



Regulação de Conteúdo e Proteção de Direitos Humanos nos Meios de Comunicação¹

Douglas MOREIRA²

Resumo

Este artigo apresenta um levantamento dos dispositivos de regulação de conteúdo previstos na Constituição Federal, em legislações infraconstitucionais e em convenções internacionais de direitos humanos ratificadas pelo Brasil. O material indica que, a despeito dos esforços dos grupos midiáticos hegemônicos em obstruir o debate público sobre o marco regulatório das comunicações no país, relacionando o tema à instituição da censura, já há um conjunto de previsões legais que os meios de comunicação precisam seguir na produção e veiculação de seus conteúdos, no que diz respeito à proteção de direitos humanos. Porém, o fato de tais normas estarem dispersas e não haver um sistema eficiente de fiscalização contribui para que diversas violações de direitos sigam sendo perpetradas pela mídia, especialmente no contexto da radiodifusão.

Palavras-chave: comunicação; regulação; liberdade de expressão; direitos humanos.

Introdução

O debate público sobre regulação dos meios de comunicação no Brasil vem sendo sistematicamente obstado pelos grupos midiáticos hegemônicos. Através de uma eficiente estratégia retórica, como aponta Rebouças (2006), e utilizando-se dos diversos recursos de que dispõem, tais atores constroem uma interpretação tendenciosa do conceito de liberdade de expressão e combatem qualquer iniciativa proposta para regular a mídia e ampliar a participação da sociedade nas políticas do setor, alegando que se trata de tentativas de instituição da censura. Quando entra em pauta a regulação de conteúdo, então, a correlação é feita de forma ainda mais aguerrida.

Entre os temas mais presentes em toda a história dos estudos da comunicação, a questão dos efeitos – ou influências potenciais – dos conteúdos publicados tem espaço de destaque. Indo do extremo da total passividade ao da absoluta independência dos públicos em relação à mídia, fato é, segundo Canela (2008, p. 153-156), que as reflexões sempre se direcionaram com bastante intensidade às implicações das mensagens apresentadas pelos meios de comunicação. Por isso, também, é que o controle de conteúdo “aparece como o grande calcanhar-de-aquiles da discussão regulatória”.

¹ Trabalho apresentado na modalidade Artigo Científico na IV Conferência Sul-Americana e IX Conferência Brasileira de Mídia Cidadã.

² Mestre em Comunicação pela Universidade Federal do Paraná (UFPR), especialista em Direito da Criança e do Adolescente e bacharel em Comunicação Social - Jornalismo. E-mail: douglasmoreira@gmail.com.



Quando se está preocupado com a forma pela qual o eleitor será informado no jogo democrático, o tema, ao fim e ao cabo, são os conteúdos veiculados pelos meios. Quando se defende uma propriedade desconcentrada, o horizonte é uma pluralidade de conteúdos e de vozes. Regular a infra-estrutura, para o setor de radiodifusão, é, ao fim e ao cabo, regular o conteúdo. Uma regulação da infra-estrutura que não vislumbre as potenciais alterações de conteúdo dela decorrentes estará desconectada das reais expectativas quanto a uma política para esse setor (CANELA, 2008, p. 153).

A regulação de conteúdo é necessária especialmente no contexto da radiodifusão, que explora um bem público – o espectro eletromagnético – para transmissão dos sinais de áudio e de imagens, a partir de uma concessão do Estado. Dessa forma, cabe ao Estado, por meio de processos democráticos, definir as “regras do jogo” no uso desse bem público, que também é finito, ou seja, pode ser explorado apenas por um número limitado de concessionários.

De fato, no ordenamento jurídico brasileiro já está previsto um conjunto de dispositivos de regulação de conteúdo. Tanto em normativas internacionais de direitos humanos ratificadas pelo país, quanto na Constituição Federal e em legislações infraconstitucionais existem previsões que estabelecem critérios, orientações ou diretrizes para a mídia. Entre elas, por exemplo, está a obrigação de veiculação de propaganda eleitoral e partidária (com a respectiva compensação fiscal) e, no caso das emissoras de rádio, de transmissão do programa oficial de informação dos Poderes da República – “A Voz do Brasil”. Este artigo apresenta um levantamento das previsões legais de regulação de conteúdo, desenvolvido a partir de pesquisa documental junto à normativa nacional e internacional, com foco nas questões relacionadas à proteção de direitos humanos.

Dispositivos de regulação de conteúdo no ordenamento jurídico brasileiro

O artigo 19 da Declaração Universal dos Direitos Humanos, aprovada em 1948 pela Assembleia Geral das Nações Unidas, estabelece que “toda pessoa tem direito à liberdade de opinião e expressão”, e que “este direito inclui a liberdade de, sem interferência, ter opiniões e de procurar, receber e transmitir informações e ideias por quaisquer meios e independentemente de fronteiras” (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1948). A Declaração é um marco no campo dos direitos humanos, assinalando a fase de internacionalização desses direitos, a partir da qual dezenas de convenções e tratados



internacionais passaram a ser celebrados com o objetivo de detalhar e especificar os direitos nela expressos de forma genérica.

Já em 1966 são adotados, nesse sentido, o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos (PIDCP) e o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC). Resgatando o direito à liberdade de expressão definido pela Declaração, o artigo 19 do PIDCP³, em seu parágrafo 3º, vai acrescentar que o exercício de tal direito

implicará deveres e responsabilidades especiais. Consequentemente, poderá estar sujeito a certas restrições, que devem, entretanto, ser expressamente previstas em lei e que se façam necessárias para:

- a) assegurar o respeito dos direitos e da reputação das demais pessoas;
- b) proteger a segurança nacional, a ordem, a saúde ou a moral públicas (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1966b).

A *Convenção Americana sobre Direitos Humanos*, de 1969, também conhecida como Pacto de San José da Costa Rica, tendo sido ratificada pelo Brasil em 1992, reitera em seu artigo 13º que o exercício do direito à liberdade de pensamento e de expressão

não pode estar sujeito à censura prévia, mas a responsabilidades ulteriores, que devem ser expressamente previstas em lei e que se façam necessárias para assegurar: a) o respeito dos direitos e da reputação das demais pessoas; b) a proteção da segurança nacional, da ordem pública, ou da saúde ou da moral públicas (ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS, 1969).

O artigo diz ainda que “a lei deve proibir toda propaganda a favor da guerra, bem como toda apologia ao ódio nacional, racial ou religioso que constitua incitamento à discriminação, à hostilidade, ao crime ou à violência”. Já o artigo 14º da mesma Convenção afirma que a pessoa “atingida por informações inexatas ou ofensivas emitidas em seu prejuízo, por meios de difusão legalmente regulamentados e que se dirijam ao público em geral, tem direito a fazer, pelo mesmo órgão de difusão, sua retificação ou resposta, nas condições que estabeleça a lei”⁴.

³ O PIDCP foi promulgado pelo Brasil em 1992.

⁴ No Brasil, apesar de a Lei de Imprensa (lei 5.250/1967) – que estabelecia as condições para o direito de resposta – ter sido declarada inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal (STF) em 2009 e por isso existir hoje uma lacuna regulatória em torno do tema, o entendimento do próprio STF é que se trata de um preceito constitucional de eficácia absoluta, ou seja, que não exige regulamentação para ser aplicado – o que não diminui a importância de que uma nova lei seja aprovada para definir os critérios de aplicação. Tal preceito é o previsto no artigo 5º, inciso V, da Constituição Federal, a qual traz entre os direitos e garantias fundamentais que “é assegurado o direito de resposta, proporcional ao agravo, além da indenização por dano material, moral ou à imagem” (BRASIL, 1988).



No âmbito do Sistema da Organização das Nações Unidas (ONU), pode-se destacar a *Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra a Mulher*, adotada em 1979 e ratificada pelo Brasil em 1984. No artigo 5º, ela obriga os Estados a tomar todas as medidas apropriadas para

modificar os padrões socioculturais de conduta de homens e mulheres, com vistas a alcançar a eliminação dos preconceitos e práticas consuetudinárias, e de qualquer outra índole que estejam baseados na ideia de inferioridade ou superioridade de qualquer dos sexos ou em funções estereotipadas de homens e mulheres (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1979).

Aprofundando tal perspectiva, a *Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência Contra a Mulher* (ou Convenção de Belém do Pará), de 1994 e ratificada pelo Brasil em 1995, traz no artigo 6º que o direito de toda mulher a uma vida livre de violência envolve “o direito da mulher em ser livre de toda a forma de discriminação” e “o direito da mulher ser valorizada e educada livre de padrões estereotipados de comportamento e práticas sociais e culturais baseadas em conceitos de inferioridade ou subordinação” (ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS, 1994).

O artigo 8º do mesmo instrumento define que entre as medidas específicas a serem adotadas pelos Estados-partes estão programas para

modificar os padrões socioculturais de conduta de homens e mulheres, incluindo a construção de programas de educação formais e não-formais apropriados a todo nível do processo educativo, para contrabalançar preconceitos e costumes e todo outro tipo de práticas que se baseiem na premissa da inferioridade ou superioridade de qualquer dos gêneros ou nos papéis estereotipados para o homem e a mulher ou legitimam ou exacerbam a violência contra a mulher; [...] estimular os meios de comunicação a elaborar diretrizes adequadas de difusão que contribuam para a erradicação da violência contra a mulher em todas as suas formas e a realçar o respeito à dignidade da mulher (ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS, 1994).

Com relação às populações de até 18 anos, a *Convenção sobre os Direitos da Criança*, da ONU, promulgada em 1989 e ratificada pelo Brasil em 1990, contempla diversos pontos que têm interface com a atividade dos meios de comunicação. Seu artigo 2º estabelece que “os Estados Partes tomarão todas as medidas apropriadas para assegurar a proteção da criança contra toda forma de discriminação ou castigo por causa da condição, das atividades, das opiniões manifestadas ou das crenças de seus pais, representantes legais ou familiares”. Já o artigo 17 define que



os Estados Partes reconhecem a função importante desempenhada pelos meios de comunicação e zelarão para que a criança tenha acesso a informações e materiais procedentes de diversas fontes nacionais e internacionais, especialmente informações e materiais que visem a promover seu bem-estar social, espiritual e moral e sua saúde física e mental. Para tanto, os Estados Partes:

- a) incentivarão os meios de comunicação a difundir informações e materiais de interesse social e cultural para a criança, de acordo com o espírito do artigo 29;
- b) promoverão a cooperação internacional na produção, no intercâmbio e na divulgação dessas informações e desses materiais procedentes de diversas fontes culturais, nacionais e internacionais;
- c) incentivarão a produção e difusão de livros para crianças;
- d) incentivarão os meios de comunicação no sentido de, particularmente, considerar as necessidades linguísticas da criança que pertença a um grupo minoritário ou que seja indígena;
- e) promoverão a elaboração de diretrizes apropriadas a fim de proteger a criança contra toda informação e material prejudiciais ao seu bem-estar (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1989).

O artigo 29, ali citado, estabelece orientações para a educação da criança no sentido de

- a) desenvolver a personalidade, as aptidões e a capacidade mental e física da criança em todo o seu potencial;
- b) imbuir na criança o respeito aos direitos humanos e às liberdades fundamentais, bem como aos princípios consagrados na Carta das Nações Unidas;
- c) imbuir na criança o respeito aos seus pais, à sua própria identidade cultural, ao seu idioma e seus valores, aos valores nacionais do país em que reside, aos do eventual país de origem, e aos das civilizações diferentes da sua;
- d) preparar a criança para assumir uma vida responsável numa sociedade livre, com espírito de compreensão, paz, tolerância, igualdade de sexos e amizade entre todos os povos, grupos étnicos, nacionais e religiosos e pessoas de origem indígena;
- e) imbuir na criança o respeito ao meio ambiente (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1989).

O Protocolo Facultativo à Convenção sobre os Direitos da Criança referente à venda de crianças, à prostituição infantil⁵ e à pornografia infantil, adotado em 2000 e ratificado pelo Brasil em 2004, também define, no artigo 3º, que os Estados Partes assegurarão a cobertura em suas legislações criminal ou penal da “produção, distribuição, disseminação, importação, exportação, oferta, venda ou posse [...] de pornografia infantil” – esta compreendida, de acordo com o artigo 2º, como “qualquer representação, por qualquer meio, de uma criança envolvida em atividades sexuais explícitas reais ou simuladas, ou qualquer representação dos órgãos sexuais de uma criança para fins primordialmente sexuais” (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2000).

⁵ No Brasil há o entendimento de que, considerando sua condição peculiar de desenvolvimento, a criança e o adolescente não exercem “prostituição”. Quando há uma relação de troca ou mercantilização da sexualidade, configura-se uma situação de “exploração sexual” da menina ou do menino.



A *Convenção Internacional sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação Racial*, adotada já em 1966 e ratificada pelo Brasil em 1968, coloca no artigo 2º que “os Estados Partes condenam a discriminação racial e comprometem-se a adotar, por todos os meios apropriados e sem tardar uma política de eliminação da discriminação racial em todas as suas formas e de promoção de entendimento entre todas as raças” e

tomarão, se as circunstâncias o exigirem, nos campos social, econômico, cultural e outros, as medidas especiais e concretas para assegurar como convier o desenvolvimento ou a proteção de certos grupos raciais ou de indivíduos pertencentes a estes grupos com o objetivo de garantir-lhes, em condições de igualdade, o pleno exercício dos direitos do homem e das liberdades fundamentais (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1966a).

No artigo 4º, tal Convenção estabelece ainda que

os Estados partes condenam toda propaganda e todas as organizações que se inspirem em ideias ou teorias baseadas na superioridade de uma raça ou de um grupo de pessoas de uma certa cor ou de uma certa origem étnica ou que pretendem justificar ou encorajar qualquer forma de ódio e de discriminação raciais e comprometem-se a adotar imediatamente medidas positivas destinadas a eliminar qualquer incitação a uma tal discriminação, ou quaisquer atos de discriminação com este objetivo [...] [e] se comprometem principalmente:

- a) a declarar delitos puníveis por lei, qualquer difusão de ideias baseadas na superioridade ou ódio raciais, qualquer incitamento à discriminação racial, assim como quaisquer atos de violência ou provocação a tais atos, dirigidos contra qualquer raça ou qualquer grupo de pessoas de outra cor ou de outra origem técnica, como também qualquer assistência prestada a atividades racistas, inclusive seu financiamento;
- b) a declarar ilegais e a proibir as organizações assim como as atividades de propaganda organizada e qualquer outro tipo de atividade de propaganda que incitar a discriminação racial e que a encorajar e a declara delito punível por lei a participação nestas organizações ou nestas atividades (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1966a).

Com o artigo 7º,

os Estados Partes comprometem-se a tomar as medidas imediatas e eficazes, principalmente no campo de ensino, educação, da cultura e da informação, para lutar contra os preconceitos que levem à discriminação racial e para promover o entendimento, a tolerância e a amizade entre nações e grupos raciais e étnicos assim como para propagar ao objetivo e princípios da Carta das Nações Unidas da Declaração Universal dos Direitos do Homem, da Declaração das Nações Unidas sobre a eliminação de todas as formas de discriminação racial e da presente Convenção (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1966a).

Por fim, a *Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência*, assinada em 2007 e ratificada pelo Brasil no ano seguinte, traz em seu artigo 5º que “os



Estados Partes proibirão qualquer discriminação baseada na deficiência e garantirão às pessoas com deficiência igual e efetiva proteção legal contra a discriminação por qualquer motivo”, dispendo, no artigo 8º, que

os Estados Partes se comprometem a adotar medidas imediatas, efetivas e apropriadas para:

- a) Conscientizar toda a sociedade, inclusive as famílias, sobre as condições das pessoas com deficiência e fomentar o respeito pelos direitos e pela dignidade das pessoas com deficiência;
- b) Combater estereótipos, preconceitos e práticas nocivas em relação a pessoas com deficiência, inclusive aqueles relacionados a sexo e idade, em todas as áreas da vida;
- c) Promover a conscientização sobre as capacidades e contribuições das pessoas com deficiência (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2007).

O mesmo artigo diz ainda que as medidas para tais fins incluem “incentivar todos os órgãos da mídia a retratar as pessoas com deficiência de maneira compatível com o propósito da [...] Convenção”. Em relação à acessibilidade, o artigo 9ª estabelece que

a fim de possibilitar às pessoas com deficiência viver de forma independente e participar plenamente de todos os aspectos da vida, os Estados Partes tomarão as medidas apropriadas para assegurar às pessoas com deficiência o acesso, em igualdade de oportunidades com as demais pessoas, [...] à informação e comunicação, inclusive aos sistemas e tecnologias da informação e comunicação (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2007)⁶.

Na Constituição brasileira há diversos pontos que dizem respeito à comunicação. Ela estabelece, por exemplo, a liberdade de manifestação do pensamento (no inciso IV do artigo 5º), de expressão da atividade intelectual, artística, científica e de comunicação (no inciso IX do mesmo artigo) e a “plena liberdade de informação jornalística em qualquer veículo de comunicação social” (parágrafo 1º do artigo 220), vedando “toda e qualquer censura de natureza política, ideológica e artística” (parágrafo 2º do Artigo 220). Contudo, ao garantir

⁶ No Brasil, a Norma Complementar 01/06 do Ministério das Comunicações define os recursos de acessibilidade para pessoas com deficiência na programação veiculada nos serviços de radiodifusão de sons e imagens e de retransmissão de televisão. O dispositivo regulamenta previsão da lei 10.098/2000, cujo artigo 19 determina que “os serviços de radiodifusão sonora e de sons e imagens adotarão plano de medidas técnicas com o objetivo de permitir o uso da linguagem de sinais ou outra substituição, para garantir o direito de acesso à informação às pessoas portadoras de deficiência auditiva [sic], na forma e no prazo previstos em regulamento” (BRASIL, 2000). Dessa maneira, a Norma Complementar estabelece que a programação veiculada pelas estações transmissoras ou retransmissoras dos serviços de radiodifusão deverá conter legenda oculta, audiodescrição e dublagem (para o caso de programas veiculados em língua estrangeira); e que os programas que compõem a propaganda político-partidária e eleitoral, campanhas institucionais e informativos de utilidade pública veiculados por tais estações deverão conter janela com intérprete de LIBRAS (Língua Brasileira de Sinais) (MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕES, 2006).

que “a manifestação do pensamento, a criação, a expressão e a informação, sob qualquer forma, processo ou veículo não sofrerão qualquer restrição, *observado o disposto nesta Constituição*” (BRASIL, 1988, grifo nosso), o texto vincula que a liberdade de expressão ali defendida não é absoluta, pois deve respeitar as demais previsões constitucionais.

Além do direito de resposta proporcional ao agravo (inciso V), o artigo 5º da Constituição define, em seu inciso X, que “são invioláveis a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das pessoas, assegurado o direito a indenização pelo dano material ou moral decorrente de sua violação”. Também afirma, no inciso VI, que “é inviolável a liberdade de consciência e de crença, sendo assegurado o livre exercício dos cultos religiosos e garantida, na forma da lei, a proteção aos locais de culto e a suas liturgias” (BRASIL, 1988).

O artigo 221, no capítulo específico da Comunicação Social, visando garantir pluralidade e diversidade e evitar que os conteúdos sejam guiados exclusivamente por interesses comerciais, determina os princípios que deverão ser atendidos na produção e na programação das emissoras de rádio e televisão, quais sejam:

- 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 (BRASIL, 1988).

Já o artigo 220 estabelece em seu parágrafo 3º que

compete à lei federal:

- I - regular as diversões e espetáculos públicos, cabendo ao Poder Público informar sobre a natureza deles, as faixas etárias a que não se recomendem, locais e horários em que sua apresentação se mostre inadequada;
- II - estabelecer os meios legais que garantam à pessoa e à família a possibilidade de se defenderem de programas ou programações de rádio e televisão que contrariem o disposto no art. 221, bem como da propaganda de produtos, práticas e serviços que possam ser nocivos à saúde e ao meio ambiente (BRASIL, 1988).

O parágrafo 4º do mesmo artigo traz ainda que “a propaganda comercial de tabaco, bebidas alcoólicas, agrotóxicos, medicamentos e terapias estará sujeita a restrições legais [...], e conterà, sempre que necessário, advertência sobre os malefícios decorrentes de seu uso” (BRASIL, 1988).



Sobre tais pontos do artigo 220, cabe relacioná-los a legislações infraconstitucionais que, em diferentes níveis, os regulamentam. No caso da questão prevista no parágrafo 4º, que dialoga com a última parte do inciso II do parágrafo 3º, a determinação constitucional está regulamentada pela Lei 9.294/96, que estabelece restrições ao uso e à propaganda de produtos fumíferos, bebidas alcoólicas, medicamentos, terapias e defensivos agrícolas.

O *Código de Defesa do Consumidor* (lei 8.078/90) também garante, no artigo 6º, entre os direitos básicos do consumidor, “a proteção contra a publicidade enganosa e abusiva, métodos comerciais coercitivos ou desleais, bem como contra práticas e cláusulas abusivas ou impostas no fornecimento de produtos e serviços”, proibindo, no artigo 37, toda publicidade enganosa ou abusiva, entendendo que

é abusiva, dentre outras a publicidade discriminatória de qualquer natureza, a que incite à violência, explore o medo ou a superstição, se aproveite da deficiência de julgamento e experiência da criança, desrespeita valores ambientais, ou que seja capaz de induzir o consumidor a se comportar de forma prejudicial ou perigosa à sua saúde ou segurança (BRASIL, 1990a)⁷.

Em relação à previsão do artigo 220 que garante meios legais para que a população possa se defender de conteúdos de radiodifusão e propaganda que contrariem aqueles preceitos, identifica-se uma lacuna regulatória, pois não há mecanismos efetivos e de acesso fácil para denúncia. Os únicos reflexos na legislação estão no *Estatuto da Criança e do Adolescente* (lei 8.069/90), que enumera como uma das atribuições do Conselho Tutelar, no inciso X do artigo 136, “representar, em nome da pessoa e da família, contra a violação dos direitos previstos no art. 220, § 3º, inciso II, da Constituição Federal” (embora assim como no texto legal, na prática esta atribuição esteja via de regra ‘no final da lista’, sendo grande parte das vezes ignorada ou desconhecida pelos próprios conselheiros tutelares); e como uma das competências do Ministério Público, no inciso V do artigo 201, “promover o inquérito civil e a ação civil pública para a proteção dos interesses individuais, difusos ou coletivos relativos à infância e à adolescência, inclusive os definidos no art. 220, § 3º inciso II, da Constituição Federal” (BRASIL, 1990b).

⁷ Tramitam, no Congresso Federal, diversos projetos de lei que visam à regulamentação da propaganda de alimentos não saudáveis e da publicidade dirigida às crianças. Vale registrar, ainda, que o Código Brasileiro de Telecomunicações (lei 4.117/62) estabelece, em seu artigo 124, que a publicidade comercial não pode exceder a 25% do total da programação das emissoras de radiodifusão.



O Estatuto da Criança e do Adolescente também regulamenta o que está previsto no início do parágrafo 3º do artigo 220 do texto constitucional citado acima, a respeito da regulação das diversões e espetáculos públicos, em diálogo com outras duas determinações da Constituição: primeiro, seu artigo 21, inciso XVI, que estabelece à União a competência de “exercer a classificação, para efeito indicativo, de diversões públicas e de programas de rádio e televisão”; e segundo, seu artigo 227, que garante “prioridade absoluta” à efetivação dos direitos da criança, do adolescente e do jovem pela família, sociedade e Estado (BRASIL, 1988). A partir disso, o Estatuto define a classificação indicativa de acordo com as faixas etárias e horários recomendados, assegurando no parágrafo único do artigo 76 que “nenhum espetáculo será apresentado ou anunciado sem aviso de sua classificação, antes de sua transmissão, apresentação ou exibição” e fixando, no artigo 254, multa e possibilidade de suspensão da programação por até dois dias via determinação judiciária para o caso de se “transmitir, através de rádio ou televisão, espetáculo em horário diverso do autorizado ou sem aviso de sua classificação”⁸ (BRASIL, 1990b).

Há ainda outra infração administrativa prevista no Estatuto da Criança e do Adolescente a respeito dos meios de comunicação. Trata-se do que dispõe o artigo 247, o qual estabelece que “divulgar, total ou parcialmente, sem autorização devida, por qualquer meio de comunicação, nome, ato ou documento de procedimento policial, administrativo ou judicial relativo a criança ou adolescente a que se atribua ato infracional” tem como pena “multa de três a vinte salários de referência, aplicando-se o dobro em caso de reincidência”, incorrendo na mesma pena “quem exhibe, total ou parcialmente, fotografia de criança ou adolescente envolvido em ato infracional, ou qualquer ilustração que lhe diga respeito ou se refira a atos

⁸ O artigo 254 do Estatuto da Criança e do Adolescente, que obriga as emissoras a indicar a classificação de determinados programas e veiculá-los dentro das faixas horárias adequadas para as respectivas faixas etárias, é objeto de uma Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADIN 2404) proposta pelo Partido Trabalhista Brasileiro (PTB) no STF, a partir da alegação de que a vinculação horária determinada pelo dispositivo fere a liberdade de expressão. Em 30 de novembro de 2011, a ação começou a ser julgada e chegou a receber quatro votos, inclusive o do relator, acatando a tese de que tal artigo é inconstitucional. O julgamento foi suspenso após o pedido de vistas de um dos ministros. O Relator Especial da ONU para Liberdade de Expressão, Frank La Rue, em visita ao Brasil no final de 2012, declarou-se “escandalizado que o Supremo Tribunal Federal esteja vendo conflito entre liberdade de expressão e a proteção à infância”. Disse ele: “não posso entender e em nenhum país vi uma corte suprema que esteja disposta a sacrificar a proteção da infância por outros interesses. É absolutamente absurdo. A vinculação horária não é uma violação à liberdade de expressão. A liberdade tem limites. Defendo a liberdade ampla, mas reconheço os limites. Neste caso, o Estado tem obrigação de regular a proteção da infância. Senão, dá-se a impressão de que interesses econômicos podem se sobrepor a outros interesses”. <<http://www.brasilefato.com.br/node/11420>>. Acesso em: 12/01/2013.



que lhe sejam atribuídos, de forma a permitir sua identificação, direta ou indiretamente”. O parágrafo segundo do artigo diz ainda que

se o fato for praticado por órgão de imprensa ou emissora de rádio ou televisão, além da pena prevista neste artigo, a autoridade judiciária poderá determinar a apreensão da publicação ou a suspensão da programação da emissora até por dois dias, bem como da publicação do periódico até por dois números (BRASIL, 1990b).

Tal infração está relacionada à previsão do artigo 143 do Estatuto, que veda “a divulgação de atos judiciais, policiais e administrativos que digam respeito a crianças e adolescentes a que se atribua autoria de ato infracional”, estabelecendo, no parágrafo único, que “qualquer notícia a respeito do fato não poderá identificar a criança ou adolescente, vedando-se fotografia, referência a nome, apelido, filiação, parentesco, residência e, inclusive, iniciais do nome e sobrenome”.

O *Estatuto do Idoso* (lei 10.741/2003) é outra legislação infraconstitucional que traz questões relacionadas à comunicação. Ele aponta em seu artigo 24 que “os meios de comunicação manterão espaços ou horários especiais voltados aos idosos, com finalidade informativa, educativa, artística e cultural, e ao público sobre o processo de envelhecimento”. E, na seção dos crimes em espécie, o Estatuto estabelece como pena detenção de 1 a 3 anos e multa para quem “exibir ou veicular, por qualquer meio de comunicação, informações ou imagens depreciativas ou injuriosas à pessoa do idoso” (BRASIL, 2003).

A lei 2.889/56, também chamada *Lei do Genocídio*, institui no artigo 3º penas para quem incitar publicamente alguém a matar, causar lesão grave à integridade física ou mental ou submeter a condições desumanas grupo nacional, étnico, racial ou religioso, sendo que “a pena será aumentada de 1/3 (um terço), quando a incitação for cometida pela imprensa” (BRASIL, 1956).

A lei 7.170/83, ou *Lei de Segurança Nacional*, estabelece no artigo 22 pena de detenção de 1 a 4 anos para o crime de fazer em público propaganda “de processos violentos ou ilegais para alteração da ordem política ou social”, “de discriminação racial, de luta pela violência entre as classes sociais, de perseguição religiosa” e “de guerra”, aumentando de um terço tal pena quando a propaganda for feita por meio de rádio ou televisão. No artigo 23, o documento define ainda como crime incitar “à subversão da ordem política ou social”, “à



animosidade entre as Forças Armadas ou entre estas e as classes sociais ou as instituições civis” e “à luta com violência entre as classes sociais” (BRASIL, 1983).

A lei 7.716/89, conhecida como *Lei do Preconceito Racial*, também prevê em seu artigo 20 pena de reclusão de um a três anos e multa para quem “praticar, induzir ou incitar a discriminação ou preconceito de raça, cor, etnia, religião ou procedência nacional”. O parágrafo 2º do mesmo artigo altera a pena para reclusão de dois a cinco anos e multa se tais crimes forem cometidos “por intermédio dos meios de comunicação social ou publicação de qualquer natureza”. Neste caso, segue o parágrafo 3º,

o juiz poderá determinar, ouvido o Ministério Público ou a pedido deste, ainda antes do inquérito policial, sob pena de desobediência:

- I - o recolhimento imediato ou a busca e apreensão dos exemplares do material respectivo;
- II - a cessação das respectivas transmissões radiofônicas ou televisivas;
- III - a interdição das respectivas mensagens ou páginas de informação na rede mundial de computadores (BRASIL, 1989).

O *Estatuto da Igualdade Racial* (lei 12.288/2010), promulgado mais recentemente, ao abordar o direito à liberdade de consciência e de crença e ao livre exercício dos cultos religiosos de matriz africana no artigo 24 diz que tal direito compreende

- V - a produção e a divulgação de publicações relacionadas ao exercício e à difusão das religiões de matriz africana; [...]
- VII - o acesso aos órgãos e aos meios de comunicação para divulgação das respectivas religiões;
- VIII - a comunicação ao Ministério Público para abertura de ação penal em face de atitudes e práticas de intolerância religiosa nos meios de comunicação e em quaisquer outros locais (BRASIL, 2010).

O artigo 26 também define que

o poder público adotará as medidas necessárias para o combate à intolerância com as religiões de matrizes africanas e à discriminação de seus seguidores, especialmente com o objetivo de:

- I - coibir a utilização dos meios de comunicação social para a difusão de proposições, imagens ou abordagens que exponham pessoa ou grupo ao ódio ou ao desprezo por motivos fundados na religiosidade de matrizes africanas (BRASIL, 2010).

Há ainda, neste Estatuto, todo um capítulo sobre os meios de comunicação, segundo o qual “a produção veiculada pelos órgãos de comunicação valorizará a herança cultural e a participação da população negra na história do País”, de acordo com o artigo 43; a “produção



de filmes e programas destinados à veiculação pelas emissoras de televisão e em salas cinematográficas” deverá “conferir oportunidades de emprego para atores, figurantes e técnicos negros, sendo vedada toda e qualquer discriminação de natureza política, ideológica, étnica ou artística”, segundo o artigo 44; e o mesmo se aplica à produção de peças publicitárias destinadas à veiculação pelas emissoras de televisão e em salas cinematográficas, conforme prevê o artigo 45 (BRASIL, 2010).

Possíveis violações de direitos nos meios de comunicação passam ainda pelos crimes de calúnia, injúria e difamação, previstos no capítulo V do *Código Penal* (decreto-lei 2.848/40). Este estabelece, no artigo 138, pena de detenção de seis meses a dois anos para quem “caluniar alguém, imputando-lhe falsamente fato definido como crime”; no artigo 139, pena de detenção de três meses a um ano e multa para quem “difamar alguém, imputando-lhe fato ofensivo à sua reputação”; e, no artigo 140, pena de detenção de um a seis meses e multa para quem “injuriar alguém, ofendendo-lhe a dignidade ou o decoro”, aumentando-se tal pena para detenção de um a três anos e multa “se a injúria consiste na utilização de elementos referentes a raça, cor, etnia, religião, origem ou a condição de pessoa idosa ou portadora de deficiência [sic]”. O *Código Penal* define ainda que as penas aumentam de um terço caso o crime seja cometido “na presença de várias pessoas, ou por meio que facilite a divulgação da calúnia, da difamação ou da injúria” (BRASIL, 1940). O *Código Civil* (lei 10.406/02) também aborda o tema, em seu artigo 953, no qual determina que “a indenização por injúria, difamação ou calúnia consistirá na reparação do dano que delas resulte ao ofendido” (BRASIL, 2002)⁹.

Na legislação específica do setor de comunicação, o *Código Brasileiro de Telecomunicações* (lei 4.117/62), que até hoje regula o rádio e a televisão no país, traz no seu artigo 52 que “a liberdade de radiodifusão não exclui a punição dos que praticarem abusos no seu exercício”, indicando, no artigo seguinte, que

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, inclusive:

- a) incitar a desobediência às leis ou decisões judiciais;
- b) divulgar segredos de Estado ou assuntos que prejudiquem a defesa nacional; [...]

⁹ Os crimes de calúnia, injúria e difamação também estão previstos no *Código Eleitoral* (lei 4.737/65), no *Código Penal Militar* (lei 1.001/69) e na *Lei de Segurança Nacional* (lei 7.170/83).



- d) fazer propaganda de guerra ou de processos de subversão da ordem política e social;
- e) promover campanha discriminatória de classe, cor, raça ou religião; [...]
- h) ofender a moral familiar, pública, ou os bons costumes; [...]
- j) veicular notícias falsas, com perigo para a ordem pública, econômica e social (BRASIL, 1962).

O artigo 28 do *Regulamento dos Serviços de Radiodifusão* (decreto 52.795/63) estabelece ainda que as concessionárias e permissionárias de serviços de radiodifusão devem, na organização da programação,

- a) manter um elevado sentido moral e cívico, não permitindo a transmissão de espetáculos, trechos musicais cantados, quadros, anedotas ou palavras contrárias à moral familiar e aos bons costumes;
- b) 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 (BRASIL, 1963).

As emissoras de rádio e televisão abertas também devem

submeter-se aos preceitos estabelecidos nas convenções internacionais e regulamentos anexos, aprovados pelo Congresso Nacional, bem como a todas as disposições contidas em leis, decretos, regulamentos, portarias, instruções ou normas a que existam ou venham a existir referentes ou aplicáveis ao serviço (BRASIL, 1963).

Considerações

O levantamento acima pode contribuir para o debate público sobre a regulação dos meios de comunicação no Brasil, pois mostra um conjunto de dispositivos de regulação de conteúdo já previstos no ordenamento jurídico brasileiro, seja em normativas internacionais ratificadas pelo país, na Constituição Federal ou em legislações infraconstitucionais de direitos humanos e do setor de comunicação, que estabelecem diretrizes, regras e sanções para a atividade midiática. Dessa maneira, a aplicação de tais normas não constitui censura ou ameaça à liberdade de expressão, mas a concretização de direitos e obrigações democraticamente estabelecidas.

A despeito das garantias legais, tais normas são sistematicamente descumpridas pelos meios de comunicação, que seguem cometendo diversas violações de direitos humanos nos conteúdos que produzem e veiculam. Isso aponta: (1) a ineficácia deste aparato legislativo; (2)



a falta de sua apropriação pelo conjunto da população, especialmente em função de as previsões estarem dispersas em muitos instrumentos legais; e (3) a necessidade de um sistema regulatório amplo e democrático, com uma arquitetura institucional eficiente que fiscalize e leve a cabo tais previsões.

Referências

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 06/07/2012.

_____. **Decreto n. 52.795, de 31 de outubro de 1963**. Aprova o Regulamento dos Serviços de Radiodifusão. Brasília. 1963. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/Antigos/D52795.htm>. Acesso em: 08/10/2012.

_____. **Decreto-lei n. 2.848, de 7 de dezembro de 1940**. Código Penal. Brasília. 1940. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848.htm>. Acesso em: 08/10/2012.

_____. **Lei n. 2.889, de 1 de outubro de 1956**. Define e pune o crime de genocídio. Brasília. 1956. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L2889.htm>. Acesso em: 08/10/2012.

_____. **Lei n. 4.117, de 27 de agosto de 1962**. Institui o Código Brasileiro de Telecomunicações. Brasília. 1962. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4117.htm>. Acesso em: 08/10/2012.

_____. **Lei n. 7.170, de 14 de dezembro de 1983**. Define os crimes contra a segurança nacional, a ordem política e social, estabelece seu processo e julgamento e dá outras providências. Brasília. 1983. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7170.htm>. Acesso em: 08/10/2012.

_____. **Lei n. 7.716, de 5 de janeiro de 1989**. Define os crimes resultantes de preconceito de raça ou de cor. Brasília. 1989. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7716.htm>. Acesso em: 08/10/2012.

_____. **Lei n. 8.069, de 13 de julho de 1990**. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Brasília. 1990b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8069.htm>. Acesso em: 08/10/2012.

_____. **Lei n. 8.078, de 11 de setembro de 1990**. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. Brasília. 1990a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8078.htm>. Acesso em: 08/10/2012.

_____. **Lei n. 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Institui o Código Civil. Brasília. 2002. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406.htm>. Acesso em: 08/10/2012.

_____. **Lei n. 10.741, de 1º de outubro de 2003**. Dispõe sobre o Estatuto do Idoso e dá outras providências. Brasília. 2003. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/L10.741.htm>. Acesso em: 08/10/2012.



_____. **Lei n. 10.098, de 19 de dezembro de 2000.** Estabelece normas gerais e critérios básicos para a promoção da acessibilidade das pessoas portadoras de deficiência ou com mobilidade reduzida, e dá outras providências. Brasília. 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L10098.htm>. Acesso em: 08/10/2012.

_____. **Lei n. 12.288, de 20 de julho de 2010.** Institui o Estatuto da Igualdade Racial; altera as Leis nos 7.716, de 5 de janeiro de 1989, 9.029, de 13 de abril de 1995, 7.347, de 24 de julho de 1985, e 10.778, de 24 de novembro de 2003. Brasília. 2010a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Lei/L12288.htm>. Acesso em: 08/10/2012.

_____. **Lei complementar n. 75, de 20 de maio de 1993.** Dispõe sobre a organização, as atribuições e o estatuto do Ministério Público da União. Brasília. 1993. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp75.htm>. Acesso em: 08/10/2012.

CANELA, G. Regulação das comunicações: porquês, particularidades e caminhos. In: SARAVIA, E.; MARTINS, P. E. M.; PIERANTI, O. P. (org.). **Democracia e regulação dos meios de comunicação de massa.** Rio de Janeiro: Editora FGV, 2008. p. 143-161.

MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕES. **Portaria nº 310, de 27 de junho de 2006.** Aprova a Norma nº 001/2006. Disponível em: <<http://www.mc.gov.br/component/content/article/273-lex/portarias/24680-portaria-n-310-de-27-de-junho-de-2006>>. Acesso em: 20/12/2012.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração Universal dos Direitos Humanos.** 1948. Disponível em: <http://portal.mj.gov.br/sedh/ct/legis_intern/ddh_bib_inter_universal.htm>. Acesso em: 08/10/2012.

_____. **Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial.** 1966a. Disponível em: <http://portal.mj.gov.br/sedh/ct/legis_intern/conv_int_elimizacao_disc_racial.htm>. Acesso em: 08/10/2012.

_____. **Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos.** 1966b. Disponível em: <http://portal.mj.gov.br/sedh/ct/legis_intern/pacto_dir_politicos.htm>. Acesso em: 08/10/2012.

_____. **Convenção Sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra a Mulher.** 1979. Disponível em: <http://portal.mj.gov.br/sedh/ct/legis_intern/conv_discriminacao_mulher.htm>. Acesso em: 08/10/2012.

_____. **Convenção sobre os Direitos da Criança.** 1989. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D99710.htm>. Acesso em: 08/10/2012.

_____. **Protocolo Facultativo à Convenção sobre os Direitos da Criança referente à venda de crianças, à prostituição infantil e à pornografia infantil.** 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5007.htm>. Acesso em: 08/10/2012.

_____. **Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência.** 2007. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d6949.htm>. Acesso em: 08/10/2012.



IX Conferência Brasileira de
Mídia Cidadã
IV Conferência Sul-Americana de Mídia Cidadã

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. **Convenção Americana sobre Direitos Humanos**. 1969. Disponível em: <<http://www.pge.sp.gov.br/centrodeestudos/bibliotecavirtual/instrumentos/sanjose.htm>>. Acesso em: 08/10/2012.

_____. **Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência Contra a Mulher**. 1994. Disponível em: <<http://www.pge.sp.gov.br/centrodeestudos/bibliotecavirtual/instrumentos/belem.htm>>. Acesso em: 08/10/2012.

REBOUÇAS, E. Estratégia retórica dos “donos” da mídia como escudo ao controle social. In: **Líbero**. Ano IX, n. 17, p. 41-49, jun. 2006. Disponível em: <<http://www.revistas.univerciencia.org/index.php/libero/article/viewFile/6103/5563>>. Acesso em: 29/07/2012.