

# Autorregulação x classificação indicativa: o embate pela qualidade da programação da TV brasileira

Mateus Marcel Netzel

[mateusnetzel@gmail.com](mailto:mateusnetzel@gmail.com)

University of São Paulo, Brazil

Recém-saído de um período de ditadura militar de 20 anos de duração, o Brasil teve como principal referência da consolidação de seus princípios democráticos a Constituição Federal de 1988, que estabeleceu as bases para a implementação das liberdades civis e políticas e definiu os preceitos de liberdade de expressão (Constituição Federal, artigo 5º, inciso IV, 1988) e proibição da censura (Constituição Federal, artigo 220, 1988).

A Constituição criou um ambiente de liberdade de produção artística e de veiculação de conteúdos totalmente novo para todos os responsáveis pela programação da televisão brasileira, no sentido em que toda criação, a princípio, poderia ser transmitida e submetida apenas à avaliação do público e dos patrocinadores das emissoras. Nesse ambiente de liberdade quase irrestrita, os produtores puderam expandir seus limites de criação além do forte moralismo que sempre conduziu as avaliações do Serviço de Censura no Brasil. Sem essa preocupação, os produtores tiveram a oportunidade de usar novos artifícios para aumentar a audiência de seus programas.

O modelo implantado de distribuição das concessões para emissoras de radiodifusão no Brasil foi definitivo para produzir as condições em que a disputa pela audiência no início dos anos 1990 se deu. Suas características principais eram a atribuição das concessões centralizada na figura do Presidente da República e do Ministério das Comunicações, sem fiscalização externa do processo; a opção por um modelo plenamente comercial, embora a finalidade educativa seja uma exigência regulamentar; a política nacionalista dos governos militares, que priorizou a formação de grandes redes nacionais de televisão ao invés de redes locais e independentes; e as políticas de controle do Estado por meio das verbas publicitárias das empresas estatais, que totalizam a maior verba publicitária do país. Elas resultaram em um grande oligopólio das comunicações, que foram se apropriando das redes regionais por meio de emissoras afiliadas, e um ambiente de difícil criação de novas redes independentes. Somadas a esse modelo, a política de po-

pularização massiva dos aparelhos de televisão nos lares do país e a concentração das grandes redes emissoras em um único tipo de sinal aberto e gratuito resultaram em um mercado muito restrito e competitivo com altíssimo grau de penetração na população.

A implantação de um modelo comercial de radiodifusão, sem emissoras públicas de grande relevância em termos de espectadores, criou e acirrou um mercado que, se antes era contido pelas restrições morais e políticas da censura, agora podia desenvolver a livre concorrência até seus limites. Com uma audiência diária de milhões de pessoas e poucas opções de programação – as principais emissoras à época eram a Rede Globo, Rede Bandeirantes, Rede Manchete, SBT e Rede Record – uma oferta restrita ao sinal aberto com poucas emissoras e uma liberdade ainda inexplorada de produção e veiculação, não demorou muito para que a qualidade da programação, vista aqui como a finalidade educativa e formativa da programação, fosse sacrificada em prol da luta pelos maiores números de espectadores.

Como um modelo plenamente comercial enxerga a audiência como mercado consumidor e fonte indireta de lucro e um nível de audiência muito alto significa um potencial publicitário e de lucro também muito alto para as emissoras, a busca pelo maior número de espectadores não tardou a se tornar uma verdadeira batalha pelos números da audiência. A disputa tornou-se ainda mais acirrada no chamado horário nobre da programação – período compreendido das 18h às 23h que concentra a maior audiência e o grande potencial publicitário.

No entanto, essa disputa não se deu segundo os preceitos da finalidade educativa previsto no Artigo 3º do Regulamento dos Serviços de Radiodifusão, código decretado em 1963, que regula até hoje a radiodifusão brasileira:

Art. 3º - Os serviços de radiodifusão tem finalidade educativa e cultural, mesmo em seus aspectos informativo e recreativo, e são considerados de interesse nacional, sendo permitido, apenas, a exploração comercial dos mesmos, na medida em que não prejudique esse interesse e aquela finalidade. (Diário Oficial da União, 1963)

O que se viu na estratégia das emissoras nessa época foi o exato inverso do indicado pelo Regulamento. O interesse comercial de atrair cada vez mais espectadores e, conseqüentemente maiores contratos publicitários, se não atacou diretamente os interesses nacionais, prejudicou de maneira acintosa a finalidade educativa e cultural.

Há no Regulamento evidente falha na regulamentação dessa finalidade educativa, no sentido em que se institui um modelo comercial de radiodifusão e não se atenta à contradição imediata entre o interesse comercial e a programação educativa. Enquanto, em questão de mercado publicitário e de audiência, um não corresponde ao outro, o privilégio dado à busca do lucro pelas emissoras torna inviável a manutenção de uma programação educativa de qualidade e de volume entre os programas de entretenimento – sem tocar aqui no valor cultural desses programas.

Tratando-se de uma disputa pela audiência no horário nobre da programação, a dificuldade de se atingir uma programação de finalidade educativa só aumenta. Como indica José Gregori, o público da TV aberta brasileira é massivo e ainda em formação:

“Diante dele as TVs se tornam pontes de comunicação em nível cada vez mais baixo, com receio de oferecendo algo melhor fiquem sem público ou percam público a favor da concorrência que, no Brasil, é feroz. Dobram-se a realidade sem procurar melhorá-la” (Gregori, 2006).

A estratégia utilizada pelas emissoras, então, foi a que prometia maior retorno imediato de espectadores: o uso de cenas de erotismo e violência. Depois de tanto tempo controlados pela censura, o investimento nesses conteúdos pareceu conquistar a audiência, desacostumada com a visão de corpos nus, assassinatos violentos e com a linguagem vulgar.

A inserção do erotismo e da violência ficou notável nos principais programas do horário nobre da TV brasileira, tradicionalmente telenovelas ou programas de auditório. As telenovelas, especialmente as da Rede Globo e da Rede Manchete, se notabilizaram por deixar o horário mais nobre da televisão, das 20h às 22h, repleto de nudez e insinuações claras de sexo. Os programas de auditório exploravam o tom popularesco, levando famílias com problemas de relacionamento para brigarem no palco. A violência se manifestava especialmente nos filmes e seriados americanos retransmitidos por algumas emissoras e nos noticiários policiais sensacionalistas.

Com a escalada da violência e, principalmente, do erotismo nos horários em que tradicionalmente se projeta que a família toda está reunida em frente à televisão, a reação de setores conservadores da sociedade não demorou. A quantidade de reclamações recebidas pelo Ministério da Justiça tornou-se significativa e passou a ganhar destaque com a manifestação de importantes associações católicas, como a “Tradição, Família e Propriedade” e seu braço “Amanhã de Nossos Filhos”.

A pressão levou o Ministério a, finalmente, regulamentar um dispositivo previsto na Constituição Federal de 1988 que ainda permanecia intocado: a classificação indicativa. Sua existência é prevista pelo artigo 21, inciso XVI: “Compete à União: exercer a classificação, para efeito indicativo, de diversões públicas e de programas de rádio e televisão” e pelo artigo 220, parágrafos 1º, 2º e 3º:

**Art. 220.** A manifestação do pensamento, a criação, a expressão e a informação, sob qualquer forma, processo ou veículo não sofrerão qualquer restrição, observado o disposto nesta Constituição.

§ 1º - Nenhuma lei conterá dispositivo que possa constituir embaraço à plena liberdade de informação jornalística em qualquer veículo de comunicação social, observado o disposto no art. 5º, IV, V, X, XIII e XIV.

§ 2º - É vedada toda e qualquer censura de natureza política, ideológica e artística.

§ 3º - Compete à lei federal:

I - regular as diversões e espetáculos públicos, cabendo ao Poder Público informar sobre a natureza deles, as faixas etárias a que não se recomendem, locais e horários em que sua apresentação se mostre inadequada;

II - estabelecer os meios legais que garantam à pessoa e à família a possibilidade de se defenderem de programas ou programações de rádio e televisão que contrariem o disposto no art. 221, bem como da propaganda de produtos, práticas e serviços que possam ser nocivos à saúde e ao meio ambiente. (Constituição Federal, 1988)

A regulamentação da classificação indicativa se deu por meio da portaria 773, lançada em 19 de outubro de 1990, aproximadamente dois anos após a promulgação da Constituição. Foram criadas quatro faixas etárias vinculadas a horários de exibição:

**Art. 2º** - Os programas para emissão de televisão, inclusive “trailers”, têm a seguinte classificação:

a) veiculação em qualquer horário: LIVRE;

b) programa não recomendado para menores de 12 anos: inadequado para antes das vinte horas;

c) programa não recomendado para menores de 14 anos: inadequado para antes das vinte e uma horas;

d) programa não recomendado para menores de 18 anos: inadequado para antes das vinte e três horas.

(Diário Oficial da União, 1990)

Os critérios de avaliação foram definidos como cenas de excessiva violência ou de prática de atos sexuais e desvirtuamento dos valores éticos, sem maiores especificações ou gradações relacionando-os às faixas etárias. Os programas ao vivo ficaram isentos de classificação.

Prevista na Constituição como dispositivo democrático para substituir a censura prévia, a classificação indicativa sempre esteve rondada pelas acusações de censura velada, ou “enrustida”, como um editorial da Folha de S. Paulo a chamaria alguns anos depois (Folha de S. Paulo, 2000). Sua regulamentação, portanto, foi imediatamente taxada como “volta da censura” ao recém-nascido Estado democrático brasileiro. A Folha de S. Paulo, um dos jornais de maior circulação nacional, trouxe como repercussão matérias com os seguintes títulos: “Governo cria censura por idade e horário para programa de TV” (Ulhôa, 1990), “Juristas criticam portaria da censura” (Folha de S. Paulo, 1990), “Projeto pode suspender censura na televisão” (Folha de S. Paulo, 1991,1) e “Novo sistema de censura protege Rede Globo” (Bucci, 1990). Artistas e dramaturgos acusaram

a regulamentação de “ato paternalista do Estado” e o governo de impor “parâmetros de moralidade arbitrários” (Apolinário & Barros e Silva, 1990).

As acusações relacionadas à censura apareceram principalmente pela obrigatoriedade imposta às emissoras de respeitar as restrições de horário de acordo com a faixa etária da classificação atribuída. A restrição obrigatória dos conteúdos aos horários definidos pela classificação é imposta pelo artigo 254 do Estatuto da Criança e do Adolescente (2002), que prevê multa – e suspensão da programação em casos de reincidência – para as emissoras que transmitirem programas em “horário diverso do autorizado”. Segundo as emissoras, essa obrigatoriedade contraria o caráter indicativo definido pela Constituição e torna a regulamentação inconstitucional. Uma Ação Direta de Inconstitucionalidade proposta em 2001 contra esse artigo foi a julgamento no Superior Tribunal Federal em 2011 e foi suspensa por pedido de vista de processo do ministro Joaquim Barbosa. O ministro relator Dias Toffoli julgou o artigo como inconstitucional e o julgamento foi interrompido depois de 4 votos favoráveis à inconstitucionalidade e 1 contra.

Ainda que tenham se posicionado publicamente favoráveis à adoção de um sistema de classificação indicativa, pouco tempo se passou entre o lançamento da portaria 773 e as movimentações concretas das emissoras para oferecer um modelo alternativo de controle dos conteúdos: a autorregulação. Por meio da Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e TV (Abert), as emissoras propuseram a legitimação de um Código de Ética próprio da entidade, a que as emissoras adeririam. Essa proposta manteria um sistema parecido de classificação por horários e preveria multas e punições às emissoras que o desrespeitassem, impostas pela própria Abert, retirando totalmente a participação estatal do processo.

A ideia de um Código de Ética da TV brasileira já era antiga, inclusive dentro da própria Abert, que havia criado o seu em 1980 e atualizado em 1984. Além da Abert, algumas emissoras possuíam seus próprios códigos de conduta, como a Rede Globo, que criou o seu após a extinção da censura em 1988. As discussões em torno da legitimação do Código da Abert já existiam mesmo antes da regulamentação da classificação indicativa, com reuniões organizadas pelo Ministério da Justiça com o intuito de estabelecer um Código de Ética para a TV sem necessidade de imposição às redes.

Desde esse momento anterior à classificação indicativa, o ceticismo em relação à eficácia dos códigos de ética já existia. Luís Carlos Borgeth, vice-presidente da Abert e diretor da Rede Globo em 1990, afirmou à época sobre o uso do código da emissora: “De repente veio a nudez em Pantanal [telenovela da Rede Manchete] e foi tudo para o pântano” (Apolinário, 1990). Essa declaração denota a clareza como a questão da qualidade da programação televisiva era vista pelos dirigentes das próprias emissoras. Sabia-se que as emissoras estavam infringindo tópicos dos códigos de ética e atentando contra a educação de crianças e adolescentes, mas ainda assim o interesse comercial prevalecia e a apelação nos conteúdos aumentava. Um diretor da Rede Bandeirantes também assumiu que o código é bom, “mas as TVs já o desrespeitaram várias vezes” (Apolinário, 1990).

A proposta de autorregulamentação foi apresentada pela Abert ao ministro Jarbas Passarinho em dezembro de 1990, dois meses após o lançamento da classificação indicativa. Seu ponto principal era a formação de uma comissão com representantes da sociedade civil, que seria responsável por julgar e punir os excessos das emissoras. Segundo o modelo baixado pela portaria 773, o julgamento das obras seria encargo do Ministério da Justiça, que indicaria casos passíveis de punição ao Ministério Público. Apesar de indicar a formação da comissão por representantes da sociedade civil sem vínculo com emissoras de rádio e televisão, a escolha dos 12 integrantes deveria ocorrer por indicação de diretores da entidade e precisaria de aprovação unânime da diretoria.

Na prática, esse formato conduziria à constituição de uma comissão totalmente sujeita aos interesses das emissoras, sem perspectiva de confronto por indicar transgressões ao código de ética que prejudicassem os interesses comerciais das emissoras. Dado o já tradicional e admitido desrespeito às normas éticas em nome de uma maior audiência e potencial publicitário, uma comissão tão dependente das emissoras resultaria nula na proteção dos direitos da criança e do adolescente. Além disso, após formada essa comissão, ela trabalharia avaliando as reclamações recebidas. Entretanto, segundo o Código, as reclamações deveriam ser submetidas por escrito acompanhadas com uma fita com a cena ou o áudio gravado da fala que extrapolou os limites. Supor que os telespectadores tivessem estrutura para gravar uma cena após ela ser transmitida para poder submeter uma reclamação seria, no mínimo, forçoso. A projeção possível da substituição do modelo da classificação indicativa instalado pelo modelo de autorregulação proposto, portanto, só poderia ser o de ineficiência na fiscalização dos conteúdos e a manutenção da baixa qualidade do conteúdo.

As penas previstas para as emissoras que infringirem o Código vão desde a advertência sigilosa e divulgação de campanhas educativas, à suspensão da atração impugnada, até a expulsão da emissora da Abert.

Diferentemente da portaria 773, que apenas criava as faixas etárias, delimitava os horários atribuídos a cada uma e indicava critérios muito gerais e subjetivos que norteariam a classificação, o Código de Ética da Radiodifusão Brasileira, como foi batizado, delimitava o que era permitido e proibido para cada faixa de horário. No que toca ao erotismo, até as 20h, por exemplo, só poderiam ser apresentados programas

“que não apresentem nu humano, frontal, lateral ou dorsal, não apresentem visíveis os órgãos ou partes sexuais exteriores humanas, não insinuem o ato sexual, limitando as expressões de amor e afeto a carícias e beijos discretos. Os filmes e programas livres para exibição em qualquer horário não explorarão o homossexualismo”. (Abert, 1993)

Após as 20h, a insinuação do ato sexual pode aparecer, desde que sem vulgaridade ou clara exposição da nudez. Após as 21h, era permitido o nu dorsal ou lateral, desde que desfocado, e o uso de palavras vulgares de uso corrente na língua. Outras palavras chulas só eram permitidas após as 23h. Quanto à violência, cenas de agressão ou perversidade poderiam ser apresentadas após as 21h desde que o ato não ficasse impune.

Além dessas restrições, muitos tópicos relacionados aos temas das drogas, do sexo e da violência ficaram totalmente proibidos de aparecer na programação das emissoras. Sobre a sexualidade:

**Art. 8º** - Os programas transmitidos não terão cunho obsceno e não advogarão a promiscuidade ou qualquer forma de perversão sexual, admitindo-se as sugestões de relações sexuais dentro do quadro da normalidade e revestidas de sua dignidade específica, dentro das disposições deste Código.

Sobre a violência, o artigo 11 determina: “A violência e o crime jamais serão apresentados inconsequentemente”. E sobre as drogas, o artigo 12 versa: “O uso de tóxicos, o alcoolismo e o vício de jogo de azar só serão apresentados como práticas condenáveis, social e moralmente, provocadoras de degradação e da ruína do ser humano”.

Em editorial, o jornal Folha de S. Paulo criticou a rigidez dos critérios dispostos pelo Código. Citando essa “volatilidade dos julgamentos éticos” e “um subjetivismo sabidamente perigoso” das normas, o jornal lembra que um conselho de 11 membros seria o responsável por determinar o que a sociedade pode ou não assistir (Folha de S. Paulo, 1991,2).

A entrada em vigor do Código de Ética ficou acordada curiosamente para depois do Carnaval de 1991, evitando que as tradicionais chamadas repletas de nudez para a transmissão ao vivo dos desfiles de escola de samba e cobertura das festas fossem afetadas de forma direta. Essa maleabilidade da data de início da vigência oficial do Código já era esperada também para o futuro do texto. Uma matéria da Folha de S. Paulo (Andeáros, 1991) já dava o tom: “As restrições são tantas que é difícil acreditar que o texto seja levado ao pé da letra”. O diretor de telenovelas da Rede Manchete, Jayme Monjardim, em entrevista, afirmou que o Código não iria mudar o jeito da emissora, notável por apelar para cenas de muito erotismo e nudez, fazer suas novelas, porque continuaria a “fazer tudo de bom gosto”. O ministro Jarbas Passarinho apontou o alto rigor do Código e a grande possibilidade de não ser respeitado pelas emissoras.

Um levantamento realizado pela Revista Veja (Veja, 1995) apontou que os números de incidência de cenas de sexo, nudez, diálogos maliciosos e palavras chulas ainda era muito alto nas programação das redes de maior audiência no país. Em avaliação feita entre 13 e 19 de julho daquele ano, das 18 às 22h nos dias úteis e das 14h às 22h no fim de semana, a revista quantificou 95 cenas de nudez, com destaque para as chamadas comerciais do Cine Privê, atração da Rede Bandeirantes que exibia filmes eróticos; 82 palavras chulas,

a maioria exibidas na Rede Globo, nas novelas e programas de auditório; 90 diálogos maliciosos, dos quais a grande maioria provindos da novela *Quatro por Quatro* da Rede Globo; e 74 cenas de sexo, divididas entre o Cine Privê, as telenovelas e até propagandas comerciais com apelo sexual.

A entrada em vigor do Código, em fevereiro de 1991, como esperado, não causou efeitos muito significativos na qualidade da programação. A negociação com o Ministério da Justiça para a possível revogação da portaria da classificação indicativa não evoluiu e o modelo de reclamações e funcionamento da comissão regulamentadora não se mostrou eficaz, apesar de ter sido implementado e mantido. Em 1996, o diretor da Abert, Luiz Carlos Borgeth, afirmou em entrevista que nos três anos de vigor do Código de Ética nenhuma emissora havia sido punida, havendo apenas advertências para programas que apresentaram desvios (França, 1996). Diferentemente do que se pode pensar, a inexistência de punições não significou o funcionamento ideal do Código, denotando o pleno respeito às restrições de conteúdos, mas sim uma permissividade na conduta das redes e uma inoperância da comissão, dado que as reclamações quanto à programação não cessaram e o sexo e a violência continuaram sendo exibidos no horário nobre.

Por outro lado, a classificação indicativa, mais de um ano após sua implantação, também não apresentava uma eficiência louvável na fiscalização da programação televisiva e na melhora da sua qualidade. Essa ineficiência era provocada principalmente por dois motivos principais: primeiro, o aspecto regulamentar, que eximia os programas ao vivo, grandes responsáveis junto às telenovelas pelos excessos cometidos, de passarem por qualquer tipo de classificação e transferia o encargo de acusação dos excessos ao Ministério Público; e segundo, a precariedade do Departamento de Classificação Indicativa, que por sua infraestrutura reduzida realizava quase a totalidade das classificações baseada nas sinopses dos programas enviados pelas emissoras, já com a classificação sugerida. Mais do que isso, das vezes em que a classificação atribuída diferia da sugerida pela emissora, a classificação era de faixa etária inferior, mais permissiva.

Ou seja, depois de mais de dois anos de discussões intensas e esforços de regulação tanto do lado do governo, como resposta às pressões das associações conservadoras, quanto do lado das emissoras, pelo temor de que a regulação governamental afetasse a garantia do faturamento publicitário, dois sistemas de regulamentação e fiscalização foram criados e aplicados sem nenhum resultado expressivo sobre a qualidade da programação. As cartas de reclamações ao Ministério continuaram chegando, o aspecto da programação continuou o mesmo, baseado no mesmo tipo de conteúdo, as regras já estavam postas, a despeito da inviabilidade e do desinteresse de colocá-las em prática, e as discussões oficiais em torno do assunto esmoreceram, evidenciando uma acomodação com a situação corrente.

## Proposta de criação de um conselho

Desde o início das discussões sobre os métodos de regulação dos conteúdos apresentados na TV a polarização regulação estatal x autorregulamentação ganhou uma sugestão alternativa defendida por alguns juristas e intelectuais da área: a criação de um conselho. Os moldes desse conselho é que nunca foram consenso entre as propostas apresentadas.

José Marques de Melo, jornalista e diretor da Escola de Comunicações e Artes da Universidade de São Paulo, procurou modelos estrangeiros e sugeriu o método participativo de formulação das políticas a partir de análises científicas e envolvimento de setores da sociedade civil. Esse modelo de participação, já presente na Inglaterra e Estados Unidos, só viria a ser adotado em 2006 para a formulação do Manual de Classificação Indicativa. Melo sugeriu também que o Conselho de Comunicação Social, previsto pelo artigo 224 da Constituição Federal e ainda não aprovado no Congresso, fosse regulamentado e exercesse um papel fundamental nesse modelo participativo, aproximando a sociedade dos legisladores (Melo, 1990). O Conselho de Comunicação Social foi instituído pela Lei 8.389 em 30 de dezembro de 1991, mas sua implantação efetiva foi sendo protelada até 2002, quando teve sua composição aprovada.

O governo apresentou à Abert, dois anos depois do Código de Ética entrar em vigor, a ideia de reativação do Codeliber (Conselho Superior de Defesa da Liberdade de Expressão), órgão que substituiu o antigo Conselho Superior de Censura. A proposta do governo era a de que qualquer punição só viria após os programas serem exibidos, para afastar qualquer acusação de censura. Mais tarde ainda, em 1996, representantes do Departamento de Classificação Indicativa procuraram a Abert e as distribuidoras de filme para propor uma entidade regulamentadora aos moldes do Conar (Conselho Nacional de Autorregulamentação Publicitária). Esse formato também foi defendido por diretores da Band e da Cultura (Folha de S. Paulo, 1997,1)

O Conar é um órgão criado na década de 1970 como resposta a uma proposta de lei que criaria um controle prévio sobre a publicidade brasileira. Fundado como uma organização não governamental, o órgão é responsável por colocar em prática o Código Brasileiro de Autorregulamentação Publicitária. As denúncias feitas ao Conar são encaminhadas ao seu Conselho de Ética, soberano na fiscalização, julgamento e deliberação das peças. De acordo com o julgamento, o Conar recomenda aos veículos de comunicação, anunciantes ou agência, a suspensão da exibição da peça ou sugere correções. O Conselho de Ética é composto por profissionais das áreas da publicidade e representantes da sociedade civil, que trabalham de maneira voluntária para o órgão.

Além desses, Marta Suplicy, deputada federal na época, defendeu a criação de uma comissão mista no Congresso sem caráter deliberativo, para apresentar sugestões que melhorem a qualidade da TV (Folha de S. Paulo, 1997),2; e o jurista Ives Martins defendeu a

criação de um conselho que envolvesse representantes do governo, das emissoras e da sociedade (Folha de S. Paulo, 1997,3).

## Novas movimentações

A denúncia de que os casos de brigas nos programas *Ratinho Livre* e *Programa do Ratinho*, da Record e do SBT, respectivamente, eram forjadas e que pessoas comuns eram pagas para encenar as confusões no palco (Castro, 1998) levaram o Ministério da Justiça a iniciar uma nova rodada de negociações para tentar implementar um sistema de regulação eficiente. Os programas do apresentador Ratinho, Carlos Massa, ficaram notáveis por buscar audiência pela transmissão de casos de confusão familiar que geralmente resultam em brigas e agressões entre os envolvidos. O uso de palavrões, xingamentos e a exposição desnecessária de portadores de deficiência também eram recorrentes. O modelo, no entanto, conseguia bom desempenho na captação de espectadores e gerou cópias como o *Leão Livre*, programa da Record, idêntico ao de Ratinho, mas apresentado por Leão Lobo.

Em busca de uma conciliação efetiva, o secretário nacional dos Direitos Humanos, José Gregori iniciou uma consulta com as principais emissoras na tentativa de viabilizar um novo código de ética ou, pelo menos, conseguir que cada emissora adote um manual próprio de conduta. As negociações novamente não evoluíram, pois as emissoras não entregaram um novo código de ética, seja coletivo, seja individual, e o Ministério iniciou a preparação para a formulação de uma nova portaria que atualizasse aquela lançada em 1990.

A paciência com as tentativas de criar um modelo de autorregulação acabou não só do lado do governo, mas também em algumas emissoras. O diretor do SBT Flávio Cavalcanti Jr. defendeu que os limites para as televisões fossem definidos por projeto de lei votado no Congresso, porque seria esperar demais que as emissoras definissem autopunições em um clima de competição acirrada pela audiência (Sereza, 2000). O caso do garoto que esfaqueou a vizinha e disse ter sido inspirado pelo filme *Brinquedo Assassino 2* foi também definitivo para que o governo decidisse reforçar a infraestrutura do Departamento de Classificação Indicativa e contratasse mais funcionários para deixar de classificar programas e filmes baseado apenas nas sinopses.

Esse momento foi crucial para o desenvolvimento e consolidação da classificação indicativa como modelo adotado definitivamente para regular a programação da televisão brasileira. Ao mesmo tempo, as emissoras demonstraram a falta de comprometimento definitiva com a qualidade da programação, abandonando qualquer esforço verdadeiro de criar um código único de regras ou uma entidade reguladora organizada – a Abert deixara de ser a representante máxima com a saída de Record, SBT e Band, que acusavam favorecimento à Rede Globo – e um caso-limite representando o poder de influência da

televisão sobre a formação das crianças. Ainda mais pressionado do que comumente, o governo necessitava de atitudes concretas para responder à sociedade e ela veio com a tomada de rédeas da situação e a decisão de regulamentar a classificação com uma nova portaria e muito mais rigor nas classificações, por meio do fortalecimento do Departamento de Classificação.

A nova portaria foi publicada em setembro de 2000, criando uma nova faixa etária, de 16 anos, com conteúdos liberados para depois das 22h. No entanto, não trouxe nenhuma grande mudança no sistema de classificação. Com o enfraquecimento da Abert como entidade representativa única das grandes emissoras, nenhuma outra proposta de autorregulação foi levada adiante. A Abert até propôs atualizar e reativar seu Código de Ética em 2003, quando um projeto de lei que criaria um código de ética para a radiodifusão começou a tramitar no Congresso Nacional. A atualização e revigoração do Código não aconteceram, bem como a aprovação do projeto de lei (1.600/2003, de autoria do deputado Orlando Fantozzini – Psol-SP).

## Consolidação da classificação indicativa

O cenário de atitudes tomadas pelo Ministério da Justiça no sentido da regulamentação da classificação somado à inoperância e enfraquecimento da representatividade da Abert, o caminho ficou aberto para que a classificação indicativa se estabelecesse como dispositivo máximo da regulação de conteúdos da televisão brasileira. A elaboração de novas portarias nos anos seguintes corrigindo algumas das falhas mais evidentes, como a obscuridade dos critérios e dos processos administrativos, decretou a manutenção do sistema estatal.

Apesar de ainda muito criticado pelas restrições de horário e as qualificações do serviço como censura, nenhuma outra proposta concreta foi apresentada e a única ameaça ao modelo existe sob a forma de uma Ação Direta de Inconstitucionalidade a ser julgada no Supremo Tribunal Federal (STF) contra o artigo 254 do Estatuto da Criança e Adolescente, que determina punições às emissoras que desrespeitam os horários vinculados às faixas etárias. Caso o julgamento determine a inconstitucionalidade, o sistema de classificação indicativa perderá muito de sua efetividade, pois as emissoras teriam liberdade para exibir programas classificados em qualquer horário.

## Considerações finais

Se decidirmos tratar a questão do desejo de melhora na qualidade da programação da TV brasileira como um embate entre classificação indicativa e autorregulação das emissoras, um simples olhar para a atualidade permite atestar a vitória do modelo governamental. Mais do que uma vitória da regulação estatal, trata-se de uma derrota das emissoras, que se mostraram incapazes de obedecer às regras formuladas por elas próprias.

Mesmo com o Ministério da Justiça declaradamente favorável a um sistema de autorregulação, desde que eficiente, e disputando com um modelo de classificação indicativa ainda incipiente, pouco desenvolvido e cheio de falhas, as redes de televisão priorizaram a disputa apelativa pela audiência em vez da garantia de uma programação adequada a todas as faixas etárias que compõem essa audiência. O Código de Ética da Abert, enquanto modelo de autorregulação, surgiu mais como uma esperança protocolar de acabar com a regulação do governo e a restrição obrigatória de horários do que como modelo efetivo e comprometido de regulação. Ele foi um modelo que já nasceu desacreditado pelas próprias emissoras que o formularam.

Dentro desse cenário peculiar da televisão brasileira, Jorge da Cunha Lima, presidente do Conselho Curador da Fundação Padre Anchieta, resumiu bem a relação entre qualidade da programação e busca pela audiência:

“A TV é o único lugar do mundo em que se busca conquistar a audiência pela diminuição da qualidade. No capitalismo, a concorrência melhora a qualidade. Na comunicação em massa ocorreu o fenômeno inverso. Para ter a audiência universal, baixa-se a qualidade, cai-se na vulgarização”. (Folha de S. Paulo, 1998)

A partir desse panorama desenhado pelo modelo estritamente comercial de radiodifusão no Brasil, o desejo de melhora da qualidade de programação passa obrigatoriamente pela construção de uma regulação eficiente. A regulação do conteúdo, representada pela classificação indicativa, já provou em todos esses anos não ser suficiente para garantir conteúdos de qualidade, especialmente se a obrigatoriedade de respeitar seus horários for derrubada no STF. A solução poderia então estar na construção de uma regulação mais fundamental, nas próprias concessões de radiodifusão, com incentivos e regras que estimulassem a programação informativa e formativa acima da disputa selvagem pela audiência universal.

## Referências

- Abert (1993) *Código de Ética da Radiodifusão Brasileira*. Brasília. Disponível em <http://www.observe.ufms.br/?section=etica&itemId=26>, acesso em 01/09/2013.
- Apolinário, S. (1990) *Emissoras discutem revisão do código de ética*. São Paulo: Folha de S. Paulo, 27 ago., Ilustrada, pp. E-5.
- Apolinário, S. & Barros e Silva, F. (1990) *Roberto Marinho elogia nova legislação para TV*. São Paulo: Folha de S. Paulo, 25 out., pp. E-3.
- Brasil. Constituição Federal (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Artigos 21 e 220. Brasília: Senado.
- (s/n). Decreto n.º 52.795 – de 31 de outubro de 1963. Aprova o Regulamento dos Serviços de Radiodifusão. Brasília: Diário Oficial da União, 12 nov. 1963.
- (s/n). Estatuto da criança e do adolescente: Lei federal nº 8069, de 13 de julho de 1990. Rio de Janeiro: Imprensa Oficial, 2002.
- (s/n). Portaria nº 773, de 19 de outubro de 1990. Brasília: Diário Oficial da União, 29 out. 1990, pp. 20551.
- Bucci, E. (1990) *Novo sistema de censura protege Rede Globo*. São Paulo: Folha de S. Paulo, 27 nov., pp. F-4.
- Castro, D. (1998) *Ratinho sabia de fraude*. São Paulo: Folha de S. Paulo, 30 out., Ilustrada, pp. 1.
- Folha de S. Paulo (1990) *Juristas criticam a portaria da censura*. São Paulo: Folha de S. Paulo, 30 nov., pp. A-4.
- (s/n). (1991, 1) *Projeto pode suspender censura na televisão*. São Paulo: Folha de S. Paulo, 31 out., Política, pp. A-6.
- (s/n). (1991,2) *Ética na TV*. São Paulo: Folha de S. Paulo, 06 jun., Opinião, pp. 2.
- (s/n). (1997,1) *Emissoras aprovam restrições*. São Paulo: Folha de S. Paulo, 29 out., TV Folha, pp. 13.
- (s/n). (1997,2) *Deputada quer debate*. São Paulo: Folha de S. Paulo, 29 out., TV Folha, pp. 13.
- (s/n). (1997,3) *Juiz é contra fiscalização*. São Paulo: Folha de S. Paulo, 29 out., TV Folha, pp. 13.

(s/n). (1998) *Para Cunha Lima, TV cava a própria cova*. São Paulo: Folha de S. Paulo, 16 nov. Ilustrada, pp. 3.

(s/n). (2000) *Censura enrustida*. São Paulo: Folha de S. Paulo, 15 nov. Opinião, pp. A-3.

França, W. (1996) *TV pode ter entidade regulamentadora*. São Paulo: Folha de S. Paulo, 12 ago., Ilustrada, pp. 5.

Gregori, J. (2006) 'Classificação indicativa e melhoria da qualidade da programação televisiva: dois problemas em aberto' in 'Classificação indicativa no Brasil: desafios e perspectiva' Chagas, C., Romão, J., Leal, S. (eds.) (2006). Brasília: Secretaria Nacional da Justiça.

Melo, J. (1990) *Um conselho para a comunicação*. São Paulo: Folha de S. Paulo, 30 nov., pp. A-3.

Revista Veja (1995) *Erotismo liberado para menores*. São Paulo: Revista Veja, 26 jul. 1995, pp. 86-92.

Sereza, H. (2000) *Governo estuda decretar código de ética*. São Paulo: Folha de S. Paulo, 14 fev., pp. A-4.

Ulhôa, R. (1990) *Governo cria censura por idade e horário para programa de TV*. São Paulo: Folha de S. Paulo, 23 out., Ilustrada, pp. 7.