

Liberdade De Expressão E “Filtragem” De Conteúdos Na Política Do Audiovisual: O Caso Da Ancine No Governo Bolsonaro


Raimilan Rodrigues *

Universidade de Fortaleza (UNIFOR), Programa de Pós-Graduação em Direito, Fortaleza-CE, Brasil

 <https://orcid.org/0000-0001-6551-8407>

Mônica Tassigny **

Universidade de Fortaleza (UNIFOR), Programa de Pós-Graduação em Direito, Fortaleza-CE, Brasil

 <https://orcid.org/0000-0001-9483-0547>

Resumo: O tema do artigo situa-se no campo das investigações das tensões entre a concretização do direito à liberdade de expressão artística e a realização das políticas públicas. Foi realizado estudo de caso a respeito de medida realizada em 2019 pelo presidente da república Jair Bolsonaro, que ao anunciar filtro sobre conteúdo das obras artísticas, suspendeu chamada pública de projetos em curso na ANCINE. O objetivo do estudo foi avaliar o conteúdo da decisão governamental que pretendeu implementar o filtro anunciado sobre a política do audiovisual; e, como objetivo específico, analisar os papéis dos atores do campo de poder jurídico das instituições frente ao campo de poder político envolvidos. Adotou-se como metodologia estudo de caso, pesquisa documental e bibliográfica a partir do estudo da ANCINE ocorrido em 2019. Os resultados obtidos foram os de que, a despeito da instituição incumbida da última palavra não haver chegado a um paradigma para decisões futuras, houve efetiva atuação das instituições no jogo democrático, ao lado da deficiência do órgão incumbido do papel de fiscal da lei. O filtro anunciado não restou implementado no caso analisado. As discussões das instituições estruturaram-se sob padrões tradicionais a respeito da discricionariedade nas políticas públicas.

Palavras-Chave: Liberdade de expressão artística. Políticas públicas. Filtragem de conteúdos. Estudo de caso.

* Doutorando em Direito Constitucional pela Universidade de Fortaleza (UNIFOR). Email: seneterri@hotmail.com

** Pós-Doutorado em Direito na Faculté de Droit et Sciences Politiques da Université Aix-Marseille. Email: monicatass@unifor.br



UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA

Programa de Pós-Graduação em Ciências Jurídicas

DOI: <https://doi.org/10.22478/ufpb.1678-2593.2023v22n50.65549>

Liberdade De Expressão E “Filtragem” De Conteúdos Na Política Do Audiovisual: O Caso Da Ancine No Governo Bolsonaro

Raimilan Rodrigues

Mônica Tassigny

1 INTRODUÇÃO

As disputas conceituais em torno da liberdade de expressão, seus limites e interações com outras posições jurídicas fundamentais, individuais ou coletivas, ocupam lugar central na sociedade de informação. Avultam compreensões, desde a sua função enquanto espectro da dignidade humana e, portanto, intrínseco à realização pessoal do indivíduo, até a sua máxima dimensão coletiva fundamental à manutenção da democracia, atravessando na contemporaneidade dilemas como aqueles relativos à legitimidade de controles sobre fake news, discursos de ódio, livre circulação da informação no contexto dos controles algorítmicos, dentre outros.

Tais questões, que atravessam a liberdade de expressão, conquanto fundamentais à compreensão do modelo de qualquer organização coletiva democrática, costumam ser enfrentadas, de modo geral, sob o aspecto normativo-constitucional do espaço de imunidade reconhecido ao sujeito (cidadão) de determinada organização política, em certo tempo e lugar. Um outro aspecto significativamente menos observado consiste na atuação

promocional das instituições por meio de políticas públicas de acesso às fontes de recursos materiais e seu papel na valorização e difusão das manifestações culturais. Tendo sido este papel outorgado ao Estado pela Constituição brasileira de 1988 no que tange às políticas culturais, a questão está longe de ser pacificada no contexto das disputas sociopolíticas quando se trata de discutir a legitimidade do poder público impor condicionamentos econômicos – limitação ao acesso dos recursos públicos – sob o argumento da decência e respeito em obras artísticas e culturalmente diversas a serem financiadas.

O presente artigo apresenta um recorte desses conflitos tomando como ponto de partida a disputa concreta em torno da política do áudio visual que, na realidade do Estado brasileiro, é organizada e subvencionada pela Agência Nacional do Cinema (ANCINE), agência reguladora e de fomento no setor, um dos atores do presente estudo de caso. Esta escolha está calcada na convicção de que o caso se apresenta como promissor a fornecer dados acerca do ingresso, no campo jurídico e político, das discussões tanto a respeito dos limites estatais à formulação das políticas públicas, quanto acerca das discussões sobre um certo padrão de moralidade na esfera pública.

Brevemente contextualizado o caso em estudo, em julho de 2019 manifestou-se o então Presidente da República Jair Messias Bolsonaro (2019-2022) sobre a necessidade de estabelecimento de “filtros” sobre determinados conteúdos e seu desacordo em relação ao financiamento de obras com temáticas LGBTQIA+. A partir disso, as disputas em torno do assunto culminaram na exoneração do então Secretário Especial de Cultura do Ministério da Cidadania e no ajuizamento da ADPF 614 no STF.

Para compreensão dos eventos é importante saber que no início de 2018 (antes da posse do referido chefe de Estado), a

ANCINE, o Fundo Setorial do Audiovisual (FSA) e o Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul (BRDE) lançaram em conjunto a Chamada Pública BRDE/FSA PRODAV – TVS PÚBLICAS – 2018, destinada à seleção de projetos independentes de obras audiovisuais para televisão nos segmentos comunitário, universitário, legislativo, radiodifusão pública e educativa. No ano seguinte (2019), com a posse do novo Presidente da República, de filiação ideológica declaradamente conservadora, medidas foram anunciadas publicamente que iriam de encontro ao prosseguimento do processo de seleção pública já em andamento. As medidas foram interpretadas por atores sociais que pleitearam o prosseguimento da seleção pública nos termos iniciais como tentativas de intervenção governamental na agência reguladora de cinema e, principalmente, tendo como objetivo suprimir determinados conteúdos artísticos ao lado de promover estéticas conservadoras.

O estudo de caso escolhido como emblemático de uma possível concretização de uma agenda ideológica conservadora – uma das mais precoces medidas adotadas desde a posse do governo conservador - no contrafluxo da pragmática pluralista que se percebe tendencialmente na esfera pública do país, busca fornecer subsídios empíricos para um problema de pesquisa mais amplo, qual seja, como e por que o fenômeno confirma ou não a existência de choques entre, de um lado, a liberdade de expressão artística e, do outro, a liberdade de conformação das políticas públicas e suas interfaces com direitos à não discriminação e da promoção da pluralidade de manifestações.

Avulta-se a relevância concreta na realização do estudo de caso diante da necessidade de se mapear estratégias, sobretudo aquelas menos evidentes, de controle sobre a liberdade de expressão. Como observa a pesquisadora coordenadora do Observatório de Comunicação, Liberdade de Expressão e Censura da USP, Cristina Costa (2018), ao utilizar o termo pós-censura para designar o fenômeno, há ainda necessidade de situar atuações estatais que, sob

diversos discursos, tais como de proteção ao erário, de proteção a certa moralidade pública ou de grupo vulneráveis (como a infância), têm como finalidade a asfixia de discursos divergentes mediante a negativa de financiamentos públicos. A questão que ingressa na seara jurídica e política é se, erigindo barreiras econômicas a manifestações culturais e artísticas, tais ações estatais poderiam ser enquadradas como afronta à pluralidade de expressões necessárias à construção e preservação da democracia¹.

O estudo de caso tem como objetivo principal avaliar o conteúdo da decisão governamental que pretendeu implementar o filtro anunciado sobre a política do audiovisual; e, como objetivos específicos, fornecer elementos para análise do papel dos atores do campo de poder jurídico das instituições brasileiras frente à atuação do campo de poder político por excelência em situações críticas. Em que medida a interseção entre esses dois campos de poder contribuíram para a (não) implementação do anunciado filtro ideológico, quais os resultados decorrentes do arranjo de forças interinstitucional, atuação do poder judiciário e possíveis paradigmas teóricos extraídos para a soluções de conflitos futuros.

Metodologicamente adota-se o modelo para estudos de caso preconizado por Tassigny, Freire, Nottingham e Karam (2016), através do qual a metodologia deve partir de questões preestabelecidas em concatenação com os objetivos inicialmente buscados, utilizando-se aqui de fontes bibliográficas e documentais

¹ Termos jurídicos de elevada margem de indeterminação são utilizados para fundamentar diversas formas de censura sobre a atividade artística, como chamam atenção Sarlet, Marinoni e Mitidiero: “Dentre as situações mais corriqueiras e que já geraram farta jurisprudência no Brasil e no exterior, incluindo a atuação dos Tribunais Internacionais, está a proibição de manifestações (publicações, filmes etc.) de cunho pornográfico e de manifestações culturais e artísticas consideradas ofensivas à moral, aos bons costumes e mesmo à dignidade da pessoa humana e direitos de personalidade de terceiros. (...) Ainda assim, o risco, por conta da abertura e polissemia da noção de dignidade da pessoa humana, de nela serem embutidas valorações de ordem moral, religiosa e ideológica nem sempre compartilhadas no âmbito do corpo social, por exemplo, quando se trata de distinguir o ‘lixo cultural’ da ‘verdadeira e saudável cultura’, não é insignificante, pois, pelo contrário, não raro se percebe, na prática jurisprudencial e mesmo na doutrina, uma hipertrofia da dignidade.” (2018, p. 534)

produzidas a partir das discussões em torno da Chamada Pública BRDE/FSA PRODAV – TVS PÚBLICAS – 2018 e ADPF 614 (STF). A opção metodológica pelo estudo de caso se dá pela necessidade de aproximação o quanto possível das particularidades do objeto, das disputas argumentativas desenvolvidas em seu percurso, dos possíveis caminhos teóricos apontados e das soluções institucionais adotadas, especialmente sob o enfoque crítico a partir do recorte das teorias das políticas públicas e destas em intersecção com o direito à liberdade de expressão para, com isso, contribuir para formulações genéricas que possam solucionar tensões semelhantes evidenciadas no direito brasileiro. Como e por que o fenômeno confirma ou não a existência de choques entre, de um lado, a liberdade de expressão artística e, do outro, a liberdade de conformação das políticas públicas, são as questões fundamentais a serem identificadas no caso concreto e quais os parâmetros metodológicos adotados para sua solução.

1 O FOMENTO DA POLÍTICA PÚBLICA DO AUDIOVISUAL NO BRASIL E DESAFIOS À EFETIVAÇÃO DO DIREITO FUNDAMENTAL À LIBERDADE DE EXPRESSÃO

O constante processo de evolução das relações sociais demanda permanente revisão do estudo acerca das formas de proteção à liberdade de expressão, haja vista novas possibilidades de agressão, muitas vezes de complexa identificação. A experiência democrática na atual quadra do século XXI vem descortinando diferentes disputas em torno do conteúdo dessa categoria jurídica, seja em razão da reivindicação de novos espaços na sociedade da informação, seja mediante a discussão a respeito dos limites legítimos ao exercício do direito. Múltiplos são os fundamentos para o direito à liberdade de expressão, tais como o fortalecimento da democracia, a importância do acesso ao livre mercado de ideias, o direito à informação verídica,

o livre desenvolvimento da individualidade, dentre outros (Magalhães, 2021, p.3).

Ademais, a proteção à livre manifestação do pensamento abrange uma multiplicidade de posições individuais e coletivas a serem garantidas pela coletividade política: a expressão do pensamento em geral ou qualificado por conhecimentos científicos, acadêmicos ou convicções das mais variadas naturezas, que devem abranger, inclusive, a artística. Neste sentido é que as disputas em torno da democracia resvalam, inexoravelmente, sobre as formas de exercício da liberdade de expressão artística e cultural que, por contingências socioeconômicas, subordinam-se tanto às regulações estatais como aos investimentos públicos.

A dependência é particularmente agravada em países onde não se identifica um mercado cultural economicamente incapaz de promover as mais diversas formas de manifestações de forma independente dos subsídios estatais. Por uma série de fatores que escapam as propostas analíticas deste estudo, o noticiário internacional vem registrando episódios que parecem apontar para um crescimento de medidas governamentais e de grupos econômicos, interpretadas como formas ilegítimas de intervenção sobre a livre expressão artística e cultural. Atuações que em alguns locais vão desde a atuação direta de órgãos censores, passando por estratégias de subfinanciamento de atividades, nomeações de tecnocratas inoperantes e, sem esgotar os exemplos, até mesmo restrições calcadas em alegações de combate ao terrorismo.

Neste sentido, a revista artística especializada Artland Magazine aponta para o cenário de intolerância que desponta no século XXI e vem desafiando artistas de todos os setores ao redor do mundo. Em alguns países, como Polônia, Hungria e Índia, o peso do nacionalismo e da religião, vem sendo apontado como decisivo para

prescrever os padrões morais das formas de arte subvencionadas. Mas ao lado disso, o mesmo periódico chama atenção para aplicação da lei antiterror contra artistas, como o caso da artista e jornalista turca Zehra Doğan, condenada a dois anos e 10 meses, por uma pintura que retrata uma cidade no sudeste do país de maioria curda que foi destruída em uma operação militar turca em 2015.” (Hencz, 2022)²

O atual estágio do pensamento jurídico acerca dos direitos fundamentais em geral alcançou um consenso razoável em reconhecê-los como dotados tanto de uma dimensão negativa

² Texto original: “Dominant forms of political narratives polarise us around the world and leave no mercy to theaters, novelists, museums and musicians who find themselves under attack for being critical of the government and governing ideologies. Forms of nationalism – or religious nationalism – have been used in Poland and Hungary, but also in India, where governments institutionalised religious bodies play a growing role in determining what is deemed appropriate in the public space. This tendency adds to the growing global trend of underfunding culture to make it vulnerable. The appointment of unprepared and unprofessional persons in key cultural positions has thus become a systemic issues. As the largest independent international organisation defending freedom of artistic expression *Freemuse* reports, the Turkish, Russian, and Chinese governments abuse counterterror laws against artists, who therefore face censorship, harassment, threats, or imprisonment, accused of being close to terrorist groups or because their artwork was interpreted as a threat to the nation. The case of Turkish artist and journalist Zehra Doğan sparked media attention from human rights advocacy groups and arts communities in 2017 when she was sentenced to two years and 10 months. She was jailed, together with her work as a journalist, for a painting depicting a town in the majority-Kurdish south-east of the country that was destroyed in a Turkish military operation in 2015. Ai Weiwei is an artist who today is known not only for his art and activism, but also his crusade against the Chinese government. Ai Weiwei uses his creative work as a vehicle to speak out against censorship, the gentrification of the art market, and to criticise China’s ruling government. In 2011 he was detained after police had searched his studio, confiscated computers, and questioned assistants. Shortly after his 81-day detention, followed by four years of de-facto house arrest, his studio in Shanghai was demolished. However, the demolition appeared to be a by product of Beijing’s latest urban development plans, even though it is still widely believed to be in retaliation for the artist’s criticism of the government. In 2014, days before the government-operated Power Station of Art in Shanghai was to stage an exhibition devoted to the winners of the Chinese Contemporary Art Award, officials in the city dropped his name from the artist list –removing his renowned work Sunflower Seeds from display— due to his outspoken criticism of systematic censorship.” (Hencz, 2022)

(enquanto direitos de liberdade³) como positiva (direitos a prestações fáticas e normativas a serem exercidas em face da organização política). Por outro lado, no que diz respeito ao enquadramento teórico do direito fundamental à liberdade de expressão artística e cultural, ainda é pequeno o esforço em densificar a sua dimensão positiva ou promocional, sobretudo no que diz respeito a uma exigibilidade em face do poder público que transborde a simples dimensão programática. A dimensão positiva concretizadora, contudo, é exatamente a mais sensível a ingerências econômicas e suscetível a intervenções, ostensivas ou veladas, pelas múltiplas formas de autoritarismo.

Em sociedades marcadas por profundas desigualdades, a liberdade de expressão artística tende a depender de políticas públicas estatais, esforços materiais e do cumprimento de onerosas prestações econômicas. A intensidade com que se é possível exigir o cumprimento das prestações positivas necessárias à efetivação dos direitos culturais e das formas de expressão artística está intimamente ligada ao pacto social sobre o qual está calcada determinada organização política. Sob um aspecto normativo-prescritivo, nos Estados organizados sob o constitucionalismo é a constituição a obra política que deve funcionar como parâmetro a partir do qual se devem tomar as *promessas* a serem cumpridas no campo das políticas públicas.

³ Cuida-se de categoria jurídica sintetizada da seguinte forma, remontando à fórmula kantiana: “Para a teoria de Kant — que podemos considerar como a conclusão dessa primeira fase da história dos direitos do homem, que culmina nas primeiras Declarações dos Direitos não mais enunciadas por filósofos, e portanto *sine imperio*, mas por detentores do poder de governo, e portanto *cum imperio* —, o homem natural tem um único direito, o direito de liberdade, entendida a liberdade como ‘independência em face de todo constrangimento imposto pela vontade de outro’, já que todos os demais direitos, incluído o direito à igualdade, estão compreendidos nele.” (Bobbio, 2004, p. 34)

As discussões em torno das diferentes filiações ideológicas em disputa pela direção da organização política, embora por vezes reivindicuem a legitimidade até mesmo para a realização de opções políticas que venham a contrastar radicalmente com o arcabouço constitucional do país, este deve funcionar como limite às tentativas de reduzir excessivamente o programa do legislador constituinte. A legitimidade de determinada política pública concebida pelo representante eleito, sob a ótica do constitucionalismo, dialoga necessariamente com a proibição de retrocessos, que longe de impor o imobilismo à sociedade, reclama uma permanente dialética entre a obra do constituinte e as atuais necessidades de equalização das oportunidades para sua realização. No particular do programa constitucional para as artes e cultura, defende Fonseca (2018, p. 261) que a Constituição brasileira adota a concepção de um “Estado de Cultura” constituído a partir da centralidade de um planejamento sistêmico, estrutural de financeiro, a fim de promover as mais diversas manifestações culturais⁴.

É importante ter em mente que o Brasil internalizou, por meio do Decreto n.º 6.177, de 1º de agosto de 2007, a Convenção sobre a Proteção e Promoção da Diversidade das Expressões Culturais, de 20 de outubro de 2005, através da qual se elegeu a indústria cultural como um bem a ser protegido pelas nações, “recordando que a diversidade cultural, ao florescer em um ambiente de democracia, tolerância, justiça social e mútuo respeito entre povos e culturas, é indispensável para a paz e a segurança no plano local, nacional e internacional” (Brasil, 2007). No campo da promoção da política do audiovisual brasileiro, a respeito da qual o caso apresentado neste estudo apresenta suas implicações diretas, tem-se como marco regulatório a Lei Federal n. 8.685, de 20 de julho de 1993 (Lei do Audiovisual), que estrutura o setor a partir de incentivos fiscais. Em

⁴ Os dilemas do financiamento artístico, longe de ser uma atipicidade brasileira, esteve em discussão também na seara judicial dos Estados Unidos através do controverso precedente da Suprema Corte, *National Endowment for Arts (NEA) v. Finley*, 524 U.S. 569 (1998).

conjunto com a Lei Rouanet (Brasil, 1991), o Estado estimula a atuação de terceiros para que atuem em todas as etapas do processo de produção e distribuição das obras artísticas.

Segundo o modelo brasileiro, a ANCINE possui natureza jurídica de agência reguladora, embora o setor do audiovisual não possua as mesmas características de outros setores regulados, sobretudo pelo importante aspecto de não constituir um serviço público essencial. Se na época da sua criação em substituição da extinta EMBRAFILME salientou-se a preocupação de manter viva a indústria cinematográfica nacional, o amadurecimento do papel da agência vem revelando que suas práticas basicamente consistem em fiscalizar a denominada *cota de tela*, gerir a distribuição dos recursos públicos que propulsionam o setor (principalmente a Contribuição para a Indústria Cinematográfica Nacional, a CONDECINE), bem como catalisar os incentivos privados para as áreas identificadas como mais necessitadas de acordo com a avaliação do Conselho Superior do Cinema.

Em razão do papel do Conselho, como responsável pela escolha dos projetos destinatários dos recursos captados, é sensível o tema relativo aos critérios adotados para escolha dos seus membros. Como órgão colegiado, a pluralidade de matizes ideológicos dos seus componentes possui potencial aptidão para se refletir na pluralidade das manifestações culturais resultantes das suas decisões. Concatenando-se o princípio de que se deve garantir a pluralidade de visões de mundo no órgão colegiado ao dever do Estado brasileiro cumprir a Convenção sobre a Proteção e Promoção da Diversidade das Expressões Culturais, uma possível composição monolítica do órgão acende o alerta para o risco de que o acesso aos recursos venha a ser condicionados ao atendimento a uma única determinada vertente ideológica ou política.

Um recente estudo realizado pelas pesquisadoras Câmara e Almeida (2022) sobre o recorte temporal em que o governo federal foi exercido pelo Presidente da República Jair Bolsonaro apurou uma série de atos concretos que levaram à extinção de trinta e cinco órgãos colegiados, o que aponta para um panorama de redução da pluralidade nas concepções das políticas públicas governamentais. Neste conjunto de medidas governamentais acerca dos órgãos colegiados, as alterações levadas a cabo no Conselho Superior do Cinema, que vieram a alterar a composição do órgão, compõem a lógica adotada pela gestão do governo federal de 2019 a 2022. Embora deva-se ponderar, por outro lado, se os órgãos colegiados atingidos durante a gestão vinham efetivamente contribuindo para a democratização e concretização de políticas públicas em suas áreas, as decisões que levaram às suas extinções e reformulações, segundo as autoras, teriam passado pela intenção de eliminar legados de governos passados⁵.

2 JUDICIALIZAÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA DO AUDIOVISUAL E O CASO DA ADPF 614

Nesta seção busca-se expor e examinar as peculiaridades evidenciadas no caso estudado, que deverão subsidiar a abordagem analítica proposta por esta pesquisa. Em 13 de março de 2018 o Fundo Setorial do Audiovisual (FSA) havia lançado o edital⁶ para

⁵ Dentre as supressões de órgãos colegiados, a extinção daquele que se ocupa das decisões relativas ao Fundo Amazônia foi compreendida recentemente pelo STF como tendente a inviabilizar a política pública, o que levou à declaração de inconstitucionalidade por omissão no início de novembro de 2022 (BRASIL, 2022).

⁶ O documento de abertura da seleção pública examinado consiste no Edital de Chamada Pública de 13 de março de 2018, para seleção de propostas para investimento do Fundo Setorial do Audiovisual (FSA) em projetos de produção independente de obras audiovisuais brasileiras com destinação inicial ao campo público de televisão. **1 Chamada Pública BRDE/FSA – PRODAV – TVs Públicas – 2018**. Rio de Janeiro, RJ, 13 mar. 2018. p. 1-36. Disponível em: <https://www.brde.com.br/chamada-publica-brde-fsa-prodav-tvs-publicas-2018/>. Acesso em: 29 nov. 2022.

seleção de projetos que receberiam investimentos do fundo para produção independente de obras audiovisuais, destinadas a canais comunitários, universitários, legislativo e emissoras que exploram o serviço de radiodifusão pública e televisão educativa. O edital visava a executar política do PRODAV (Programa de Apoio ao Desenvolvimento do Audiovisual Brasileiro), programa que se encontra incluído nas ações legais para execução das verbas do FSA (Brasil, 2006). O investimento é oriundo do Fundo Setorial do Audiovisual (FSA), integrante do Fundo Nacional de Cultura (FNC), mantido por receitas de variadas origens, inclusive pela Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional (CONDECINE).

De acordo com o edital, os projetos apresentados deveriam se adequar a um dos seguintes quatorze blocos: livre, ficção-profissão, ficção-histórica, sociedade e meio-ambiente, raça e religião, diversidade de gênero, sexualidade, biográfico, manifestações culturais, qualidade de vida, jovem, documentário infantil, animação infantil, animação infanto-juvenil. Cada um desses blocos ainda se subdividiam em descrições temáticas. Por exemplo, o bloco 4 (sociedade e meio ambiente) compreendia as seguintes subdivisões temáticas: (I) série que explora questões ambientais, (II) série que trata da emigração de brasileiros e (III) série que aborda questões de fronteira no Brasil.

As polêmicas que viriam a ocorrer em torno das manifestações públicas e medidas tomadas pelo Presidente da República que tomaria posse no ano seguinte (2019), deram-se em torno do bloco 6 e 7 da seleção pública, que tinham como subtemas, respectivamente, projetos relativos a questões de diversidade de gênero e sexualidade.

A discussão de mercado teor ideológico se deu a partir da divulgação do Resultado Preliminar da chamada pública em 19 de março de 2019, pela Empresa Brasil de Comunicação (EBC),

vinculada ao Ministério das Comunicações e encarregada de recebimento dos projetos. Neste momento da divulgação a administração pública federal já estava sob o governo do Presidente eleito Jair Messias Bolsonaro, que desde a sua candidatura defendia um radical discurso de que a educação inclusiva estaria provocando uma *esquerdização* dos jovens⁷, sexualização precoce dos indivíduos e estimulando orientações sexuais diversas de uma normatividade que defende a identificação de indivíduos com o seu sexo biológico.

O mesmo Presidente da República, enquanto candidato, defendia ao menos ostensivamente em seus discursos, um *ethos* de construção das decisões políticas essencialmente majoritário, de que “As minorias têm que se curvar para as maiorias” (FRASES..., 2018). Esta conjuntura já apontava para o surgimento de tensões, haja vista que não apenas no setor do audiovisual mas em diversas atividades artísticas a regulação legal – já explorada na seção anterior – prevê a captação de recursos públicos para obras artísticas sem qualquer restrição para temáticas identitárias (politicamente minoritárias). Ademais, tendo sido o edital em questão lançado durante o governo do Presidente Michel Temer (2016 a 2018), este um liberal cuja agenda política era construída menos com base no conservadorismo moral e mais nas reformas econômicas neoliberais, a divulgação do resultado da seleção pública já no início de 2019 seria uma oportunidade para que o novo mandatário pudesse estabelecer simbolicamente o discurso antagônico que marcasse a diferença em relação aos governos anteriores.

No curso da seleção, dos 609 projetos apresentados na chamada pública foram preliminarmente classificados uma totalidade de 289 projetos, divididos em todas as regiões do país (Norte, Nordeste, Centro-Oeste, Sudeste e Sul). Consideradas todas as regiões, os blocos 6 (diversidade de gênero) e 7 (sexualidade),

⁷ A esse respeito vêm sendo produzidos estudos sobre as conexões entre o bolsonarismo e o movimento denominado “escola sem partido”, como observam Fernandes e Ferreira (2021).

corresponderam a uma totalidade de apenas 19 projetos, cujos títulos foram os seguintes: Visto para Amar, Transversais, Além do Que se Vê, Retrato Íntimo, O Sexo Reverso, Uma Outra Liberdade, Transmutação, Desobediência de Gênero, Afronte, Destemperadas, Tem Saída?, Reconstruindo Lares, ABC do Sexo, Religare Queer, Corpo a Corpo, Homo Mundi, Violadas e Segregadas, Retratos & Revelações e Vinde Vênus. Os títulos das obras possuem fundamental importância na construção do discurso do então Presidente da República, uma vez que a sua avaliação de despreço aos projetos teve como fundamento apenas esses dados e algumas sinopses.

Chama-se atenção para o fato de que, em um comparativo com o número total de projetos preliminarmente classificados (289), o número daqueles que integraram os blocos 6 e 7 (diversidade de gênero e sexualidade) correspondeu a uma parcela relativamente ínfima, de apenas 6,57% da totalidade.

Apesar desse pequeno percentual de projetos relativos aos blocos 6 (diversidade de gênero) e 7 (sexualidade), seguiram-se nos meses seguintes manifestações públicas do Presidente da República expressando inconformismo com as temáticas selecionadas nestes blocos. A sua manifestação, ao invés de utilização dos canais oficiais de comunicação da Presidência da República, veio através da sua página mantida na rede social *Facebook*, em de *live* realizada em 15 de agosto de 2019, onde demonstrou sua mais forte insatisfação. Naquele momento, o maior engajamento em redes sociais ocorria por meio daquelas plataformas, sendo ponderável portanto que ali encontraria possivelmente maior aprovação das medidas políticas anunciadas. Na aparição, expressou-se claramente contra os projetos aprovados nos blocos 6 e 7 da chamada pública, especialmente os títulos mais sugestivos: Transversais, Sexo Reverso, Afronte e Religare Queer⁸.

⁸ Transcreve-se a seguir a manifestação oral do Presidente da República em sua rede social no dia 15 de agosto de 2019, com dois propósitos: o primeiro é

Cinco dias depois da manifestação na rede social veio a público a decisão oficial do Ministério da Cidadania de suspender o chamamento público – cujo resultado preliminar havia sido publicado - por cento e oitenta dias. No ato de suspensão do certame, houve determinação para que os critérios e diretrizes para aplicação dos recursos do fundo FSA fossem *revisados*, “bem como que sejam avaliados os critérios de apresentação de propostas de projetos, os parâmetros de julgamento e os limites de valor de apoio para cada linha de ação” (Brasil, 2019).

documentar os antecedentes das tensões jurídico-políticas relacionadas ao caso estudado e o segundo objetivo é o de preservar o quanto foi documentado de forma oral, através de *live* do *Facebook*. Assim foram as principais falas do presidente da república Jair Bolsonaro, retiradas da gravação audiovisual: “Você pode ver, nós temos que ter preocupação com tudo. Eu tava criticando a ANCINE há pouco tempo sobre o filme da Bruna Surfistinha. Deram pancada em mim falando que eu tava censurando. Não censurei nada, quem quiser pagar, né, a iniciativa privada, fazer o dinheiro da Bruna Surfistinha, fique à vontade, não vamo interferir nisso aí. Agora, detalhe, fomos garimpar na ANCINE filmes que estavam já pronto pra ser captado recurso no mercado. Olha o nome de alguns, são dezenas, alguns, o nome e o tema. Já que você falou em Ceará, com todo respeito ao Ceará aí. Um filme aqui chama-se ‘Transversais’. Olha o tema: ‘sonhos e realizações de cinco pessoas transgêneros que moram no Ceará’. Depois cê explica esse boneco aqui, tá? Eu vim com esse boneco. Então o filme é esse daqui. Conseguimos abortar essa missão aqui. Outro filme aqui ‘Sexo Reverso’. Bárbara é questionada pelos índios sobre sexo grupal, sexo oral, sobre certas posições sexuais. É o enredo do filme. Com o dinheiro público? E outra, geralmente, esses filmes não têm audiência, não têm plateia. Tem meia dúzia ali. Agora, o dinheiro é gasto, são milhões de reais que são gastos com esse tipo de tema aqui. (...) A vida particular de quem quer que seja, ninguém tem nada a ver com isso. Mas fazer um filme, ‘Afronte’, sobre negros homossexuais do DF, confesso que não dá pra entender. Então mais um filme aí que foi pro saco aí. Se a ANCINE não tivesse, a sua cabeça toda, mandato, já tinha degolado todo mundo. Mais um filme aqui, esse aqui é pra cair pra trás. (...) O nome é, eu não sei pronunciar aqui, é ‘Religare queer’, ‘Religare queer’. O filme é sobre uma ex-freira lésbica, ok? E daí, então, vários episódios, são 10 episódios, eu não vou falar todos não, tá? É... tem a ver com religiões tradicionalmente homofóbicas e transfóbicas. Tudo tem a ver, sexualidade LGBT com evangélicos, católicos, espíritas, testemunhas de Jeová, umbanda, budismo, candomblé, judaísmo, islamismo e santo daime. Bem, confesso que não entendi porque gastar dinheiro público com um filme desse. O que que vai agregar no tocante à nossa cultura, às nossas tradições, no Brasil. Não tô perseguindo ninguém, cada um faça o que bem entender no seu corpo pra ser feliz. Agora gastar dinheiro público pra fazer esse tipo de filme. (...) Ô, Enzo, esses filmes aí o dinheiro privado não ia investir, porque não tem plateia, não tem audiência. Dizem pra mim aqui que filmes anteriores, desde o governo lá de Lula, Dilma, etc, não têm plateia, têm meia dúzia. Não tem bilheteria, o termo certo é esse, não tem bilheteria pra fazer isso aí. Então é dinheiro jogado fora, além de divulgar(...)” BOLSONARO, Jair Messias. **Live de quinta-feira com o Presidente (15/08/2019). Assista as realizações da semana do Governo Bolsonaro.**: link no youtube: Facebook, 15 ago. 2019. Facebook: Jair Messias Bolsonaro. Disponível em: <https://www.facebook.com/jairmessias.bolsonaro/videos/381579675743149/>. Acesso em: 29 nov. 2022.

A suspensão do chamamento público e a determinação para a modificação em suas regras foram objeto da Portaria do Ministério da Cidadania de n.º 1.576, publicada em 21 de agosto de 2019, que também fundamentava a necessidade de suspensão no Decreto Federal n.º 9.919, publicado no mês anterior (em 18 de julho de 2019), apresentando mudanças na estrutura e organização do Conselho Superior do Cinema, que passava para a estrutura da Casa Civil, órgão vinculado diretamente à Presidência da República, não mais integrando então o Ministério da Cidadania; e, pela mesma regulamentação, o Conselho Superior de Cinema passou a abrigar um número menor de conselheiros.

Dias depois o partido político Rede Sustentabilidade, com representação no Congresso Nacional brasileiro, ingressou com ação judicial no Supremo Tribunal Federal, onde pediu a cassação dos referidos decreto e portaria que serviram de base à suspensão do certame. Dentre seus pleitos estavam, ainda, uma contraposição à modificação que se dera no quadro de membros do conselho superior. O instrumento processual utilizado pelo partido foi a modalidade de ação judicial de competência exclusiva do Supremo Tribunal Federal, a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental, que no direito brasileiro tem por finalidade, dentre outras, o de controle de constitucionalidade de atos infralegais que ofendam a regras constitucionais definidas como preceitos fundamentais.

No direito constitucional do país, a caracterização daquilo que consiste em preceito fundamental de *status* constitucional não encontra definição legal precisa, dependendo quase sempre de um forte exercício argumentativo construído no campo judicial a fim de convencer os membros da mais alta corte a respeito da real ofensa à regra constitucional, observando-se no instituto da ADPF uma função claramente subsidiária em relação às demais ações de

controle de constitucionalidade. Ao longo da história constitucional brasileira foi observado que muitas medidas governamentais escapavam ao controle concentrado por meio das demais ações judiciais disponíveis, de modo que através de uma legislação superveniente à constituição (Brasil, 1999) os contornos dessa modalidade de ação foram traçados, complementados pela evolução jurisprudencial da suprema corte brasileira.

A ADPF apresentada ao Supremo Tribunal Federal pelo partido REDE recebeu o número de ADPF 614 e os argumentos para anulação das medidas governamentais sobre a política do audiovisual seguem sintetizados na tabela seguinte.

	ARGUMENTOS CONTIDOS NA PETIÇÃO INICIAL DA ADPF 614
1	São citadas as críticas públicas do Presidente da República Jair Messias Bolsonaro à lei brasileira que permite a captação e aplicação de recursos para o setor cultural (Lei Federal n.º 8.313, de 1991, conhecida por Lei Rouanet), assim como a opinião de especialistas na área de cultura em defesa da lei. Estes ressaltam a necessidade de recursos para formação de talentos, criação de público.
2	Cita a manifestação pública do Presidente da República de julho de 2019, quando afirmou a sua intenção de criar um <i>filtro</i> para os investimentos ou, do contrário, deveria extinguir a agência de fomento ao cinema brasileiro.
3	A ação defende que o estabelecimento de <i>filtros morais ou ideológicos</i> não se coaduna com um estado democrático moderno, devendo o acesso às verbas manter-se pautado em critérios técnicos: currículo do diretor, proposta de desenvolvimento e inovação e capilaridade dos roteiros.
4	A medida governamental que reorganizou o Conselho Nacional de Cinema (CNC) e o transferiu para Brasília diminuiu a representação de cineastas e da sociedade civil.
5	O edital suspenso pelo governo federal previa seleção de projetos por critérios técnicos e não ideológicos: avaliação do projeto apresentado, sinopse, visão do diretor e roteiro, com peso de 60%; experiência e

	desempenho progresso do(a) diretor(a), com peso de 20%; e capacidade gerencial da produtora, com peso de 20%.
6	Narra que o próprio secretário especial de cultura do Ministério da Cidadania discordou da visão governamental e deixou o cargo após a suspensão do chamamento público.
7	O ato governamental ofendeu preceitos fundamentais de liberdade de expressão e outros inerentes ao Sistema Nacional de Cultura: diversidade das expressões culturais, transversalidade das políticas culturais, democratização dos processos decisórios e descentralização articulada e pactuada da gestão.
8	A ADPF seria cabível por inexistir outro meio capaz de defender os preceitos fundamentais em questão (argumento da subsidiariedade).
9	A liberdade de expressão artística e cultural estaria sendo ofendida pela ampliação da representação governamental no conselho para decidir a destinação dos investimentos do Fundo Setorial do Audiovisual, sendo esta na prática a implementação do <i>filtro</i> anunciado pelo Presidente da República.
10	A criação de um <i>filtro</i> sobre conteúdo seria uma espécie de censura a projetos de audiovisual, especialmente de temática LGBTQIA+. Uma escolha por investir em projetos classificados pelo governo como <i>mais úteis</i> e de <i>maior audiência</i> seria igualmente uma censura inconstitucional.
11	Cita o caso Granier e outros v. Venezuela, julgado pela Corte Interamericana de Direitos Humanos.
12	A redução na participação de cidadãos no conselho responsável pela política do audiovisual, diminui a democracia nos processos decisórios.
13	A medida governamental não realiza os princípios da diversidade e transversalidade das expressões culturais, podando a liberdade de expressão de dez por cento da população brasileira que se autodeclararam LGBT em 2017.
14	A liberdade de expressão tem posição preferencial, atraindo o ônus argumentativo a qualquer um que deseje afastá-la.

1 5	Em precedente do STF (ADI n.º 4815/DF) a liberdade de expressão foi tomada como essencial para tutela do princípio democrático e da dignidade da pessoa humana.
1 6	Os critérios de seleção das obras devem ser técnicos e objetivos, estando sujeitas a críticas posteriores, sendo importante que as obras artísticas deem voz a indivíduos sujeitos a realidades diversas.
17	Ressalta os efeitos negativos da censura sobre o livre pensamento, introduzindo nos indivíduos o medo de não ser bem acolhido no grupo social, favorecendo a desinformação, diminuindo a representação das minorias, incitando o ódio.
1 8	Afirma que a medida governamental poderá tirar o país do mapa do audiovisual.
1 9	A medida governamental sobre chamamento público já em andamento teve impactos negativos no mercado, com oposição expressa de associações, sindicatos e grupos profissionais.
2 0	A medida governamental arrefece a inclusão LGBTQIA+, uma vez que as produções culturais favorecem a alteridade e aceitação das diferenças.
2 1	Considerando que os projetos participantes do chamamento público já se encontravam em andamento, dispêndios haviam sido feitos pelos interessados.

A ADPF foi despachada em 11 de setembro de 2019 pela Ministra do Supremo Tribunal Federal Cármen Lúcia requisitando informações ao Presidente da República, Ministro da Cidadania, Advocacia Geral da União e Procuradoria Geral da República. Em 30 de setembro de 2019, designou audiência pública de especialistas, representantes do poder público e da sociedade civil.

O Ministro da Cidadania apresentou informações elaboradas pelo Advogado da União em 02 de outubro de 2019, defendendo os atos governamentais que suspenderam o chamamento público e seus argumentos estão sintetizados no quadro abaixo.

	ARGUMENTOS QUE FORAM APRESENTADOS PELO MINISTÉRIO DA CIDADANIA E ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO
1	Visando à diminuição de gastos, o decreto governamental apenas fez retornar o Conselho Superior de Cinema para a estrutura da Casa Civil, do qual já fez parte um dia.
2	A simples reorganização administrativa não pode ser compreendida como tentativa de imposição de censura.
3	A reorganização administrativa insere-se no campo dos atos discricionários, cujo erro ou acerto é controlável politicamente e não judicialmente.
4	Afirmou que não há nos autos prova de tentativa de controle ideológico, o que não pode ser verificado aprioristicamente.
5	A redução do número de membros do Conselho Superior do Cinema não ofenderia o conceito de cidadania constitucional.
6	Defendeu que o ato governamental se caracterizaria como decreto autônomo, não podendo ser objeto de ADPF mas de ADI.
7	Reconheceu a importância dos direitos culturais para a democracia, mas os limites das prestações devidas pelo poder público estão sujeitos à avaliação do Poder Executivo. Defende que o novo governo foi eleito para realizar política conservadora, representando a maioria dos eleitores e, portanto, não cabendo à ADPF exercer controle sobre essa opção política.
8	Defende que o pronunciamento do Presidente da República em rede social é expressão de um pensamento conservador existente na sociedade, podendo ser questionada a escolha das palavras, mas não deslegitima a sua opção de rever o fomento das atividades culturais.

9	Afirmou que a Secretaria do Audiovisual editou a Nota Técnica n. 3/2019, com diversos motivos para a suspensão do edital, o que justificaria a escolha técnica: autotutela da administração pública, inexistência de direito adquirido e a existência de um inquérito civil em tramitação apurando possíveis irregularidades cometidas pela ANCINE e EBC no uso de recursos públicos financiados pelo FSA decorrente do edital em questão.
10	O próprio edital trouxe previsão de revogação da chamada pública.

Há nos autos outras manifestações da Advocacia Geral da União, respectivamente apresentadas em 11 e 25 de outubro de 2019, bem como do Ministro da Cidadania, datada de 23 de outubro de 2019, mas ambas não apresentam acréscimos substanciais em relação aos argumentos que foram explorados na manifestação do mesmo órgão de representação judicial federal, sintetizada no quadro anterior.

A Procuradoria Geral da República, órgão da mais alta hierarquia do Ministério Público no âmbito federal, apresentou manifestação em 30 de julho de 2020, afirmando a posição do governo federal e, portanto, contrariamente à aceitação da ADPF por entender que a medida judicial não seria cabível para discutir a validade de portaria e decreto autônomo que reorganiza a administração pública federal.

Em 26 de novembro de 2020 a Advocacia Geral da União apresentou nova manifestação nos autos, desta vez informando que foram revogados os atos regulamentares que haviam motivado a impetração da ADPF. Na prática, o governo federal retrocedeu em relação às medidas adotadas em 2019 e, com isso, desapareceram as razões formais para o prosseguimento da ação. Também uma decisão

proferida pela justiça federal do Rio de Janeiro havia determinado a retomada do chamamento público⁹.

Diante dessa última manifestação, em 16 de dezembro de 2020 o Supremo Tribunal Federal reconheceu a revogação e o exaurimento dos efeitos dos atos governamentais impugnados e, por isso, a perda do objeto da ADPF 614. O processo, portanto, teve desfecho rápido e, embora um processo judicial seja o *locus* por excelência dos atores do *campo jurídico*, o que foi decisivo para sua conclusão rápida foi a abertura em seu interior para a atuação *política*, o que evidencia uma tendência à interação, cada vez mais institucionalizada, entre esses dois campos de poder nos processos judiciais mais rumorosos no Brasil. Através dessa abertura, a pressão política exercida principalmente pela classe artística foi canalizada para o interior do processo judicial por uma série de manifestações formais, inclusive em audiência pública da qual participou uma quantidade expressiva de trabalhadores da indústria cultural (Caetano Veloso, Dira Paes, Caio Blat, Gregório Duvivier, dentre outros), todos eles chamando atenção para os riscos de censura pelas medidas governamentais adotadas (STF, 2019).

O resultado do tensionamento neste caso específico parece ter levado a uma flexão do governo, mas é preciso situar o episódio como anterior aos embates que viriam a ser travados mais diretamente entre o governo Jair Messias Bolsonaro e o Supremo Tribunal Federal somente após a crise sanitária do coronavírus que viria a atingir o Brasil em março de 2020. O momento posterior passará a ser marcado, no discurso da extrema direita brasileira, por uma disputa em torno dos significados do conceito jurídico-político de *liberdade* em vários aspectos mas principalmente comerciais e de expressão. A seção seguinte será dedicada *menos* à análise das interpretações jurídicas para a liberdade de expressão sustentadas

⁹ Processo nº 5067900-76.2019.4.02.5101, que tramitou na Justiça Federal do Rio de Janeiro.

pelos segmentos conservadores que contribuíram para a eleição de Jair Messias Bolsonaro (de 2019 a 2022), e *mais* ao enquadramento da atuação concreta dos ocupantes de posições privilegiadas na estrutura que exercem o denominado *poder jurídico burocrático* perante o difícil dilema (o *hard case*) entre, de um lado, a implementação da agenda conservadora e, do outro, as demandas por autonomia dos atores culturais, também detentores de um certo *poder simbólico*.

Processo nº 5067900-76.2019.4.02.5101, que tramitou na Justiça Federal do Rio de Janeiro.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

No estudo de caso realizado, mesmo não tendo o poder judiciário proferido um entendimento definitivo sobre a disputa entre, de um lado, a intenção do governo federal conformar a política pública ao seu perfil conservador e, do outro, a promoção da liberdade de expressão em favor de certa visão de mundo dissonante da ideologia governamental, resultado do processo - retrocesso do governo federal e revogação dos atos impugnados - foi igualmente significativo. É certo que o desfecho dado privou a sociedade de conhecer a posição institucional da corte constitucional do país a respeito de um dos temas caros ao conservadorismo político – a compreensão acerca da liberdade de expressão - cujas disputas em torno do seu campo semântico permanecem em pleno curso mesmo alguns anos após a disputa objeto deste artigo: no ano de 2024, por exemplo, um importante capítulo do debate permanece em aberto, que consiste na disputa para o cumprimento de ordens judiciais pelo X (antiga rede social *Twitter*), envolvendo diretamente o seu proprietário Elon Musk, ao anunciar que deixaria de cumprir as decisões do STF que determinassem suspensões de contas individuais acusadas de violar os limites da liberdade de expressão, ainda que tenha que interromper seu funcionamento no Brasil (Porto, 2024).

É de imaginar que a grande complexidade do caso tratado na ADPF 614, que envolvia não apenas uma questão de liberdade de expressão em sua forma direta, mas qualificada pela questão dos limites governamentais admissíveis ao eleito para moldar as políticas públicas segundo sua visão ideológica, teria poucas chances de encontrar uma solução judiciária definitiva naqueles primeiros meses do governo do Presidente Jair Messias Bolsonaro. De modo geral, um cenário de acirrada polarização política permite poucas inflexões e dificuldade de estabilização de consensos sobre temas de irreduzível disputa conceitual e pragmática. É de se imaginar que as questões mais complexas em torno da liberdade de expressão, tema que tangencia vários dilemas ainda não resolvidas pelos campos político e jurídico brasileiros (regulação de internet, regulação de mídia, limites ao conteúdo do proselitismo político, *fake news*, dentre outras), assim persistam por algum tempo. Deste modo o presente artigo evita a pretensão – mesmo ciente da sua elevada importância -, de desenvolver uma solução normativa, não porque essa seria impossível mas pela deliberada opção de enfatizar que *a ideia* não existe desvinculada dos atores políticos e, assim, limita-se a demarcar a atuação concreta daqueles no *campo jurídico* frente a tema de elevado interesse para o conservadorismo político, crente de que a abordagem possa contribuir para a compreensão da pragmática dos atores envolvidos.

O órgão encarregado da última palavra em matéria jurídica no país furtou-se (por razões processuais ou pela conveniência do momento em que o debate se instaurou) de proferir uma decisão de mérito, o que, contudo, não elimina as contribuições possíveis de um estudo da trama que envolve o caso. No que diz respeito à atuação do governo de 2019 na implementação da política pública do audiovisual, é possível extrair com bastante margem de segurança que houve atuação específica motivada pela intenção de impedir que

projetos ligados a temáticas sexualidade e diversidade de gêneros. Sob este aspecto identifica-se o empoderamento de determinada ala do conservadorismo político brasileiro que, já naquele momento, reivindicava uma pragmática que ultrapassasse o simples debate de ideias, conforme se viu, adotando o corte concreto de subsídios a determinadas visões de mundo extremamente dependes de recursos materiais, como é o cinema brasileiro que decide trilhar uma via menos atrativa a investidores privados. Esta versão pragmática do conservadorismo político encontra-se mobilizada em vários níveis, tendo adotado a mesma lógica de atuação (o desinvestimento público) em momento posterior, quando em 2024 logrou proibir em três estados brasileiros que escolas públicas continuassem a adotar a obra literária *O Averso da Pele*, do escritor Jeferson Tenório, que aborda conflitos identitários (Santos, 2024).

É possível dizer que houve, de fato, tentativa de imposição de um *filtro* ideológico sobre a produção artística pelo poder executivo e, através da atuação de agentes jurídicos ocupantes de cargos de elevada hierarquia no campo jurídico brasileiro, verifica-se que esta possibilidade de filtragem foi fortemente defendida, o que revela neste momento a permeabilidade com o campo político, a despeito da tradicional reivindicação de diferenciação entre esses campos apregoada pela ciência do direito. Uma interpretação mais simples, por outro lado, seria de que os atores jurídicos, ainda que integrantes de setores profissionais e autônomos, tendem a adotar posturas de funcionais de defensores *tout court* das decisões governamentais; hipótese carente de estudos empíricos rigorosos mas de alta plausibilidade em razão da frequência de casos em que isso ocorre.

As temáticas objeto da tentativa de *filtragem* haviam sido abertas para obtenção de recursos no edital publicado em 2018, ainda sob a presidência de Michel Temer (2016 a 2018). A oposição ao financiamento manifestada pelo presidente seguinte, Jair Messias Bolsonaro (2019 a 2022), ocorreu em 15 de agosto de 2019, levando à suspensão do chamamento público – cujo resultado preliminar havia

sido publicado - por cento e oitenta dias depois. A cronologia já exposta neste artigo não permite concluir que a decisão governamental tenha sido detidamente estudada e a suspensão tenha sido planejada. A brevidade dos atos aponta para uma reação rápida do conservadorismo radical pragmático. A pesquisa sobre uma quantidade mais expressiva de casos, poderá lançar mais luzes sobre o *ethos* de construção majoritária da ala política do então presidente da república. Há estudos que já agregam as atuações individuais do mesmo presidente da república como parte de um conjunto de medidas no contexto do processo de *erosão democrática* do Estado brasileiro (Câmara; Almeida, 2022).

No que diz respeito à atuação institucional dos diferentes órgãos envolvidos na discussão do caso, verificou-se atuação efetiva e funcionamento dos instrumentos institucionais disponíveis na ordem democrática naquele momento (partido político, corte constitucional, convocação de audiências públicas), tendo sido decisivo para o resultado a abertura política que permitem os processos judiciais que tramitam no STF (audiências públicas e *amicus curiae*), apontando assim para o satisfatório funcionamento, em 2019, das instâncias constitucionalmente concebidas como guardiãs da democracia.

Uma ressalva se faz ao funcionamento da Procuradoria Geral da República naquela situação, à época sob a direção de Augusto Aras (2019-2023), perfilado muitas vezes no jogo político como ator excessivamente alinhado ao então presidente Jair Messias Bolsonaro (Coutinho, 2023). A manifestação do órgão no caso parece haver adotado posição conservadora e reverente ao poder executivo, evitando abordar os aspectos centrais da discussão. Na situação, observou-se que a manifestação do agente público se limitou a afirmar uma defesa formal do ato do Poder Executivo e o não cabimento da ADPF por motivos processuais, ignorando que a ação possuía também pedido subsidiário de que fosse processada por

outra via adequada, caso se verificasse óbice pelo processamento da via principal. Eximiou-se o órgão de ingressar na discussão quanto à função da política pública para o fortalecimento da democracia.

Para além disso, a despeito da sofisticada postulação articulada pelo partido político proponente relativa à reivindicação de um espaço de formulação plural de políticas públicas imunes à *filtragem* por parte do poder executivo, as defesas articuladas pela advocacia pública mantiveram-se de modo geral na tradicional reivindicação de um espaço de discricionariedade imune ao controle judicial. A maior ênfase para tal argumento esteve na primeira manifestação da Advocacia Geral da União, onde adotou uma radical concepção política de liberdade para a adoção da agenda pelo vencedor da eleição: em seu entender, o governo eleito é livre para realizar sua pauta conservadora, sem ponderações quanto a limites à implementação e revisão de políticas públicas.

Chama-se atenção para o fato de que, no caso concreto, passou ao largo dos operadores a baixa representatividade dos projetos nas temáticas sexualidade e diversidade de gênero pré-aprovados (menos de dez por cento) na chamada pública, de modo que a reivindicação do governo federal conservador no caso concreto passava por reduzir a zero o financiamento a obras com os conteúdos objeto da pretendida *filtragem*, virtualidade a ser estudada em trabalhos posteriores sob a perspectiva normativa do compromisso democrático com a pluralidade.

Aponta-se para a necessidade de outras investigações a respeito de medidas administrativas concretas lançadas pelas vertentes conservadoras políticas que vêm ascendendo na arena política brasileira, a fim de conhecer as possíveis determinações contidas no discurso que, no caso concreto, foi articulado pelo então Presidente da República em 2019, qual seja, o discurso de uma necessária *filtragem* de conteúdo sobre a produção cultural subsidiada. O conhecimento através de pesquisas mais amplas sobre as raízes e potencialidades desse discurso poderá subsidiar

teorizações para o fortalecimento de controles democráticos das políticas públicas. Sobretudo porque, como se verificou no caso concreto, o arbitramento de conflitos dessa natureza pelo poder judiciário revela-se em larga medida insuficiente para a realização integral do projeto constitucional, uma vez que costumam ficar restritas às reivindicações de espaços de discricionariedade contra a intervenção da autoridade judicial.

Data de Submissão: 01/03/2023

Data de Aprovação: 14/11/2024

Processo de Avaliação: *double blind peer review*

Editor Geral: Prof. Dr. Jailton Macena de Araújo e Profa. Dra. Hirdan Katarina de Medeiros Costa

Assistentes Editoriais: Damião Benilson Gomes de Melo e Lucas Aquino

REFERÊNCIAS

BOLSONARO, Jair Messias. **Live de quinta-feira com o Presidente (15/08/2019). Assista as realizações da semana do Governo Bolsonaro:** link no youtube. Facebook, 15 ago. 2019. Facebook: Jair Messias Bolsonaro. Disponível em: <https://www.facebook.com/jairmessias.bolsonaro/videos/381579675743149/>. Acesso em: 29 nov. 2022.

BRANT, Danielle. Bolsonaro quer evangélico que recite versículos bíblicos na Ancine. **Folha de São Paulo.** São Paulo, p. 1-2. 31 ago. 2019. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/ilustrada/2019/08/bolsonaro-quer-evangelico-que-recite-versiculos-biblicos-na-ancine.shtml>. Acesso em: 4 dez. 2022.

BRASIL. **Decreto nº 6177, de 1 de agosto de 2007.** Promulga a Convenção sobre a Proteção e Promoção da Diversidade das Expressões Culturais, assinada em Paris, em 20 de outubro de 2005. Brasília, DF, 2 ago. 2007. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6177.htm. Acesso em: 2 dez. 2022.

BRASIL. **Decreto nº 9919, de 18 de julho de 2019.** Transfere o Conselho Superior do Cinema para a Casa Civil da Presidência da República e altera o Decreto nº 4.858, de 13 de outubro de 2003, que dispõe sobre a composição e o funcionamento do Conselho Superior do Cinema. Decreto. Brasília, DF, 19 jul. 2019. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9919.htm. Acesso em: 29 nov. 2022.

BRASIL. **Lei nº 8313, de 23 de dezembro de 1991.** Restabelece princípios da Lei nº 7.505, de 2 de julho de 1986, institui o Programa Nacional de Apoio à Cultura (Pronac) e dá outras providências. Brasília, DF, 23 dez. 1991. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18313cons.htm. Acesso em: 2 dez. 2022.

BRASIL. **Lei nº 8685, de 20 de julho de 1993.** Cria mecanismos de fomento à atividade audiovisual e dá outras providências. Brasília, DF, 21 jul. 1993. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18685.htm. Acesso em: 02 dez. 2022.

BRASIL. **Lei nº 9882, de 3 de dezembro de 1999.** Dispõe sobre o processo e julgamento da arguição de descumprimento de preceito fundamental, nos termos do § 1º do art. 102 da Constituição Federal. Brasília, DF, 6 dez. 1999. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19882.htm. Acesso em: 24 abr. 2024.

BRASIL. **Lei nº 11437, de 28 de dezembro de 2006.** Altera a destinação de receitas decorrentes da Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional -CONDECINE, criada pela Medida Provisória nº 2.228-1, de 6 de setembro de 2001, visando ao financiamento de programas e projetos voltados para o desenvolvimento das atividades audiovisuais; altera a Medida Provisória nº 2.228-1, de 6 de setembro de 2001, e a Lei nº 8.685, de 20 de julho de 1993, prorrogando e instituindo mecanismos de fomento à atividade audiovisual; e dá outras providências.

BRASIL. **Edital de Chamada Pública, de 13 de março de 2018.** Seleção de propostas para investimento do Fundo Setorial do Audiovisual (FSA) em projetos de produção independente de obras audiovisuais brasileiras com destinação inicial ao campo público de televisão. 1 Chamada Pública BRDE/FSA – PRODAV – TVs Públicas – 2018. Rio de Janeiro, RJ, 13 mar.

2018. p. 1-36. Disponível em: <https://www.brde.com.br/chamada-publica-brde-fsa-prodav-tvs-publicas-2018/>. Acesso em: 29 nov. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Acórdão em ADO nº 59**. Requerente: Partido Socialista Brasileiro. Relator: Ministra Rosa Weber. Brasília, 10 nov. 2022. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5930766>. Acesso em: 4 nov. 2022.

BOURDIEU, Pierre. **O poder simbólico**. Lisboa-Rio de Janeiro: Difel-Bertrand Brasil, 1989. Tradução de Fernando Tomaz.

CÂMARA, Heloisa Fernandes; ALMEIDA, Ana Paula Cardoso. Estratégias de erosão constitucional no Brasil: bolsonarismo e a desconstituição por meios legais e administrativos. **Revista Direito e Práxis**: Ahead of print, Rio de Janeiro, p. 1-31, 2022. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/revistaceaju/article/view/66510>. Acesso em: 4 dez. 2022.

COSTA, Maria Cristina Castilho. Pós-censura – enquanto discutir for permitido. **Pós-tudo e crise da democracia**. Organizadores: COSTA, Maria Cristina Castilho; BLANCO, Patrícia. São Paulo, ECA-USP, 2018, pp. 8-15.

COUTINHO, Mateus. Após quatro anos, Augusto Aras deixa PGR marcado pela omissão em relação à gestão Bolsonaro. **Brasil de Fato: Uma visão popular do Brasil e do mundo**. Brasília, p. 1-1. 26 set. 2023. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2023/09/26/apos-quatro-anos-augusto-aras-deixa-pgr-marcado-pela-omissao-em-relacao-a-gestao-bolsonaro>. Acesso em: 25 maio 2024.

FERNANDES, Lorena Ismael; FERREIRA, Camila Alves. O Movimento Escola Sem Partido: ascensão e discurso. **Humanidades em Diálogo**, [S.L.], v. 10, p. 194-209, 14 abr. 2021. Universidade de São Paulo, Agência USP de Gestão da Informação Acadêmica (AGUIA). <http://dx.doi.org/10.11606/issn.1982-7547.hd.2021.159234>.

FONSECA, Rafael Campos Soares da. A liberdade de conformação do Poder Legislativo e o financiamento da cultura no Brasil. **Revista Fórum de Direito Financeiro e Econômico – RFD FE**. Belo Horizonte, ano 7, n. 13, p. 247-272, mar./ago. 2018.

FRASES de Bolsonaro, o candidato que despreza as minorias. **Estado de Minas**, Belo Horizonte, 24 set. 2018. Disponível em: https://www.em.com.br/app/noticia/internacional/2018/09/24/interna_intern

acional,991372/frases-de-bolsonaro-o-candidato-que-despreza-as-minorias.shtml. Acesso em: 30 nov. 2022.

GENESTRETI, Guilherme. Diretor da Ancine paralisa liberação de verbas para o audiovisual. **Folha de São Paulo**. São Paulo, p. 1-1. 18 abr. 2019. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/ilustrada/2019/04/diretor-da-ancine-paralisa-liberacao-de-verbas-para-o-audiovisual.shtml>. Acesso em: 4 dez. 2022.

HENCZ, Adam. The Fear Of Art: contemporary art censorship. Contemporary Art Censorship. **Artland Magazine**. Disponível em: <https://magazine.artland.com/the-fear-of-art-contemporary-art-censorship/>. Acesso em: 02 dez. 2022.

IKEDA, Marcelo. Fundação Casa de Rui Barbosa www.casaruibarbosa.gov.br Estado e cinema no início do século XXI: características de formação da ANCINE. In: II SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE POLÍTICAS CULTURAIS, 2., 2011, Rio de Janeiro. **Comunicações Mesa XI**. Rio de Janeiro: Fundação Casa de Rui Barbosa, 2011. p. 1-20. Disponível em: http://antigo.casaruibarbosa.gov.br/dados/DOC/palestras/Politicais_Culturais/II_Seminario_Internacional/FCRB_MarceloIkeda_Estado_e_cinema_no_inicio_do_seculo_XXI.pdf. Acesso em: 27 nov. 2022.

MAGALHÃES, Breno Baía. A liberdade de expressão na jurisprudência do STF (2017-2020): justificativa poliárquica e o teste da posição preferencial relativa. **Pensar - Revista de Ciências Jurídicas**, [S.L.], v. 26, n. 4, p. 1-18, 2021. Fundação Edson Queiroz. <https://dx.doi.org/10.5020/2317-2150.2021.12247>.

MAZUI, Guilherme. 'Se não puder ter filtro, nós extinguiremos a Ancine', diz Bolsonaro. **G1**. Brasília, p. 1-1. 19 jul. 2019. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2019/07/19/se-nao-puder-ter-filtro-nos-extinguiremos-a-ancine-diz-bolsonaro.ghtml>. Acesso em: 5 dez. 2022.

PORTO, Douglas. Moraes x Musk: o que se sabe até agora. **CNN Brasil**. São Paulo, p. 1-1. 17 abr. 2024. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/politica/moraes-x-musk-o-que-se-sabe-ate-agora/>. Acesso em: 25 maio 2024.

RISTOW, Fabiano. Presidente da Ancine suspende repasse de verbas para o audiovisual. **O Globo**. Rio de Janeiro, p. 1-1. 19 abr. 2019. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/cultura/filmes/presidente-da-ancine-suspende-repasse-de-verbas-para-audiovisual-23610669>. Acesso em: 5 dez. 2022.

RODAS, Sérgio. Juíza ordena retomada de edital da Ancine censurado por projetos LGBT. **Consultor Jurídico**. São Paulo, p. 1-1. 7 out. 2019. Disponível em:

<https://www.conjur.com.br/2019-out-07/juiza-ordena-retomada-edital-ancin-e-censurado-projetos-lgbt>. Acesso em: 5 dez. 2022.

SANTOS, Emily. 'O Averso da Pele': livro que debate racismo é censurado em escolas de 3 estados por reação equivocada ao conteúdo, alertam especialistas. **G1**. S.I., p. 1-1. 08 mar. 2024. Disponível em: <https://g1.globo.com/educacao/noticia/2024/03/08/o-avesso-da-pele-livro-que-debate-racismo-e-censurado-em-escolas-de-3-estados-por-reacao-equivocada-ao-conteudo-alertam-especialistas.ghtml>. Acesso em: 25 maio 2024.

SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. **Curso de direito constitucional**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2018. Formato ePub.

STF. **Audiência pública: cineastas, artistas e atores manifestam preocupação com mudanças no setor**. 2019. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=428827&ori=1>. Acesso em: 25 maio 2024.

TASSIGNY, Mônica Mota; FREIRE, Cylviane Maria Cavalcante de Brito Pinheiro; NOTTINGHAM, Andréa de Boni; KARAM, Andréa Maria Sobreira. A aplicabilidade do método de estudo de caso em pesquisas jurídicas. **Revista Acadêmica Faculdade de Direito do Recife**, Recife, v. 1, n. 8, p. 39-57, jun. 2016. Semestral.

UNITED STATES OS AMERICA. Supreme Court Of United States Of America. nº 569. **National Endowment For The Arts v. Finley, 524 U.S. 569 (1998)**. United States Of America. Disponível em: <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/524/569/>. Acesso em: 26 out. 2023.

WERTHEIN, Jorge. A sociedade da informação e seus desafios. **Revista IBICT**, Brasília, v. 29, n. 2, p. 71-77, mai-ago. 2000. Disponível em: <https://revista.ibict.br/ciinf/article/view/889/924>. Acesso em: 2 dez. 2022.

Freedom Of Expression And “Filtering” Of Content In Audiovisual Policy: The Case Of Ancine In The Bolsonaro Government

Raimilan Rodrigues

Mônica Tassigny

Abstract: This study investigates tensions between the realization of the right to freedom of expression and the implementation of public policies. A case study was conducted regarding a policy conducted in 2019 by the President of the Republic, Jair Bolsonaro, who tried to implement a filter on the content of artistic works. The objective of the study was to evaluate the content of the government decision that intended to implement the “filter” announced on the audiovisual policy; and, as a specific objective, to analyze the performance of the institutions involved in the conflict and theoretical paradigms for future cases. A case study, documentary and bibliographic research based on the ANCINE study that took place in 2019 was adopted as a methodology. The results obtained were that, even though the institution in charge of the last word did not arrive at a paradigm for future decisions, there was effective performance of institutions in the democratic game, alongside the deficiency of the body entrusted with the role of law enforcement. The announced filter was not implemented in the analyzed case. The institutions' discussions were still structured according to traditional standards regarding legal limits in public policies.

Keywords: Freedom of artistic expression. Public policy. Content filtering. Case study.

DOI: <https://doi.org/10.22478/ufpb.1678-2593.2023v22n50.65549>

Conteúdo sob licença *Creative Commons: Attribution-NonCommercial-NoDerivative 4.0 International* (CC BY-NC-ND 4.0)

