



Classificação Indicativa no Brasil: um controle democrático¹

José Eduardo Elias Romão²

Faculdade de Direito da Universidade de Brasília, UnB, DF
Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA)

RESUMO

O artigo pretende esclarecer **O que definitivamente não é, não poderia ser e nem nunca será** a denominada classificação indicativa. O Autor introduz a noção de paradigma para afirmar que tanto a auto-regulamentação quanto a censura correspondem a “modelos normativos” já definitivamente superados. Em seguida, esclarece **o que foi a classificação indicativa** de 1987 até 2002. Com destaque para os debates havidos na Assembléia Nacional e para a “aquisição evolutiva” que a gestão de José Gregori representou na definição da “Nova Classificação Indicativa”. Depois explica **O que é classificação indicativa afinal**: do conceito fundamental aos novos indicadores. Por fim, apresenta os elementos que dessa política pública um **controle democrático** sobre os meios de comunicação de massa.

PALAVRAS-CHAVE: direitos humanos; controle; democracia; comunicação.

Em 13 de julho de 2007 festejamos a promulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente, sobretudo porque o ECA é uma das poucas leis (Lei 8.069/90) produzidas com a força da cidadania que moveu todo o processo constituinte de redemocratização do país. Em 2007, no mesmo dia, o Ministério da Justiça editou a Portaria 1.220 para regulamentar a classificação indicativa de obras audiovisuais destinadas à televisão e, assim, concluir a construção de um novo sistema de classificação indicativa no Brasil claramente orientado à defesa dos direitos humanos de crianças e adolescentes.

Neste artigo pretende-se esclarecer a razão pela qual as normas contidas na referida Portaria, que regulamentam direitos e deveres igualmente relevantes e com sede constitucional, acabam por configurar uma forma de controle social e democrático tanto sobre a veiculação de conteúdo audiovisual a cargo de empresas concessionárias do serviço público de radiodifusão quanto sobre o exercício da “classificação para efeito indicativo” tal como estabelece a Constituição Federal de 1988 em seu art. 21, XVI.

1. O que definitivamente não é, não poderia ser e nem nunca será

A classificação não institui, de forma dissimulada, a auto-regulamentação e muito menos a censura. E nem poderia, porque tanto uma como a outra correspondem a

1 Trabalho apresentado no NP Políticas e Estratégias da Comunicação, do VIII Nupecom - Encontro dos Núcleos de Pesquisas em Comunicação, evento componente do XXXI Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação.

2 Mestre e Doutorando em Direito Público pela Faculdade de Direito da UnB. Pesquisador do Grupo “O Direito Achado na Rua”, e-mail: joseeduardoromao@bol.com.br



“modelos normativos”, ou melhor, a paradigmas de Estado — respectivamente, Estado Liberal e Estado Social — já definitivamente superados. A Constituição Federal de 1988, que institui o Estado Democrático de Direito (modelo em vigor), textualmente refuta a auto-regulamentação ao definir, em seu artigo 21, que compete à União “exercer a classificação indicativa” e ao mesmo tempo veda, sobretudo no art. 220, “qualquer censura de natureza política, ideológica e artística”.

E é bom que se esclareça que quando falo de classificação indicativa estou tratando de toda atividade realizada neste e noutros governos. Isto é, a classificação não é e nunca foi censura ou auto-regulamentação. E não é difícil provar o que digo. A acusação mais freqüente (e mais fácil) de que a nova classificação é a “velha censura” não se sustenta diante da simples comparação entre os textos normativos que, por um lado, instituíram e organizaram a famigerada Censura Federal e que, por outro, tentam institucionalizar há dezessete anos a classificação indicativa. Se quem tem dúvidas ou desconfianças tivesse, ao menos, o trabalho de cotejar entre si cada uma das portarias editadas desde a criação do Estatuto da Criança e do Adolescente em 1990 e depois compará-las todas com os regulamentos produzidos pela Ditadura no que diz respeito à censura de espetáculos e diversões, reconheceria facilmente o novo sistema de classificação como resultado de uma “evolução democrática” (só não vale agir com má-fé; porque aí não há comparação que resolva).

Sérgio Mattos, que publicou um livro sobre a “história da censura no Brasil e no mundo” (2005, p. 127), afirma que “a prática classificatória existe em todos os países democráticos onde a imprensa goza de liberdade de expressão, e, na verdade, não pode ser considerada como censura, uma vez que não veta, mas apenas indica o horário em que o programa dever ser veiculado”.

Por isso difícil mesmo é compreender as razões e os motivos que levaram inúmeras pessoas, físicas e jurídicas, ao longo destes quase vinte anos de Constituição a vincularem insistentemente a atividade de classificação à “monstruosa sombra” da censura. Em 2000, quando o Ministério da Justiça, sob o comando do Ministro José Gregori, fora alvo de ataques por editar a Portaria 796 destinada tão somente a organizar e a aprimorar o trabalho de classificação, Alberto Dines assim entendeu e descreveu o barulho: “Jornalistas mal informados e emissoras de TV de má-fé estão tentando confundir a opinião pública alegando que a decisão do Ministério da Justiça de classificar a programação de TV equivale à implantação da censura”.

Ainda sobre este episódio, é curioso verificar que mesmo o Presidente da República, Fernando Henrique Cardoso, tendo demonstrado sua preferência pela idéia de auto-regulação, tal como registra Evelin Maciel (2000, p. 92), permitindo que “os empresários de comunicação negociassem por dois anos uma proposta”, a auto-regulação não “colou”. Transcorridos mais de seis anos da edição da Portaria 796, o jornal O Estado de São Paulo³, em sua cobertura semanal de TV, publicou manifestação atribuída a Evandro Guimarães, diretor de Relações Institucionais da Rede Globo, na qual ele se declara favorável à auto-regulamentação e, ao mesmo tempo, parece explicar porque mesmo assim — paradoxalmente — a idéia nunca vingou: falta responsabilidade e maturidade às emissoras.

A experiência dos diferentes governos eleitos depois de 1988 — de Collor a Lula — nos ajuda a perceber que não há neoliberalismo capaz de reeditar o *laissez-faire* da auto-regulação e não há dirigismo governamental que faça reinstaurar a censura em nosso país. Simplesmente porque vivemos sob e sobre um novo paradigma. A classificação indicativa é norma constitucional que ao lado de tantas outras — por exemplo, da proteção absoluta à criança e ao adolescente, da proteção ao meio ambiente e da promoção da diversidade cultural — expressa rigorosamente o novo modelo sócio-normativo, ou melhor, o novo paradigma do Estado Democrático de Direito, consagrado na “Constituição Cidadã”.

Falar em paradigma não é um modo de sofisticar o discurso, fazendo-o parecer mais ilustrado e inacessível. Pelo contrário, relacionar o tema da “classificação indicativa” ao paradigma do Estado Democrático de Direito é “baixar a bola”, é ver que o “buraco é mais em baixo”, enfim, é revelar seu profundo vínculo com o movimento histórico de redemocratização das instituições nacionais e, conseqüentemente, com as exigências de participação social. Relacionar o novo *modelo* de classificação indicativa ao paradigma do Estado Democrático de Direito nos obriga a reconhecer as *demandas* (normativas, para ser exato) partilhadas e estabilizadas em sociedade.⁴

3 A matéria intitulada “Um voto de confiança” publicada em 30/04/06 no caderno TV&Lazer especulava sobre as prováveis mudanças advindas da “nova classificação” e buscava repercutir tais especulações registrando diferentes opiniões. Destaquei a seguinte manifestação: “Eu acho essa decisão um avanço. Valorizamos a auto-regulamentação há muito tempo, vale qualquer esforço por essa liberdade. É uma evolução democrática convocar as emissoras para essa responsabilidade”, fala o diretor de Relações Institucionais da Globo, Evandro Guimarães. “Só espero que as redes tenham um nível bom de maturidade para isso.”

4 Paradigma, na definição de Thomas Kuhn (2000), é uma palavra composta por dois significados. Quase sempre atribuímos à expressão “paradigma” apenas o sentido de “modelo”, “exemplo” ou “padrão”. Mas, necessariamente, significa também “sendo comum”. Trata-se, pois, de um conceito de dupla face, tal qual uma moeda que tem, de um lado, cara e, de outro, coroa. Explico: paradigma não é só o modelo, mas sim o senso comum que serve de base para a produção de um modelo. Em “academês”, que é o dialeto falado nas Academias, diria que paradigma é, ao mesmo tempo, o conjunto de noções práticas produzidas na atividade cotidiana de resolução de problemas e a descrição



Desta forma, se somarmos o *texto* da Constituição ao *contexto* no qual ele foi produzido e no qual ele hoje se aplica não há como a classificação indicativa resultar em censura ou em auto-regulamentação; isto é, não há como, se e somente se, realizamos essa simples operação com boa-fé e sem distorcer os fatores.

Visando acentuar as diferenças de texto e de contexto existentes entre o Estado Democrático de Direito e os outros dois paradigmas antecedentes, poderia até analisar como se deu essa soma — fazendo o que Habermas chama de “reconstrução”⁵ — no Estado Liberal e depois no Estado Social. Mas, tenho certeza que não será preciso. Parece-me suficiente lembrar que a idéia de auto-regulamentação está necessariamente associada a um Estado mínimo criado com o intuito de zelar pelas relações entre particulares, entre indivíduos “iguais perante a lei”, e que a prática da censura depende de um Estado máximo municiado por um aparato repressivo capaz de controlar e suprimir o exercício da liberdade.

Auto-regulação é, como no poema de Manuel Bandeira, “o que podia ter sido e que não foi” porque, insisto, não há neoliberalismo que faça ressuscitar o Estado mínimo. Seria preciso remover de nossa Constituição e de todo ordenamento jurídico qualquer menção textual a direitos econômicos, sociais e culturais; e depois apagar da memória e da história do povo brasileiro os fatos e os atos que justificaram a produção desses direitos. Felizmente, nem o “deus” Mercado pode tanto.

Já a reedição da censura exigiria não só a supressão como a adição de textos normativos. Tal como fez o malfadado Ato Institucional nº 5, que instituiu a ditadura militar em 1968. Seu art. 5º, inciso IV, alínea “a” não deixa dúvidas de que censura rima com ditadura:

Art 5º - A suspensão dos direitos políticos, com base neste Ato, importa, simultaneamente, em:

[...]

IV - aplicação, quando necessária, das seguintes medidas de segurança:

a) liberdade vigiada;

Isso tudo para mostrar o que é evidente e o que os artistas estão cansados de saber: não há ator sem texto, sem um papel que defina sua atuação. Assim é com o

cientificamente normalizadora que uma determinada comunidade de pesquisadores e teóricos faz deste conjunto de noções com a finalidade precípua de torná-lo matriz disciplinar de processos reprodutíveis, verificáveis e sistêmicos de produção de respostas.

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



Estado, porque sua atuação está vinculada ao texto da Constituição. E, por isso, a classificação indicativa definitivamente não é e nem poderia ser o livre jogo patrimonial dos empresários de comunicação ou o exercício do poder de polícia que o Ministério da Justiça detém sobre outras áreas.

Prosseguindo na minha reconstrução paradigmática⁶, pode-se afirmar com tranquilidade que o texto da Constituição de 1988 que caracteriza e condiciona a atuação do Estado Democrático de Direito corresponde ao contexto histórico da redemocratização do país. Das Comunidades Eclesiais de Base à campanha das “Diretas Já!”, a compreensão de que a participação de todos atribuiria uma identidade indelével à nova fase que se desenhava foi se consolidando como um direito público subjetivo do cidadão e como lastro de um novo Estado.

Mas não só a participação figura como lastro, também o pluralismo político e a idéia de evolução processual, tão cara ao materialismo-histórico, garantiram o “valor democrático” do Estado que surge com a Constituição de 1988. Tal como na geometria, são três os pontos — não colineares e não coincidente — que definem o plano de existência e validade do paradigma do Estado Democrático de Direito: 1) o reconhecimento histórico das tensões e dos conflitos sociais como condição constituinte da “natureza” processual do Direito contemporâneo; 2) o reconhecimento público das diferentes pretensões de validade (neoliberais, socialistas, dentre outras) das normas jurídicas; 3) e, o reconhecimento dos direitos humanos como garantia de que todos os possíveis atingidos pelas decisões soberanas podem participar dos processos políticos e normativos dando seu assentimento (ou não) nos limites da Constituição.

Era tão grande a expectativa de que o texto da Constituição exprimisse com fidelidade o contexto democrático, dinamizado por toda sorte de pretensões e interesses, que na Assembléia Nacional Constituinte foram travados longos e calorosos debates sobre quais palavras poderiam melhor acolher a força normativa que emergia da sociedade civil. As diversas questões de ordem, as variadas emendas e os incontáveis substitutivos revelam no fundo um único problema: como enunciar direitos e deveres sem instituir — ainda que sutilmente — interesses particulares e/ou corporativos privilegiando determinados valores em detrimento da pluralidade política?

⁶ Favor não esquecer que os paradigmas “esclarecem o horizonte de uma dada sociedade à luz do projeto de realização do sistema de direitos. Nessa medida eles têm uma função essencialmente reveladora-do-mundo. Os paradigmas abrem as perspectivas interpretativas a partir das quais os princípios do Estado de Direito (em uma interpretação específica) podem ser relacionados com o contexto social como um todo”. Bom, pelo menos é o que sustenta a Teoria Discursiva do Direito e da Democracia de Jürgen Habermas (1997, v.2, p.181), que claramente me serve de esteio teórico e metodológico.



A classificação indicativa é, sem dúvida alguma, um dos melhores exemplos de como se pôde resolver o referido problema e ainda por cima reforçar a democracia.⁷ Em 1987 o professor Florestan Fernandes, então Deputado na Assembléia Nacional Constituinte, deflagrou uma inflamada discussão ao apresentar o Destaque nº 003798-87 visando suprimir “inciso XV do art. 20 do Substitutivo nº 2”.⁸ Não é preciso ler os Diários da Assembléia Nacional Constituinte⁹ para saber que o dispositivo atacado tratava exatamente da competência da União para “exercer a classificação das diversões públicas”. Florestan sustentava a supressão do texto nos seguintes termos:

É necessário desenvolver a individualidade responsável e consciente. E a melhor contribuição que a família, a escola e outras instituições podem dar ao desenvolvimento da cultura cívica do Brasil consiste em combinar essas duas atitudes; de um lado, a defesa da decisão pessoal; de outro, a valorização da responsabilidade do cidadão. Por isso, considero o dispositivo exorbitante e limitativo, e estou de acordo com os artistas [...]

Foi Nelson Jobim, também constituinte, quem primeiro defendeu a manutenção da classificação indicativa como competência da União, muito embora tenha contra-argumentado por vias transversas, isto é, sem se posicionar claramente a respeito da classificação em si: “se suprimirmos qualquer dos dispositivos elencados no art. 20, que corresponde às competências administrativas e não legislativas, tudo o que não se contiver ali compete ao Estado. Estaríamos, assim, transferindo aos Estados a competência classificatória das diversões públicas”. E conclui dizendo que: “Não está em questão o problema da censura, mas a quem compete a classificação”.

7 Neste ponto, convém invocar Marilena Chauí (2002, p.336) para explicar o conceito de democracia que dá fundamento tanto à minha argumentação quanto ao Estado Democrático de Direito; assim, considerando a importância deste conceito, parece-me necessária a longa citação que se segue: “dois traços distinguem a democracia de todas as outras formas sociais e políticas: 1.º) a democracia é a única sociedade e o único regime político que considera o conflito legítimo. Não só trabalha politicamente conflitos de necessidade e de interesses (disputas entre partidos políticos e eleições de governantes pertencentes a partidos opostos), mas procura instituí-los como direitos e exige que sejam reconhecidos e respeitados. Mais do que isso. Na sociedade democrática, indivíduos e grupos organizam-se em associações, movimentos sociais e populares; classes se organizam em sindicatos e partidos, criando um contrapoder social que, direta ou indiretamente, limita o poder do Estado; 2.º) a democracia é a sociedade verdadeiramente histórica, aberta ao tempo, ao possível, às transformações e ao novo. Com efeito, pela criação de novos direitos e pela existência dos contrapoderes sociais, a sociedade democrática não está fixada numa forma para sempre determinada, ou seja, não cessa de trabalhar suas divisões e diferenças internas, de orientar-se pela possibilidade objetiva (a liberdade) e de alterar-se pela própria práxis”. Com uma única ressalva à expressão contrapoder social — seguindo Habermas, basta falar tão-somente em poder social passível de produzir influências e pressões não necessariamente contrárias ao Estado —, este trabalho percorre a mesma linha de argumentação.

8 Apenas para evitar confusão, vale esclarecer que no “projeto” de Constituição promulgado em 05 de outubro de 1988, o artigo que continha as competências da União já não era o 20, mas sim o 21. Também o texto do inciso XV, discutido no Destaque de Florestan Fernandes, fora acomodado definitivamente no inciso XVI.

9 De qualquer forma, como neste mundo tem interessado para tudo, aí vai a referência para conhecer a íntegra da discussão: CEDI/CELEG/SEDOP – Diário da Assembléia Nacional Constituinte (Suplemento “C”), 27 de janeiro de 1988 (quarta-feira); p. 1509-1513.



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

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

Por fim, levantando questões sobre o tema (“**Qual o sentido desta classificação? Qual o seu alcance? A que conduz esta classificação?**”) que apenas hoje parecem ter respostas, o Deputado constituinte José Genoíno apresentou uma outra emenda para tentar, nas palavras dele, “estabelecer uma cautela em relação ao inciso XV [pois] se não estiver acrescida do que propõe esta emenda aditiva, a classificação pode ser proibitiva, pode transformar-se em censura, pode exercer, enfim uma ação coercitiva junto às pessoas, em relação às diversões públicas”. A emenda, aprovada, acrescentou a expressão “para efeito indicativo” ao exercício da classificação; encerrando, desta forma, os debates constituintes sobre a matéria e a produção do texto da Constituição.

Todavia, nem a promulgação da Constituição conseguiu por fim à “guerrinha” de interesses tão bem descrita, à época, pelo Deputado Artur da Távola: “[...] o texto do Constituinte de 1987 garante o mais amplo exercício das liberdades. Portanto, a meu ver, e muito sinceramente, não há o menor cabimento fazermos, neste momento, uma ‘guerrinha’ subjacente ao texto [...] o que nos divide, no momento, é o conceito da palavra ‘classificação’”.

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

Isto ajuda a entender porque, nos quinze anos que se seguiram à promulgação da Constituição, a classificação indicativa não se estruturou como um serviço de Estado. O que se viu depois de 1988 foi a extinção da Divisão de Censura de Diversões Públicas do Departamento — o famigerado DCDP do Departamento da Polícia Federal —



seguida da remoção gradual de toda e qualquer referência administrativa à censura exercida no âmbito do Ministério da Justiça. Ou melhor, retirou-se o poder de polícia sobre diversões e espetáculos públicos e, por consequência, retiraram-se os 250 censores que exerciam este poder, mas nada de democrático foi colocado no lugar, nem mesmo um conceito.

Este vazio burocrático, esta completa ausência de estrutura administrativa para o exercício da classificação indicativa foi sendo contornada pelos diferentes governos, às vezes com iniciativas democráticas, outras vezes, nem tanto.

Faço questão de fazer, mais uma vez, menção à iniciativa adotada pelo Ministro da Justiça José Gregori de vincular o exercício da classificação à realização dos direitos humanos. Embora tenha parecido muito pouco naquele momento, é preciso reconhecer que se a inclusão da classificação indicativa no Plano Nacional de Direitos Humanos¹⁰ não foi capaz de preencher a lacuna conceitual e normativa criada em 1987, pelo menos ela reintroduziu em definitivo o tema na esfera pública com a sustentação dos movimentos organizados de defesa e promoção de direitos. Com coragem e ousadia, em meio a uma campanha difamante, o Ministro José Gregori lançou-se à configuração de uma classificação verdadeiramente democrática.

Embora a classificação indicativa tenha um longo caminho a trilhar até que se transforme efetivamente num instrumento pedagógico para auxílio dos pais na educação de seus filhos telespectadores, pode-se afirmar que a configuração da classificação indicativa enquanto “sistema” se concluiu com a edição das portarias 1.100/2006 e 1.220/2007, assinadas respectivamente pelo Ministro Márcio Thomaz Bastos e pelo Ministro Tarso Genro.

¹⁰ No item denominado “Liberdade de Expressão e Classificação Indicativa” do referido Plano (disponível em <<http://www.dhnet.org.br/dados/pp/pndh/textointegral.html>>. Acessado em 01 de maio de 2006) estão previstas as seguintes ações:

Curto Prazo

Promover o debate, mediante encontros, seminários, com todos os setores vinculados ao tema da liberdade de expressão e da classificação indicativa de espetáculos e diversões públicas, buscando, via de regra, uma ação integrada e voltada para o interesse público nesse assunto.

Propor alteração na legislação existente sobre faixa etária com vistas a adequá-las aos dias e necessidades atuais. Estabelecer com os produtores e distribuidores de programação um diálogo, franco, cordial e aberto visando a cooperação e sensibilização desses setores para o cumprimento da legislação em vigor, convidando-os a uma participação efetiva neste processo.

Estruturar o Departamento de Classificação Indicativa do Ministério da Justiça, de modo dotá-lo de capacidade operativa compatível com sua missão institucional.

Médio Prazo

Criar um sistema de avaliação permanente sobre os critérios de classificação indicativa e faixa etária.

Promover o mapeamento dos programas radiofônicos e televisivos que estimulem a apologia do crime, da violência, da tortura, das discriminações, do racismo, da ação de grupos de extermínio, de grupos paramilitares e da pena de morte, com vistas a identificar responsáveis e adotar as medidas legais pertinentes.



2. O que é classificação indicativa afinal

Depois que a classificação indicativa, propriamente dita, começou a aparecer nas telas de todas as tevês brasileiras, inclusive nos canais recebidos por assinatura, acho que ficou muito mais fácil de explicar que a classificação indicativa é norma constitucional *processual* que resulta do equilíbrio entre duas outras normas: o direito à liberdade de expressão e o dever de proteção absoluta à criança e ao adolescente. E porque resulta deste equilíbrio tão tênue quanto tenso acaba por exprimir um duplo comando: por um lado, dirigindo-se ao Estado exige do Ministério da Justiça o cumprimento do dever de classificar, de estabelecer parâmetros para a produção de informação pública sobre o conteúdo de produtos audiovisuais; e, por outro, dirigindo-se à Sociedade exige das emissoras de tevê, dos distribuidores de produtos audiovisuais e demais responsáveis, em primeiro lugar, a veiculação da classificação atribuída a cada programa e, em segundo, a não-exibição do programa em horário diverso de sua classificação.

Dito assim, em linguagem técnico-jurídica, pode complicar. Vou tentar explicar de outra forma, de um jeito mais “concreto”. A Constituição diz que o Ministério da Justiça (que representa a União) deve analisar *a posteriori* tudo o que a televisão transmite, com exceção dos programas jornalísticos. Dentro do Ministério é o Departamento Justiça, Classificação, Títulos e Qualificação (Dejus), que integra a Secretaria Nacional de Justiça, o órgão responsável pela análise. Esse Departamento, que atualmente dirijo, depois de analisar¹¹ um programa, pela atividade de monitoramento, define qual é a faixa etária e a faixa horária às quais não se recomenda. É neste momento que o processo de classificação se resume no seguinte texto, publicado no Diário Oficial da União: “Não recomendado para menores de 16 anos por conter cenas de assassinato e estupro”, inadequado para exibição antes das 22 horas. É este o “poder” do Ministério da Justiça: dizer para qual idade e para qual horário. Por isso que a classificação é indicativa, e não impositiva como alega, por exemplo, a Associação Brasileira das Emissoras de Rádio e Televisão (ABERT).

¹¹ Lamento que neste artigo não terei espaço para esclarecer detalhadamente o trabalho de análise que realizamos, sobretudo porque ele tem sido alvo de severas acusações por integrantes da Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e Televisão (ABERT). Vale dizer, contudo, que a análise se desenvolve conforme uma metodologia que, por si só, garante a produção democrática de informações objetivas sobre conteúdos audiovisuais. Para saber mais sobre o trabalho consulte o sítio da classificação www.mj.gov.br/classificacao onde lá estão disponíveis em meio eletrônico o livro “Classificação Indicativa: construindo a cidadania na tela da tevê” e o “Manual da Nova Classificação Indicativa” que é apenas uma síntese do livro publicado em parceria com a Agência de Notícias dos Direitos da Infância – Andi.



Querem ver como não é impositiva? Se me perguntam: as emissoras devem cumprir a classificação? Digo com todas as letras: sim; isto é, se quiserem cumprir a norma da Constituição (art. 227) que obriga também as empresas de radiodifusão a serem responsáveis pela proteção de crianças e adolescentes. Agora se me perguntam, em seguida: e o que acontece com uma emissora que descumprir a classificação exibindo um programa inadequado para antes da 22 horas às 9 da manhã?

Resposta: o Ministério da Justiça primeiro abre um processo administrativo para que a emissora se defenda e se justifique; se a defesa é fraca e as justificativas insuficientes, manda um ofício ao Ministério Público Federal para que este outro órgão de Estado decida se move processo judicial contra a emissora.

Perguntam ainda, com razão, os desconfiados: nem multa pode aplicar? Nada. Nem multa e nem qualquer outra sanção prevista em lei. A extinta Censura Federal, que tinha poder de polícia, podia, além de multar, proibir a veiculação do programa até mesmo com a prisão do apresentador. Mas, isso, para a felicidade geral da Nação, acabou.

Hoje, a democracia nos oferece um sistema de freios e contrapesos pelo qual ao Executivo cabe apenas analisar e indicar, ao Ministério Público fiscalizar o cumprimento das regras (controlando tanto a atividade do Ministério da Justiça quanto a atividade do concessionário de televisão) e ao Judiciário aplicar sanções caso a caso.

Isto significa que apenas por decisão judicial a classificação deixa de ser uma indicação e se transforma numa imposição às emissoras; quando o juiz verificar que a emissora exibiu determinado programa em prejuízo de crianças e adolescentes deve puni-la.

Difícil de entender tal repartição de responsabilidades?

Pelo menos é o que querem fazer crer algumas das emissoras comerciais, com exceção da MTV Brasil que assumiu publicamente sua responsabilidade de proteger, junto com as famílias e o Estado, crianças e adolescentes. Para tanto lançam mão de um expediente tipicamente totalitário: confundem a formação da opinião pública com a divulgação de meias verdades. A ABERT tem afirmado que, por causa dessa obrigação de não veicular, por exemplo, pornografia na hora do almoço, a classificação é impositiva, e não indicativa. Mas o que a ABERT não diz e suas associadas não veiculam é que a classificação pode se tornar uma imposição — apenas por decisão judicial — às empresas que são concessionárias do serviço público de radiodifusão; aos pais e aos responsáveis a classificação será sempre uma indicação.

De uma vez por todas é preciso esclarecer que a classificação de produtos audiovisuais é uma informação que indica aos pais e aos responsáveis a existência de conteúdo inadequado a crianças e a adolescentes. A classificação indica aos pais e aos responsáveis para que eles possam decidir, calcados na autoridade que lhes concede o poder familiar, se a criança ou o adolescente sob sua guarda poderá assistir a um filme ou jogar um “game” considerado inadequado para sua idade.

Assim, o Ministério da Justiça não pode proibir que um pai ingresse com o seu filho num cinema, mesmo quando o filme a ser visto for considerado inadequado para ele. E não pode porque aos pais — garante o Código Civil — cabe decidir sobre a criação e a educação de seus filhos, respeitadas as peculiaridades do desenvolvimento de cada criança e de cada adolescente. A classificação indicativa produzida pelo Ministério da Justiça é uma orientação geral que deve ser “aplicada” pelos pais nos casos em concreto, isto é, consideradas as características de seus filhos e o contexto em que vivem.

A classificação é meramente indicativa porque ela não tem o poder de proibir o acesso. Quem controla são os pais; ao Estado cabe garantir meios eficazes para o exercício desse controle sobre o acesso.

Portanto, afirmar que o dever de não exibição de qualquer coisa em qualquer horário transforma a classificação indicativa num cerceamento à liberdade de expressão não é só um exagero, é uma irresponsabilidade.

2.1. Classificação como controle democrático

É sobre o dever das emissoras de televisão aberta não exibirem programa em horário diverso de sua classificação, que reside a controvérsia. Porque é este o ponto em que a classificação indicativa se constitui como uma forma de controle democrático sobre a veiculação de conteúdo audiovisual considerado inadequado para determinadas crianças e adolescentes; do mesmo modo como fazem os países considerados democráticos e civilizados.

A Constituição Federal, no final do mesmo artigo que vedou a censura (artigo 220, citado acima), fez incluir uma vírgula e, depois dela, a expressão condicionante “observado o disposto nesta Constituição”.

Isto significa que até mesmo a liberdade de expressão não se constitui como “direito absoluto” no âmbito do Estado Democrático. Essa relativização colocou o Estado diante do complexo problema de se estabelecer limites ao gozo de liberdades

fundamentais. Ou, noutro sentido, diante do problema de se disciplinar a Comunicação Social sem constituir qualquer embaraço à plena liberdade de informação.

Em síntese: a Constituição ao mesmo tempo veda a censura e exige controle. Ou seja, torna defeso todo ato arbitrário do administrador que restrinja a liberdade e que impeça o contraditório; sem, no entanto, deixar à pessoa e à família ao gosto (que não se discute?) dos índices de audiência que a tudo e a todos parece transformar em produtos.

Como ensina Domingos Sávio Dresch da Silveira (2000), “se toda censura é controle, nem todo controle é censura”. Em princípio, todo controle realizado na observância do devido processo legal, da ampla defesa e da possibilidade recursal (aqui entendida como a possibilidade de revisão administrativa ou judicial) pode ser descrito como democrático.

Por isso se pode dizer que a Constituição aboliu a censura, mas não aboliu a responsabilidade do Estado, da família e das emissoras de televisão. Essa co-responsabilidade pode ser assim descrita: o Estado é responsável por classificar e verificar o cumprimento da classificação, as emissoras devem divulgar e cumprir a classificação e as famílias precisam considerar a classificação e refutar a programação lesiva aos interesses das crianças e dos adolescentes.

3. O debate acerca da classificação

No fundo, é o debate histórico sobre a qualidade da programação, isto é, sobre a observância dos direitos humanos (sobretudo de crianças e adolescentes) pelas empresas concessionárias do serviço público de radiodifusão que está por trás do acirramento dos ânimos em torno da regulamentação da classificação indicativa.

Por isso é que quando as pessoas compreendem (basta um pouco de boa-fé) que o processo de classificação indicativa tem por finalidade produzir uma informação aos pais e aos responsáveis sobre o conteúdo e as faixas etárias a que não se recomendam determinados programas de televisão para que eles escolham “melhor” tendo em vista o interesse da criança e do adolescente, no mesmo instante passam a desconfiar da chiadeira produzida pelas grandes emissoras comerciais: afinal, se a classificação não pode impedir a veiculação de qualquer conteúdo, mas pode ajudar as pessoas a escolherem o que assistem, por que é que essas emissoras de televisão são contra?

O jornal Folha de S. Paulo, em editorial, disse que é hipocrisia a oposição que as grandes emissoras de tevê fazem à nova classificação indicativa: “Agitam a bandeira da liberdade de expressão, mas pretendem apenas obter salvo-conduto para continuar tratando crianças e adolescentes de forma discriminatória”. A revista Veja, em matéria



intitulada “Nada a ver com a censura”, afirmou que a alegação de que a nova classificação “significa um flerte com a censura” é cínica: “O que está em jogo não é a liberdade de expressão, e sim a necessidade de proteger as crianças”. Também o jornal Estado de S. Paulo reconheceu que “diante da vulgaridade e da baixaria da programação das televisões abertas, era necessário que o poder público agisse”. No mesmo sentido opinaram ainda as revistas Carta Capital e Pais & Filhos.¹² Do outro lado, só mesmo o jornal o Globo, das Organizações Globo, produziu sistematicamente opinião contrária.

Assim, a julgar pelas opiniões publicadas ao longo do primeiro semestre de 2007, antes da publicação da Portaria 1.220, parece correto afirmar que se consolidou uma opinião pública esclarecida e, portanto, favorável à proteção de crianças e adolescentes por meio da classificação indicativa.

E se a transformação da classificação indicativa num tema efetivamente público não é prova suficiente de que o Direito não está subjogado pelo Mercado (ou como diria Habermas, colonizado pelo Dinheiro) e que a Constituição pode ser vivificada por atos regulamentares (hipótese de mutação constitucional), pelo menos permite supor que há uma esfera pública neste país menos suscetível à massificação e à homogeneização do que imaginariam Horkheimer e Adorno (1985).

4. Considerações finais

Debates acalorados como este da classificação indicativa tendem a produzir polarizações. Mas isso não constituiu necessariamente um problema.

“Problema” teríamos se, nesta altura do campeonato, perdêssemos — defensores e detratores da classificação — o foco da questão que produzimos juntos: deve o Estado (Ministério da Justiça, Ministério Público e Poder Judiciário) proteger crianças e adolescentes, na ausência de seus pais e responsáveis, de programas inadequados através da imposição de limites horários às emissoras de televisão?

Portanto, se conseguirmos prosseguir buscando uma resposta constitucionalmente adequada, que leve em conta todos os nossos princípios fundamentais, a essa pergunta, certamente obteremos uma maior democratização do Estado e dos meios de comunicação de massa (da Rede Globo à TV Nacional).¹³

12 Os textos mencionados possuem as seguintes referências: Editorial “Contra o abuso” à página A2 do jornal Folha de S. Paulo, 3 de março de 2007; Editorial “A imposição de horários na TV” à página A3 do jornal O Estado de S. Paulo, 12 de fevereiro de 2007; Matéria “Nada a ver com censura” da revista Veja de 21 de fevereiro de 2007 à página 75; Matéria da revista Carta Capital intitulada “Fiscais da Baixaria” de 4 de abril de 2007 às páginas 28 e 29; e, Matéria da revista Pais&Filhos intitulada “Permitido para menores” de abril de 2007 às páginas 56-59.

13 Não é porque a Rede Globo é considerada por muita gente séria (BUCCI, 2005, p.17) “a mais perfeita expressão do modelo gerado pelo autoritarismo” que devemos considerar, agora, mera simulação todos argumentos que essa emissora levanta em defesa da democracia e da liberdade de expressão.



Se a democracia pode ser entendida como um “processo de legitimação de conflitos”, como sustenta o Ministro Tarso Genro (2001), nosso trabalho é assegurar que, seja qual for o resultado deste processo ou a resposta à mencionada questão, ao final toda a sociedade e, especialmente, os participantes do conflito possam compreender quais são os direitos e os deveres em jogo e, sobretudo, que apenas publicamente podemos nos reconhecer como sujeitos autônomos e capazes de decidir o que queremos para os nossos filhos.

Quando numa disputa prevalecem os direitos humanos não pode haver derrotados. Todos necessariamente ganham.

REFERÊNCIAS

ADORNO, Theodor W.; HORKHEIMER, Max. *Dialética do esclarecimento: fragmentos filosóficos*. Trad. Guido Antonio de Almeida. Rio de Janeiro: Zahar, 1985.

AGÊNCIA DE NOTÍCIAS DOS DIREITOS DA INFÂNCIA. *Remoto controle: linguagem, conteúdo e participação nos programas de televisão para adolescentes*. São Paulo: Cortez, 2004.

BUCCI, Eugênio. *Brasil em tempo de tv*. São Paulo: Boitempo, 2005.

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

CHAUÍ, Marilena. *A sociedade democrática*. In: MOLINA, Mônica Castagna; SOUSA JR., José Geraldo; TOURINHO NETO, Fernando da Costa (Orgs.). **Introdução crítica ao direito agrário**. Brasília: Universidade de Brasília, Decanato de Extensão, Grupo de Trabalho de apoio à Reforma Agrária; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2002. p. 331-340. (Série O direito Achado na Rua, v. 3).

GENRO, Tarso. *A dinâmica dos conflitos*. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 25 fev. 2001. Caderno Mais!, p.16-17.

HABERMAS, Jürgen. **Para a reconstrução do materialismo histórico**. Trad. Carlos Nelson Coutinho. São Paulo: Brasiliense, 1983.

_____. **Teoría de la acción comunicativa**. Trad. Manuel Jiménez Redondo. 3 ed. Madrid: Taurus, 2001. 2v.

_____. **Direito e democracia entre facticidade e validade**. Trad. Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997. 2v.



KUHN, T. S. **A estrutura das revoluções científicas**. Trad. Beatriz Vianna Boeira e Nelson Boeira. São Paulo: Editora Perspectiva, 2000.

LUHMANN, Niklas. **A realidade dos meios de comunicação**. Trad. Ciro Marcondes Filho. São Paulo: Paulus, 2005.

MACIEL, Evelin. As demandas da sociedade para a regulação da televisão. Brasília: Faculdade de Direito, 2000. 111p. **Monografia de conclusão do Curso de Especialização em Telecomunicações**.

MATTOS, Sérgio. **Mídia controlada: a história da censura no Brasil e no mundo**. São Paulo: Paulus, 2005.

ROMÃO, José Eduardo Elias. A Nova Classificação Indicativa no Brasil: construção democrática de um modelo *In*: ROMÃO, José Eduardo Elias; CHAGAS, Cláudia Maria de Freitas; LEAL, Sayonara (orgs.). **Classificação Indicativa no Brasil: desafios e perspectivas**. Brasília: Secretaria Nacional de Justiça, 2006. p. 17-48.

SILVEIRA, Domingos Sávio Dresch da. Controlar não é censurar: algumas reflexões sobre os meios de comunicação social e a verdade nos processos eleitorais. **Cadernos de Advocacia Pública: Direito Eleitoral e eleições 2000**. Nº 1, jul./2000. Porto Alegre: Escola Superior de Direito Municipal, 2000. p. 24-39.