

Fiscalização Estatal sobre o conteúdo televisivo: análise dos processos de apuração de infração do Ministério das Comunicações

Supervisión estatal de los contenidos televisivos: análisis de los procedimientos de investigación de infracciones del Ministerio de Comunicaciones

State supervision of television contents: analysis of the Ministry of Communications' infraction investigation processes

Ticianne Maria Perdigão Cabral

Doutora em Comunicação (UFPE) e Mestre em Direito (UFPE).

Contato: ticiperdigao@gmail.com

Submetido: 20.06.2022 - Aprovado: 01.11.2022



Creative Commons



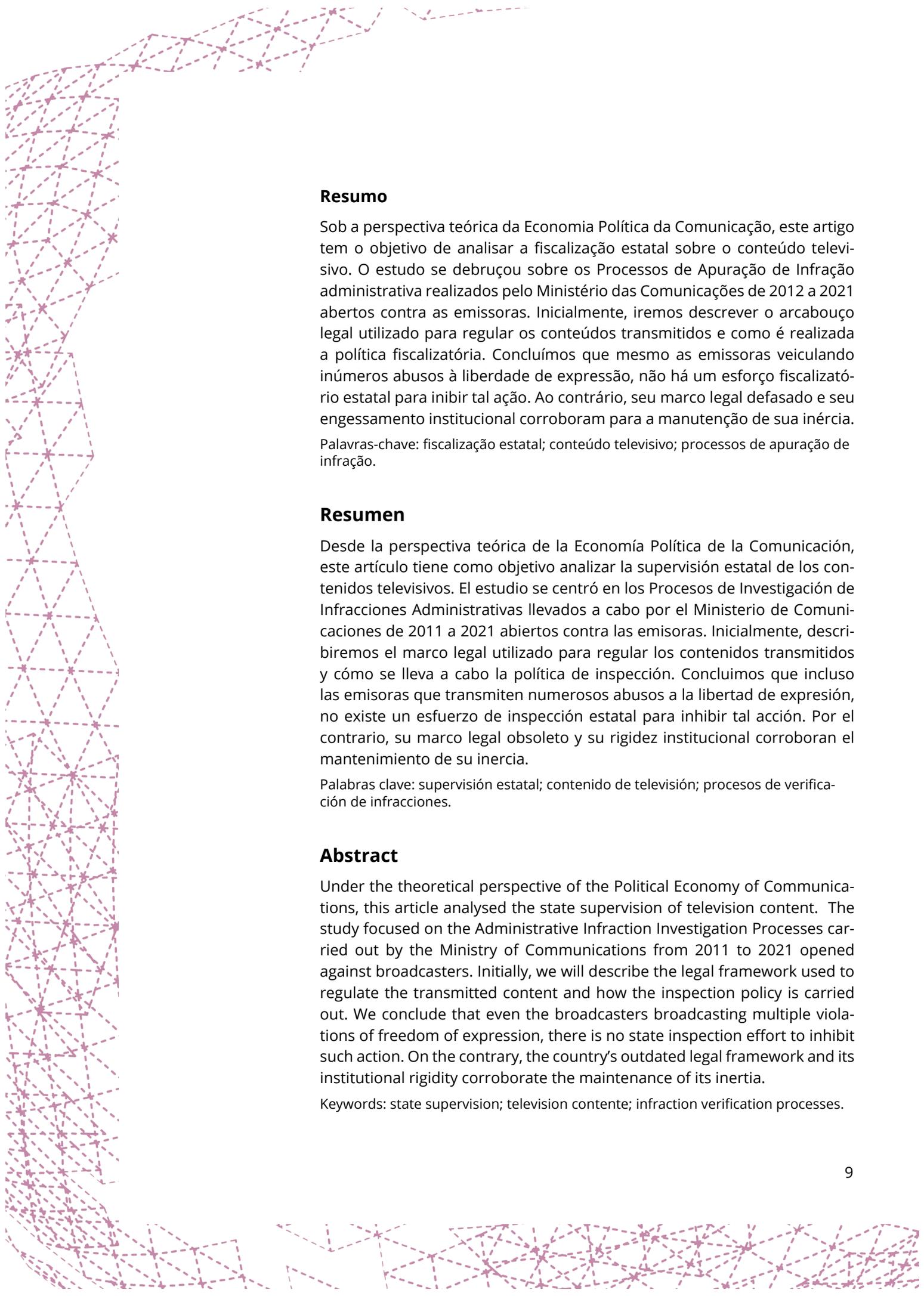
Atribuição



NãoComercial



Compartilhalgal



Resumo

Sob a perspectiva teórica da Economia Política da Comunicação, este artigo tem o objetivo de analisar a fiscalização estatal sobre o conteúdo televisivo. O estudo se debruçou sobre os Processos de Apuração de Infração administrativa realizados pelo Ministério das Comunicações de 2012 a 2021 abertos contra as emissoras. Inicialmente, iremos descrever o arcabouço legal utilizado para regular os conteúdos transmitidos e como é realizada a política fiscalizatória. Concluimos que mesmo as emissoras veiculando inúmeros abusos à liberdade de expressão, não há um esforço fiscalizatório estatal para inibir tal ação. Ao contrário, seu marco legal defasado e seu engessamento institucional corroboram para a manutenção de sua inércia.

Palavras-chave: fiscalização estatal; conteúdo televisivo; processos de apuração de infração.

Resumen

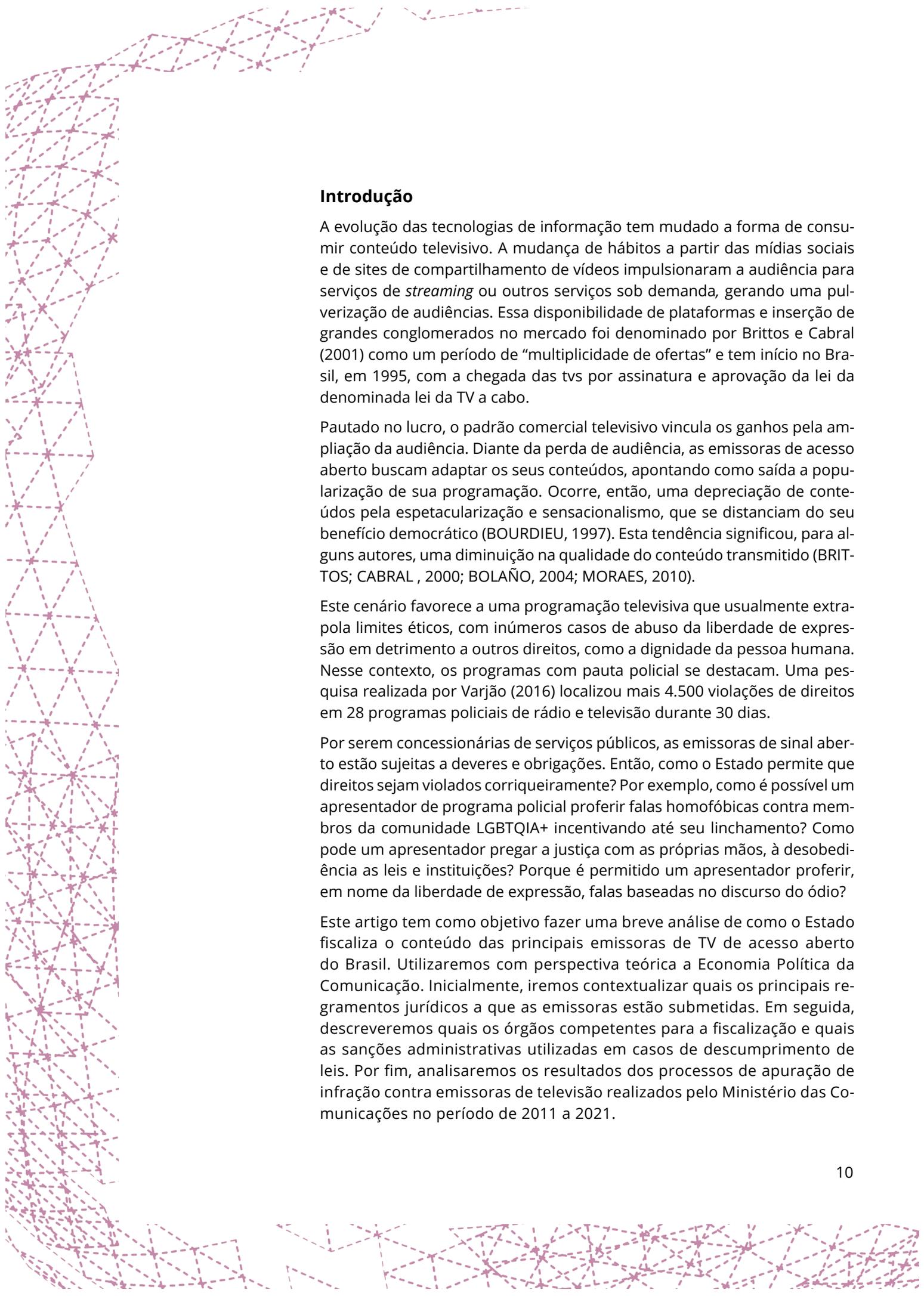
Desde la perspectiva teórica de la Economía Política de la Comunicación, este artículo tiene como objetivo analizar la supervisión estatal de los contenidos televisivos. El estudio se centró en los Procesos de Investigación de Infracciones Administrativas llevados a cabo por el Ministerio de Comunicaciones de 2011 a 2021 abiertos contra las emisoras. Inicialmente, describiremos el marco legal utilizado para regular los contenidos transmitidos y cómo se lleva a cabo la política de inspección. Concluimos que incluso las emisoras que transmiten numerosos abusos a la libertad de expresión, no existe un esfuerzo de inspección estatal para inhibir tal acción. Por el contrario, su marco legal obsoleto y su rigidez institucional corroboran el mantenimiento de su inercia.

Palabras clave: supervisión estatal; contenido de televisión; procesos de verificación de infracciones.

Abstract

Under the theoretical perspective of the Political Economy of Communications, this article analysed the state supervision of television content. The study focused on the Administrative Infraction Investigation Processes carried out by the Ministry of Communications from 2011 to 2021 opened against broadcasters. Initially, we will describe the legal framework used to regulate the transmitted content and how the inspection policy is carried out. We conclude that even the broadcasters broadcasting multiple violations of freedom of expression, there is no state inspection effort to inhibit such action. On the contrary, the country's outdated legal framework and its institutional rigidity corroborate the maintenance of its inertia.

Keywords: state supervision; television content; infraction verification processes.



Introdução

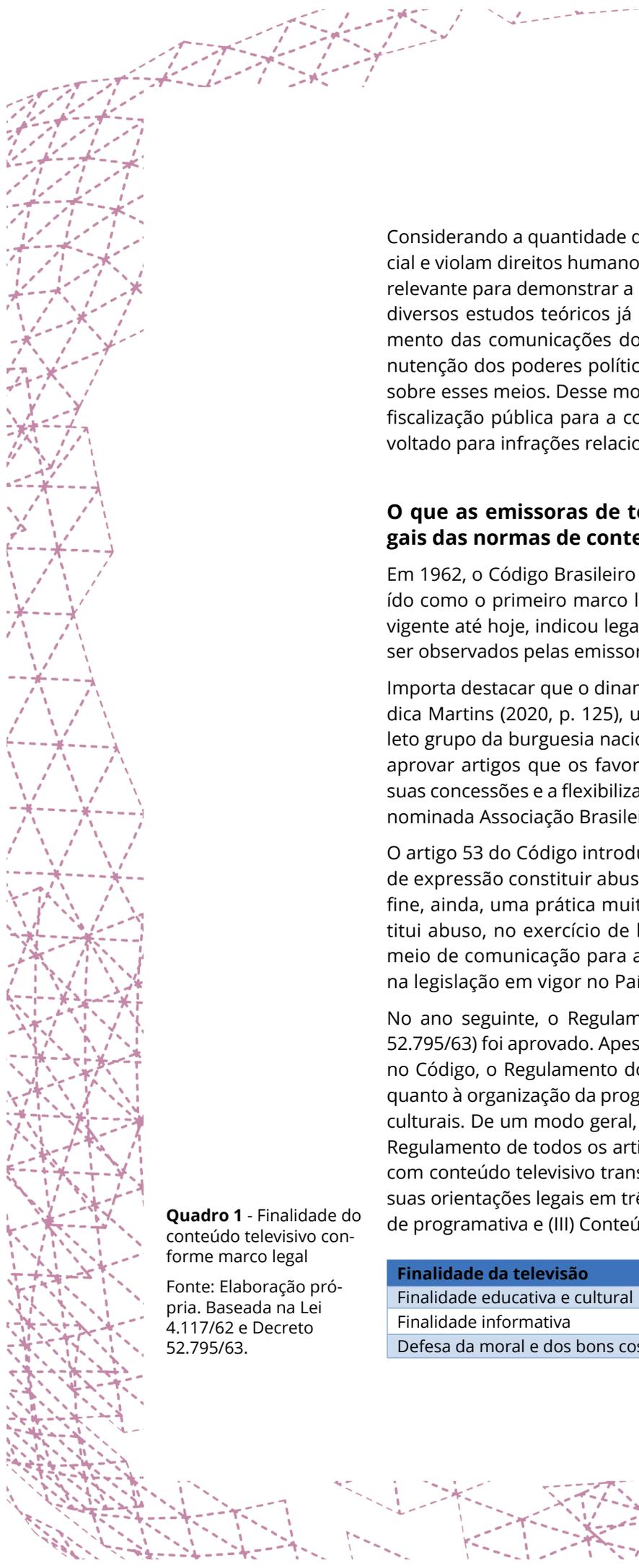
A evolução das tecnologias de informação tem mudado a forma de consumir conteúdo televisivo. A mudança de hábitos a partir das mídias sociais e de sites de compartilhamento de vídeos impulsionaram a audiência para serviços de *streaming* ou outros serviços sob demanda, gerando uma pulverização de audiências. Essa disponibilidade de plataformas e inserção de grandes conglomerados no mercado foi denominado por Brittos e Cabral (2001) como um período de “multiplicidade de ofertas” e tem início no Brasil, em 1995, com a chegada das tvs por assinatura e aprovação da lei da denominada lei da TV a cabo.

Pautado no lucro, o padrão comercial televisivo vincula os ganhos pela ampliação da audiência. Diante da perda de audiência, as emissoras de acesso aberto buscam adaptar os seus conteúdos, apontando como saída a popularização de sua programação. Ocorre, então, uma depreciação de conteúdos pela espetacularização e sensacionalismo, que se distanciam do seu benefício democrático (BOURDIEU, 1997). Esta tendência significou, para alguns autores, uma diminuição na qualidade do conteúdo transmitido (BRITTOS; CABRAL, 2000; BOLAÑO, 2004; MORAES, 2010).

Este cenário favorece a uma programação televisiva que usualmente extrapola limites éticos, com inúmeros casos de abuso da liberdade de expressão em detrimento a outros direitos, como a dignidade da pessoa humana. Nesse contexto, os programas com pauta policial se destacam. Uma pesquisa realizada por Varjão (2016) localizou mais 4.500 violações de direitos em 28 programas policiais de rádio e televisão durante 30 dias.

Por serem concessionárias de serviços públicos, as emissoras de sinal aberto estão sujeitas a deveres e obrigações. Então, como o Estado permite que direitos sejam violados corriqueiramente? Por exemplo, como é possível um apresentador de programa policial proferir falas homofóbicas contra membros da comunidade LGBTQIA+ incentivando até seu linchamento? Como pode um apresentador pregar a justiça com as próprias mãos, à desobediência as leis e instituições? Porque é permitido um apresentador proferir, em nome da liberdade de expressão, falas baseadas no discurso do ódio?

Este artigo tem como objetivo fazer uma breve análise de como o Estado fiscaliza o conteúdo das principais emissoras de TV de acesso aberto do Brasil. Utilizaremos com perspectiva teórica a Economia Política da Comunicação. Inicialmente, iremos contextualizar quais os principais regramentos jurídicos a que as emissoras estão submetidas. Em seguida, descreveremos quais os órgãos competentes para a fiscalização e quais as sanções administrativas utilizadas em casos de descumprimento de leis. Por fim, analisaremos os resultados dos processos de apuração de infração contra emissoras de televisão realizados pelo Ministério das Comunicações no período de 2011 a 2021.



Considerando a quantidade de programação que produz discriminação social e violam direitos humanos, um debate com dados empíricos mostra-se relevante para demonstrar a inoperância estatal de forma clara, reiterando diversos estudos teóricos já produzidos na área que indicam o distanciamento das comunicações do seu viés democrático em detrimento à manutenção dos poderes políticos e econômicos historicamente constituídos sobre esses meios. Desse modo, concluímos que diante dos resultados, há fiscalização pública para a comunicação no Brasil, mas seu esforço não é voltado para infrações relacionadas ao conteúdo.

O que as emissoras de televisão podem transmitir? Limites legais das normas de conteúdo no Brasil

Em 1962, o Código Brasileiro de Telecomunicação (Lei 4.117/62) foi instituído como o primeiro marco legal do setor de radiodifusão. O documento, vigente até hoje, indicou legalmente parâmetros de conteúdos que devem ser observados pelas emissoras.

Importa destacar que o dinamismo de sua aprovação consolidou, como indica Martins (2020, p. 125), uma lógica de inserção e influência de um seleto grupo da burguesia nacional. Na ocasião, empresários uniram-se para aprovar artigos que os favoreciam, tais como o aumento de prazos para suas concessões e a flexibilização de penalidades. Tal lobby inaugurou a denominada Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e Televisão (Abert).

O artigo 53 do Código introduziu a dinâmica do uso indevido da liberdade de expressão constituir abuso do direito, impondo limites. O artigo 53 define, ainda, uma prática muito utilizada pelos programas policiais: “Constitui abuso, no exercício de liberdade da radiodifusão, o emprego desse meio de comunicação para a prática de crime ou contravenção previstos na legislação em vigor no País”.

No ano seguinte, o Regulamento dos Serviços de Radiodifusão (Decreto 52.795/63) foi aprovado. Apesar de repetir muitas orientações estabelecidas no Código, o Regulamento dos Serviços de Radiodifusão é mais detalhista quanto à organização da programação e estabelece finalidades educativas e culturais. De um modo geral, após uma análise tanto do Código quanto do Regulamento de todos os artigos que se relacionam, de forma abrangente, com conteúdo televisivo transmitido, esses dois documentos direcionamos suas orientações legais em três eixos (I) Finalidades; (II) Organização da grade programativa e (III) Conteúdo passíveis de sanção administrativa.

Quadro 1 - Finalidade do conteúdo televisivo conforme marco legal

Fonte: Elaboração própria. Baseada na Lei 4.117/62 e Decreto 52.795/63.

Finalidade da televisão

Finalidade educativa e cultural
Finalidade informativa
Defesa da moral e dos bons costumes

1 Após pressão política e social, a Lei de Segurança Nacional foi revogada em 2021. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2021/09/02/sancionada-a-revogacao-da-lei-de-seguranca-nacional-artigo-contra-diseminacao-de-fake-news-e-vetado>. Acesso em: 28 maio 2022.

Conforme quadro acima, o propósito da existência da radiodifusão enquanto concessão pública consiste em difundir educação, cultura, informação e proteger a moral da sociedade. No entanto, sua finalidade está equidistante de um sentido de comunicação pluralista e democrática, com conteúdo compatíveis com os valores e princípios éticos e morais existentes na sociedade atual.

A finalidade educativa e cultural relaciona-se aos objetivos estatais desde a chegada dos meios de comunicação ao Brasil. Na época, esses canais serviram como um instrumento à integração nacional e valorização do nacionalismo. Para Salvadori (2010, p. 182), a intenção de finalidade educativa na instauração das leis de radiodifusão no país já nasceu frustrada. Analisando as rádios ao longo das décadas de 30 e 40, a autora indica que os programas radiofônicos eram de auditórios, de humor, de calouros, distanciando-se de um ideal educativo legal. Esse perfil de programas influenciou diretamente na programação televisiva e, conseqüentemente, na sua orientação programativa.

Atravessados pela Ditadura Militar, tanto o Código Brasileiro de Telecomunicação quanto o Regulamento dos Serviços de Radiodifusão, carregam um espírito moralizador. Na época, a doutrina da Segurança Nacional forjou a direção moral do Estado como justificativa ideológica contra a ameaça representada pelos comunistas. Os dois documentos legais repercutem, portanto, esse direcionamento. Na época, a censura já estava demarcada. Capparelli (1982) diz que o objetivo do Estado com a censura consistia no domínio no campo das representações ou dos símbolos, pois o campo das ações já era limitado pela lei.

No campo simbólico e político, a cultura militar relacionada à ética, disciplina e a defesa dos valores conservadores ainda repercute e foi fundamental para eleger o novo presidente (SOLANO, 2018). O poder executivo também fez uso da Lei de Segurança Nacional para ameaçar jornalistas e, em todo o Brasil e o número de inquéritos com base na lei aumentaram a partir de 2019¹.

Com a redemocratização, a Constituição Federal de 1988 trouxe o capítulo da Comunicação Social com princípios e preferência às finalidades educativas, artísticas, culturais e informativas. Já a preservação da “moral e dos bons costumes” é substituída pelo respeito aos valores éticos e sociais veiculados (art. 221, I e II, CF-88).

Quadro 2 - Diretrizes de organização da grade programativa

Fonte: Elaboração própria. Baseada na Lei 4.117/62 e Decreto 52.795/63.

Organização da grade programativa

Descumprir a finalidade informativa, não destinando um mínimo de 5% (cinco por cento) de seu tempo para transmissão de serviço.

Limitar ao máximo de 25% (vinte e cinco por cento) do horário da sua programação diária o tempo destinado à publicidade comercial.

Retransmitir divulgação oficial dos atos dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário de acordo com as exigências legais. Exemplos: Propaganda eleitoral gratuita e pronunciamentos oficiais.

Quadro 3 - Parâmetro utilizados para proibições de conteúdo passíveis de sanção administrativa

Fonte: Elaboração própria, baseada na Lei 4.117/62, Decreto 52.795/63.

Conteúdos passíveis de sanção administrativa

Incitar a desobediência às leis ou às decisões judiciais.

Divulgar segredos de Estado ou assuntos que prejudiquem a defesa nacional.

Ultrajar a honra nacional.

Fazer propaganda de guerra ou de processos violentos para subverter a ordem política ou social.

Promover campanha discriminatória de classe, cor, raça ou religião.

Insuflar a rebeldia ou a indisciplina nas Forças Armadas ou das organizações de segurança pública

Comprometer as relações internacionais do País.

Ofender a moral familiar ou pública ou os bons costumes.

Caluniar, injuriar ou difamar os Poderes Legislativo, Executivo ou Judiciário ou os respectivos membros.

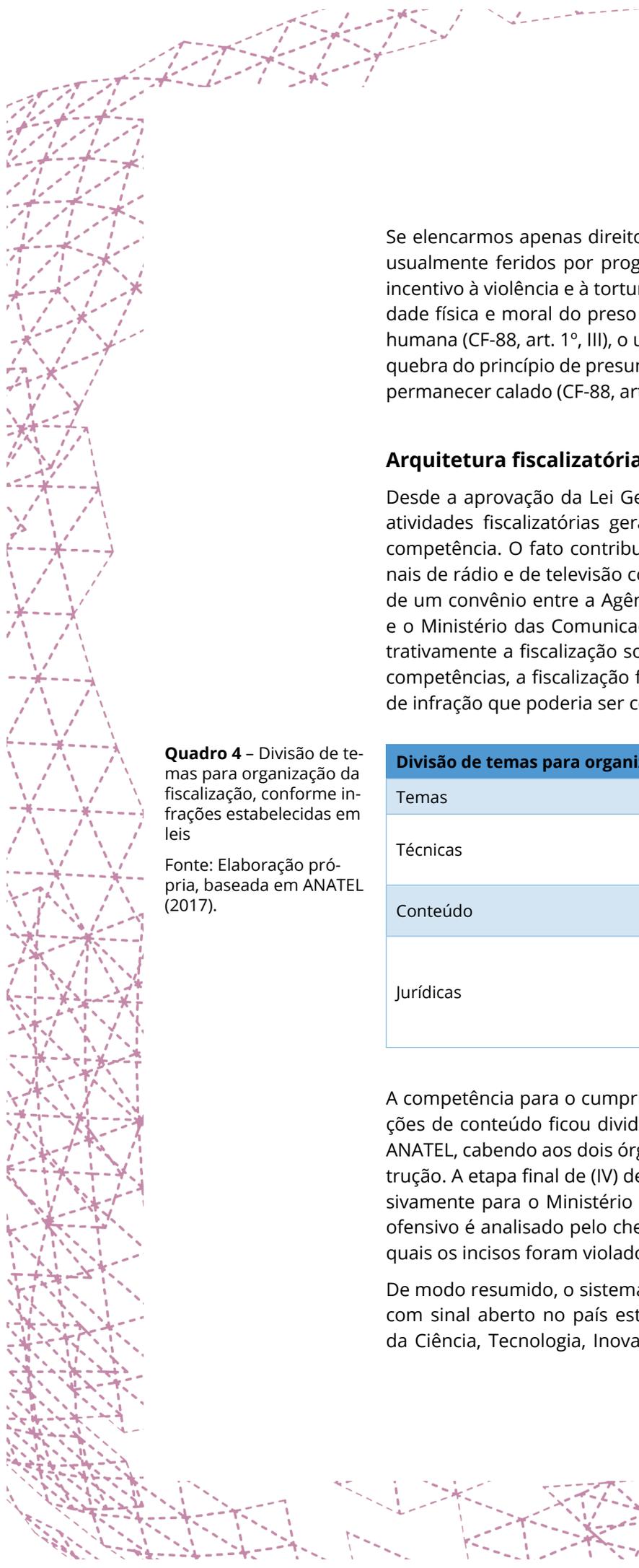
Veicular notícias falsas que representem perigo para a ordem pública, econômica ou social.

Colaborar na prática de rebeldia, desordem ou manifestações proibidas.

Criar situação da qual resulte perigo de morte.

Não transmitir programas que atentem contra o sentimento público, expondo pessoas a situações que, de alguma forma, redundem em constrangimento, ainda que seu objetivo seja jornalístico.

Além da defesa da moral e da soberania do Estado, os limites de conteúdos abordados pelo Código e Regulamento trazem proibições de veiculação de notícias falsas; de não constranger ou submeter pessoas a discriminação, de criar situação da qual resulte perigo de morte e de incitar a desobediência às leis ou às decisões judiciais. Se trazidos para a realidade democrática atual, essas orientações são as únicas que podem ser utilizadas. Apesar do estímulo ao linchamento e do incentivo à justiça com as próprias mãos serem usuais nas pautas dos programas policiais, por exemplo, a proibição de criar situação da qual gere perigo de morte ganhou uma nova dinâmica com a pandemia de COVID-19. A divulgação de notícias falsas e a postura negacionista de alguns apresentadores contra as medidas de distanciamento social e o uso de máscaras colocaram em risco à população. Neste sentido, de forma objetiva, o Código Brasileiro de Telecomunicação (Lei 4.117/62) e o Regulamento dos Serviços de Radiodifusão (Decreto 52.795/63) definem os abusos no exercício da radiodifusão. Apesar de inúmeras leis, incluindo a Constituição Federal, que podem servir como fundamento legal para responsabilizar emissoras quando estas violarem direitos fundamentais do público, administrativamente, o Estado somente utiliza esses dois referenciais legais.



Se elencarmos apenas direitos trazidos na Constituição Federal e que são usualmente feridos por programas policiais, por exemplo, localizamos: o incentivo à violência e à tortura (CF-88, art. 5º, XLIII), o desrespeito à integridade física e moral do preso (CF-88, art. 5º, XLIX) e à dignidade da pessoa humana (CF-88, art. 1º, III), o uso indevido das imagens (CF-88, art. 5º, X) e a quebra do princípio de presunção de inocência (CF-88, art. LVII), o direito de permanecer calado (CF-88, art. 5º, LXIII) e o direito à honra (CF-88, art. 5º, X).

Arquitetura fiscalizatória do setor de comunicação

Desde a aprovação da Lei Geral de Telecomunicações, em 1995, algumas atividades fiscalizatórias geraram divergências acerca de quem cabia a competência. O fato contribuiu para a inércia na fiscalização sobre os canais de rádio e de televisão com acesso aberto. Somente em 2011, a partir de um convênio entre a Agência Nacional de Telecomunicações, (ANATEL) e o Ministério das Comunicações é que se começou a organizar administrativamente a fiscalização sobre o conteúdo no Brasil. Na distribuição de competências, a fiscalização ficou dividida em três temas, conforme o tipo de infração que poderia ser cometido pelas empresas.

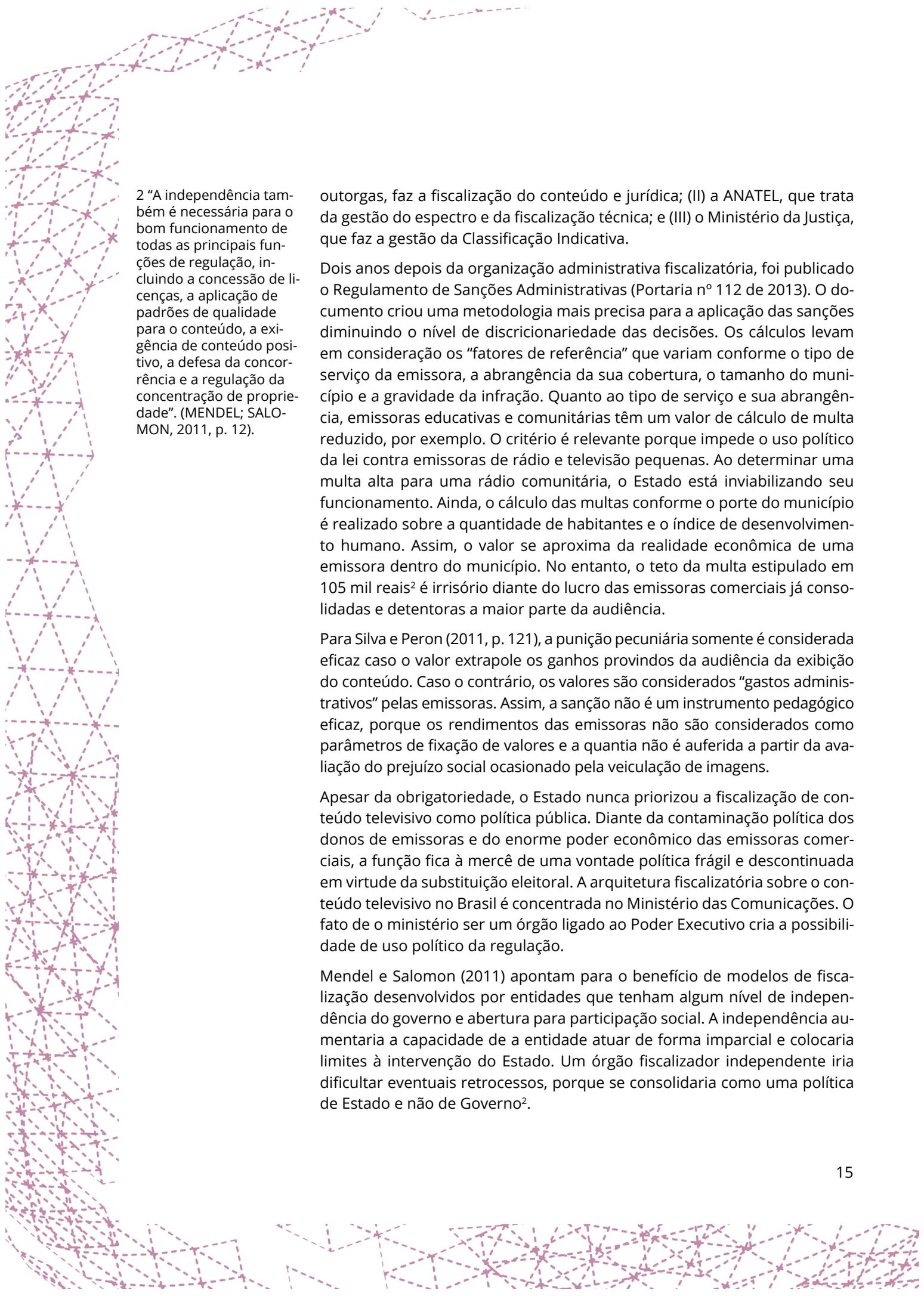
Quadro 4 – Divisão de temas para organização da fiscalização, conforme infrações estabelecidas em leis

Fonte: Elaboração própria, baseada em ANATEL (2017).

Divisão de temas para organização fiscalizatória	
Temas	Descrição
Técnicas	Relacionadas ao uso do espectro de radiofrequências e a certificação de equipamentos.
Conteúdo	Relativas ao conteúdo da programação e recursos de acessibilidade.
Jurídicas	Referem-se a questões societárias das entidades, envolvendo, pois, irregularidades nos contratos sociais e relativas à exploração dos serviços sem outorga.

A competência para o cumprimento das etapas especificamente das infrações de conteúdo ficou dividida entre o Ministério das Comunicações e a ANATEL, cabendo aos dois órgãos a (I) fiscalização, (II) instauração e (III) instrução. A etapa final de (IV) decisão do processo administrativo ficou exclusivamente para o Ministério das Comunicações. O conteúdo considerado ofensivo é analisado pelo chefe da Secretaria de Radiodifusão, que decide quais os incisos foram violados e a sanção a ser aplicada.

De modo resumido, o sistema regulatório para radiodifusão das televisões com sinal aberto no país está dividido em quatro atores: (I) o Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações (MCTIC), que avalia as



2 “A independência também é necessária para o bom funcionamento de todas as principais funções de regulação, incluindo a concessão de licenças, a aplicação de padrões de qualidade para o conteúdo, a exigência de conteúdo positivo, a defesa da concorrência e a regulação da concentração de propriedade”. (MENDEL; SALOMON, 2011, p. 12).

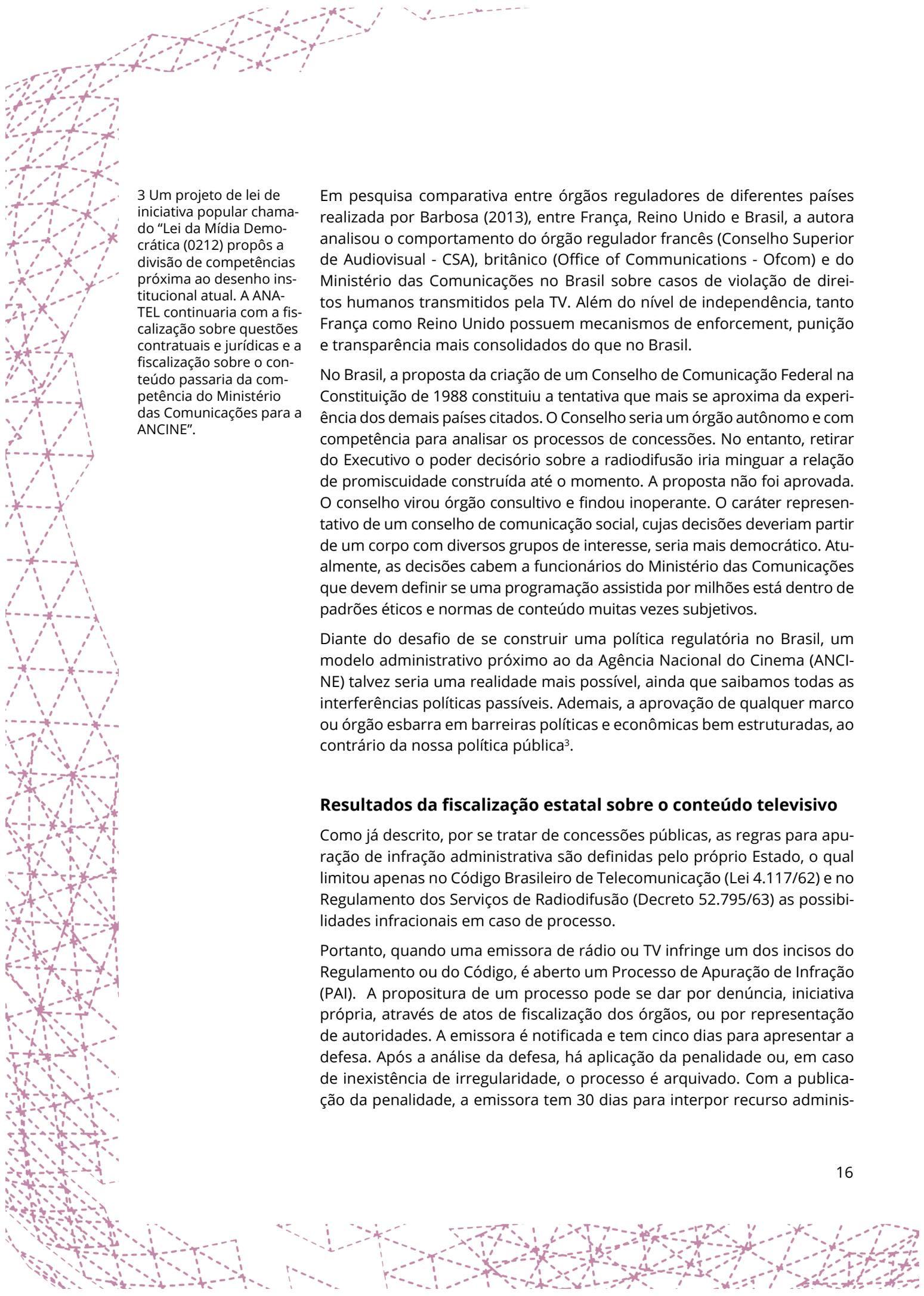
outorgas, faz a fiscalização do conteúdo e jurídica; (II) a ANATEL, que trata da gestão do espectro e da fiscalização técnica; e (III) o Ministério da Justiça, que faz a gestão da Classificação Indicativa.

Dois anos depois da organização administrativa fiscalizatória, foi publicado o Regulamento de Sanções Administrativas (Portaria nº 112 de 2013). O documento criou uma metodologia mais precisa para a aplicação das sanções diminuindo o nível de discricionariedade das decisões. Os cálculos levam em consideração os “fatores de referência” que variam conforme o tipo de serviço da emissora, a abrangência da sua cobertura, o tamanho do município e a gravidade da infração. Quanto ao tipo de serviço e sua abrangência, emissoras educativas e comunitárias têm um valor de cálculo de multa reduzido, por exemplo. O critério é relevante porque impede o uso político da lei contra emissoras de rádio e televisão pequenas. Ao determinar uma multa alta para uma rádio comunitária, o Estado está inviabilizando seu funcionamento. Ainda, o cálculo das multas conforme o porte do município é realizado sobre a quantidade de habitantes e o índice de desenvolvimento humano. Assim, o valor se aproxima da realidade econômica de uma emissora dentro do município. No entanto, o teto da multa estipulado em 105 mil reais² é irrisório diante do lucro das emissoras comerciais já consolidadas e detentoras a maior parte da audiência.

Para Silva e Peron (2011, p. 121), a punição pecuniária somente é considerada eficaz caso o valor extrapole os ganhos provindos da audiência da exibição do conteúdo. Caso o contrário, os valores são considerados “gastos administrativos” pelas emissoras. Assim, a sanção não é um instrumento pedagógico eficaz, porque os rendimentos das emissoras não são considerados como parâmetros de fixação de valores e a quantia não é auferida a partir da avaliação do prejuízo social ocasionado pela veiculação de imagens.

Apesar da obrigatoriedade, o Estado nunca priorizou a fiscalização de conteúdo televisivo como política pública. Diante da contaminação política dos donos de emissoras e do enorme poder econômico das emissoras comerciais, a função fica à mercê de uma vontade política frágil e descontinuada em virtude da substituição eleitoral. A arquitetura fiscalizatória sobre o conteúdo televisivo no Brasil é concentrada no Ministério das Comunicações. O fato de o ministério ser um órgão ligado ao Poder Executivo cria a possibilidade de uso político da regulação.

Mendel e Salomon (2011) apontam para o benefício de modelos de fiscalização desenvolvidos por entidades que tenham algum nível de independência do governo e abertura para participação social. A independência aumentaria a capacidade de a entidade atuar de forma imparcial e colocaria limites à intervenção do Estado. Um órgão fiscalizador independente iria dificultar eventuais retrocessos, porque se consolidaria como uma política de Estado e não de Governo².



3 Um projeto de lei de iniciativa popular chamado “Lei da Mídia Democrática (0212) propôs a divisão de competências próxima ao desenho institucional atual. A ANATEL continuaria com a fiscalização sobre questões contratuais e jurídicas e a fiscalização sobre o conteúdo passaria da competência do Ministério das Comunicações para a ANCINE”.

Em pesquisa comparativa entre órgãos reguladores de diferentes países realizada por Barbosa (2013), entre França, Reino Unido e Brasil, a autora analisou o comportamento do órgão regulador francês (Conselho Superior de Audiovisual - CSA), britânico (Office of Communications - Ofcom) e do Ministério das Comunicações no Brasil sobre casos de violação de direitos humanos transmitidos pela TV. Além do nível de independência, tanto França como Reino Unido possuem mecanismos de enforcement, punição e transparência mais consolidados do que no Brasil.

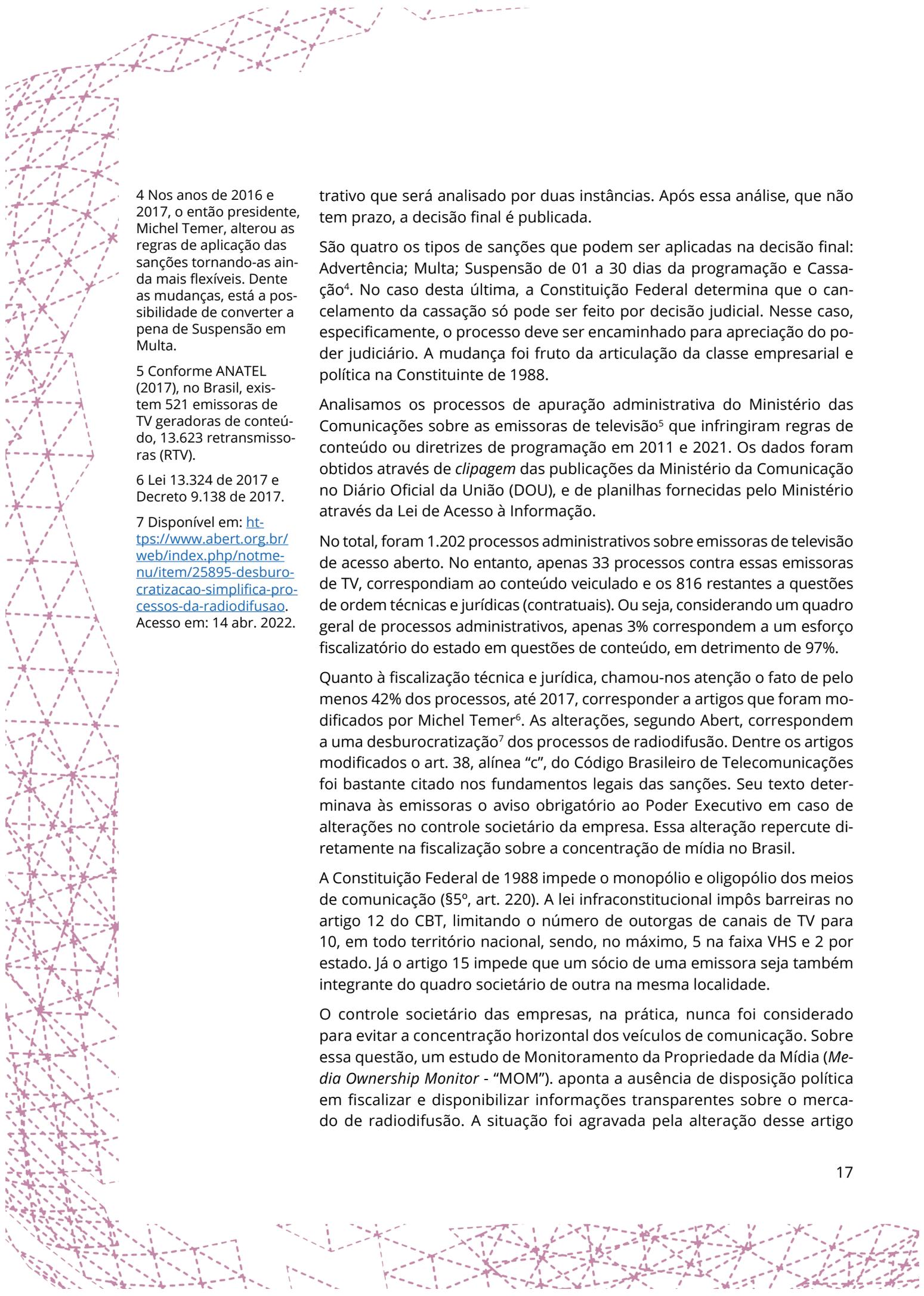
No Brasil, a proposta da criação de um Conselho de Comunicação Federal na Constituição de 1988 constituiu a tentativa que mais se aproxima da experiência dos demais países citados. O Conselho seria um órgão autônomo e com competência para analisar os processos de concessões. No entanto, retirar do Executivo o poder decisório sobre a radiodifusão iria minguar a relação de promiscuidade construída até o momento. A proposta não foi aprovada. O conselho virou órgão consultivo e findou inoperante. O caráter representativo de um conselho de comunicação social, cujas decisões deveriam partir de um corpo com diversos grupos de interesse, seria mais democrático. Atualmente, as decisões cabem a funcionários do Ministério das Comunicações que devem definir se uma programação assistida por milhões está dentro de padrões éticos e normas de conteúdo muitas vezes subjetivos.

Diante do desafio de se construir uma política regulatória no Brasil, um modelo administrativo próximo ao da Agência Nacional do Cinema (ANCINE) talvez seria uma realidade mais possível, ainda que saibamos todas as interferências políticas passíveis. Ademais, a aprovação de qualquer marco ou órgão esbarra em barreiras políticas e econômicas bem estruturadas, ao contrário da nossa política pública³.

Resultados da fiscalização estatal sobre o conteúdo televisivo

Como já descrito, por se tratar de concessões públicas, as regras para apuração de infração administrativa são definidas pelo próprio Estado, o qual limitou apenas no Código Brasileiro de Telecomunicação (Lei 4.117/62) e no Regulamento dos Serviços de Radiodifusão (Decreto 52.795/63) as possibilidades infracionais em caso de processo.

Portanto, quando uma emissora de rádio ou TV infringe um dos incisos do Regulamento ou do Código, é aberto um Processo de Apuração de Infração (PAI). A propositura de um processo pode se dar por denúncia, iniciativa própria, através de atos de fiscalização dos órgãos, ou por representação de autoridades. A emissora é notificada e tem cinco dias para apresentar a defesa. Após a análise da defesa, há aplicação da penalidade ou, em caso de inexistência de irregularidade, o processo é arquivado. Com a publicação da penalidade, a emissora tem 30 dias para interpor recurso adminis-



4 Nos anos de 2016 e 2017, o então presidente, Michel Temer, alterou as regras de aplicação das sanções tornando-as ainda mais flexíveis. Dentre as mudanças, está a possibilidade de converter a pena de Suspensão em Multa.

5 Conforme ANATEL (2017), no Brasil, existem 521 emissoras de TV geradoras de conteúdo, 13.623 retransmissoras (RTV).

6 Lei 13.324 de 2017 e Decreto 9.138 de 2017.

7 Disponível em: <https://www.abert.org.br/web/index.php/notme-nu/item/25895-desburocratizacao-simplifica-processos-da-radiodifusao>. Acesso em: 14 abr. 2022.

trativo que será analisado por duas instâncias. Após essa análise, que não tem prazo, a decisão final é publicada.

São quatro os tipos de sanções que podem ser aplicadas na decisão final: Advertência; Multa; Suspensão de 01 a 30 dias da programação e Cassação⁴. No caso desta última, a Constituição Federal determina que o cancelamento da cassação só pode ser feito por decisão judicial. Nesse caso, especificamente, o processo deve ser encaminhado para apreciação do poder judiciário. A mudança foi fruto da articulação da classe empresarial e política na Constituinte de 1988.

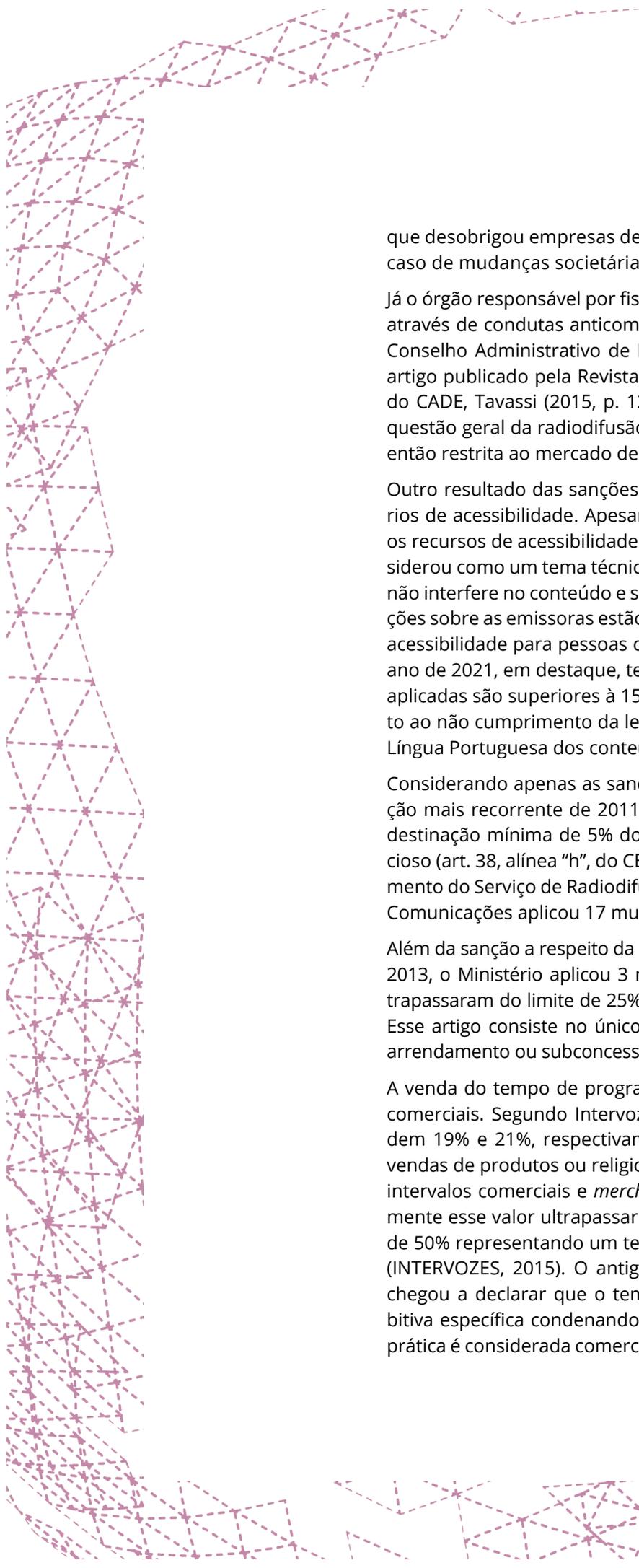
Analizamos os processos de apuração administrativa do Ministério das Comunicações sobre as emissoras de televisão⁵ que infringiram regras de conteúdo ou diretrizes de programação em 2011 e 2021. Os dados foram obtidos através de *clipagem* das publicações da Ministério da Comunicação no Diário Oficial da União (DOU), e de planilhas fornecidas pelo Ministério através da Lei de Acesso à Informação.

No total, foram 1.202 processos administrativos sobre emissoras de televisão de acesso aberto. No entanto, apenas 33 processos contra essas emissoras de TV, correspondiam ao conteúdo veiculado e os 816 restantes a questões de ordem técnicas e jurídicas (contratuais). Ou seja, considerando um quadro geral de processos administrativos, apenas 3% correspondem a um esforço fiscalizatório do estado em questões de conteúdo, em detrimento de 97%.

Quanto à fiscalização técnica e jurídica, chamou-nos atenção o fato de pelo menos 42% dos processos, até 2017, corresponder a artigos que foram modificados por Michel Temer⁶. As alterações, segundo Abert, correspondem a uma desburocratização⁷ dos processos de radiodifusão. Dentre os artigos modificados o art. 38, alínea “c”, do Código Brasileiro de Telecomunicações foi bastante citado nos fundamentos legais das sanções. Seu texto determinava às emissoras o aviso obrigatório ao Poder Executivo em caso de alterações no controle societário da empresa. Essa alteração repercute diretamente na fiscalização sobre a concentração de mídia no Brasil.

A Constituição Federal de 1988 impede o monopólio e oligopólio dos meios de comunicação (§5º, art. 220). A lei infraconstitucional impôs barreiras no artigo 12 do CBT, limitando o número de outorgas de canais de TV para 10, em todo território nacional, sendo, no máximo, 5 na faixa VHS e 2 por estado. Já o artigo 15 impede que um sócio de uma emissora seja também integrante do quadro societário de outra na mesma localidade.

O controle societário das empresas, na prática, nunca foi considerado para evitar a concentração horizontal dos veículos de comunicação. Sobre essa questão, um estudo de Monitoramento da Propriedade da Mídia (*Media Ownership Monitor* - “MOM”), aponta a ausência de disposição política em fiscalizar e disponibilizar informações transparentes sobre o mercado de radiodifusão. A situação foi agravada pela alteração desse artigo



que desobrigou empresas de radiodifusão a solicitar aprovação prévia em caso de mudanças societárias.

Já o órgão responsável por fiscalizar supostos prejuízos à livre concorrência através de condutas anticompetitivas que buscam controlar o mercado, o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE), é insuficiente. Em artigo publicado pela Revista de Defesa da Concorrência, revista científica do CADE, Tavassi (2015, p. 12) revela que “o conselho pouco enfrentou a questão geral da radiodifusão e, no campo televisivo, teve sua atuação até então restrita ao mercado de televisão a cabo”.

Outro resultado das sanções que destacamos está nos recursos obrigatórios de acessibilidade. Apesar do Ministério das Comunicações considerar os recursos de acessibilidade como questões de conteúdo, a pesquisa considerou como um tema técnico de inclusão na medida que sua participação não interfere no conteúdo e sim na sua fruição. Neste sentido, 19% das sanções sobre as emissoras estão relacionadas a desobediência das normas de acessibilidade para pessoas com deficiência na programação veiculada. O ano de 2021, em destaque, teve 54 sanções aplicadas. Algumas das multas aplicadas são superiores à 15 mil reais. As maiores infrações dizem respeito ao não cumprimento da legenda oculta, audiodescrição e dublagem em Língua Portuguesa dos conteúdos originalmente em língua estrangeira.

Considerando apenas as sanções a respeito do conteúdo televisivo, a sanção mais recorrente de 2011 a 2021 corresponde ao descumprimento da destinação mínima de 5% do tempo da programação para o serviço noticioso (art. 38, alínea “h”, do CBT e alínea “c” do item 12 do art. 28 do Regulamento do Serviço de Radiodifusão). No período de 11 anos, o Ministério das Comunicações aplicou 17 multas do gênero.

Além da sanção a respeito da ausência mínima de conteúdo informativo, em 2013, o Ministério aplicou 3 multas e 1 suspensão para emissoras que ultrapassaram do limite de 25% do tempo destinado à publicidade comercial. Esse artigo consiste no único dispositivo legal capaz de inibir a prática de arrendamento ou subconcessão praticado pelas emissoras, por exemplo.

A venda do tempo de programação é uma prática comum das emissoras comerciais. Segundo Intervezes (2015), Rede Record e Bandeirantes vendem 19% e 21%, respectivamente, dos seus espaços para programas de vendas de produtos ou religiosos. Se contabilizarmos esses valores com os intervalos comerciais e *merchandising* no restante da programação, certamente esse valor ultrapassaria o limite de 25%. A RedeTV! alcança o índice de 50% representando um tempo total por semana estimado em 83 horas (INTERVOZES, 2015). O antigo ministro da Comunicação Paulo Bernardo chegou a declarar que o tema é delicado por não existir legislação proibitiva específica condenando o arrendamento. Para o Intervezes (2015), a prática é considerada comercialização ilícita de outorgas públicas. Os dados



8 Disponível em: <https://www.justica.gov.br/news/collective-nitf-content-1556893212.98>. Acesso em: 14 abr. 2022.

obtidos na pesquisa realizada não nos permitem saber se as 4 sanções aplicadas pelo Ministério foram relativas à prática de arrendamento.

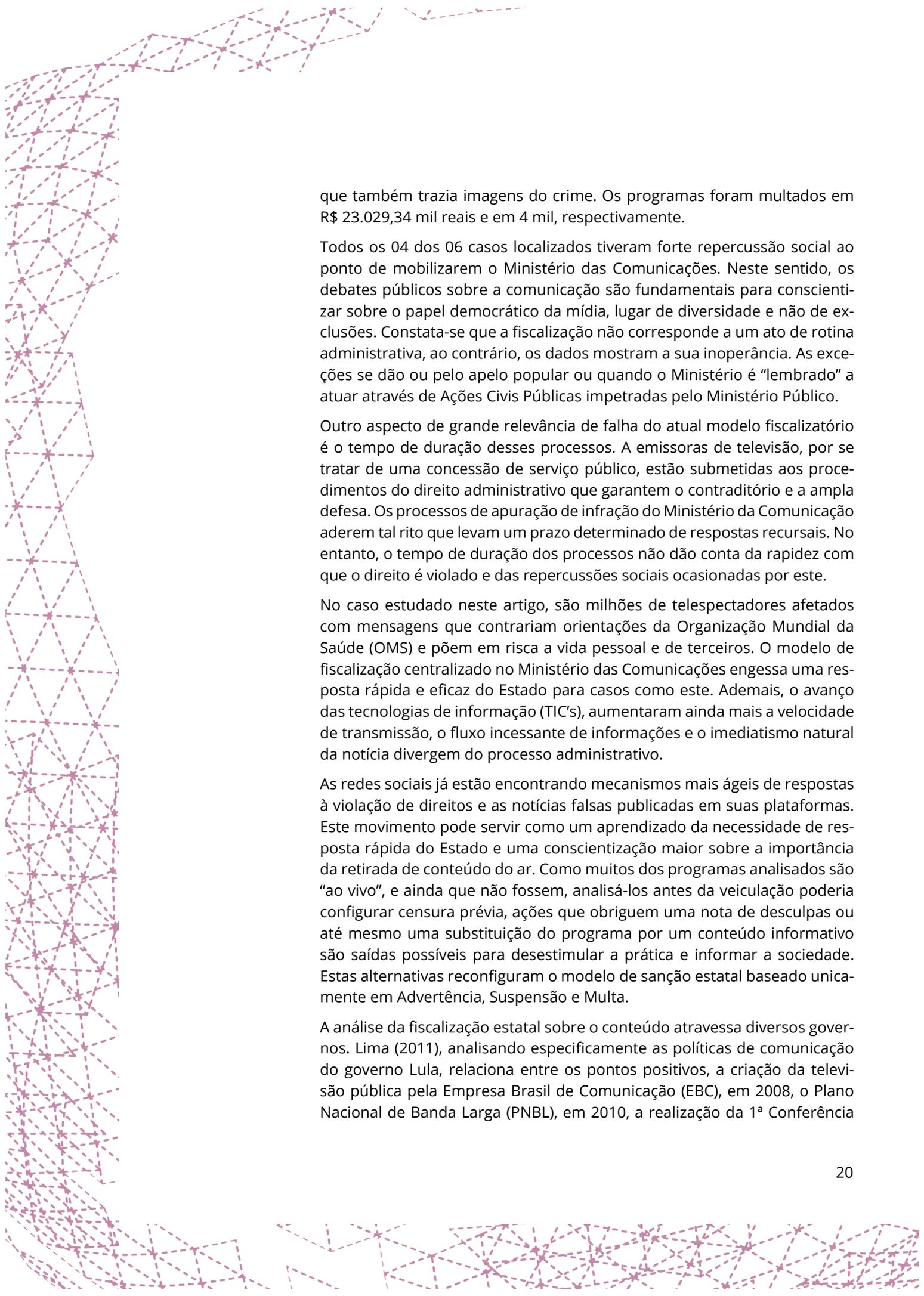
Outro aspecto relevante são os valores das multas aplicadas nos casos concretos – em torno de 4 mil a 8 mil reais. Como comparação, em 2019, o Departamento de Defesa do Consumidor do Ministério da Justiça e Segurança Pública multou o SBT, baseado no art. 37, § 2º do Código de Defesa do Consumidor, em 3,5 milhões por publicidade abusiva voltada a crianças na novela *Carrossel*⁸. Diferente da legislação da comunicação, o Código de Defesa do Consumidor atribui o valor da multa, dentre outros critérios, à condição econômica da empresa.

Quanto as regras de conteúdo, que violaram direitos fundamentais do público, o embasamento legal utilizado pelo Ministério para justificar a penalidade estava presente em apenas dois dispositivos jurídicos que se aplicam ao nosso caso (I) Não transmitir programas que atentem contra o sentimento público, expondo pessoas a situações que, de alguma forma, redundem em constrangimento, ainda que seu objetivo seja jornalístico (art. 28, item 12, letra “b” do Regulamento dos Serviços de Radiodifusão - Decreto nº 52.795 de 1963). (II) Promover campanha discriminatória em razão de classe, cor, raça ou religião (art. 122, inciso “V” do Regulamento dos Serviços de Radiodifusão - Decreto nº 52.795, de 1963).

De 2011 a 2022, apenas 6 Processos de Apuração de Infração foram instaurados contra emissoras de televisão que transmitiram conteúdo televisivo expondo as pessoas ao constrangimento ou promovia algum tipo de discriminação. Apesar do dado oficial apenas divulgar o nome da emissora penalizada, em pesquisas realizada através de notícias veiculadas pela internet, concluímos que 04 processos foram contra programas policiais destas emissoras. A rede Record consiste na emissora com mais violações de conteúdo, com três casos, seguido de Band com dois e, por fim, a RedeTV! com um caso.

O caso mais emblemático foi a matéria ‘Chororô na delegacia’ veiculada na edição local do **‘Brasil Urgente’** da Band Bahia, em 2012. A reportagem na delegacia mostra a repórter, branca e loira, entrevistando um jovem negro suspeito de roubo e estupro. Enquanto questiona o entrevistado, a repórter ri dos seus erros de português e ironiza sua inocência. Em determinado momento, o rapaz alega inocência e chora no desespero de sofrer punições, dentro da cadeia, por ser acusado de estupro. A matéria repercutiu de forma negativa nacionalmente, o Ministério das Comunicações multou administrativamente a emissora em apenas R\$ 12.794,08 reais.

Outros dois casos correspondem a veiculação de cenas de estupro de crianças. O programa Cidade 190, da TV Cidade de Fortaleza (afiliada à Rede Record), veiculou por cerca de 20 minutos a cena de estupro de uma criança de 9 anos. Já o Programa Correio Verdade, da TV Correio (afiliada à Rede Record), exibiu a notícia “Adolescente de 13 anos é estuprada em Bayeux”



que também trazia imagens do crime. Os programas foram multados em R\$ 23.029,34 mil reais e em 4 mil, respectivamente.

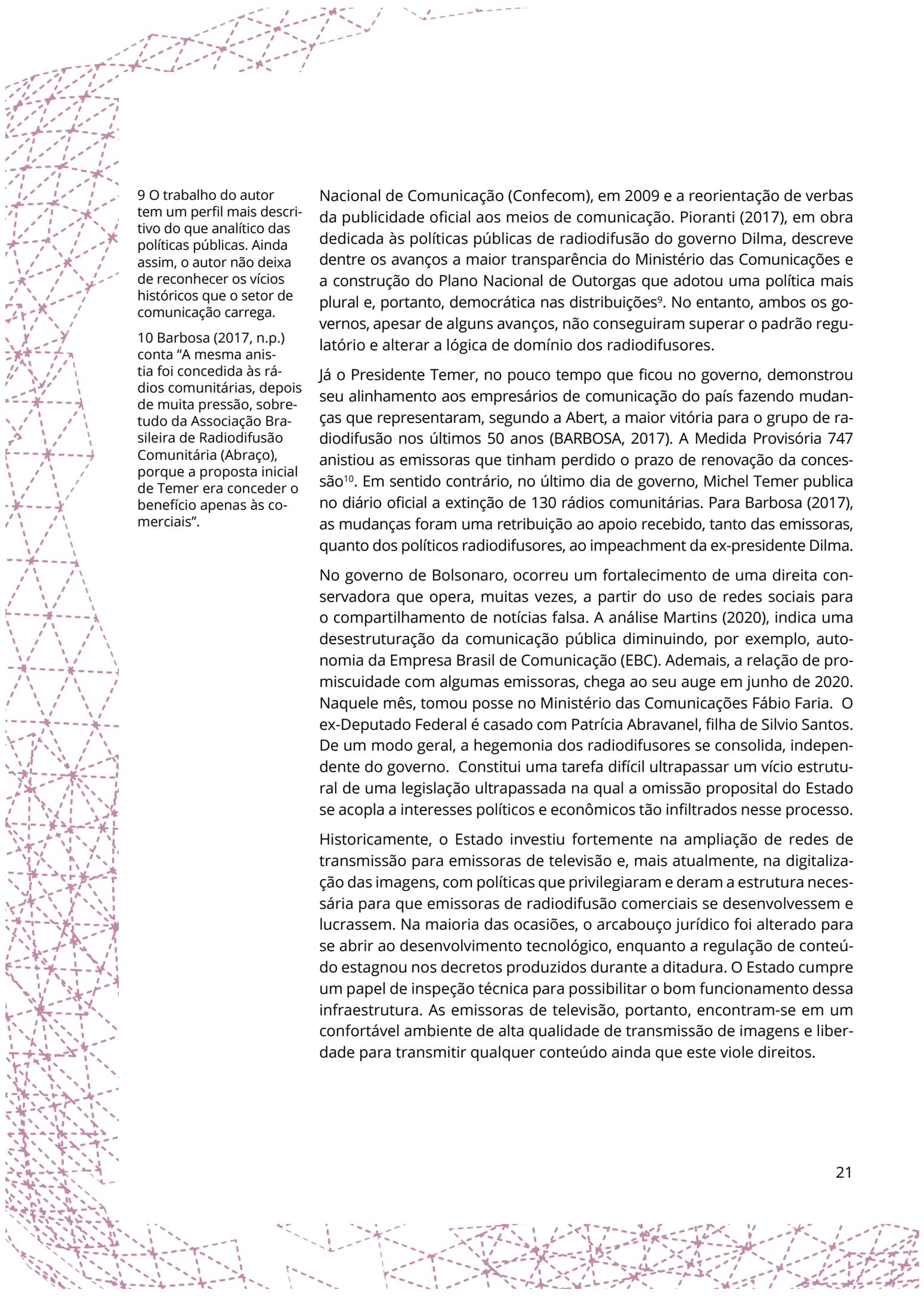
Todos os 04 dos 06 casos localizados tiveram forte repercussão social ao ponto de mobilizarem o Ministério das Comunicações. Neste sentido, os debates públicos sobre a comunicação são fundamentais para conscientizar sobre o papel democrático da mídia, lugar de diversidade e não de exclusões. Consta-se que a fiscalização não corresponde a um ato de rotina administrativa, ao contrário, os dados mostram a sua inoperância. As exceções se dão ou pelo apelo popular ou quando o Ministério é “lembrado” a atuar através de Ações Cíveis Públicas impetradas pelo Ministério Público.

Outro aspecto de grande relevância de falha do atual modelo fiscalizatório é o tempo de duração desses processos. As emissoras de televisão, por se tratar de uma concessão de serviço público, estão submetidas aos procedimentos do direito administrativo que garantem o contraditório e a ampla defesa. Os processos de apuração de infração do Ministério da Comunicação aderem tal rito que levam um prazo determinado de respostas recursais. No entanto, o tempo de duração dos processos não dão conta da rapidez com que o direito é violado e das repercussões sociais ocasionadas por este.

No caso estudado neste artigo, são milhões de telespectadores afetados com mensagens que contrariam orientações da Organização Mundial da Saúde (OMS) e põem em risco a vida pessoal e de terceiros. O modelo de fiscalização centralizado no Ministério das Comunicações engessa uma resposta rápida e eficaz do Estado para casos como este. Ademais, o avanço das tecnologias de informação (TIC's), aumentaram ainda mais a velocidade de transmissão, o fluxo incessante de informações e o imediatismo natural da notícia divergem do processo administrativo.

As redes sociais já estão encontrando mecanismos mais ágeis de respostas à violação de direitos e as notícias falsas publicadas em suas plataformas. Este movimento pode servir como um aprendizado da necessidade de resposta rápida do Estado e uma conscientização maior sobre a importância da retirada de conteúdo do ar. Como muitos dos programas analisados são “ao vivo”, e ainda que não fossem, analisá-los antes da veiculação poderia configurar censura prévia, ações que obriguem uma nota de desculpas ou até mesmo uma substituição do programa por um conteúdo informativo são saídas possíveis para desestimular a prática e informar a sociedade. Estas alternativas reconfiguram o modelo de sanção estatal baseado unicamente em Advertência, Suspensão e Multa.

A análise da fiscalização estatal sobre o conteúdo atravessa diversos governos. Lima (2011), analisando especificamente as políticas de comunicação do governo Lula, relaciona entre os pontos positivos, a criação da televisão pública pela Empresa Brasil de Comunicação (EBC), em 2008, o Plano Nacional de Banda Larga (PNBL), em 2010, a realização da 1ª Conferência



9 O trabalho do autor tem um perfil mais descritivo do que analítico das políticas públicas. Ainda assim, o autor não deixa de reconhecer os vícios históricos que o setor de comunicação carrega.

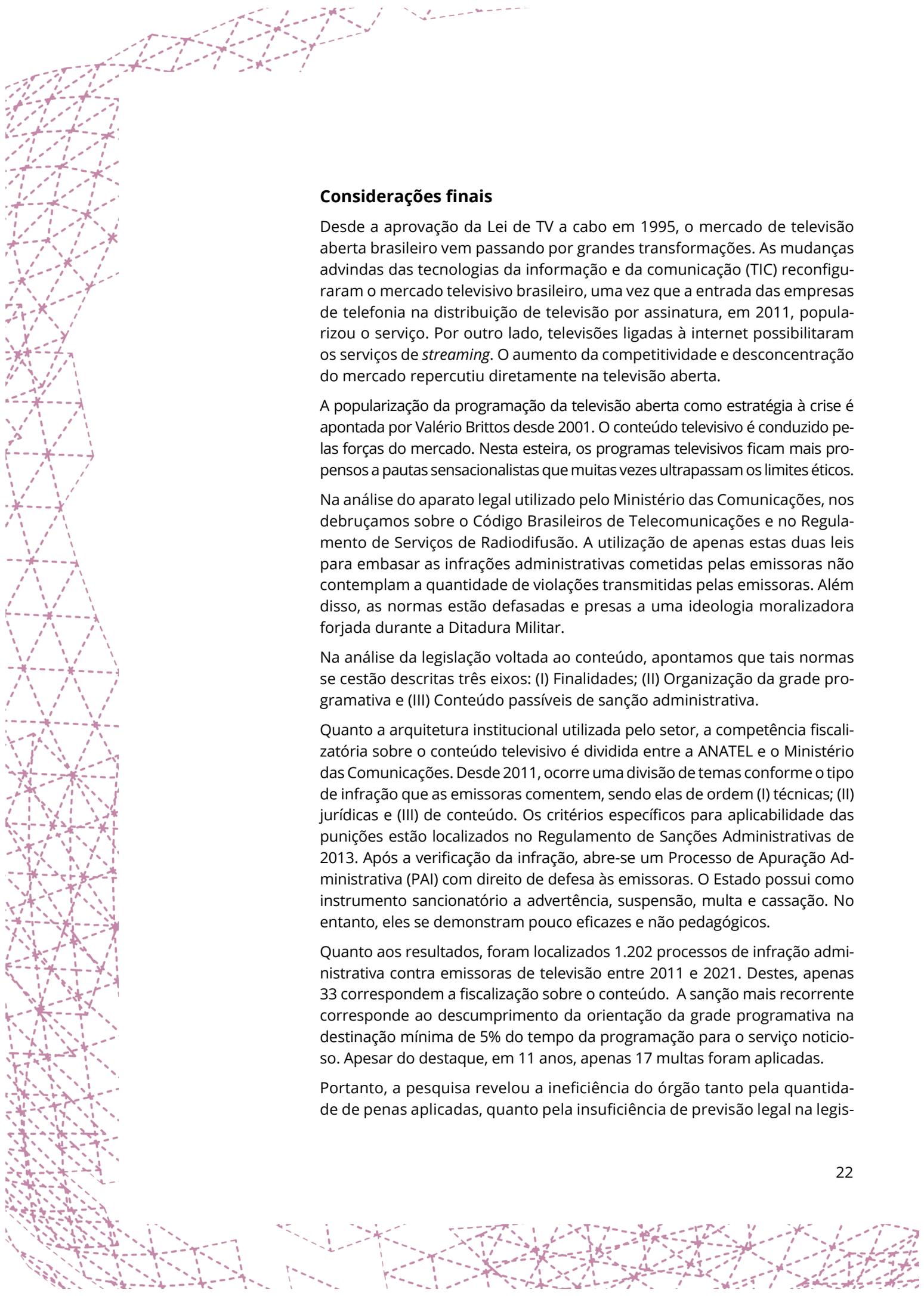
10 Barbosa (2017, n.p.) conta “A mesma anistia foi concedida às rádios comunitárias, depois de muita pressão, sobretudo da Associação Brasileira de Radiodifusão Comunitária (Abraço), porque a proposta inicial de Temer era conceder o benefício apenas às comerciais”.

Nacional de Comunicação (Confecom), em 2009 e a reorientação de verbas da publicidade oficial aos meios de comunicação. Pioranti (2017), em obra dedicada às políticas públicas de radiodifusão do governo Dilma, descreve dentre os avanços a maior transparência do Ministério das Comunicações e a construção do Plano Nacional de Outorgas que adotou uma política mais plural e, portanto, democrática nas distribuições⁹. No entanto, ambos os governos, apesar de alguns avanços, não conseguiram superar o padrão regulatório e alterar a lógica de domínio dos radiodifusores.

Já o Presidente Temer, no pouco tempo que ficou no governo, demonstrou seu alinhamento aos empresários de comunicação do país fazendo mudanças que representaram, segundo a Abert, a maior vitória para o grupo de radiodifusão nos últimos 50 anos (BARBOSA, 2017). A Medida Provisória 747 anistiou as emissoras que tinham perdido o prazo de renovação da concessão¹⁰. Em sentido contrário, no último dia de governo, Michel Temer publica no diário oficial a extinção de 130 rádios comunitárias. Para Barbosa (2017), as mudanças foram uma retribuição ao apoio recebido, tanto das emissoras, quanto dos políticos radiodifusores, ao impeachment da ex-presidente Dilma.

No governo de Bolsonaro, ocorreu um fortalecimento de uma direita conservadora que opera, muitas vezes, a partir do uso de redes sociais para o compartilhamento de notícias falsa. A análise Martins (2020), indica uma desestruturação da comunicação pública diminuindo, por exemplo, autonomia da Empresa Brasil de Comunicação (EBC). Ademais, a relação de promiscuidade com algumas emissoras, chega ao seu auge em junho de 2020. Naquele mês, tomou posse no Ministério das Comunicações Fábio Faria. O ex-Deputado Federal é casado com Patrícia Abravanel, filha de Silvio Santos. De um modo geral, a hegemonia dos radiodifusores se consolida, independente do governo. Constitui uma tarefa difícil ultrapassar um vício estrutural de uma legislação ultrapassada na qual a omissão proposital do Estado se acopla a interesses políticos e econômicos tão infiltrados nesse processo.

Historicamente, o Estado investiu fortemente na ampliação de redes de transmissão para emissoras de televisão e, mais atualmente, na digitalização das imagens, com políticas que privilegiaram e deram a estrutura necessária para que emissoras de radiodifusão comerciais se desenvolvessem e lucrassem. Na maioria das ocasiões, o arcabouço jurídico foi alterado para se abrir ao desenvolvimento tecnológico, enquanto a regulação de conteúdo estagnou nos decretos produzidos durante a ditadura. O Estado cumpre um papel de inspeção técnica para possibilitar o bom funcionamento dessa infraestrutura. As emissoras de televisão, portanto, encontram-se em um confortável ambiente de alta qualidade de transmissão de imagens e liberdade para transmitir qualquer conteúdo ainda que este viole direitos.



Considerações finais

Desde a aprovação da Lei de TV a cabo em 1995, o mercado de televisão aberta brasileiro vem passando por grandes transformações. As mudanças advindas das tecnologias da informação e da comunicação (TIC) reconfiguraram o mercado televisivo brasileiro, uma vez que a entrada das empresas de telefonia na distribuição de televisão por assinatura, em 2011, popularizou o serviço. Por outro lado, televisões ligadas à internet possibilitaram os serviços de *streaming*. O aumento da competitividade e desconcentração do mercado repercutiu diretamente na televisão aberta.

A popularização da programação da televisão aberta como estratégia à crise é apontada por Valério Brittos desde 2001. O conteúdo televisivo é conduzido pelas forças do mercado. Nesta esteira, os programas televisivos ficam mais propensos a pautas sensacionalistas que muitas vezes ultrapassam os limites éticos.

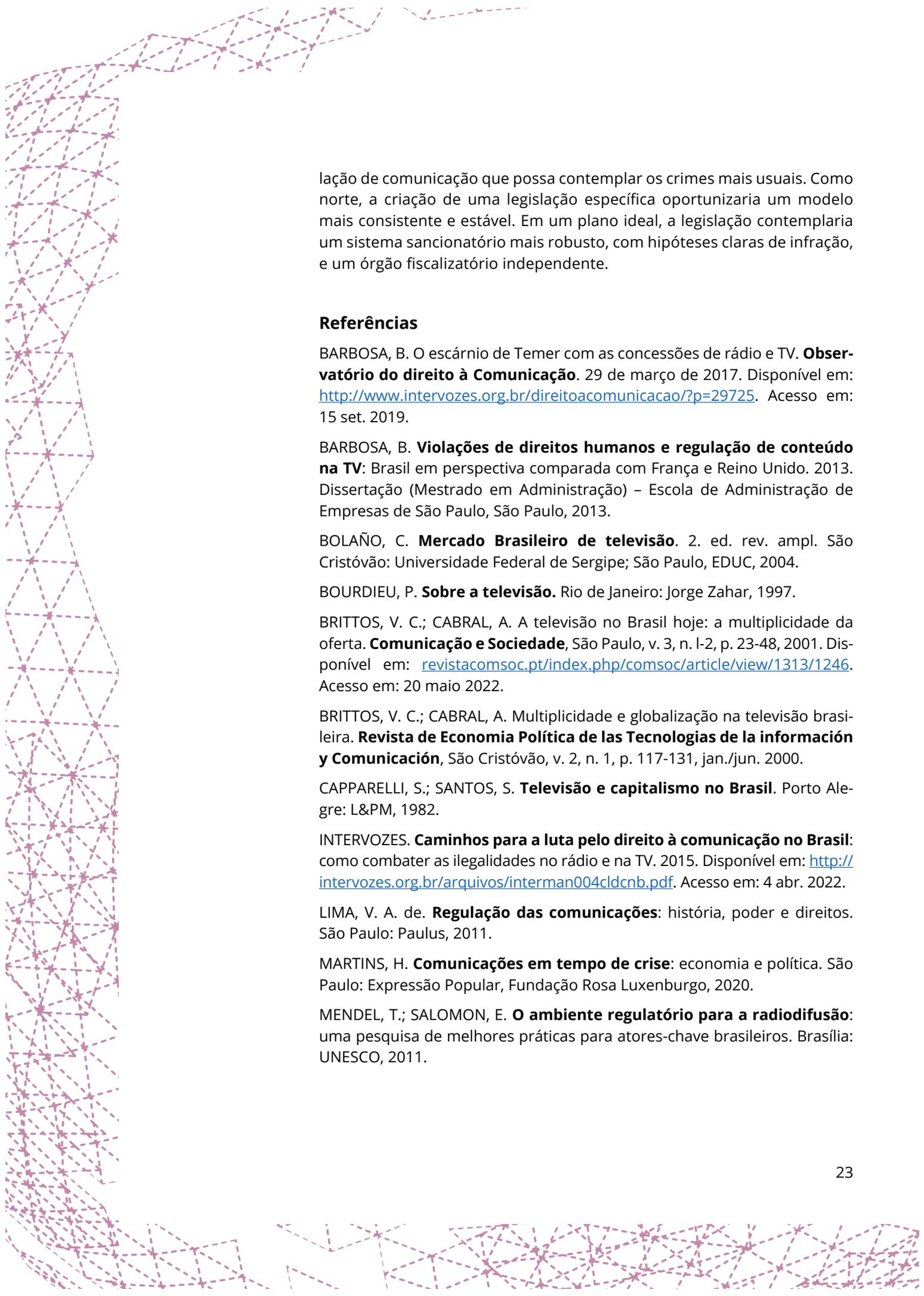
Na análise do aparato legal utilizado pelo Ministério das Comunicações, nos debruçamos sobre o Código Brasileiro de Telecomunicações e no Regulamento de Serviços de Radiodifusão. A utilização de apenas estas duas leis para embasar as infrações administrativas cometidas pelas emissoras não contemplam a quantidade de violações transmitidas pelas emissoras. Além disso, as normas estão defasadas e presas a uma ideologia moralizadora forjada durante a Ditadura Militar.

Na análise da legislação voltada ao conteúdo, apontamos que tais normas se cestão descritas três eixos: (I) Finalidades; (II) Organização da grade programativa e (III) Conteúdo passíveis de sanção administrativa.

Quanto a arquitetura institucional utilizada pelo setor, a competência fiscalizatória sobre o conteúdo televisivo é dividida entre a ANATEL e o Ministério das Comunicações. Desde 2011, ocorre uma divisão de temas conforme o tipo de infração que as emissoras comentem, sendo elas de ordem (I) técnicas; (II) jurídicas e (III) de conteúdo. Os critérios específicos para aplicabilidade das punições estão localizados no Regulamento de Sanções Administrativas de 2013. Após a verificação da infração, abre-se um Processo de Apuração Administrativa (PAI) com direito de defesa às emissoras. O Estado possui como instrumento sancionatório a advertência, suspensão, multa e cassação. No entanto, eles se demonstram pouco eficazes e não pedagógicos.

Quanto aos resultados, foram localizados 1.202 processos de infração administrativa contra emissoras de televisão entre 2011 e 2021. Destes, apenas 33 correspondem a fiscalização sobre o conteúdo. A sanção mais recorrente corresponde ao descumprimento da orientação da grade programativa na destinação mínima de 5% do tempo da programação para o serviço noticioso. Apesar do destaque, em 11 anos, apenas 17 multas foram aplicadas.

Portanto, a pesquisa revelou a ineficiência do órgão tanto pela quantidade de penas aplicadas, quanto pela insuficiência de previsão legal na legis-



lação de comunicação que possa contemplar os crimes mais usuais. Como norte, a criação de uma legislação específica oportunizaria um modelo mais consistente e estável. Em um plano ideal, a legislação contemplaria um sistema sancionatório mais robusto, com hipóteses claras de infração, e um órgão fiscalizatório independente.

Referências

BARBOSA, B. O escárnio de Temer com as concessões de rádio e TV. **Observatório do direito à Comunicação**. 29 de março de 2017. Disponível em: <http://www.intervozes.org.br/direitoacomunicacao/?p=29725>. Acesso em: 15 set. 2019.

BARBOSA, B. **Violações de direitos humanos e regulação de conteúdo na TV**: Brasil em perspectiva comparada com França e Reino Unido. 2013. Dissertação (Mestrado em Administração) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, São Paulo, 2013.

BOLAÑO, C. **Mercado Brasileiro de televisão**. 2. ed. rev. ampl. São Cristóvão: Universidade Federal de Sergipe; São Paulo, EDUC, 2004.

BOURDIEU, P. **Sobre a televisão**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1997.

BRITTOS, V. C.; CABRAL, A. A televisão no Brasil hoje: a multiplicidade da oferta. **Comunicação e Sociedade**, São Paulo, v. 3, n. 1-2, p. 23-48, 2001. Disponível em: revistacomsoct.pt/index.php/comsoct/article/view/1313/1246. Acesso em: 20 maio 2022.

BRITTOS, V. C.; CABRAL, A. Multiplicidade e globalização na televisão brasileira. **Revista de Economia Política de las Tecnologías de la Información y Comunicación**, São Cristóvão, v. 2, n. 1, p. 117-131, jan./jun. 2000.

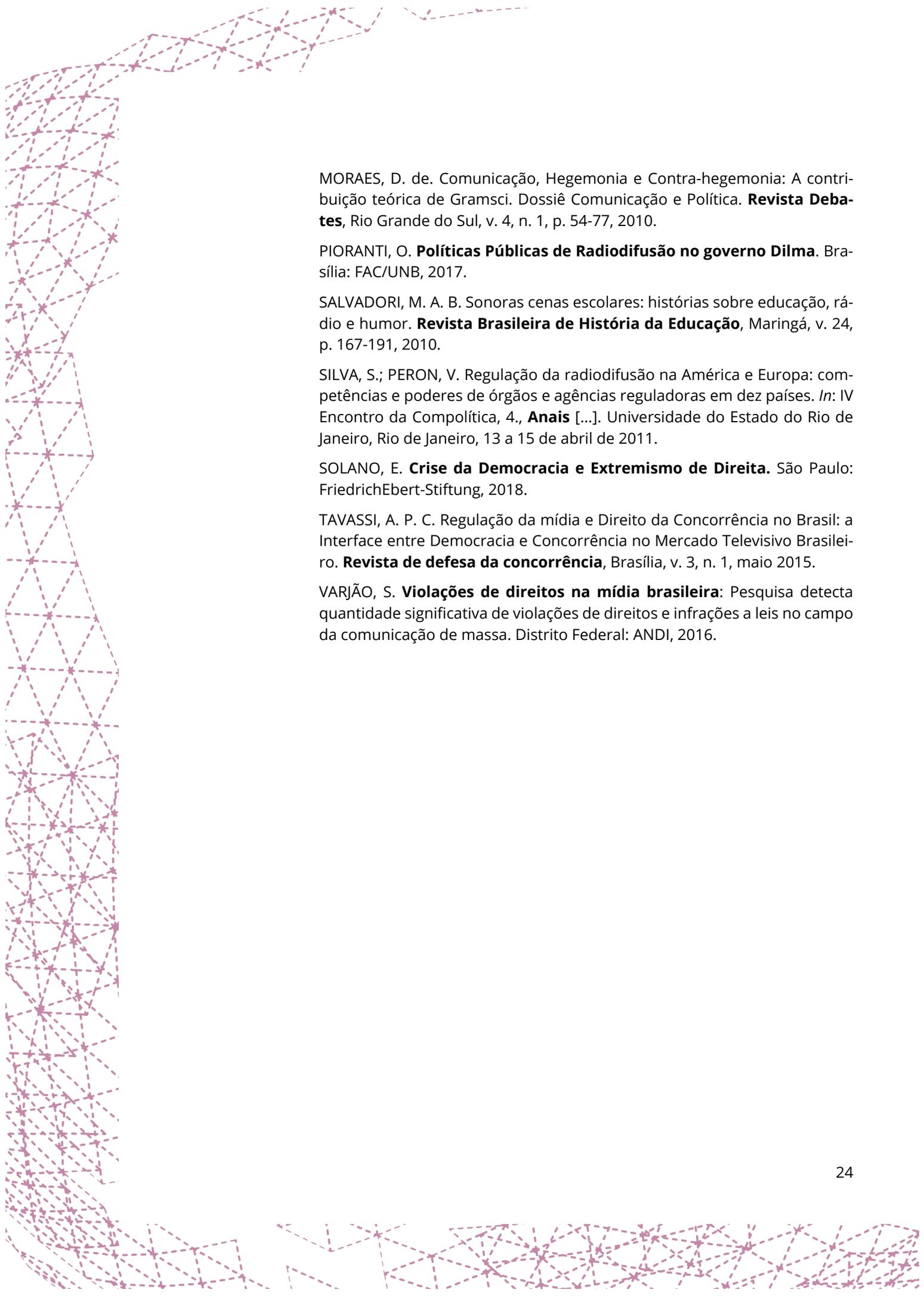
CAPPARELLI, S.; SANTOS, S. **Televisão e capitalismo no Brasil**. Porto Alegre: L&PM, 1982.

INTERVOZES. **Caminhos para a luta pelo direito à comunicação no Brasil**: como combater as ilegalidades no rádio e na TV. 2015. Disponível em: <http://intervozes.org.br/arquivos/interman004cldcnb.pdf>. Acesso em: 4 abr. 2022.

LIMA, V. A. de. **Regulação das comunicações**: história, poder e direitos. São Paulo: Paulus, 2011.

MARTINS, H. **Comunicações em tempo de crise**: economia e política. São Paulo: Expressão Popular, Fundação Rosa Luxemburgo, 2020.

MENDEL, T.; SALOMON, E. **O ambiente regulatório para a radiodifusão**: uma pesquisa de melhores práticas para atores-chave brasileiros. Brasília: UNESCO, 2011.



MORAES, D. de. Comunicação, Hegemonia e Contra-hegemonia: A contribuição teórica de Gramsci. Dossiê Comunicação e Política. **Revista Debates**, Rio Grande do Sul, v. 4, n. 1, p. 54-77, 2010.

PIORANTI, O. **Políticas Públicas de Radiodifusão no governo Dilma**. Brasília: FAC/UNB, 2017.

SALVADORI, M. A. B. Sonoras cenas escolares: histórias sobre educação, rádio e humor. **Revista Brasileira de História da Educação**, Maringá, v. 24, p. 167-191, 2010.

SILVA, S.; PERON, V. Regulação da radiodifusão na América e Europa: competências e poderes de órgãos e agências reguladoras em dez países. *In*: IV Encontro da Compóltica, 4., **Anais [...]**. Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 13 a 15 de abril de 2011.

SOLANO, E. **Crise da Democracia e Extremismo de Direita**. São Paulo: FriedrichEbert-Stiftung, 2018.

TAVASSI, A. P. C. Regulação da mídia e Direito da Concorrência no Brasil: a Interface entre Democracia e Concorrência no Mercado Televisivo Brasileiro. **Revista de defesa da concorrência**, Brasília, v. 3, n. 1, maio 2015.

VARJÃO, S. **Violações de direitos na mídia brasileira**: Pesquisa detecta quantidade significativa de violações de direitos e infrações a leis no campo da comunicação de massa. Distrito Federal: ANDI, 2016.