A legislação sobre as concessões na radiodifusão. São Leopoldo: *UNIrevista*, vol. 1, n. 3, 2006. p. 2

veio se firmando entre os atores desse sistema uma forte posição frente à competição e às restrições a suas atividades de difusão<sup>43</sup>.

Isto é, a televisão, muito embora tenha nascido no Brasil num contexto estatizador, em que vigora a ideia da titularidade do Estado para a exploração do serviço e a sua competência para regular a matéria, na prática, o mercado sempre ditou as regras do setor. Vejamos o que nos explica Daniel Herz a esse respeito:

A exploração comercial a que o rádio era submetido foi naturalmente estendida à televisão, condicionando-a aos seus erros e vícios. O sistema de financiamento da operação das emissoras de televisão, através da publicidade, foi adotado desde o seu surgimento, sem que sequer se cogitasse outra modalidade que não a da exploração comercial. A legislação sobre radiodifusão, criada a partir de 1930, aplicava-se tanto ao rádio como à televisão e suas linhas gerais foram mantidas. As pressões dos empresários, desde o surgimento da legislação procuravam liberalizar ainda mais suas condições de atuação, intensificaram-se depois da implantação da televisão<sup>44</sup>.

Somente em 1962 é que foi promulgada uma legislação mais consolidada para regulamentar a televisão. Fruto de longas negociações entre partidos políticos e radiodifusores, a Lei n. 4.117/62 – o Código Brasileiro de Telecomunicações – foi promulgada.

A criação desse diploma se deu no período pré regime ditatorial, momento em que o país passava por forte instabilidade política. A lei foi considerada naquele tempo como mais benéfica aos interesses dos radiodifusores do que ao interesse público, pois acabou tendo o papel de “reforçar antigos privilégios, garantindo o

---

<sup>43</sup> MENDEL, Toby; SALOMON, Eve. O ambiente regulatório para a radiodifusão: uma pesquisa de melhores práticas para os atores-chave brasileiros. *Série Debates CI Unesco*, Brasília, n.7, fev. 2011.

<sup>44</sup> HERZ, Daniel. A história da radiodifusão no Brasil. 1977. Dissertação (Jornalismo) - Universidade do Vale do Rio dos Sinos, Porto Alegre, 1977. p. 137-138.

fortalecimento dos atores já envolvidos no promissor ‘mercado’ de telecomunicações”<sup>45</sup>.

A promulgação do CBT demonstrou de forma quase explícita o poder que os empresários de comunicação tinham sobre a formulação de políticas para o setor. A esse respeito, Daniel Herz nos explica que:

No código Brasileiro de Telecomunicações, instituído em 1962, estaria marcada a atuação dos poderosos interesses econômicos que predominavam na área de radiodifusão. A década de 50 seria marcada pela formação de grandes grupos econômicos beneficiários de frequências de rádio e canais de televisão e pela sua articulação com os interesses nacionais e internacionais. A partir dessa década, a convergência de interesses na área da indústria eletrônica, publicidade e rádio e televisão seria cada vez maior<sup>46</sup>.

A percepção de que o Código beneficiava os interesses dos empresários de comunicação levou o então presidente João Goulart a realizar mais de 40 vetos à lei, todos posteriormente derrubados pelo Congresso Nacional em virtude de lobby dos empresários de radiodifusão<sup>47</sup>. É o que nos conta Pedrinho A. Guareschi:

A primeira legislação sobre meios de comunicação retrocede a 27 de agosto de 1962, quando o Congresso Nacional aprova a lei n. 4.117, que institui o Código Nacional de Telecomunicações. O presidente na época era João Goulart que, frente à ultraliberalizante lei, vetou mais de 40 artigos. O Congresso Nacional derrubou todos os vetos. Nunca havia acontecido nada igual na história do Parlamento Brasileiro. Estava aberto o caminho para a implantação do monopólio midiático no país. O texto original ficou à feição dos proprietários da mídia. Não será por pura coincidência que, nesse mesmo ano, é

---

<sup>45</sup> PIERANTI, Octavio Penna; MARTINS, Paulo Emílio Matos. O Código Brasileiro de Telecomunicações e a ação dos empresários. In: *Mídia e políticas públicas de comunicação*. Brasília: ANDI, 2007. p. 57.

<sup>46</sup> HERZ, *op. cit.*, p. 139.

<sup>47</sup> SIMIS, Anita. A legislação sobre as concessões na radiodifusão. In: UNIrevista, São Leopoldo, vol. 1, n. 3, 2006. p. 6.

criada a Associação Brasileira das Estações de Rádio e Televisão (Abert), encarregada da defesa dos interesses da classe patronal<sup>48</sup>.

Contudo, já ali existia a preocupação de que a televisão exercesse um papel socialmente responsável. É o que se conclui da leitura dos artigos que determinam que “os serviços de informação, divertimento, propaganda e publicidade das empresas de radiodifusão estão subordinados às finalidades educativas e culturais inerentes à radiodifusão, visando aos superiores interesses do País” (artigo 38, ‘d’) e que “a liberdade de radiodifusão não exclui a punição dos que praticarem abusos no seu exercício” (artigo 52).

Já em 1967, durante o regime militar brasileiro, houve diversas mudanças nos dispositivos do Código Brasileiro de Telecomunicações. Uma à qual se deve especial atenção é a levada a cabo pelo Decreto-Lei n. 236/67, que definiu a modificação de quarenta e dois dispositivos do CBT. As alterações se deram no tocante à introdução de regras repressivas, em relação à outorga de licenças, às penalidades cabíveis em caso de infrações, à especificação de quais seriam as infrações/abusos à liberdade de radiodifusão e ao controle da propriedade das emissoras.

É preciso notar, porém, que embora estejamos falando de um período ditatorial, no tocante à liberdade de expressão e principalmente ao comando de que a televisão atendesse às finalidades educativas, artísticas, culturais e informativas, o decreto não fez alteração substancial<sup>49</sup>. Assim, o artigo 53 do CBT (já com a alteração do Decreto 236/67) determina o que constitui abuso no exercício da liberdade da radiodifusão (rol exemplificativo, pois traz a ressalva a crimes e contravenções previstos na legislação em vigor do país):

---

<sup>48</sup> GUARESCHI, Pedrinho A. *Mídia, educação e cidadania: tudo o que você deve saber sobre mídia*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2005. p. 76-77.

<sup>49</sup> SGRIGNOLLI, Ruth Carolina Rodrigues. *O marco legal da televisão no Brasil: como atender ao imperativo constitucional de liberdade de expressão, finalidades educativas, artísticas, culturais e informativas*. Dissertação de Mestrado (Direito Político e Econômico) - Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2012. p. 49.

Art. 53. Constitui abuso, no exercício de liberdade da radiodifusão, o emprêgo dêsse meio de comunicação para a prática de crime ou contravenção previstos na legislação em vigor no País, inclusive:

- a) incitar a desobediência às leis ou decisões judiciárias;
- b) divulgar segredos de Estado ou assuntos que prejudiquem a defesa nacional;
- c) ultrajar a honra nacional;
- d) fazer propaganda de guerra ou de processos de subversão da ordem política e social;
- e) promover campanha discriminatória de classe, côr, raça ou religião;
- f) insuflar a rebeldia ou a indisciplina nas fôrças armadas ou nas organizações de segurança pública;
- g) comprometer as relações internacionais do País;
- h) ofender a moral familiar, pública, ou os bons costumes;
- i) caluniar, injuriar ou difamar os Poderes Legislativos, Executivo ou Judiciário ou os respectivos membros;
- j) veicular notícias falsas, com perigo para a ordem pública, econômica e social;
- l) colaborar na prática de rebeldia desordens ou manifestações proibidas.

Explicita as penas respectivas em caso de descumprimento da lei:

Art. 59. As penas por infração desta lei são:

- a) multa, até o valor .....NCR\$ 10.000,00;
- b) suspensão, até trinta (30) dias;
- c) cassação;
- d) detenção;

Art. 62. A pena de multa poderá ser aplicada por infração de qualquer dispositivo legal, ou quando a concessionária ou permissionária não houver cumprido, dentro do prazo estipulado, exigência que tenha sido feita pela CONTEL.

Art. 63. A pena de suspensão poderá ser aplicada nos seguintes casos:

a) infração dos artigos 38, alíneas *a, b, c, e, g e h*; 53, 57, 71 e seus parágrafos;

E o órgão competente para aplicar as penas:

Art. 60. A aplicação das penas desta Lei compete:

a) ao CONTEL: multa e suspensão, em qualquer caso; cassação, quando se tratar de permissão;

A atuação do Conselho Nacional de Telecomunicações (CONTEL), criado pelo CBT, só aconteceu efetivamente a partir de 1965, com o decreto nº 56.552. Segundo Othon Jambeiro, funcionou como órgão de censura, baseado nos valores morais da ditadura militar:

Em 8 de agosto de 1965, o Decreto 56.552 criou o Contel e encarregou-o de supervisionar as emissoras de rádio e TV e de regulamentar e censurar o conteúdo de suas programações. Como o Contel mostrou-se incapaz de fazer uma censura política sistemática, a tarefa foi transferida para o Departamento Federal de Segurança Pública, através de um acordo interno autorizado pelo governo central. A Portaria 312, que oficializou o acordo, foi promulgada pelo Contel, estabelecendo normas sob as quais aquele Departamento deveria controlar o rádio e a televisão. A Portaria foi a primeira expressão dos valores morais da ditadura militar relacionados com a radiodifusão. Tendo em vista o fortalecimento da moral nacional, ela estava baseada na alegação de que a radiodifusão era um serviço de interesse nacional e sua exploração comercial era permitida apenas subordinada a esse interesse. Por isso era necessário moldar um novo padrão cultural e educacional para programas de rádio e TV, e também evitar conflitos políticos. Desejava-se, em consequência, que os programas tivessem altos sentimentos cívicos

e morais e ajudassem a preservar a ordem pública. Para conseguir isso, os programadores de rádio e TV deveriam evitar filmes, canções, shows ou quaisquer programas que pudessem estar em oposição aos valores morais e ideológicos dos militares<sup>50</sup>.

A televisão e o rádio eram instrumentos muito importantes para os projetos do regime, em especial o plano de integração nacional, por isso a atenção a essa área. Mais tarde, os militares decidiram criar o Ministério das Comunicações de forma a centralizar em uma única estrutura o controle sobre o setor, diferentemente do que estava sendo feito então com o Conselho Nacional de Telecomunicações (CONTEL, órgão regulador) e o Departamento Nacional de Telecomunicações (DENTEL, agência executiva). Assim, por meio do decreto-lei nº 200 de 1967 foi criado o Ministério das Comunicações.

Como vemos, a ditadura militar usou um instrumento legal, criado ainda no regime democrático, que tinha como objetivo dar um sentido de exploração responsável da radiodifusão, para exercer uma censura de ordem ideológica e política. A Constituição de 1967 reflete essa situação, pois condicionou a liberdade de expressão ao respeito à ordem, aos bons costumes e à moral, sendo que a conceituação destas expressões ficava a juízo do governo.

Essa situação perdurou até o final do processo de redemocratização do Brasil e a promulgação da Constituição Federal de 1988. O novo período político do Brasil tinha então um desafio: conciliar a qualificação legal da radiodifusão como um serviço público e de interesse coletivo com a vedação à censura e a proteção da liberdade de expressão do pensamento.

Diante disso, houve uma preocupação inédita com o conteúdo da programação televisiva já que até então nenhuma outra constituição brasileira havia tratado do tema<sup>51</sup>. É uma novidade da CF/88 inclusive se compararmos com as constituições de países dos continentes Americano, Europeu e Africano.

---

<sup>50</sup> JAMBEIRO, *op. cit.*, p. 80.

<sup>51</sup> ARANHA, Márcio Iorio. Comentário ao artigo 221. In: CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W.; STRECK, Lenio L. (coords.). *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013. p. 2043.

Países como Alemanha, Argentina, Angola, Chile, Canadá, Colômbia, Estados Unidos, Espanha, França, Itália, México, Moçambique, Paraguai, Peru e Uruguai não dispõem de tratamento constitucional sobre a comunicação social, ficando tal matéria a cargo, muita das vezes, ao ordenamento infraconstitucional<sup>52</sup>. O artigo 221 da CF/88 dispõe:

Art. 221. A produção e a programação das emissoras de rádio e televisão atenderão aos seguintes princípios:

I - preferência a finalidades educativas, artísticas, culturais e informativas;

II - promoção da cultura nacional e regional e estímulo à produção independente que objetive sua divulgação;

III - regionalização da produção cultural, artística e jornalística, conforme percentuais estabelecidos em lei;

IV - respeito aos valores éticos e sociais da pessoa e da família.

Ocorre que a eficácia de tal dispositivo é tema de controvérsia na doutrina.

Há quem entenda que a referida norma dispõe de eficácia plena que nas palavras de José Afonso da Silva significa que:

[...] desde a entrada em vigor da Constituição, produzem, ou têm possibilidade de produzir, todos os efeitos essenciais, relativamente aos interesses, comportamentos e situações que o legislador constituinte, direta ou indiretamente, quis regular<sup>53</sup>.

Os defensores dessa corrente são, entre outros, Rodolfo de Camargo Mancuso:

---

<sup>52</sup> ARANHA, *op. cit.*, p. 2043.

<sup>53</sup> SILVA, José Afonso da. *Aplicabilidade das normas constitucionais*. São Paulo: Malheiros, 2015. p. 79.



[...] parece-nos que o disposto no art. 221 é plenamente exigível desde a vigência da atual Constituição, não dependendo de condição ou de evento futuro para impor sua obrigatoriedade. O que se contém no art. 221 deve (e não apenas pode) ser cumprido, em toda sua inteireza (extensão e compreensão) pelas emissoras de televisão. Não sirva pois, de escusa, *data venia*, o argumento que acena com uma certa vacuidade da expressão "valores éticos e sociais", constante do n. IV do art. 221, como já se pretendeu: bem preocupante seria a situação de um povo, nação e Estado onde uma expressão enfática e densa como aquela, fosse considerada de difícil compreensão ou sujeita a variações de conteúdo, em função de tempo e espaço<sup>54</sup>.

e Ruth Carolina Rodrigues Sgrignolli:

[...] considera-se que a norma contida no artigo 221 da Constituição por não designar órgãos especiais que a definam, por não exigir elaboração de norma legislativa para completar seu sentido, uma vez que é explícita nos seus interesses regulados, pode ser considerada norma de eficácia imediata, dispensando tratamento em lei específica<sup>55</sup>.

E há quem entenda que o artigo 221 tem eficácia limitada, dependendo de regulamentação para produzir efeitos. Nesse sentido, Alexandre de Moraes ensina:

A extrema generalidade desses princípios, somada à proibição constitucional à censura, torna a presente norma inócua no sentido de prevenção na qualidade do material exibido por rádios e televisões, devendo, porém, ser utilizada na avaliação posterior de eventual responsabilidade civil por danos materiais e morais causados<sup>56</sup>.

---

<sup>54</sup> MANCUSO, *op. cit.*, p. 2

<sup>55</sup> SGRIGNOLLI, *op. cit.*, p. 41

<sup>56</sup> MORAES, Alexandre de. *Constituição do Brasil interpretada e legislação constitucional*. 7ª ed. São Paulo: Atlas, 2007. p. 2177

Ao que é acompanhado por Alexandre Ditzel Faraco:

Isso leva a três conclusões importantes na interpretação do art. 221, I, II e III: [...] b) a regulamentação desses incisos deve ser feita necessária e diretamente pelo legislador ordinário (aplicam-se-lhes, portanto, a mesma conclusão que defendemos no corpo deste ensaio com referência ao inciso IV); e c) não têm aplicabilidade imediata. Importa observar que o inciso IV, ao contrário dos três primeiros, não define fins a serem seguidos. Define limites, valores que não podem ser agredidos, da mesma maneira como o faz, por exemplo, o inciso X do art. 5º da Constituição Federal. Valores, aliás, expressos em outros dispositivos constitucionais, notadamente o art. 1º, III<sup>57</sup>.

Algumas tentativas foram realizadas no sentido de regulamentar esses artigos. Uma que merece especial atenção foi a da ocasião da proposta de criação de uma agência reguladora do audiovisual, a ANCINAV.

No ano de 2004, durante o governo Lula, o Ministério da Cultura elaborou projeto de lei que seria encaminhado ao Congresso Nacional para a criação da Agência Nacional do Audiovisual. A proposta era expandir a área de atuação da ANCINE (Agência Nacional do Cinema), atribuindo a esse novo órgão a regulação de todas as áreas do audiovisual, aí incluídos o cinema, a televisão aberta, a televisão por assinatura etc.

Entre as funções, estava aquela referente à observância do disposto no artigo 221 da Constituição Federal. Mais especificamente, o artigo 43 do projeto dispunha sobre a competência da ANCINAV sobre o “cumprimento do disposto nos artigos 38,

---

<sup>57</sup> FARACO, Alexandre Ditzel. Controle da qualidade da radiodifusão: mecanismos de aplicação do artigo 221, IV, da Constituição Federal. *Revista de Direito Público da Economia*, Belo Horizonte, v. 4, n. 14, p. 4, abr. 2006.

alíneas ‘d’ e ‘h’, e 124 da Lei nº 4.117, de 27 de agosto de 1962<sup>59</sup>, o que causou muita polêmica, havendo forte reação da grande mídia criticando o projeto.

A posição quase unânime dos principais colunistas políticos da grande mídia foi a de satanizar in limine ambas as propostas (CFJ e Ancinav). O governo foi acusado de stalinista, totalitário, autoritário, centralizador, dirigista, radical e antidemocrático. Um comentarista do Jornal Nacional, com iluminação e trilha sonora de filme de terror, comparou histrionicamente o governo ao personagem de Robert Louis Stevenson: doutor Jekyll bondoso durante o dia e mister Hyde monstruoso à noite. O Correio Braziliense chegou a ilustrar irado artigo de conhecida historiadora e cientista política com quase meia página do presidente da República travestido em diabo, pintado em preto, com chifres, orelhas de abano e tridente<sup>60</sup>.

Em primeiro lugar, a virulência da reação de colunistas, editoriais, dirigentes e entidades a um projeto de lei enviado ao congresso e a um pré-projeto em discussão no MinC, confirma uma realidade histórica, já do conhecimento de todos aqueles que estudam mídia no Brasil: esse é um setor de atividade em nossa sociedade que se considera acima do bem e do mal, e, ao contrário de qualquer outro, julga-se isento de toda e qualquer forma de regulação. As tentativas nesse sentido – independentes do seu mérito – são automaticamente estigmatizadas no seu nascedouro como censura, e por isso dificilmente avançam<sup>61</sup>.

A Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e TV (Abert) reagiu fortemente. Em declaração, o presidente da entidade àquela época declarou: “Nossa posição é de não assinar termo algum, o qual consideramos indiscutível. Defendemos autorregulamentação”<sup>62</sup>.

---

<sup>59</sup>BRASIL. Projeto de Lei da ANCINAV. Disponível em:

<<http://www.danielherz.com.br/system/files/acervo/TV+a+Cabo/ANCINAV/Projeto+de+lei+n.+--+de+2004.pdf>>

<sup>60</sup> LIMA, Venício A. de. *Liberdade de Expressão x Liberdade de Imprensa: Direito à Comunicação e Democracia*. 2ª ed. rev. e ampl. – São Paulo: Publisher Brasil, 2012. p. 74.

<sup>61</sup> LIMA, *op. cit.*, p. 76.

<sup>62</sup> MATTOS, Laura. Governo negocia novas regras para a programação; TVs falam em censura. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 05 set. 2004. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/ilustrad/fq0509200412.htm>>. Acesso em: 11 out. 2016.

Ocorre que tal posição não se concretiza na prática. Trata-se somente de argumento raso para manter o cenário de nenhuma regulamentação e absoluta liberdade das emissoras de tevê em detrimento da função social que a televisão deveria exercer.

Explicamos: A Abert foi criada no ano de 1962, na mesma época da promulgação do Código Brasileiro das Telecomunicações. Dois anos depois, durante o III Congresso Brasileiro de Radiodifusão, foi aprovado o primeiro Código de Ética da Radiodifusão, documento que definia a autorregulamentação do setor. Esse documento sofreu alterações em 1980, 1983, 1984, 1991; em 1993 teve a sua redação atual aprovada.

Desconsiderando-se o caráter discriminatório e preconceituoso de seu conteúdo<sup>63</sup>, é verdade que até hoje nunca houve um interesse mais forte em aplicá-lo.

Em 1980, os empresários integrantes da Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e Televisão (ABERT) elaboraram uma minuta de Código de Ética da Radiodifusão Brasileira, a qual teve seu texto aprovado no XII Congresso Brasileiro de Radiodifusão, realizado entre 23 a 26 de setembro daquele ano, na cidade de Fortaleza. O texto sofreu reformulações e teve uma nova redação aprovada em Assembléia Geral Extraordinária da ABERT, realizada em 8 de julho de 1993, em Brasília. É verdade que o referido documento jamais foi

---

<sup>63</sup> “Em 1993, em Brasília, a entidade aprovou seu código de ética. Parece-me que excessivamente conservador e preconceituoso inclusive para o cenário do início dos anos 1990 - e inconcebível para o mundo de hoje. Prevê o código de ética da ABERT em seu artigo 15, que ‘os filmes e programas livres para exibição em qualquer horário não explorarão o homossexualismo’. Além disso, tratando a homossexualidade como ‘desvio do comportamento humano’, o código veta a temática para programas voltados a crianças e pré-adolescentes. O artigo estabelece, também, que nos programas exibidos a partir das 20 h podem versar sobre qualquer tema ou problema individual ou social, ‘desde que os temas sensíveis ou adultos não sejam tratados de forma crua ou explícita nem apresentem favorável ou apologeticamente, qualquer forma de desvio sexual humano, o uso de drogas, a prostituição ou qualquer forma de criminalidade ou comportamento antissocial’. Mais uma vez, a ABERT deixa claro que homossexualidade, ‘desvio sexual humano’, não pode ser apresentada de forma favorável ou apologética”. In: DANTAS, Daniel. A homofobia está no cerne do código de ética das emissoras de rádio e tevê brasileiras. *nominuto.com*, Natal-RN, 11 mai. 2013. Disponível em: <<http://www.nominuto.com/dialogosdiscursouseoutrasleituras/a-homofobia-esta-no-cerne-do-codigo-de-etica-das-emissoras-de-radio-e-teve-brasileiras/1032/>>. Acesso em: 11 out. 2016.

aplicado na prática. Faltou provavelmente disposição, coragem e interesse de fazer valer o que se tinha acordado<sup>64</sup>.

Conclui-se, então, que não há interesse das empresas de radiodifusão em estabelecer um padrão de qualidade ou de ética na exploração da radiodifusão, seja através do Estado ou através de seus pares. Isso seria retirar privilégios do setor, seria dar limite à liberdade ilimitada de que gozam atualmente, coisa que eles não aceitariam.

#### 4.2. CENSURA É CONTROLE, MAS CONTROLE NÃO É NECESSARIAMENTE CENSURA

Como visto no item anterior, a proibição à censura e o direito à liberdade de expressão têm sido usados sempre como argumento, em especial pelos radiodifusores, para evitar qualquer tipo de controle sobre a programação de televisão. Ocorre que, como também já foi demonstrado neste trabalho, o controle sobre a prestação do serviço público de televisão é uma decorrência de sua classificação jurídica como tal, de forma que o controle sobre a programação, nos ditames constitucionais, é uma imposição.

Daí surge a problemática: como conciliar essas duas ideias? Como garantir a liberdade de comunicação e de expressão e ao mesmo tempo observar os ditames da constituição federal no tocante à programação televisiva?

A primeira ideia que precisa ser desconstruída é aquela de que a liberdade de expressão é absoluta, principalmente quando estamos falando do exercício da atividade da radiodifusão. O texto constitucional é claro:

Art. 220. A manifestação do pensamento, a criação, a expressão e a informação, sob qualquer forma, processo ou veículo não sofrerão

---

<sup>64</sup> FARACO, Alexandre Ditzel. Controle da qualidade da radiodifusão: mecanismos de aplicação do artigo 221, IV, da Constituição Federal. *Revista de Direito Público da Economia*, Belo Horizonte, v. 4, n. 14, p. 4, abr. 2006.

qualquer restrição, observado o disposto nesta Constituição. (grifo nosso)

Isto é, a liberdade de manifestar o pensamento está subordinada aos ditames da Constituição Federal, e não poderia ser de outra forma. Trata-se de uma decorrência do próprio Estado Social e Democrático de Direito, que conferindo um caráter não absoluto ao direito de expressão, o coloca num contexto global de convivência com as outras normas e direitos fundamentais.

[...] são bem poucos os direitos considerados fundamentais que não entram em concorrência com outros direitos também considerados fundamentais e que, portanto, não imponham, em certas situações e em relação a determinadas categorias de sujeitos, uma opção. Não se pode afirmar um novo direito em favor de uma categoria de pessoas sem suprimir algum velho direito, do qual se beneficiavam outras categorias de pessoas [...] Nesses casos, a escolha parece fácil [...] Mas, na maioria dos casos, a escolha é duvidosa e exige ser motivada. Isso depende do fato de que tanto o direito que se afirma como o que é negado têm suas boas razões [...] A dificuldade da escolha se resolve com a introdução dos limites à extensão de um dos dois direitos, de modo que seja em parte salvaguardado também o outro<sup>65</sup>.

Desse modo, a liberdade de expressão precisa ser compreendida não como um fim em si mesmo, como o simples direito de expressar opiniões, mas como instrumento da Democracia para a criação de um espaço público de ideias plurais. O direito de comunicação e de expressão através dos veículos de massa é um direito que os radiodifusores exercem para o público e não para eles mesmos.

Neste contexto, vale lembrar a célebre decisão da Suprema Corte de Justiça dos Estados Unidos em 1969. Apesar de referida apenas à radiodifusão, a interpretação do significado da Primeira Emenda da Constituição norte-americana é clara: "It is the right of the viewers and listeners, not the right of the broadcasters, which is paramount."

---

<sup>65</sup> BOBBIO, Norberto. A era dos direitos. Trad. Carlos Nelson Coutinho.. Rio de Janeiro: Campus, 2001. p. 21.

(“É o direito dos telespectadores e ouvintes, não o direito dos radiodifusores, que é soberano”; 395 U.S. 367; June 9, 1969)<sup>66</sup>.

A partir do entendimento disso (a televisão é feita para o público e é o direito do público que deve ser protegido) é que é possível se desvencilhar da ideia que coloca controle da programação televisiva e censura como sinônimos.

A conceituação de censura pela doutrina é variada. Para José Cretella Júnior, censura é

qualquer exame que agentes especializados do governo – os censores – exercendo o poder de polícia que dispõem, examinam as formas, processos e veículos de comunicação social, para permitir, ou não, a transmissão da mensagem ao público<sup>67</sup>.

Para Jónatas E. M. Machado, “censura é a restrição prévia à liberdade de expressão realizada por autoridades administrativas, que resulta na vedação à veiculação de um determinado conteúdo”<sup>68</sup>.

Já Domingos Sávio Dresch da Silveira, estudando especificamente a relação entre censura e controle da programação televisiva <sup>69</sup>, conseguiu sintetizar quatro elementos característicos do fenômeno censório.

São eles: 1) o sujeito que a realiza é agente da administração pública; 2) o caráter incontestável da medida (não se pode responder, confrontar, replicar, recorrer); 3) a finalidade de vedar ou permitir a comunicação de obra do espírito; e 4) a fundamentação, quando existe, em critérios vagos como a ordem moral e política.

---

<sup>66</sup> LIMA, *op. cit.*, p. 80-81.

<sup>67</sup> CRETELLA JR., *op. cit.*, p. 4.502.

<sup>68</sup> MACHADO, Jónatas E. M. *Liberdade de Expressão: dimensões constitucionais da esfera pública no sistema social*. Coimbra: Coimbra Editora, 2002. p. 486-487

<sup>69</sup> SILVEIRA, Domingos Sávio Dresch da. *Controle da programação de televisão: limites e possibilidades*. 2000. Dissertação (Mestrado em Direito Processual Civil) – Faculdade de Direito, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2000, p. 22-23.

Nos itens dois e quatro residem, portanto, a diferenciação entre censura – que é controle autoritário – e o controle democrático de que se trata este trabalho. A garantia do devido processo legal, seja administrativo ou judicial, é um elemento que se encontra presente no controle, mas não na censura:

Pouco importa que a restrição, através da ponderação dos valores constitucionais, seja feita por órgão da administração pública. O que interessa, fundamentalmente, é verificar se foi assegurado o respeito à ampla defesa, ao contraditório e aos recursos, aqui entendido como ampla possibilidade de revisão, seja na própria esfera administrativa, seja, sobretudo, pelo Judiciário. Censura, ao contrário de controle, traz a marca do ato indiscutível do administrador que restringe a liberdade, sem que se permita o confronto de argumentos e ideias, sem que se permita a comprovação das afirmações e, por fim, sem que seja facultada revisão.<sup>70</sup>

E a definição objetiva do que seria ou não permitido também diferencia esses dois conceitos:

[...] leis estabelecendo limites à liberdade de expressão, fundamentadas no próprio texto constitucional (como no artigo 221), não caracterizam censura. Assim, por exemplo, é evidente que não seria correto ou admissível chamar de mecanismo de censura – ainda que censura autorizada – os artigos 20 a 22 da Lei de Imprensa, que tipificam os crimes contra a honra e cominam penas para os infratores. Pode-se discutir o acerto ou não, a conveniência ou não, dessas tipificações, mas seria um excesso retórico considerar um eventual excesso legal como censura. A norma que cria uma sanção nessa esfera pode ser inconstitucional e inclusive odiosa, por restringir indevidamente a liberdade de expressão, mas, ainda assim, apenas em sentido figurado, ou melhor, não técnico, poderia ser equiparada à censura. Tal raciocínio se aplica a outras normas que venham a tipificar violações, pelos meios de comunicação, de interesses legítimos e protegidos constitucionalmente, como são os "valores éticos e sociais da pessoa e da família". Se é difícil negar a necessidade e a compatibilidade com a Constituição dos artigos de lei que tipificam as ofensas à honra, o mesmo deve ser dito em relação aos referidos "valores" (até porque podem ser vistos como mais relevantes do que a honra, na

---

<sup>70</sup> SILVEIRA, *op. cit.*, p. 24



medida em que a definem)<sup>71</sup>.

Tal pensamento é corroborado por Luís Roberto Barroso, quando afirma que

censura é a submissão à deliberação de outrem do conteúdo de uma manifestação do pensamento, como condição prévia de sua veiculação. Costuma ser associada a uma competência discricionária da Administração Pública, pautada por critérios de ordem política ou moral. [...] Com ela não se confunde a existência de mecanismos de controle, que é a verificação do cumprimento das normas gerais e abstratas preexistentes, constantes da Constituição e dos atos normativos legitimamente editados, e eventual imposição de consequências jurídicas pelo seu descumprimento<sup>72</sup>.

Deste modo, temos que a utilização do argumento da vedação constitucional à censura para impedir a fiscalização e o controle do conteúdo da programação televisiva nos termos do comando do artigo 221 da CF é desarrazoada e que o controle do serviço se impõe como direito dos usuários desse serviço à uma programação televisiva de qualidade, nos termos da Constituição Federal.

#### 4.3. O MODELO VIGENTE E SUA INEFICÁCIA

Em 1997, o Instituto Datafolha realizou pesquisa pela qual revelou que 75% dos telespectadores eram a favor da existência de algum tipo de controle sobre as programações das emissoras de TV<sup>73</sup>. Contudo, ao contrário do que o senso comum

---

<sup>71</sup> FARACO, *op. cit.*, p. 13

<sup>72</sup> BARROSO, Luís Roberto. Liberdade de expressão, censura e controle da programação de televisão na Constituição de 1988. In: *Temas de direito constitucional*. Rio de Janeiro: Renovar, 2001. p. 347.

<sup>73</sup> 75% dos telespectadores apoiam controle sobre TV, revela Datafolha. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 09 nov 1997. Disponível em: <[http://www1.folha.uol.com.br/fsp/1997/11/09/tv\\_folha/18.html](http://www1.folha.uol.com.br/fsp/1997/11/09/tv_folha/18.html)> Acesso em: 15 out 2016.

possa imaginar, visto a qualidade da programação televisiva atual, existe sim regulação da programação televisiva atualmente no Brasil.

Tal tarefa cabe ao Ministério das Comunicações, órgão do Poder Executivo criado pelo Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, que “tem como suas áreas de competência os serviços de radiodifusão, postais e de telecomunicações, e é responsável por formular e propor as políticas nacionais para estas áreas, bem como a política nacional de inclusão digital. O ministério também é responsável, entre outras funções, por outorgar e fiscalizar serviços de radiodifusão e supervisionar suas entidades vinculadas: Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel); Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT) e Telecomunicações Brasileiras S.A. (Telebras)”<sup>74</sup>.

O Ministério é composto dos seguintes órgãos, cada um com seu regimento interno respectivo:

1. Gabinete do Ministro (GM)
  - a. Delegacias Regionais
2. Consultoria Jurídica (CONJUR)
3. Secretaria-Executiva (SE)
  - a. Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração (SPOA)
  - b. Subsecretaria de Serviços Postais e Governança de Empresas Vinculadas (SSPG)
4. Secretaria de Inclusão Digital (SID)
5. Secretaria de Serviços de Comunicação Eletrônica (SCE)
6. Secretaria de Telecomunicações (STE)

A regulação do conteúdo da programação televisiva ficou a cargo da Secretaria de Serviços de Comunicação Eletrônica (SCE):

Art. 1º À Secretaria de Serviços de Comunicação Eletrônica, órgão específico singular, diretamente subordinado ao Ministro, compete:

[...]

---

<sup>74</sup> BRASIL. Ministério das Comunicações. Institucional. Disponível em: <<http://www.mc.gov.br/institucional>>. Acesso em: 14 out 2016.

XIII - fiscalizar a exploração dos serviços de radiodifusão e de seus ancilares e auxiliares nos aspectos referentes ao conteúdo de programação das emissoras, bem como à composição societária e administrativa e às condições de capacidade jurídica, econômica e financeira das pessoas jurídicas executantes desses serviços<sup>75</sup>.

Dentro da Secretaria de Serviços de Comunicação Eletrônica, tal função coube mais especificamente ao Departamento de Acompanhamento e Avaliação de Serviços de Comunicação Eletrônica (DEAA):

Art. 42. Ao Departamento de Acompanhamento e Avaliação de Serviços de Comunicação Eletrônica compete:

[...]

IX - supervisionar, no âmbito de sua competência, a fiscalização da exploração dos serviços de radiodifusão e de seus ancilares e auxiliares nos aspectos referentes ao conteúdo de programação das emissoras, bem como à composição societária e administrativa e às condições de capacidade jurídica, econômica e financeira das entidades exploradoras desses serviços;<sup>76</sup>

Segundo pesquisa feita por Beatriz Costa Barbosa para sua dissertação de mestrado<sup>77</sup>, “para a fiscalização de conteúdo, o Ministério das Comunicações considera prioritariamente as normas dispostas no Código Brasileiro de Telecomunicações (Lei n. 4.117/62), nos decretos que modificam o CBT e que regulamentam o serviço de radiodifusão e, para efeito das sanções, na portaria 112/2013”<sup>78</sup>.

---

<sup>75</sup> BRASIL. Ministério das Comunicações. Regimento Interno da Secretaria de Serviços de Comunicação Eletrônica. Brasília. 2012.

<sup>76</sup> BRASIL. Ministério das Comunicações. Regimento Interno da Secretaria de Serviços de Comunicação Eletrônica. Brasília. 2012.

<sup>77</sup> BARBOSA, Beatriz Costa. Violações de direitos humanos e regulação de conteúdo na TV: Brasil em perspectiva comparada com França e Reino Unido. 2013. (Mestrado em Gestão e Políticas Públicas) – Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2013.

<sup>78</sup> BARBOSA, *op. cit.*, p.85.

Ocorre que, por questões das mais diversas, a atuação do Ministério das Comunicações é tímida e acaba não sendo sentida pela sociedade em geral:

O Ministério das Comunicações não disponibiliza dados sistematizados sobre o total de casos analisados por eventual infração de conteúdo na televisão. A página do órgão na internet apresenta apenas uma tabela com todas as emissoras de rádio e TV que foram responsabilizadas no ano corrente. Em 2013, somente uma televisão foi punida por veicular conteúdo que atentava contra os direitos humanos. Trata-se da empresa Rádio e Televisão Bandeirantes da Bahia, multada em R\$ 12.794,08 por exibir na emissora local e também em cadeia nacional uma entrevista com um jovem suspeito de estupro. Ao longo de mais de oito minutos, o suspeito foi ridicularizado e humilhado pela repórter Mirella Cunha, num caso que ganhou repercussão nacional. A TV Bandeirantes recorreu da sanção aplicada pelo Ministério e, por conta disso, o processo administrativo não é público. Os dados de 2012 listam as emissoras punidas, mas não informam a infração cometida<sup>79</sup>.

Isto é, as emissoras de televisão veiculam na tevê, em âmbito local ou nacional, conteúdo que viola as leis da radiodifusão, sendo que muitas vezes isso implica violação de direitos humanos; quando sofrem alguma sanção ela não é proporcional à infração cometida (como no caso citado acima) e a sensação de impunidade na sociedade permanece, pois nem mesmo é pública a ocorrência de punição. É importante notar as experiências que analisaram essas violações e as transformaram em números.

Em 2002, uma iniciativa da Comissão de Direitos Humanos da Câmara dos Deputados juntamente com entidades da sociedade civil criou a Campanha chama “Quem Financia a Baixaria é Contra a Cidadania”. O projeto tinha como objetivo acompanhar a programação televisiva e indicar os programas que desrespeitassem normas nacionais e internacionais de proteção dos direitos humanos e cidadania. Fazia parte do projeto, também, o recebimento de denúncias da sociedade e a elaboração de rankings periódicos com os principais programas violadores de regras.

---

<sup>79</sup> BARBOSA, *op. cit.*, p. 85-86.

A parte final do projeto era contatar os patrocinadores daqueles programas de forma a incentivá-los a cobrar uma postura mais afeita aos direitos humanos e à cidadania daqueles a quem financiavam, pois de alguma forma aquelas empresas estavam tendo o seu nome e imagem vinculados aquilo.

Além da pressão junto ao mercado de anúncios, a campanha também colhe denúncias de abuso feitas pela sociedade por meio de um canal de contato exclusivo. Cerca de 2,1 mil denúncias foram registradas de 30 de abril a 01 de dezembro de 2006, segundo sistematização da campanha – e chegam a mais de 30 mil, desde que a ação teve início, em novembro de 2002. As reclamações referem-se à discriminação racial, de gênero, por religião e por orientação sexual; ao estímulo precoce à sexualidade infantil e infanto-juvenil; à apologia e à incitação ao crime, inclusive à prática da tortura, do linchamento e de outras formas de violência<sup>80</sup>.

Outra iniciativa importante e mais recente é a campanha “Mídia Sem Violações de Direitos”. Apresentada em setembro de 2016, a ação foi formulada pelo Coletivo Intervezes, entidades como Sou da Paz, Rede Justiça Criminal, Fundação Travessia e Agência Patrícia Galvão, além de acadêmicos e representantes de movimentos sociais.

A campanha faz parte do projeto Violações de Direitos na Mídia Brasileira, realizado pela Andi, em parceria com a Procuradoria Federal dos Direitos dos Cidadãos (PFDC), o Intervezes e a Artigo 19. Em pesquisa feita pelo projeto, que acompanhou 28 programas de rádio e TV num período de 30 dias, saltam cifras surpreendentes: foram 8.232 infrações às leis brasileiras; 7.529 infrações à legislação multilateral; e 1.962 desrespeitos a normas autorregulatórias, como o Código de Ética dos Jornalistas Brasileiros. Segundo a pesquisa “os programas produzidos em São Paulo foram os que registraram o maior número de narrativas com violações (26,6%), seguidos pelos do Distrito Federal, com 17%, e pelos do Recife, com 16,2%. Entre todos os programas, o que mais se destaca é o “Cidade Alerta”, de

---

<sup>80</sup> AGÊNCIA DE NOTÍCIAS DOS DIREITOS DA INFÂNCIA. Mídia e Políticas Públicas de Comunicação. Brasília, 2007. p. 163.

São Paulo, com o maior número de registros: 18% de todas as narrativas com violações de direitos<sup>81</sup>.

Como podemos perceber, os números são alarmantes e sintomáticos da situação da televisão no Brasil. As violações à lei acontecem paulatinamente, justamente porque não se criou uma cultura de respeito a ela. Os radiodifusores, sabendo que ficarão impunes, não criam uma responsabilidade para com o conteúdo exibido e para com o telespectador. Perpetuam a ideia de que a televisão é um território livre, sem leis.

---

<sup>81</sup> LOPES, Pedro. Em um mês, Rádio e TV no Brasil cometeram mais de 8 mil violações a direitos humanos. *Mídia Ninja*, São Paulo, 26 set 2016. Disponível em: <<https://ninja.oximity.com/article/Em-um-mês-Rádio-e-TV-no-Bras-1>> Acesso em: 15 out 2016

## 5. A NECESSIDADE DE MUDANÇA DO PANORAMA ATUAL

### 5.1. AS EXPERIÊNCIAS INTERNACIONAIS

Uma forma de buscar soluções para o problema brasileiro do conteúdo da programação televisiva é verificar como o tema é tratado em outros países. Dessa forma, selecionamos algumas experiências estrangeiras. São elas: a experiência do Reino Unido e a da França.

A escolha desses cases se justifica por serem os modelos mais próximos do que se defende neste trabalho em termos de regulação de conteúdo<sup>82</sup>. Trata-se de realidades já estabelecidas (a Ofcom existe desde 2003 e a CSA desde 1989) e países de tradição democrática muito mais antiga do que a nossa.

O Reino Unido conta com uma agência reguladora desde 2003. É o chamado “*The Office of Communications*” ou somente “Ofcom”. É o órgão responsável por regular o segmento de radiodifusão, telefonia fixa e móvel, entre outras atividades de comunicação que envolvem o uso do espectro radioelétrico do Reino Unido.

Além dos aspectos técnicos da radiodifusão, muito similar às funções da Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel) no Brasil, o Ofcom também é responsável por regular conteúdo, no sentido de

assegurar as normas para proteger o público a partir de conteúdos nocivos veiculados na televisão e no rádio. Isso inclui a proteção contra o tratamento injusto ou infrações injustificadas da privacidade praticadas por programas de televisão ou rádio. Estes parâmetros são orientados pelo Código de Radiodifusão (Broadcasting Code) e

---

<sup>82</sup> Neste ponto reside a explicação por não escolher a FCC (Federal Communications Commission) dos EUA. Essa agência tem uma atuação mais voltada à aspectos técnicos das comunicações e composição societária, sendo que no campo do conteúdo sua atuação é bem mais restrita, coibindo somente o que considera “obscenidade”, sendo que outros aspectos como violação de Direitos Humanos, discurso de ódio e aspectos éticos ficam de fora.

são investigados em resposta a uma denúncia ou por iniciativa própria<sup>84</sup>.

Embora exista um Código da Radiodifusão, a lei atribui ao órgão a função de definir os critérios sobre o que deve ser considerado ofensivo e, portanto, não deva ser exibido.

Com a implementação do Ofcom, há uma mudança importante no desenho da política de regulação de conteúdo no Reino Unido. Para cumprir seus deveres – entre eles o de assegurar uma proteção adequada dos cidadãos diante da veiculação de conteúdo prejudicial e ofensivo – o órgão recebe da lei a responsabilidade de elaborar e fazer aplicar os dispositivos necessários no âmbito do marco regulatório do país. Assim, o detalhamento das regras deixa de ser fixado pelo Legislativo e passa para as mãos do novo órgão regulador, que ganha a possibilidade de determinar a intensidade da intervenção – incluindo aí a adoção de modelos de correção e autorregulação –, respeitando os princípios e objetivos definidos em lei pelo Parlamento. É neste sentido que a Seção 319 da Lei de 2003 determina que o Ofcom publique um código de padrões para a radiodifusão. Cabe ao órgão, após ampla consulta junto à sociedade e ao setor empresarial, redigir e garantir o cumprimento do Código de Radiodifusão e atualizá-lo quando necessário<sup>85</sup>.

É interessante notar que, embora a política de retirar do parlamento a competência para estabelecer essas regras possa ser antidemocrática, a atuação do Ofcom se vale de consultas à população, o que garante um caráter de participação social bastante louvável:

A estrutura organizativa do Ofcom prevê a existência de uma série de instâncias colegiadas (consultivas, técnicas ou deliberativas) onde a participação de membros do público está pressuposta. Primeiramente, o próprio Conselho do Ofcom, composto por 10 membros, prevê esta abertura onde os cargos são assumidos por cidadãos que não estão necessariamente na estrutura formal do governo. Embora sejam nomeados pelo Governo (especificamente por secretários de Estado, como vimos anteriormente) e não haja aqui uma sofisticação participativa legitimada por eleição desses

---

<sup>84</sup> SILVA, Sivaldo Pereira da. Regulação da radiodifusão no Reino Unido. In: Órgãos reguladores da radiodifusão em 10 países. São Paulo: Interozes, 2010. p. 7.

<sup>85</sup> BARBOSA, Beatriz Costa. *op. cit.*, p.85.



cargos no âmbito da sociedade civil (algo que vá para além da indicação governamental), o formato de um colegiado composto por cidadãos aponta, ainda assim, alguma noção de participação civil. Ou seja, algo que difere de um órgão estatal regular, como uma secretaria de governo ou departamento de Estado diretamente subordinada e dependente do titular governamental<sup>86</sup>.

Levando em conta a sua recente atuação, o Ofcom apresenta bons números. Em pesquisa realizada pelo próprio órgão em 2015, ficou demonstrado que 19% dos telespectadores declararam terem se sentido ofendidos por algo que viram na TV. Já seis anos antes, em 2005, este percentual era de 32%<sup>87</sup>.

As violações de Direitos Humanos não parecem ser uma questão problemática ou de maiores preocupações:

Casos diretamente relacionados com violações de direitos humanos não são, no entanto, frequentes. Segundo o órgão, este quadro pode ser consequência da observância do Código pelos radiodifusores e também do fato de que infrações de tamanha gravidade terminariam sendo investigadas pela polícia britânica – o que, por si só, dissuade as emissoras de praticá-las<sup>88</sup>.

Já a França conta com um órgão regulador da radiodifusão desde 1989. Trata-se do Conselho Superior do Audiovisual. É uma autoridade administrativa independente, com duas missões principais: garantir a liberdade de comunicação e o respeito aos direitos fundamentais.

Além de regular o conteúdo distribuído via rádio, TV aberta, satélite, cabo, rádios e TVs pela internet e serviços de vídeo sob demanda – função que será detalhada a seguir – , o CSA ainda tem entre suas

---

<sup>86</sup> SILVA, Sivaldo Pereira da. Regulação da radiodifusão no Reino Unido. In: *Órgãos reguladores da radiodifusão em 10 países*. São Paulo: Intervezes, 2010. p. 13.

<sup>87</sup> OFCOM. *UK audience attitudes to the broadcast media 2015*. Londres. 2016. Disponível em: [https://www.ofcom.org.uk/\\_\\_data/assets/pdf\\_file/0026/82682/uk-audience-attitudes-broadcast-media-2016-slides.pdf](https://www.ofcom.org.uk/__data/assets/pdf_file/0026/82682/uk-audience-attitudes-broadcast-media-2016-slides.pdf). Acesso em: 16 out 2016.

<sup>88</sup> BARBOSA, Beatriz Costa, *op. cit.*, p.85.

prerrogativas: a atribuição das frequências de radiodifusão, a proteção dos consumidores, a acessibilidade das pessoas com deficiência aos meios de comunicação de massa, a participação no processo de nomeação dos dirigentes das emissoras públicas de rádio e TV, a promoção da cultura e da língua francesa, a mediação de conflitos que envolvam operadores dos serviços e questões vinculadas à competição de mercado, e a regulação econômica e tecnológica de inovações como a televisão e o rádio digital. Mais de 380 emissoras públicas e comerciais de TV são supervisionadas pelo CSA. A pedido dos poderes Executivo ou Legislativo, o órgão também pode produzir estudos sobre o setor e emitir pareceres sobre projetos de lei ou posicionamento da França em negociações internacionais que envolvam o audiovisual<sup>89</sup>.

Dentro da estrutura organizacional do órgão há o Departamento de Programas, que desenvolve a política de acompanhamento do conteúdo veiculado pelas emissoras de televisão. O estabelecimento das regras não é feito pelo órgão, mas sim pelo Ministério da Cultura e Comunicação da França, que submete a aprovação da política ao Parlamento. Em alguns casos cabe ao CSA estabelecer os modos de implementação da política.

As obrigações dos radiodifusores em relação ao conteúdo exibido, além de estarem previstas nas leis francesas, constam de documentos assinados anualmente pelas emissoras. Consistem em uma espécie de convenção entre o Estado francês e as empresas.

Não há controle prévio de conteúdo, o que importaria na prática de censura prévia, proibida pela legislação da França. Um instituto bastante interessante é o chamado “*maîtrise de l’antenne*”, que trata da responsabilidade sobre programas exibidos ao vivo. Funciona da seguinte forma: se um convidado se pronunciar de forma a violar as normas de conduta da radiodifusão, é preciso que o apresentador intervenha de forma precisa, rápida e oportuna no sentido de condenar a posição do convidado, sob pena de responsabilização.

O que o CSA tem é um direito de avaliar *a posteriori* (regulação *ex-post*) o que é difundido pelas emissoras e, havendo desrespeito às

---

<sup>89</sup> BARBOSA, Beatriz Costa, *op. cit.*, p.63-64.

normas, tomar alguma medida de intervenção junto ao canal. No caso de programas ao vivo, onde um convidado viola a deontologia prevista, cabe ao apresentador intervir rapidamente e condenar sua posição. Esta prática é chamada pelos franceses de "*maîtrise de l'antenne*"<sup>90</sup>.

O CSA é um órgão bastante respeitado e isso se reflete nos números apresentados:

Em 2010, 110 casos relacionados à deontologia de conteúdos foram tratados pelo CSA. Em dois terços deles, o órgão considerou que não havia violação. Em 30, as emissoras receberam cartas simples, firmes ou de advertência. Oito geraram notificação formal e três foram punidas. Em 2011, houve 112 casos tratados, dos quais 50% geraram uma intervenção do órgão. Sete casos geraram notificação formal e nenhuma emissora foi punida neste ano<sup>91</sup>.

Como vemos, países de democracias muito mais antigas que a nossa e já há muito consolidadas dispõem de mecanismos de controle do conteúdo televisivo para proteger os telespectadores de conteúdo nocivo e ofensivo. Não se trata, como se percebe, de uma tentativa de um controle autoritário sobre a liberdade de expressão, mas sim de equilibrar direitos, o que é próprio da democracia.

---

<sup>90</sup> BARBOSA, Beatriz Costa, *op. cit.*, p. 66

<sup>91</sup> *Ibid.*, p. 71.

## 5.2. PROPOSTAS PARA UMA REGULAÇÃO MAIS EFICAZ

Tendo verificado a ineficiência do modelo atual de regulação da programação televisiva no Brasil e observado as experiências bem-sucedidas no exterior, cabe-nos agora avaliar em que pontos a política nacional precisa ser mudada. O primeiro ponto diz respeito à legislação.

O Código Brasileiro de Radiodifusão é muito antigo e já não dá conta da realidade tecnológica e social que vivenciamos hoje. Os formatos e tipos de programas televisivos, a exemplo dos *reality shows*, eram inimagináveis quando da promulgação do CBT. Portanto, há inúmeras situações que o código não regula. Nas palavras de Laurindo Lalo Leal Filho,

Na maioria dos países com democracias consolidadas secularmente existem regras e mecanismos claros impondo limites à TV. Aqui ela corre solta, regida por um Código de Radiodifusão de 1962, defasado tecnológica e culturalmente em mais de 40 anos. Quando foi aprovado, a nossa televisão era em preto-e-branco e a sociedade ainda não havia conhecido a minissaia e a pílula anticoncepcional. Quem tem uma lei tão anacrônica, na verdade não tem lei alguma. É por isso que a televisão faz o quer, chegando mesmo a ser decisiva em eleições e impedimentos de presidentes da República<sup>92</sup>.

Além de uma atualização da lei para adequá-la aos tempos modernos, é preciso também que tal lei, aprovada pelo Congresso Nacional, seja bastante explícita e clara quanto ao conteúdo que deve ser considerado adequado para ser exibido na televisão e aquele que não o é. Isso garante os radiodifusores contra decisões arbitrárias e permite que eles façam a análise prévia do conteúdo antes de exibi-lo (autocontrole preventivo), evitando uma eventual sanção. É como nos ensina Alexandre Ditzel Faraco:

---

<sup>92</sup> LEAL FILHO, Laurindo Lalo. O poder sem controle da TV. Observatório de Imprensa, São Paulo, nº 244, set 2003. Disponível em: <<http://observatoriodaimprensa.com.br/primeiras-edicoes/o-poder-sem-controle-da-tv/>> Acesso em: 17 out 2016

O caráter genérico da locução constante do artigo 221, IV, dizíamos, requer, para sua aplicabilidade, concretização. Acrescentamos agora: requer uma concretização normativa prévia, explícita e pública. O caráter público da normatização, sujeito ao controle de constitucionalidade, é imprescindível. A ausência de uma normatização – repitamo-lo – prévia, explícita e pública conduz a duas consequências indesejáveis: (i) o comprometimento da eficácia da norma pela ausência de parâmetros mais definidos; e (ii) sua aplicação eventual de forma arbitrária e assistemática, baseada no juízo subjetivo de seu aplicador, o que seria uma ameaça intolerável à liberdade de expressão. Prescindindo da discussão quanto aos limites da eficácia normativa do artigo 221, IV (i.e., se seria uma norma de eficácia imediata ou se sua aplicabilidade dependeria da edição de leis subsequentes), o raciocínio até agora exposto está a apontar claramente para uma conclusão tanto evidente quanto inevitável: a adequada aplicação do dispositivo requer uma maior concretização de seu conteúdo necessariamente via lei ordinária. De fato, só o Congresso Nacional teria legitimidade para interpretar e sancionar a vontade da sociedade em um campo tão transcendente, relevante e complexo quanto o do nível ético-jurídico da radiodifusão. Qualquer outra solução traria o risco já mencionado da imposição de uma inaceitável e grosseira heteronomia em questão de valores morais<sup>93</sup>.

Ou seja, numa política de regulação democrática não há espaço para conceitos subjetivos e pouco concretos como “valores da família”, “ordem social” etc., sob pena de correremos o risco de haver um uso indevido de um instrumento necessário como o controle sobre os serviços públicos, assim como aconteceu no período da ditadura militar. Outro ponto chave é a criação de um órgão independente ou a atribuição da regulação de conteúdo a algum dos já existentes, o que garantiria, pelo menos em tese, que a atuação regulatória não estaria sujeita à interferência política dos chefes do Poder Executivo. Isso pode ocorrer no modelo atual, visto que o Ministério das Comunicações é um órgão ligado diretamente à presidência da República. Nesse sentido:

Em diversas democracias, uma agência reguladora independente – no sentido de que seus dirigentes possuem mandatos fixos e não coincidentes com o do Presidente da República, além de orçamentos

---

<sup>93</sup> FARACO, *op. cit.*, p. 5-6

minimamente garantidos – é a responsável por operacionalizar a regulação do setor, inclusive podendo aplicar sanções. É o caso das já mencionadas Federal Communications Commission (FCC), dos EUA, e Federal Office of Communications (Ofcom), do Reino Unido<sup>94</sup>.

Quanto ao caráter desse órgão independente, dois autores apresentam propostas diferentes. Alexandre Ditzel Faraco aponta que a melhor solução seria a criação de uma agência reguladora com tal função:

Uma razão principal justifica a criação de um órgão especializado setorial no presente contexto: a maior eficácia decorrente da existência de um sistema de sanções administrativas, cuja aplicação não seria própria do Judiciário (embora lhe caiba a revisão da legalidade de tal ação administrativa). A justificativa para a criação da agência parte da constatação de que uma maior eficácia da norma poderia ser alcançada a partir da aplicação reiterada de sanções administrativas. O Judiciário, em regra, se limita a analisar os conflitos específicos que lhe são trazidos por uma das partes prejudicadas, estando sua decisão focada na reparação ou prevenção de um dano. Muitas violações poderiam ocorrer sem que jamais fossem levadas ao Judiciário, especialmente diante da natureza difusa do dano nas hipóteses do artigo 221 (em oposição àquelas referidas no artigo 5º, XXXV, que dizem respeito à honra individual). Assim, a existência de um órgão especializado tenderia a melhor coibir os abusos, tornando mais sistemática a atividade de controle. A possibilidade de serem aplicadas sanções administrativas traz um elemento de coerção adicional para garantir o cumprimento da norma, objetivo nem sempre alcançado apenas com uma hipotética e eventual obrigação de indenizar os prejuízos causados. Dessa forma, o poder público teria um meio geral de sancionamento e controle de abusos que independe do exercício do direito de ação em situações específicas<sup>95</sup>.

Abre-se aqui um parêntese para tratar brevemente do assunto da autorregulação. Como já explicitado anteriormente, a Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e TV dispõe de um código de ética que deveria nortear a programação tanto televisiva

---

<sup>94</sup> Mídia e Políticas Públicas de Comunicação. Brasília: ANDI, Fundação Ford, 2007. p. 132.

<sup>95</sup> FARACO, *op. cit.*, p. 20

como a de rádio. Contudo, por falta de interesse dos próprios radiodifusores, esse código nunca foi aplicado.

[...] o controle em questão seria feito pelos próprios responsáveis pela veiculação dos programas (i.e., as emissoras). Embora sistemas de auto-regulação até possam ser eficazes em determinados âmbitos sociais e econômicos, a prática brasileira demonstra sua insuficiência para o caso da radiodifusão. Não é necessário, aqui, para confirmar a propriedade de tal afirmação, fazer uma reflexão mais aprofundada sobre as questões estruturais do setor que impediriam o funcionamento desse modelo. Basta considerar o histórico da ABERT que, não obstante ter alcançado um difícil consenso relativo ao conteúdo de um Código de Ética, jamais chegou a aplicá-lo. A proposta delineada neste trabalho não exclui, nem se contrapõe, a eventuais iniciativas de auto-regulação, as quais demonstrariam um grande senso de responsabilidade e cidadania de parte das concessionárias. A experiência pretérita sugere, porém, que não se pode esperar alcançar um resultado minimamente satisfatório exclusivamente a partir da atuação das emissoras. A efetividade do artigo 221, IV, exige, portanto, uma estrutura institucional diversa, mas que pode ser complementada com proveito pela auto-regulação. A criação de uma agência, nos moldes aqui sugeridos, tenderia inclusive a gerar um maior nível de preocupação em relação ao tema e estimular possíveis medidas dessa natureza<sup>96</sup>.

Assim, não se defende que a autorregulamentação não sirva. Aliás, há experiências no Brasil, como no caso da publicidade (CONAR), que obtêm relativo sucesso. Entretanto, é preciso lembrar que, no contexto brasileiro, a atuação de um organismo de autorregulamentação deva ser acessório ou secundário, até pelo fato de estarmos tratando de mandamentos constitucionais e não de simples regras de direito privado.

Contraopondo os que defendem a criação de uma agência reguladora, há quem defenda uma nova visão e função para o Conselho de Comunicação Social. O CSA é um órgão auxiliar do Congresso Nacional, previsto no artigo 224 da Constituição e que tem como função auxiliar a casa nas decisões relativas sobre comunicação

---

<sup>96</sup> FARACO, *op. cit.*, p. 22

social, isto é, elabora estudos, pareceres, recomendações e outras solicitações que o Congresso vier a fazer, embora sem caráter vinculativo, somente consultivo.

Domingos Savio Dresch da Silveira defende que as funções do CSA sejam revistas e ampliadas. Por se tratar de um órgão de participação social, seria o mais legítimo para definir e aplicar os parâmetros que a programação televisiva deva seguir:

Nessa moldura constitucional, falar-se em controle social da programação de televisão não constitui nenhum exotismo ou extravagância. Ao contrário, quer parecer que essa modalidade de controle é uma imposição. Tanto é verdade que a carta Política previu, expressamente, a existência do Conselho de Comunicação Social (artigo 224), a funcionar como 'órgão auxiliar do Congresso Nacional'. Nem se diga, por outro lado, que o controle pela sociedade dos veículos de comunicação social representa uma extravagância do constituinte de 1988. Em inúmeros ordenamentos jurídicos estrangeiros existem órgãos incumbidos dessa função. Na Alemanha, o controle social é desempenhado pelo Conselho de Radiodifusão, formado por representantes de grupos sociais e políticos, tendo por função primordial a fiscalização e o controle da programação. Na Itália, por sua vez, há o conselho dos usuários, criado pela Lei de 6 de agosto de 1990, composto por dezoito membros (dez escolhidos por associações e oito técnicos). Possui caráter consultivo e tem por função a proteção da dignidade humana no âmbito da radiodifusão, do pluralismo, da objetividade e da imparcialidade da atividade informativa. Sem dúvida, o controle social constitui-se no maio mais democrático de vigilância e fiscalização da programação de televisão devendo, na minha opinião, ser a forma que deve prioritariamente ser implementada, pois somente através dessa modalidade de controle a sociedade civil pode elaborar e reelaborar, permanentemente, os parâmetros norteadores da programação. (...) Em síntese, apesar das limitações introduzidas na lei regulamentadora, bem como a evidente falta de vontade política para sua implementação, o Conselho de Comunicação Social representa uma concreta e extraordinária possibilidade de exercício do controle social sobre as concessões públicas de rádio e televisão e, notadamente, de controle do conteúdo de televisão. Mais do que qualquer outro órgão estatal, o Conselho detém, por sua composição no organograma da República, legitimidade para propor critérios para a ponderação dos princípios constitucionais envolvidos. A sua efetivação é, portanto, um desafio para todos os que acreditam na possibilidade do controle social da programação televisiva, como condição para que se viva num efetivo estado democrático de direito<sup>97</sup>.

---

<sup>97</sup> SILVEIRA, *op. cit.*, p. 131-142



Por fim, importante as considerações de Alexandre Ditzel Faraco sobre a rasa alegação de que cabe a telespectador regular a televisão pelo seu controle remoto, como alguns governantes já se manifestaram a respeito<sup>98</sup>:

Quanto ao controle individual pelo cidadão, trata-se de situação prevista na própria Constituição Federal e que deve complementar a ação judicial e administrativa. A referência aqui é ao parágrafo § 3º, II, do artigo 220, e não ao “direito” de se desligar o aparelho ou mudar de canal, por vezes invocado de forma equivocada por aqueles que entendem que qualquer tipo de regulação da mídia é incompatível com um sistema democrático. Pensar o controle exercido pelo cidadão de forma tão limitada não faz sentido. Primeiro, porque o próprio texto constitucional lhe garante mais do que isso, ao dispor que “compete à lei federal estabelecer os meios legais que garantam à pessoa e à família a possibilidade de se defenderem de programas ou programações de rádio e televisão que contrariem o disposto no artigo 221”. Depois, porque o referido “direito” muitas vezes é insuficiente para que a pessoa se defenda de eventuais abusos ou conteúdos que repute ofensivos, pois o ato de desligar o aparelho só se concretiza após a pessoa já ter tomado contato com o conteúdo que gostaria de evitar. Ademais, numa família os pais ou responsáveis nem sempre têm condições de estarem presentes com suas crianças quando estas estão diante da televisão<sup>99</sup>.

Como vemos, existem muitas alternativas ao modelo atual que poderiam e devem ser implantadas no Brasil, mas não o são por falta de vontade política dos que criam as leis e por força também política dos grandes conglomerados de mídia que exercem influência em todo e qualquer campo da sociedade brasileira, em especial na política e na tomada de decisões. No entanto, a consolidação da nossa democracia, ainda tão jovem, passa, necessariamente por um olhar mais atento, corajoso e firme sobre a questão do controle da programação televisiva.

---

<sup>98</sup> CEOLIN, Adriano. Dilma afirma que único controle da mídia é "o controle remoto". *IG*, Brasília, 21 jul. 2010. Disponível em: <<http://ultimosegundo.ig.com.br/eleicoes/dilma-afirma-que-unico-controle-da-midia-e-o-controle-remoto/n1237724826114.html>>. Acesso em: 18 out. 2016.

<sup>99</sup> FARACO, *op. cit.*, p. 23

## 6. CONCLUSÃO

A grande preocupação deste trabalho foi demonstrar a importância da televisão na sociedade brasileira e a atenção que devia ser dada ao conteúdo veiculado através dela, visto que se trata de um instrumento caríssimo à democracia e à promoção da cidadania.

Buscou-se evidenciar o caráter de serviço público em que a televisão foi constituída no nosso ordenamento jurídico e as implicações que derivam disso, mormente a responsabilidade (no sentido de comprometimento) que as emissoras deveriam ter com o conteúdo exibido e o direito do cidadão-telespectador a ter acesso a uma programação de qualidade.

Objetivou-se demonstrar que da noção de serviço público na qual a televisão está enquadrada, temos que o ordenamento jurídico brasileiro não permite que a prestação desse serviço seja feita de qualquer maneira ou seguindo unicamente os interesses de mercado. Procurou-se explicitar a total incongruência entre o serviço público de radiodifusão e a programação televisiva de conteúdo vexatório, discriminatório e atentatório aos direitos humanos.

Em outras palavras, temos que o nosso ordenamento jurídico classifica a televisão como algo distinto, elevado, nobre, feito e destinado para a promoção da cultura, educação, arte e informação que não foi feito para ser um meio de exibição de massa de conteúdo qualquer, comum, sem qualidade.

O que ocorre é a não efetiva aplicação das leis e falta de comprometimento dos governantes e principalmente dos concessionários que assumem uma responsabilidade, mas não agem de acordo com aquilo que se comprometeram.

Quanto à questão da censura, paulatinamente levantada como argumento contra a regulação da mídia, buscou-se demonstrar que o controle da programação televisiva não significa ato censório, mas sim reparador de eventuais abusos cometidos no exercício da liberdade de comunicação (e não liberdade de expressão que é muito mais ampla do que a liberdade de expressão na televisão ou liberdade de comunicação).

Por fim, trazemos a fala da historiadora brasileira Mary Del Priore, num programa de televisão<sup>100</sup> que quando perguntada sobre quais seriam os materiais que os futuros historiadores usariam para estudar a nossa época, já que hoje não se faz o uso de cartas e correspondências como em tempos passados, respondeu:

Eu diria que novos documentos. Nós estamos caminhando para uma nova era e a imagem, nesse aspecto, vai ser fundamental. Um documento como a queda das torres gêmeas, é um documento histórico que vai ficar para sempre. Então a fotografia, a imagem, o cinema, programas de televisão. Daí a importância de darmos qualidade para essa programação. É fundamental que se passe a ver isso como o repositório de uma memória de um tempo, o repositório de uma história, de um momento histórico. Acho que é preciso um comprometimento maior daquelas pessoas que lidam com imagem, que lidam com comunicação, no sentido de dar mais qualidade. Eu acho que o brasileiro merece mais qualidade.

---

<sup>100</sup> PROGRAMA COM BIAL. Rio de Janeiro: GNT, 09 out. 2016.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

4ª CÚPULA MUNDIAL DE MÍDIA PARA CRIANÇAS E ADOLESCENTES. Entrevistas: Fábio Junqueira. Disponível em: <[http://www.riosummit2004.com.br/entrevista.asp?id\\_noticias=1157&idioma=por&forum=+](http://www.riosummit2004.com.br/entrevista.asp?id_noticias=1157&idioma=por&forum=+)>.

75% dos telespectadores apoiam controle sobre TV, revela Datafolha. *Folha de S. Paulo*, São Paulo. 09 nov 1997. Disponível em: <[http://www1.folha.uol.com.br/fsp/1997/11/09/tv\\_folha/18.html](http://www1.folha.uol.com.br/fsp/1997/11/09/tv_folha/18.html)>.

AGÊNCIA DE NOTÍCIAS DOS DIREITOS DA INFÂNCIA. *Mídia e Políticas Públicas de Comunicação*. Brasília, 2007.

AMARAL, Roberto. A (des) ordem constitucional-administrativa e a disciplina da radiodifusão: análise e (alguma prospectiva). In: *Comunicação e Política: o enredo eleitoral*. Rio de Janeiro: Cebela.

ARANHA, Márcio Iorio. Comentário ao artigo 221. In: CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W.; STRECK, Lenio L. (coords.). *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013.

BARBOSA, Beatriz Costa. *Violações de direitos humanos e regulação de conteúdo na TV: Brasil em perspectiva comparada com França e Reino Unido*. 2013. (Mestrado em Gestão e Políticas Públicas) – Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2013.

BARROSO, Luís Roberto. *Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo*. São Paulo: Saraiva, 2009.

\_\_\_\_\_. Liberdade de expressão, censura e controle da programação de televisão na Constituição de 1988. In: *Temas de direito constitucional*. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*. Trad. Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Campus, 2001.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*, de 5 de outubro de 1988.

\_\_\_\_\_. Decreto-lei n. 200, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências.

\_\_\_\_\_. Lei n. 4117/1962. Institui o Código Brasileiro de Telecomunicações.

\_\_\_\_\_. Lei n. 8987/95. Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências.

BRASIL. Ministério das Comunicações. Institucional. Disponível em: <<http://www.mc.gov.br/institucional>>.

\_\_\_\_\_. Regimento Interno da Secretaria de Serviços de Comunicação Eletrônica. Brasília. 2012.

\_\_\_\_\_. Regimento Interno da Secretaria de Serviços de Comunicação Eletrônica. Brasília. 2012.

BRASIL. Projeto de Lei da ANCINAV. Disponível em: <<http://www.danielherz.com.br/system/files/acervo/TV+a+Cabo/ANCINAV/Projeto+de+lei+n.+de+2004.pdf>>

BUCCI, Eugênio. Às Voltas com o Método: A crítica de televisão. In: BUCCI, Eugênio; KEHL, Maria Rita. *Videologias: ensaios sobre televisão*. São Paulo: Boitempo, 2004.

CEOLIN, Adriano. Dilma afirma que único controle da mídia é "o controle remoto". *IG*, Brasília, 21 jul. 2010. Disponível em: <<http://ultimosegundo.ig.com.br/eleicoes/dilma-afirma-que-unico-controle-da-midia-e-o-controle-remoto/n1237724826114.html>>.

COUTO, Reinaldo. *Curso de direito administrativo*. 2ª ed. – São Paulo: Saraiva, 2/2015. p. 398.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 28ª ed. – São Paulo: Atlas, 2015.

FARACO, Alexandre Ditzel. Controle da qualidade da radiodifusão: mecanismos de aplicação do artigo 221, IV, da Constituição Federal. *Revista de Direito Público da Economia*, Belo Horizonte, v. 4, n. 14, p. 4, abr. 2006.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. *Dicionário da Língua Portuguesa*. 5ª ed. – Curitiba: Positivo, 2010

GRAU, Eros Roberto. *A ordem econômica na Constituição de 1988*. 11.ed. São Paulo: Malheiros, 2006

GUARESCHI, Pedrinho A. *Mídia, educação e cidadania: tudo o que você deve saber sobre mídia*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2005.

HERZ, Daniel. *A história da radiodifusão no Brasil*. 1977. Dissertação (Jornalismo) - Universidade do Vale do Rio dos Sinos, Porto Alegre, 1977.

IBGE. Coordenação de Trabalho e Rendimento. *Acesso à internet e à televisão e posse de telefone móvel celular para uso pessoal: 2014*. Rio de Janeiro: IBGE, 2016.

JAMBEIRO, Othon. *A TV no Brasil do século XX*. Salvador: EDUFBA, 2001.

JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de Direito Administrativo*. 11ª ed. rev. atual. e ampl. – São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015. p. 725.

\_\_\_\_\_. *Teoria geral das concessões de serviço público*.

LIMA, Venício A. de. *Liberdade de Expressão x Liberdade de Imprensa: Direito à Comunicação e Democracia*. 2ª ed. rev. e ampl. – São Paulo: Publisher Brasil, 2012.

\_\_\_\_\_. *Regulação das comunicações: história, poder e direitos*. São Paulo: Paulus, 2011.

LOPES, Pedro. *Em um mês, Rádio e TV no Brasil cometeram mais de 8 mil violações a direitos humanos*. Mídia Ninja, São Paulo, 26 set 2016. Disponível em: <<https://ninja.oximity.com/article/Em-um-mês-Rádio-e-TV-no-Bras-1>>.

LOPES, Vera Maria de Oliveira Nusdeo. Da concessão e exploração de radiodifusão. In: VERRI JR., Armando (coord.). *Licitação e Contratos Administrativos*. São Paulo: Revista dos Tribunais, cap. XVIII.

MACHADO, Jónatas E. M. *Liberdade de Expressão: dimensões constitucionais da esfera pública no sistema social*. Coimbra: Coimbra Editora, 2002.

MANCUSO, Rodolfo de Camargo. *Interesse difuso à programação televisiva de boa qualidade e sua tutela jurisdicional*. Revista dos Tribunais, São Paulo, vol. 705, p. 50-62, jul.1994.

MARTINS, Ives Gandra da Silva. *Comentários à Constituição do Brasil*. Vol. 8. São Paulo: Saraiva, 1988.

MATTOS, Laura. Governo negocia novas regras para a programação; TVs falam em censura. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 05 set. 2004. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/ilustrad/fq0509200412.htm>>.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Moderno*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1996.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 30ª ed., rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2013.

MENDEL, Toby; SALOMON, Eve. O ambiente regulatório para a radiodifusão: uma pesquisa de melhores práticas para os atores-chave brasileiros. *Série Debates CI Unesco*, Brasília, n.7, fev. 2011.

MORAES, Alexandre de. *Constituição do Brasil interpretada e legislação constitucional*. 7ª ed. São Paulo: Atlas, 2007.

MOREIRA, José Carlos Barbosa. Conferência sobre ação civil pública pronunciada em junho de 1992. STJ - Simpósio sobre a Justiça Federal. *Revista Trimestral de Direito Público*, São Paulo,.

MOROSINI, Fábio. Visões acerca do novo direito da comunicação de massa. *Revista de Direito do Consumidor*, n.50, p.183-187, abr./jun. 2004.

NOHARA, Irene Patrícia. *Direito Administrativo*. 5ª ed. – São Paulo: Atlas, 2015.

NÚMERO de casas com TV supera o das que têm geladeira. *Portal G1*, São Paulo, 21 set. 2012. Disponível em: <http://g1.globo.com/economia/noticia/2012/09/numero-de-casas-com-tv-supera-o-das-que-tem-geladeira.html>.

OFCOM. *UK audience attitudes to the broadcast media 2015*. Londres. 2016. Disponível em: [https://www.ofcom.org.uk/\\_\\_data/assets/pdf\\_file/0026/82682/uk-audience-attitudes-broadcast-media-2016-slides.pdf](https://www.ofcom.org.uk/__data/assets/pdf_file/0026/82682/uk-audience-attitudes-broadcast-media-2016-slides.pdf).

PIERANTI, Octavio Penna; MARTINS, Paulo Emílio Matos. O Código Brasileiro de Telecomunicações e a ação dos empresários. In: *Mídia e políticas públicas de comunicação*. Brasília: ANDI, 2007.

PROGRAMA COM BIAL. Rio de Janeiro: GNT, 09 out. 2016.

SCORSIM, Ericson Meister. A “televisão” vista pelo Direito: o sentido jurídico. *Tribuna do Paraná*, Curitiba, 28 set. 2008 Disponível em: <http://www.tribunapr.com.br/noticias/a-televisao-vista-pelo-direito-o-sentido-juridico/>.

SGRIGNOLLI, Ruth Carolina Rodrigues. *O marco legal da televisão no Brasil: como atender ao imperativo constitucional de liberdade de expressão, finalidades educativas, artísticas, culturais e informativas*. Dissertação de Mestrado (Direito Político e Econômico) - Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2012.

SILVA, José Afonso da. *Aplicabilidade das normas constitucionais*. São Paulo: Malheiros, 2015.



\_\_\_\_\_. Direito Ambiental Constitucional. São Paulo: Malheiros, 1994.

SILVA, Sivaldo Pereira da. Regulação da radiodifusão no Reino Unido. In: *Órgãos reguladores da radiodifusão em 10 países*. São Paulo: Intervezes, 2010.

SILVEIRA, Domingos Sávio Dresch da. *Controle da programação de televisão: limites e possibilidades*. 2000. Dissertação (Mestrado em Direito Processual Civil) – Faculdade de Direito, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2000.

SIMIS, Anita. A legislação sobre as concessões na radiodifusão. *UNIrevista, Local*, vol. 1, n. 3, p. 2. jul. 2006.