

# **Classificação Indicativa no Brasil: desafios e perspectivas**

## **Organização de**

Claudia Maria de Freitas Chagas

José Eduardo Elias Romão

Sayonara Leal

*Todas as informações contidas nos textos reunidos nesta coletânea são de inteira responsabilidade de seus autores.*

**Ministério da Justiça**

Brasília 2006

## **Ministro de Estado da Justiça**

Márcio Thomaz Bastos

## **Secretário-Executivo**

Luiz Paulo Teles Ferreira Barreto

## **Secretária Nacional de Justiça**

Claudia Maria de Freitas Chagas

## **Diretor do Departamento de Justiça, Classificação, Títulos e Qualificação**

José Eduardo Elias Romão

Esta obra reúne textos de especialistas das mais diversas áreas temáticas das Ciências Biológicas, Sociais e Humanas.

### **1ª. edição**

Julho de 2006

### **Revisão**

Sayonara Leal

Ana Caroline Araújo Olinda

### **Conselho Editorial**

José Geraldo de Sousa Jr.

Othon Jambeiro

Suzy Santos

Luis Albornoz

Tarcízio Ildefonso

### **Colaboradores**

Tatiana Sócrates, Glasfira Coelho, Telma Pereira de Araújo, Gianna Martinhão Gomes de Souza, Rodrigo da Cunha Lima, André Macedo de Oliveira, Hélio Barbosa da Silva, Sylvio Rômulo Guimarães de Andrade.

### **Projeto Gráfico**

Leandro Rangel

### **Fotolito / Impressão**

Artecor Gráfica e Editora

E614 Classificação indicativa no Brasil: desafios e perspectiva / José Eduardo Elias Romão ... [et al.] ; organização Cláudia Maria de Freitas Chagas, José Eduardo Elias Romão, Sayonara Leal ; colaboração Tatiana Sócrates ... [et al.]. – Brasília : Secretaria Nacional de Justiça, 2006. 300 p.

1. Comunicação social 2. Direitos humanos. 3. Entretenimento. 3. Ética jornalística. I. Brasil. Secretaria Nacional de Justiça.

ISBN 85-60269-002.

CDD

Todos os direitos desta edição estão reservados ao Ministério da Justiça

**Anexo II, 3º. Andar – Esplanada dos Ministérios**

**70064-901- Brasília-DF**

**E-mail:** djctq.snj@mj.gov.br / **Telefone:** 061- 3429.9360

# Sumário

<b>Prefácio</b>	05
<b>Introdução</b>	09
<b>Parte I - Aspectos normativos e históricos da classificação indicativa</b>	
<b>1. A Nova Classificação Indicativa no Brasil: construção democrática de um modelo</b>	
<i>José Eduardo Elias Romão</i>	17
<b>2. Crítica do ambiente político-regulatório da comunicação social eletrônica brasileira: fragmentação política e dispersão regulamentar</b>	
<i>Murilo César Ramos</i>	49
<b>3. Classificação indicativa e melhoria da qualidade da programação televisiva: dois problemas em aberto</b>	
<i>José Gregori</i>	65
<b>4. O cinema brasileiro face à censura imposta pelo regime militar no Brasil- 1964/1988</b>	
<i>Leonor Souza Pinto</i>	75
<b>5. O discurso/escudo da liberdade de expressão dos “donos” da mídia</b>	
<i>Edgar Rebouças</i>	95
<b>6. Análise de classificação indicativa: história, desafios e perspectivas</b>	
<i>Juliana César Nunes e Maria Celva Bispo Reis</i>	107
<b>Parte II - Programação televisiva: o papel social da mídia</b>	
<b>7. A campanha <i>Ética na TV</i> e o conteúdo da programação televisiva</b>	
<i>Orlando Fantazzini e Pedrinho Guareschi</i>	117
<b>8. Deve o Estado classificar indicativamente o entretenimento a que o público tem acesso?</b>	
<i>Eugênio Bucci e Maria Rita Kehl</i>	129

<b>9. Classificação indicativa na TV: são adequados nossos critérios</b> <i>Inês Sampaio</i>	139
<b>10. La Ciencia y la Política en la evaluación de la calidad televisiva</b> <i>Eva Pujadas Capdevila</i>	157
<b>Parte III - Comunicação e Direitos Humanos: conteúdo ético do entretenimento e da informação</b>	
<b>11. O abuso do merchandising televisivo dirigido à criança: argumentos da Psicogenética</b> <i>Ana Olmos</i>	173
<b>12. Psicologia do desenvolvimento moral: em busca de uma ética discursiva na televisão brasileira</b> <i>Bárbara Freitag</i>	183
<b>13. A classificação indicativa sob o paradigma dos direitos humanos</b> <i>Guilherme Canela</i>	197
<b>14. Jogos eletrônicos: novos lócus de aprendizagem</b> <i>Lynn Alves</i>	215
<b>Parte IV - Monitoramento da mídia: mecanismos de participação cidadã</b>	
<b>15. Classificação indicativa: responsabilidade social e atuação do Estado, sociedade e mercado</b> <i>Luiz Martins da Silva e Fernando O. Paulino</i>	229
<b>16. Monitoramento da mídia: mecanismos de participação cidadã</b> <i>Laurindo Leal</i>	255
<b>17. Direitos de resposta: a sociedade civil ocupa a TV!</b> <i>Bia Barbosa, Diogo Moysés e Rodrigo Savazoni</i>	263
<b>18. Teses para a reconquista de um espaço público</b> <i>Sérgio Suiama</i>	279
<b>19. Audiências e consultas públicas: mecanismos de participação cidadã no processo de classificação indicativa</b> <i>Anderson Alarcon</i>	295

## Prefácio

Este livro abrange, de forma coerente e rigorosa, uma diversidade de conceitos, temas, problemas, argumentos e teorias localizados numa área relativamente recente de estudos, a classificação indicativa. Os autores desta coletânea discutem o tema polêmico da classificação sem recair em proposições moralistas e ideológicas. Trata-se de uma publicação interdisciplinar que pretende proporcionar compreensões distintas, embora complementares, sobre a classificação indicativa.

Desde 2003, o Ministério da Justiça, por meio da Secretaria Nacional de Justiça, tem trabalhado para atender a uma legítima reivindicação da sociedade civil: aprimorar o processo de classificação indicativa, desde os critérios de avaliação da programação até a forma mais eficiente de divulgação da classificação.

Superada a etapa de regulamentação da Classificação Indicativa de filmes, concluída com a edição da Portaria nº 1.597, de julho de 2004, iniciou-se um novo desafio: definir os pressupostos de uma nova classificação indicativa, desta vez, dirigida à programação televisiva.

Novamente, impunha-se a missão de compatibilizar, durante todo exercício de consolidação das propostas, princípios constitucionais inalienáveis ao Estado Democrático de Direito, mas, nem sempre apresentados em harmonia: o direito à liberdade de expressão de concessionários do serviço público de comunicação audiovisual e a obrigação do Estado brasileiro de zelar pela proteção integral dos direitos das crianças e adolescentes, considerando a especificidade etária e as suscetibilidades, compreensões e percepções de seu estágio característico de desenvolvimento.

Ressalte-se ainda que, além dos princípios expressos pela Constituição Federal, o Brasil agregou ao seu ordenamento legal as normas contidas na Convenção da ONU sobre os Direitos da Criança, ratificada pelo Estado em 1990, que firmou o direito das crianças e dos adolescentes à informação e incentivou o desenvolvimento de políticas para protegê-las de materiais prejudiciais.

Deste modo, o trabalho destinado a produzir a regulamentação da classificação indicativa da TV foi organizado em quatro “passos”: 1º - Realização de Grupo de Trabalho (já concluído); 2º - Realização de Consulta

Pública Nacional (já concluído); 3º - Tratamento especializado das informações coletadas (conclui-se com a publicação deste livro); e, 4º - Edição de ato regulamentar consolidando os parâmetros de classificação indicativa legitimamente produzidos no processo de participação (em conclusão).

O primeiro passo deste processo, em uma iniciativa sem precedentes, promoveu a integração de diversos segmentos em um Grupo de Trabalho, formado por representantes governamentais, do Ministério Público, da sociedade civil e de empresas concessionárias do serviço público de telecomunicações para compartilhar informações, manifestar interesses e subsidiar o Ministério da Justiça na definição de parâmetros constitucionais e legais para a elaboração de uma nova regulamentação da classificação indicativa da televisão e a definição de procedimentos eficazes para a sua divulgação.

Os resultados alcançados pela rica experiência dos atores envolvidos convergiram para realização do segundo passo: o processo nacional de consultas públicas, bifurcado em duas iniciativas paralelas: a aplicação de um questionário, com propostas de um novo conceito de classificação indicativa para TV e a promoção de audiências públicas em todas as regiões do país com a maciça participação de entidades públicas e representações da sociedade civil com atuação nas áreas da educação, da infância e de comunicação; além de representantes do Legislativo, do Judiciário e do Ministério Público Federal e Estadual.

Os questionários foram preenchidos *on-line*, disponibilizados pelo Ministério da Justiça e por entidades colaboradoras nas audiências públicas promovidas pelo MJ; em parceria com organizações locais e em espaços de definição de diretrizes de políticas públicas nacionais, como na VI Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, realizada em Brasília entre os dias 12 e 15 de dezembro de 2005.

O empenho do Ministério da Justiça e de todos os que contribuiriam na realização dos dois primeiros passos deste processo de aprimoramento da classificação indicativa acabaram por redimensionar, em termos quantitativos e qualitativos, as tarefas correspondentes ao terceiro passo. Isto é, as diferentes demandas sociais recepcionadas pela Consulta Pública — em especial, as demandas relativas à participação regionalizada e à classificação da TV por assinatura — aumentaram não apenas o trabalho de especialização das informações (produção de dados) e o tempo previsto para sua execução, mas, por conseqüência, aumentaram também as pretensões quanto ao resultado a ser obtido.

Assim, a partir do I Colóquio Nacional sobre Classificação Indicativa, realizado pelo Departamento de Justiça, Classificação, Títulos e Qualificação (Dejus), com apoio do Laboratório de Pesquisa em Comunicação da Universidade de Brasília em março de 2006, percebeu-se que havia condições práticas e teóricas para ir além da pretendida regulamentação da TV: diante do “capital social” acumulado ao longo das discussões, o Ministério da Justiça decidiu criar um verdadeiro sistema de classificação indicativa, definitivamente integrado ao Estado Democrático de Direito. Passou-se a trabalhar, desde então, pela constituição da “Nova Classificação Indicativa”.

O quarto e último passo dessa “jornada”, assim como os demais, depende da participação de todos. Faz-se necessário que o Ministério da Justiça se afirme como instituição responsável por assegurar às crianças e aos adolescentes informações a respeito da programação disponibilizada pelos veículos de comunicação social, mas sempre em equilíbrio, ou melhor, em co-responsabilidade com a família e com a sociedade.

Discutir critérios de adequação de conteúdos, segundo horários e faixas etárias, antes de serem colocados em cartaz é uma tarefa árdua que não poderia se restringir à esfera estatal. Este livro tem a pretensão de estimular e qualificar a discussão. O intuito é oferecer elementos críticos para que as pessoas participem da construção de um novo modelo, de uma nova classificação indicativa.

Os textos tratam do ambiente temático no qual se encontra a classificação indicativa sob diferentes perspectivas teóricas, metodológicas e normativas, justamente para promover a inclusão da pluralidade de concepções e interesses sociais.

Por fim, embora não seja possível agradecer individualmente a cada uma das inúmeras pessoas que já atuaram no aperfeiçoamento da classificação indicativa, este livro registra que o novo modelo tem necessariamente autoria coletiva.

Brasília, julho de 2006,

**Cláudia Maria de Freitas Chagas**  
Secretária Nacional de Justiça



## Introdução

Os meios de comunicação de massa têm assumido inegável centralidade na dinâmica das sociedades contemporâneas. Os conteúdos produzidos e distribuídos pela chamada indústria cultural servem de importantes fontes de informação no processo de formação da opinião, da tomada de decisões e ações cujas repercussões incidem significativamente na vida social dos indivíduos. Vários autores postulam que ingressamos numa sociedade da informação e de consumo onde nos deparamos com uma diversidade de bens materiais e imateriais, no interior dos quais estão embutidos valores que são percebidos e assimilados de diferentes formas pelos seus consumidores. Não podemos negar o poder simbólico e persuasivo dos produtos culturais mediatizados pelos meios de comunicação. A questão fundamental que se coloca nesse universo difuso de conteúdos, informações, cultura, diversão são os aspectos morais, éticos, legais, sociais e técnicos que permeiam os produtos culturais disponibilizados pela mídia.

Falar em regulação ou controle de conteúdo de bens imateriais remete facilmente ao contexto da censura imposta pelos governos militares. Isso, sem dúvida, serviu a propósitos ideológicos e totalitários da Ditadura. Mas, no contexto democrático em que vivemos o que faz sentido é o diálogo, a comunicação para entendimentos. Dado o caráter fortemente simbólico dos produtos culturais é preciso pensar democraticamente medidas legais e legítimas para avaliar criticamente a adequação de determinados conteúdos disponibilizados para consumo indiscriminado, inclusive para crianças e adolescentes. Constitui-se em atividade reflexiva e democrática, prevista em nossa Constituição, a defesa dos interesses de nossos jovens, futuro de nossa nação. Nesse sentido, a proposta do Departamento de Justiça, Classificação, Títulos e Qualificação – Dejus - do Ministério da Justiça é a consolidação de um modelo de classificação indicativa coerente e eficaz baseado em princípios democráticos, nos Direitos Humanos e no Estatuto da Criança e do Adolescente. O propósito desta publicação é publicizar o debate sobre os vários aspectos relacionados direta ou indiretamente ao procedimento da classificação indicativa. Nessa obra travam-se discussões que excedem o escopo normativo que comumente norteia esse tipo de debate. O livro configura-se na ampliação

do tema da classificação, dando visibilidade a dimensões altamente subjetivas e complexas do processo de classificação de obras audiovisuais. Esta obra, que resulta de reflexões interdisciplinares, nos remete ao grande desafio da redefinição de critérios e modos de qualificar filmes, jogos, programas de TV, sem recair em falsos moralismos e posturas ideológicas, mas nos chama a atenção para as perspectivas de tornar o modelo da nova classificação indicativa em produto do debate público do qual tem participado Estado, Sociedade civil e mercado.

A mídia é espaço fundamental de realização de um dos mais valiosos direitos conquistados pelo homem; o direito à liberdade de expressão. Monitorar e classificar um produto cultural e indicar sua adequação de acordo com horários e faixas etárias não pode ser confundido com censura. A classificação indicativa pretende orientar e contribuir para que jovens brasileiros não sejam submetidos a cenas e conteúdos para os quais não estão preparados moral e psicologicamente. Em suma, trata-se de uma leitura agradável e imprescindível para aqueles que se lançam a compreender pelas mais diversas abordagens a complexa relação entre liberdades e responsabilidades no universo imaterial da comunicação e da cultura.

### ***Organização temática do livro***

O livro está dividido em quatro eixos temáticos, são eles: I) Aspectos normativos e históricos da Classificação Indicativa; II) Programação televisiva: o papel social da mídia; III) Comunicação e Direitos Humanos: conteúdo ético do entretenimento e da informação e IV) Monitoramento da mídia: mecanismos de participação cidadã.

A primeira parte da publicação é composta por seis textos situados no debate dos aspectos históricos e normativos do ambiente temático da classificação indicativa. Os artigos nessa seção apresentam uma visão histórica fundamental para pensarmos o passado, o presente e perspectivas para o processo de classificação indicativa no país. Nos seis textos que compõem esse bloco é marcante a alusão à memória da censura como também à renovação dos procedimentos de monitoramento e classificação de obras audiovisuais sob a égide da democracia. A contribuição do diretor do Dejus, José Eduardo Elias Romão, sob o título *Os novos critérios de classificação*

*indicativa: construção de indicadores e visibilidade*, parte da reflexão descritiva e histórica do processo de implementação dos instrumentos metodológicos e conceituais de monitoramento e classificação de conteúdos de bens culturais e diversões públicas. A partir da descrição da trajetória do processo de classificação indicativa, o autor chega ao desenho de um novo modelo de classificação. O ex-ministro da Justiça José Gregori em seu texto *Classificação indicativa e melhoria de qualidade: dois problemas em aberto* discute os itinerários do MJ na sua missão de realizar o monitoramento de conteúdos ideológicos e inapropriados para jovens e crianças. O autor centra sua explanação nas medidas implementadas pelo Ministério, no período de sua gestão, no sentido de observar e qualificar a programação televisiva no Brasil, em defesa dos direitos humanos. O professor Murilo César Ramos, em *Crítica do ambiente político-regulatório da comunicação social eletrônica brasileira: fragmentação política e dispersão regulamentar* discorre sobre o ambiente normativo da Radiodifusão no Brasil, fazendo referência a acontecimentos emblemáticos para o macro-setor das Comunicações como a privatização das teles e a criação da Lei Geral de Telecomunicações e da Anatel. O autor destaca os entraves políticos para a configuração de um novo marco legal e regulatório para a radiodifusão no país, fazendo alusão às possibilidades reais de uma “regulação de conteúdos” para rádio e TV sem uma nova legislação para o setor.

*O discurso/escudo da liberdade de expressão dos “donos” da mídia* é o título da contribuição do professor Edgar Rebouças que faz uma análise da propriedade dos meios de comunicação no Brasil, assim como da relação entre a situação de concentração da mídia com as estruturas de poder local, regional e nacional. A partir dessa paisagem, o autor discute as atuais possibilidades de realização de uma classificação indicativa de programas de TV a partir do diálogo entre ação pública-estatal e as empresas de comunicação. Rebouças aponta as dificuldades em se discutir com operadoras privadas de radiodifusão os critérios de classificação indicativa desenhada pelo Ministério da Justiça diante de um quadro geral de monopólio no setor.

A produtora cultural e pesquisadora Leonor Souza Pinto nos fala em *O cinema brasileiro face à censura imposta pelo regime militar no Brasil-1964/1988* da atuação criminosa da censura sobre o cinema brasileiro durante a Ditadura Militar. A censura, nesse contexto, é entendida como procedimento

altamente racional instrumental voltado para atender interesses políticos e ideológicos do grupo detentor do poder de Estado naquele momento. A autora aponta que o controle despótico e, muitas vezes, a interdição das produções audiovisuais no país pelos governos militares nos deixou como uma de suas heranças cerca de 180 filmes censurados, ainda não apreciados pela população brasileira.

O papel dos analistas do Dejus que realizam o trabalho da classificação indicativa é tema do texto da jornalista Juliana Nunes e da filósofa Maria Celva Bispo Reis. Sob o título *Analista de classificação indicativa: história, desafios e perspectivas*, as autoras abordam a experiência dos analistas enquanto atores do processo de classificação, porque, na verdade, são eles que estão na ponta de toda discussão sobre a execução da classificação. O artigo apresenta uma avaliação do quadro de analistas, suas dificuldades, limitações e diferentes orientações em termos de formação. O resultado do texto é uma reflexão sobre os esforços da nova gestão do Dejus/MJ em integrar analistas e especialistas na tarefa de refletirem sobre o cenário sociocultural da atual sociedade brasileira para nortear os critérios do novo modelo de classificação.

A segunda parte da publicação, sob o tema **Programação televisiva: o papel social da mídia**, é enfocado o compromisso dos meios de comunicação com a ética e com o processo de formação de opiniões a partir de uma cadeia informacional na qual se baseia a difusão e recepção de mensagens. O jornalista Eugenio Bucci e a psicanalista Maria Rita Kehl em *Deve o Estado classificar indicativamente o entretenimento a que o público tem acesso?* discorrem sobre a relação polêmica entre classificação indicativa e papel do Estado. Os autores colocam em questão o protagonismo do Poder Executivo, na configuração do Ministério da Justiça, em realizar a regulação de conteúdos audiovisuais produzidos por empresas e operadoras de radiodifusão e indústria cinematográfica. Bucci e Maria Rita partem do papel social da TV, cujos programas podem, de certa forma, influenciar na formação da estrutura psicogenética ou cognitiva do telespectador, sobretudo de crianças e adolescentes. Trata-se de uma abordagem crítica sobre as possibilidades de monitoramento da programação televisiva pelas empresas de comunicação, uma forma de auto-regulação, contando com a participação do telespectador que é antes de tudo cidadão e pode exigir das emissoras de televisão programas com maior qualidade.

No texto *A campanha “Ética na Tevé” e o conteúdo da programação televisiva*, o deputado Orlando Fantazzini e o psicanalista Pedrinho Guareschi desenvolvem uma reflexão sobre a campanha contra baixaria na TV, realizada no âmbito da Câmara Federal, na Comissão de Direitos Humanos. Os autores enfocam a importância da participação da sociedade civil no processo de monitoramento da mídia, assim como, nos avanços e entraves para a difusão da campanha. A pesquisadora espanhola, Eva Pujadas contribui nesta parte com o artigo *Los ámbitos de la ciencia y la política en la evaluación de la calidad televisiva y la construcción de indicadores*. Trata-se da discussão sobre a qualidade da programação televisiva nos canais espanhóis a partir do estabelecimento de critérios de avaliação no ambiente televisivo que se estrutura a partir da exposição de uma cartografia do conteúdo difundido pela mídia.

No artigo da professora Inês Sampaio, *Classificação indicativa na TV: são adequados nossos critérios*, parte-se do binômio liberdade de expressão e proteção da criança e do adolescente como alicerce para se pensar na propriedade dos critérios de classificação adotados pelo Ministério da Justiça. A autora destaca que nessa direção torna-se imperativo compreender melhor as crianças e adolescentes de hoje, a fim de abordar com propriedade a questão da adequação da programação às diversas faixas etárias, considerando a peculiaridade dos contextos socioculturais em que eles se inserem.

A terceira parte do livro, sob o tema **Comunicação e Direitos Humanos: conteúdo ético do entretenimento e da informação**, temos quatro contribuições que vão gerar um debate pautado em noções éticas e discursivas da prática da publicidade na e pela mídia. A temática dos direitos humanos refere-se, sobretudo, à preservação da integridade moral de crianças e adolescentes diante do apetite do mercado em vender produtos e gerar comportamentos voltados para o consumo. O artigo do cientista político Guilherme Canela, *A classificação indicativa sob o paradigma dos direitos humanos*, chama atenção para o papel do Estado na classificação indicativa e sua responsabilidade em garantir os direitos do cidadão e o direito de escolha, deixando o indivíduo livre na hora de decidir o que seus filhos devem ter acesso ou não. Cabe ao ente estatal, segundo o autor, fornecer aos cidadãos as informações pertinentes e fundamentais para orientar o consumo de conteúdos audiovisuais. A psicanalista Ana Olmos em seu texto *O abuso do merchandising televisivo dirigido à criança: argumentos da Psicogenética* expõe uma reflexão crítica

sobre os possíveis efeitos “danosos” sob a mente de crianças e adolescentes diante do contato indiscriminado desses indivíduos com conteúdos midiáticos que trazem em seu interior a publicidade comercial. Isso provocaria uma confusão intencional por parte do anunciante entre conteúdo da mensagem e propaganda em um só produto, tal prática chama-se *merchandising*, o que, segundo a autora, influencia, na formação do jovem consumidor. Em *Psicologia do desenvolvimento moral: em busca de uma ética discursiva na televisão brasileira*, a socióloga Bárbara Freitag, recorrendo à psicanálise e ao pensamento da teoria crítica da Escola de Frankfurt, associa o universo cognitivo da criança ao universo social de práticas capitalistas voltadas para o consumo de bens culturais. Para a autora, não podemos ser moralistas ao tratarmos da qualificação de conteúdos de bens culturais. Devemos ser criteriosos e críticos enquanto sociedade em relação ao incentivo ao consumo indiscriminado protagonizado pela indústria cultural dirigido aos jovens em detrimento do fomento à formação de um cidadão educado para refletir sobre sua própria sociedade.

O desfecho dessa parte conta com as considerações da educadora Lynn Alves que trata do tema *Jogos eletrônicos: novos lócus de aprendizagem*. A pesquisadora apresenta uma reflexão sobre a lógica não-linear de formas de aprendizagem decorrentes de linguagens desenvolvidas em ambientes digitais. A autora discute a equação simplista: jogos eletrônicos violentos igual a comportamentos hediondos. E enfatiza a importância da mediação no processo de interação com as diferentes mídias, em especial os jogos eletrônicos, criando espaço para debater as formas de classificação indicativa dessa nova mídia.

O quarto e último módulo desta publicação está centrado no tema ***Monitoramento da mídia: mecanismos de participação cidadã***. Temos nesta parte cinco artigos que discutem o envolvimento da sociedade civil em processos decisórios no âmbito da classificação indicativa remetendo ao ambiente normativo do controle público social sobre serviços que dizem respeito ao interesse de todos. O artigo do procurador da República Sérgio Suiama, *Teses para a reconquista de um espaço público*, é uma crítica ao atual sistema de comunicação brasileira, o qual está longe de ser um modelo democrático e inclusivo como pretendem os direitos humanos e a Constituição de 1988. Suiama faz uma análise do papel do lobby das concessionárias de audiovisual

---

e afirma o papel fundamental do Estado na garantia dos direitos do cidadão mesmo quando esses são desrespeitados pelos poderosos grupos proprietários de emissoras de TV e outras mídias. No texto *Classificação indicativa: responsabilidade social e atuação do Estado, sociedade e mercado* os professores de comunicação Luiz Martins da Silva e Fernando O. Paulino discutem a importância do envolvimento da sociedade e do mercado no processo de classificação indicativa. Os autores colocam em pauta a questão do envolvimento social para que os esforços do Estado funcionem e atendam as demandas e necessidades da sociedade. Esses pesquisadores ressaltam que o processo de classificação ao envolver conceitos ligados à ética e à subjetividade social devem ser discutidos de forma democrática e não simplesmente resultar da imposição da vontade estatal.

O texto do professor Laurindo Leal, *Monitoramento da mídia: mecanismos de participação cidadã*, defende que por se tratar de um serviço público os meios de comunicação devem ser monitorados pela sociedade e não apenas pelo Estado. O autor discute as possibilidades de monitoramento dos vários meios de comunicação no quadro de uma nova Lei de Comunicação Eletrônica de Massa. Ainda sobre as iniciativas oriundas da sociedade civil no controle da mídia, os membros do Coletivo Interozes Rodrigo Savazoni, Bia Barbosa e Diogo Moysés tratam em *Direitos de resposta: a sociedade civil ocupa a TV!* um caso concreto de intervenção social no processo de responsabilização de uma emissora de televisão, RedeTV, quando esta infringiu o princípio básico que deve nortear a produção de qualquer conteúdo midiático: os direitos humanos. Esses jornalistas contam causas e efeitos da ocupação da RedeTV e do afastamento do apresentador da emissora responsável pelo conteúdo exibido e contestado por telespectadores e pelo Estado. A ação conjunta entre sociedade civil e Ministério Público gerou um espaço dedicado ao *Direitos de respostas*, onde o protagonista era o cidadão. E por último, temos a contribuição do assessor jurídico do Dejus, Anderson Alarcon que relata em *Audiências e consultas públicas: mecanismos de participação cidadã no processo de classificação indicativa* o processo de participação de cidadãos brasileiros na discussão do novo modelo de classificação indicativa articulado no âmbito do Ministério da Justiça. A partir dos procedimentos de audiências e consultas públicas, o autor nos fala do interesse público-social condicionando a atuação do Executivo e das contribuições críticas e proposições dirigidas à construção democrática de

um modelo que corresponda às necessidades e interesses de cidadãos de todas as regiões do país.

Em suma, temos nesta obra artigos opinativos e descritivos que tratam do ambiente temático no qual se encontra a classificação indicativa. O leitor irá se deparar com discussões conceituais e pragmáticas capazes de subsidiar considerações sobre o caráter ético, moral, jurídico e técnico das normas que orientam o trabalho de classificação de produtos culturais, obras teatrais e jogos no país. Esta iniciativa não tem a pretensão de apontar todas as respostas às questões de toda ordem suscitadas no âmbito da discussão sobre o atual modelo de classificação indicativa, mas pode nos sugerir o caminho de Ariadne na busca de soluções ou novos elementos para complementar ou atualizar esse debate. O objetivo da reunião de textos das mais variadas abordagens teóricas e conceituais é proporcionar ao leitor uma visão ampla da complexidade do tema da classificação indicativa. Trata-se de um desafio constante para os analistas da classificação indicativa, o qual é importante compartilhar com a sociedade brasileira.

*Sayonara Leal\**

---

\* Consultora da Assessoria Técnica do Dejus/MJ. Professora da Faculdade de Comunicação da UnB. Doutoranda do Departamento de Sociologia da UnB.

# A Nova Classificação Indicativa: construção democrática de um modelo

*José Eduardo Elias Romão \**

## 1. Apresentação

O objetivo deste artigo é apresentar a Nova Classificação Indicativa e, por conseqüência, todo o trabalho realizado, desde de 2003, que tornou possível as inovações descritas a seguir. Mas não se trata de um daqueles imprescindíveis relatórios de gestão; por isso, não é preciso mudar de canal. Antes fosse, pois seria bem mais fácil produzir um relatório discriminando as atividades que fizemos ou deixamos de fazer; ponto e pronto.

No entanto, isso só seria possível se este relato não tivesse de ser escrito por alguém que participou de cada ato desse extenso processo e, por essa razão, se reconhece em cada ponto deste novo produto. Impossível não ser parcial, difícil não ser apaixonado quando o tema é classificação indicativa. Difícil mesmo é conter a vontade de fazer justiça com as próprias mãos (ou melhor, fazer justiça com as palavras que as mãos escrevem): responsabilizando cada pessoa, cada instituição por seus atos e omissões neste processo de produção de uma nova classificação. Todavia, tive de me conter por dois motivos. Primeiro porque falar e apontar este ou aquele me valendo do lugar privilegiado que ocupo — da Direção do Departamento de Justiça, Classificação, Títulos e Qualificação (Dejus) — poderia parecer uso arbitrário da autoridade ou mesmo abuso de poder; e o que cheira abuso, sabemos todos nós, lembra censura. E de censura queremos distância; aliás, é o que pretende garantir a nova classificação. O segundo motivo para não fazer jus à participação decisiva de pessoas e instituições é simples: elas mesmas já o fizeram, pois os textos que constituem este livro evidenciam a grandeza das parcerias, a transparência das relações e a qualidade das contribuições que, sem qualquer exagero, foram imprescindíveis para a concepção, planejamento e execução do que há de “novo” por aqui. Quanto aos omissos, basta compreender seu silêncio e sua

---

\* Diretor do Departamento de Justiça, Classificação, Títulos e Qualificação da Secretaria Nacional de Justiça do MJ. Pesquisador do Grupo “O Direito Achado na Rua”. Especialista em Direitos Humanos, Mestre e Doutorando em Direito Público pela Faculdade de Direito da UnB.

omissão respeitosamente como um legítimo “ato de fala” capaz de comunicar o óbvio: quem cala, consente.

Escrevo, portanto, um relato duplamente parcial: porque foi elaborado por quem se sente parte de todo processo e porque está claramente vinculado a uma determinada perspectiva. Por tudo isso, devo escrever na primeira pessoa do singular, ainda que esta “Nova Classificação” tenha sido produzida por várias mãos (daí porque de vez em quando usarei o “nós”).

No mais, devo esclarecer que lançarei mão de ilustrações para facilitar a compreensão do que denomino “Nova Classificação Indicativa”. Pois, se vivemos numa “era em que tudo concorre para a imagem, para a visibilidade e para a composição de sentidos no plano do olhar”, como ensinam Eugênio Bucci e Maria Rita Kehl no livro *Videologias* (2004, p. 16), nada mais natural do que fazer dessa premissa, um método de trabalho. Porém, devo admitir e, ao mesmo tempo, advertir que se as imagens têm o poder de simplificar as coisas e facilitar nossa compreensão sobre elas, é porque elas funcionam como redutores de complexidade. Por essa razão as ilustrações utilizadas nos itens III, IV e V deste artigo certamente não conseguiram contemplar todos os diferentes elementos que constituem este complexo sistema de classificação que agora apresento.

## **2. O que definitivamente não é e nem poderia ser**

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

E é bom que se esclareça que quando falo de classificação indicativa estou tratando de toda atividade realizada neste e noutros governos. Isto é, a classificação não é e nunca foi censura ou auto-regulamentação. E não é difícil provar o que digo.

Difícilimo mesmo é compreender as razões e os motivos que levaram inúmeras pessoas, físicas e jurídicas, ao longo destes quase 20 anos de Constituição a vincularem insistentemente a atividade de classificação à “monstruosa sombra” da censura. Em 2000, quando o Ministério da Justiça, sob o comando do Ministro José Gregori, fora alvo de ataques<sup>1</sup> por editar a Portaria 796 (que, antecipo, será parcialmente acolhida pela nova classificação) destinada tão somente a organizar e a aprimorar o trabalho de classificação, Alberto Dines assim entendeu e descreveu o barulho: “Jornalistas mal informados e emissoras de TV de má-fé estão tentando confundir a opinião pública alegando que a decisão do Ministério da Justiça de classificar a programação de TV equivale à implantação da censura”.<sup>2</sup>

Ainda sobre este episódio, é curioso verificar que mesmo o Presidente da República, Fernando Henrique Cardoso, tendo demonstrado sua preferência pela idéia de auto-regulação, tal como registra Evelin Maciel (2000, p. 92), permitindo que “os empresários de comunicação negociassem por dois anos uma proposta”, a auto-regulação não “colou”. Transcorridos mais de seis anos da edição da Portaria 796, o jornal O Estado de São Paulo<sup>3</sup>, em sua cobertura semanal de TV, publicou manifestação atribuída a Evandro Guimarães, diretor de Relações Institucionais da Rede Globo, na qual ele se declara favorável à auto-regulamentação e, ao mesmo tempo, parece explicar porque mesmo assim — paradoxalmente — a idéia nunca vingou: falta responsabilidade e maturidade às emissoras.

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

Falar em paradigma não é um modo de sofisticar o discurso, fazendo-o parecer mais ilustrado e inacessível. Pelo contrário, relacionar o tema da “classificação indicativa” ao paradigma do Estado Democrático de Direito é “baixar a bola”, é ver que o “buraco é mais em baixo”, enfim, é revelar seu profundo vínculo com o movimento histórico de redemocratização das

instituições nacionais e, conseqüentemente, com as exigências de participação social. Relacionar o novo **modelo** de classificação indicativa ao paradigma do Estado Democrático de Direito nos obriga a reconhecer as **demandas** (normativas, para ser exato) partilhadas e estabilizadas em sociedade.<sup>4</sup>

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

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

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

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

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

[...]

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

a) liberdade vigiada;

Isso tudo para mostrar o que é evidente e o que os artistas estão cansados de saber: não há ator sem texto, sem um papel que defina sua atuação. Assim é com o Estado, porque sua atuação está vinculada ao texto da Constituição. E, por isso, a classificação indicativa definitivamente não é e nem poderia ser o livre jogo patrimonial dos empresários de comunicação ou o exercício do poder de polícia que o Ministério da Justiça detém sobre outras áreas.

### 3. O que foi a classificação indicativa

Proseguindo na minha reconstrução paradigmática<sup>6</sup>, pode-se afirmar com tranqüilidade que o texto da Constituição de 1988 que caracteriza e condiciona a atuação do Estado Democrático de Direito corresponde ao contexto histórico da redemocratização do país. Das Comunidades Eclesiais de Base à campanha das “Diretas Já!”, a compreensão de que a participação de todos atribuiria uma identidade indelével à nova fase que se desenhava foi se consolidando como um direito público subjetivo do cidadão e como lastro de um novo Estado.

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

Era tão grande a expectativa de que o texto da Constituição exprimisse com fidelidade o contexto democrático, dinamizado por toda sorte de pretensões e interesses, que na Assembléia Nacional Constituinte foram travados longos e calorosos debates sobre quais palavras poderiam melhor acolher a força normativa que emergia da sociedade civil. As diversas questões de ordem, as variadas emendas e os incontáveis substitutivos revelam no

fundo um único problema: como enunciar direitos e deveres sem instituir — ainda que sutilmente — interesses particulares e/ou corporativos privilegiando determinados valores em detrimento da pluralidade política?

A classificação indicativa é, sem dúvida alguma, um dos melhores exemplos de como se pôde resolver o referido problema e ainda por cima reforçar a democracia.<sup>7</sup> Em 1987 o professor Florestan Fernandes, então Deputado na Assembléia Nacional Constituinte, deflagrou uma inflamada discussão ao apresentar o Destaque nº 003798-87 visando suprimir “inciso XV do art. 20 do Substitutivo nº 2”.<sup>8</sup> Não é preciso ler os Diários da Assembléia Nacional Constituinte<sup>9</sup> para saber que o dispositivo atacado tratava exatamente da competência da União para “exercer a classificação das diversões públicas”. Florestan sustentava a supressão do texto nos seguintes termos:

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

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

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

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

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

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

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

Isto ajuda a entender porque, nos 15 anos que se seguiram à promulgação da Constituição, a classificação indicativa não se estruturou como um serviço de Estado. O que se viu depois de 1988 foi a extinção da Divisão de Censura de Diversões Públicas do Departamento — o famigerado DCDP do Departamento da Polícia Federal — seguida da remoção gradual de toda e qualquer referência administrativa à censura exercida no âmbito do Ministério da Justiça. Ou melhor, retirou-se o poder de polícia sobre diversões e espetáculos públicos e, por conseqüência, retiraram-se os 250 censores que exerciam este poder, mas nada de democrático foi colocado no lugar, nem mesmo um conceito.

Este vazio burocrático, esta completa ausência de estrutura administrativa para o exercício da classificação indicativa foi sendo contornada

pelos diferentes governos, às vezes com iniciativas democráticas, outras vezes, nem tanto.

Faço questão de fazer menção à iniciativa adotada pelo Ministro da Justiça José Gregori de vincular o exercício da classificação à realização dos direitos humanos. Embora tenha parecido muito pouco naquele momento, é preciso reconhecer que se a inclusão da classificação indicativa no Plano Nacional de Direitos Humanos<sup>10</sup> não foi capaz de preencher a lacuna conceitual e normativa criada em 1987, pelo menos ela reintroduziu em definitivo o tema na esfera pública com a sustentação dos movimentos organizados de defesa e promoção de direitos. Com coragem e ousadia, em meio a uma campanha difamante, o Ministro José Gregori lançou-se à configuração de uma classificação verdadeiramente democrática.

A ilustração abaixo expressa a que ponto a gestão de José Gregori chegou e o ponto do qual partimos.

Figura 1



É importante notar que, mesmo correspondendo a três “deveres”<sup>1</sup> bem definidos no Estatuto da Criança e do Adolescente - ECA<sup>12</sup>, Lei 8.069/90, a classificação indicativa ficou restrita ao dever das emissoras de televisão e dos distribuidores de submeter produtos audiovisuais à análise prévia (atividade principal) do Ministério da Justiça. A relação que a classificação

estabelecia era tão somente bilateral: de um lado o Estado e de outro, os empresários. A população, em geral, e as crianças e os adolescentes, em particular, não figuravam como participantes interessados na classificação, fazendo com que qualquer pretensão do Estado em elevar a classificação indicativa de programas considerados inadequados sucumbisse diante dos indiscutíveis níveis de audiência. A ausência de legitimidade da classificação fez com que o Ministério da Justiça enveredasse pelo caminho sinuoso e sem saída da “vontade geral do homem médio”; fez com que o Estado se apresentasse durante anos como o superego da sociedade, capaz de sentir e decidir por todos.

A seta à direita (figura 1) que vincula a atividade de monitoramento da programação — pela qual o Ministério verifica o cumprimento do dever de exibir a programação de acordo com a classificação atribuída — à foto do edifício-sede da Procuradoria Geral da República (PGR) registra a inclusão de um novo agente: o Ministério Público. Com a edição da Portaria 796 de 2000, já citada, o Ministério da Justiça se obrigou a encaminhar a promotores de justiça e a procuradores da república todos os casos de descumprimento da classificação a fim de que sejam aplicadas as sanções previstas no ECA. Desta forma, mesmo sem dispor de qualquer poder coercitivo, o Ministério da Justiça passou a garantir a eficácia da classificação, respaldado pelo Ministério Público.

De antemão vale dizer que a Nova Classificação Indicativa pretende consolidar aquelas iniciativas reconhecidamente democráticas e criar condições concretas para institucionalização de um serviço público constitucionalmente adequado, realizado por servidores preponderantemente selecionados por concurso público.

#### **4. O que há de novo na classificação indicativa**

Percebendo as limitações da atividade de classificação e o jogo de forças que ela encerra, Claudia Chagas, tão logo assumiu o posto de Secretária Nacional de Justiça em 2003, deu início a uma série de conversas sobre o tema para: a) identificar posições e interesses; b) compreender as críticas; c) descrever problemas; e, d) produzir soluções que caracterizem políticas públicas.

No primeiro ano de governo o Dejus se dedicou a este trabalho de reconhecimento do terreno e resolução pontual de problemas: os críticos e os interessados apareciam aqui e acolá sempre discretamente, sempre

cordiais, sempre solícitos e sorridentes. Até que em fevereiro de 2004 veio a pancada: a classificação de cinco telejornais policiais como inadequados para exibição antes das 21 horas desencadeou uma reação violenta de um expressivo grupo de radiodifusores. O episódio não apenas provocou a exoneração do Diretor que me antecedeu, mas também serviu para escancarar as fragilidades da atividade de classificação. E agravando ainda mais a situação, vale lembrar que o Ministério da Justiça foi duramente criticado por ter cedido às pressões dos oligopólios de comunicação ao revogar o ato que classificara os denominados “programas policiaiscos”.<sup>13</sup>

Foi no meio desse tremendo tiroteio que assumi a Direção do Departamento de Justiça, Classificação, Títulos e Qualificação (Dejus): por um lado, tentava me esquivar do chumbo grosso vindo das emissoras de tv e, por outro, tentava evitar o “fogo amigo” dos movimentos de defesa dos direitos humanos.<sup>14</sup> Enquanto a população parecia assistir a tudo indiferente.

Se para muitos essa situação de ilegitimidade, de descrédito e de insignificância da classificação causaria profundo desânimo (seguido de intenso desespero), para a pequena equipe que se formara no âmbito do Dejus quase todas as dificuldades foram recebidas como desafios.<sup>15</sup> Até porque, Claudia Chagas e eu já estávamos convencidos de que grande parte das críticas dirigidas à Secretaria Nacional de Justiça (SNJ) e, em particular, ao Dejus eram procedentes e consistentes. Assim, descontando as acusações levianas, transformamos as críticas em um conjunto de dez questões que, a partir de então, pautaria todo nosso trabalho:

1. Os critérios de classificação não são objetivos e por isso há um excesso de subjetivismo?
2. O que autoriza o Ministério da Justiça a determinar o que é inadequado para todo Brasil?
3. O que justifica a relação entre faixas etárias e horários?
4. Análise prévia é controle da liberdade de expressão?
5. Por que a maioria dos radiodifusores não divulga a classificação?
6. Por que não há classificação das propagandas e peças publicitárias?
7. Por que denominam a classificação de censura?
8. Se a classificação é indicativa por que as Portarias disciplinam o acesso?

9. Se o controle é dos pais por que o Estado, por força de lei, pode impedir a veiculação de programas?

10. A proibição contida no ECA de veicular produtos audiovisuais em discordância com a classificação indicativa é inconstitucional?

O passo seguinte foi organizar tais questões de modo que a Administração Pública, que possui uma linguagem própria a que chamamos de “burocracia”<sup>16</sup>, pudesse compreendê-las e, então, respondê-las. Assim, descrevemos cada uma das dez perguntas como **problemas normativos** relacionados ao cumprimento dos deveres e dos princípios da eficiência, eficácia e efetividade<sup>17</sup>, legalmente estabelecidos.

Figura 2



A. Problemas relacionados ao dever de **exercer** a classificação -  
**Eficiência:**

1. indefinição dos critérios caracteriza ausência de objetividade/ subjetivismo;
2. o que autoriza o MJ a dizer o que é inadequado ou não para o meu filho;
3. o que justifica a correspondência entre faixas etárias e faixas horárias;
4. análise prévia de conteúdo é controle da liberdade de expressão.

Se considerarmos o volume crescente das demandas por classificação (o número de produtos aumenta 25% ao ano), pode-se perceber que esses problemas de eficiência se assemelham a uma “bola de neve” que rola e cresce de encontro ao Estado. E olha que nem toquei na inclusão dos programas da TV por assinatura, que certamente multiplicaria por quatro o trabalho de análise.

B. Problemas relacionados ao dever de **divulgar** a classificação -  
**Efetividade:**

5. os responsáveis pelos programas não divulgam a classificação;
6. como distinguir produtos audiovisuais da publicidade de produtos em geral;
7. denominam classificação de censura.

Esse conjunto de problemas revela como é contraditória a defesa que as emissoras fazem do controle realizado exclusivamente pelos pais, pois, se as emissoras realmente quisessem que os adultos exercessem qualquer tipo de controle criariam meios de informá-los antecipadamente sobre o conteúdo da programação. O problema é curto e grosso: sem boas informações sobre o que se passa, por exemplo, nas tvs, nos cinemas e nos jogos eletrônicos, não há como o cidadão escolher qual é o conteúdo mais adequado para ele e sua família. Se a classificação atribuída pelo Ministério da Justiça não pode ser conhecida, não há participação. Trata-se de um daqueles casos em que a ignorância gera exclusão.

C - Problemas relacionados ao dever de **cumprir** a classificação -  
**Eficácia:**

8. classificação é indicativa e não proibitiva;
9. o controle é dos pais, o Estado não pode impedir o acesso;
10. a obrigação de cumprir a classificação, que está no ECA, é inconstitucional.

Se nos outros dois conjuntos de problemas relacionados à eficiência e à efetividade da classificação há certo consenso sobre as prováveis respostas, quando se trata de discutir o cumprimento da classificação ninguém parece se entender. Por essa razão que a Nova Classificação se caracteriza especialmente pelas soluções adotadas para os problemas 8, 9 e 10.

Todavia, antes de tratar desse nosso decálogo às avessas, percebemos que precisávamos retomar aquela questão basilar que dividiu a Constituinte:

**Figura 3**

### O que é a Classificação Indicativa nos termos da constituição?

Resposta desse tipo não nasce pronta e não dá em árvore: a gente tem que produzir. E o trabalho de produção que realizamos foi essencialmente a interpretação das normas que direta e indiretamente tratavam de classificação, desde a Constituição até as ordens de serviço do Dejus, de modo a garantir a coerência e a integridade do ordenamento jurídico brasileiro.

Não é minha intenção aborrecer ninguém com a relação de normas que se segue. Quero mesmo evitar chateações posteriores com aquelas discussões estéreis sobre a “melhor hermenêutica” com as quais se deleitam alguns advogados. No entanto, é fundamental que todo mundo conheça o quadro normativo que delimita a classificação indicativa para que, considerados os limites da lei, possamos todos discutir à vontade o que ela realmente significa. Desta forma, respondemos ao que é classificação indicativa considerando que:

- a) a República Federativa do Brasil tem como fundamento a dignidade da pessoa humana e como objetivo promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação;
- b) compete à União exercer a classificação, para efeito indicativo, de diversões públicas e de programas de rádio e televisão, de acordo com os arts. 21, inciso XVI, e 220, § 3o, inciso I, da Constituição Federal;
- c) a responsabilidade dos pais no exercício do poder familiar, de acordo com os arts. 1.630 e seguintes da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 – Código Civil;

d) a co-responsabilidade da família, da sociedade e do Estado na garantia à criança e ao adolescente do direito à educação, ao lazer, à cultura e à dignidade, conforme art. 227 da Constituição Federal;

e) cabe ao Poder Público regular as diversões e espetáculos públicos, informando sobre sua natureza, a faixa etária a que não se recomendem, locais e horários em que sua apresentação se mostre inadequada, conforme art. 74 da Lei 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente - ECA);

f) o disposto nos artigos 4º, 6º, 15, 19, 21, 22, 70, 71, 72, 75, 76, 77, 131, 136, 149, 201, 252, 253, 255 e 256 do Estatuto da Criança e do Adolescente;

g) a Resolução nº 113 de 19 de Abril de 2006 do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente – Conanda, que estabelece parâmetros para institucionalização e fortalecimento do Sistema de Garantias dos Direitos da Criança e do Adolescente;

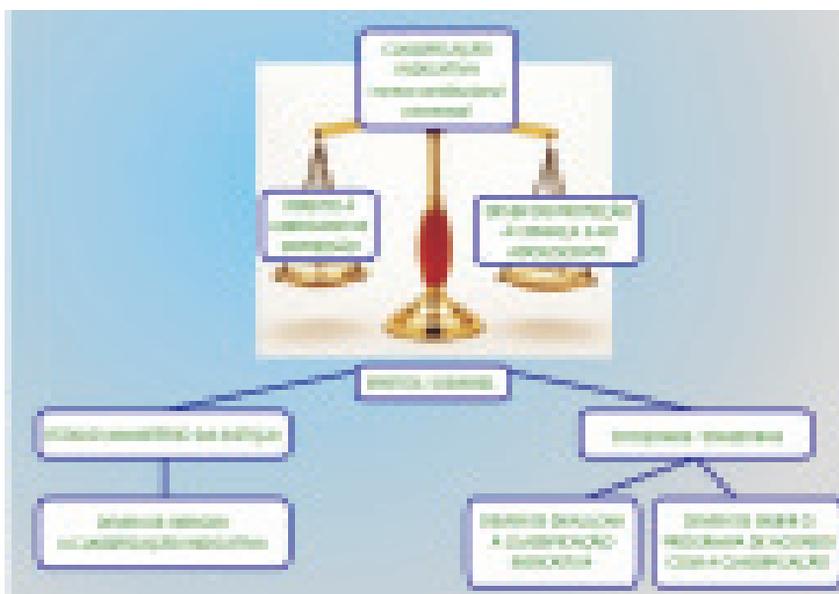
Quero ainda chamar a atenção para a letra “g” de nossos “considerandos” porque ela evidencia um avanço significativo na concretização do sonhado vínculo entre classificação indicativa e direitos humanos. Considerar a Resolução nº 113 do Conanda, ou melhor, o Sistema de Garantias dos Direitos da Criança e do Adolescente que ela institui, base normativa da atividade de classificação é reconhecer que o Dejus apenas conseguirá exercê-la plenamente se estiver integrado à atuação de órgãos públicos e de organizações da sociedade civil, sob a Coordenação de um Conselho composto pelo Executivo, pelo Legislativo, pelo Judiciário, pelo Ministério Público, pelas organizações não-governamentais de direitos humanos e pelas emissoras e distribuidores.

Sem mais delongas, apresento nosso conceito de classificação indicativa: é norma constitucional **processual** que resulta do equilíbrio entre duas outras normas: o direito à liberdade de expressão e o dever de proteção absoluta à criança e ao adolescente. E porque resulta deste equilíbrio tão tênue quanto tenso acaba por resultar, ou melhor, por exprimir um duplo comando: por um lado, dirigindo-se ao Estado exige do Executivo (aqui trato

apenas do Ministério da Justiça) o cumprimento do dever de classificar, de produzir ou estabelecer parâmetros para a produção de informação pública sobre o conteúdo de produtos audiovisuais; e, por outro, dirigindo-se à Sociedade exige das emissoras de TV, dos distribuidores de produtos audiovisuais e demais responsáveis, em primeiro lugar, a veiculação da classificação atribuída a cada programa e, em segundo, a não-exibição do programa em horário diverso de sua classificação.

Creio que a ilustração que se segue facilita a compreensão do que foi dito:

Figura 4



Espero que a imagem da “balancinha” dê visibilidade à novidade que faz a maior diferença na constituição deste sistema: a classificação indicativa é norma constitucional **processual**. Ou seja, a classificação é um processo, um procedimento que se desenvolve discursivamente. Logo a classificação não pode ser reduzida a uma informação sobre a faixa etária a que não se recomende determinado produto ou programa; aquela mensagem que vemos pregada nos cartazes dos filmes - “inadequado para menores

de tantos anos - é tão somente a pontinha do *iceberg*. A classificação indicativa é sobretudo o conjunto de atos realizados sucessivamente para que se obtenha a “melhor” análise sobre produtos audiovisuais. Nesta perspectiva, classificar é uma questão de método e de metodologia.

“Devagar com o andar”, podem pensar alguns. Mais: “Que conversa é essa de que a classificação é o processo pelo qual se obtém a ‘melhor’ análise? Quem é que garante que é a ‘melhor’?”

Este é o ponto de mutação ou, como diria Fritjof Capra, “the turning point”. Nossa virada está exatamente aí: a classificação passa a ser concebida e estruturada como um processo pelo qual diferentes sujeitos — e não só emissoras e distribuidores — podem participar a fim de que se obtenha argumentativamente a melhor análise e, por conseqüência, a melhor informação sobre o conteúdo de produtos audiovisuais. Sem um novo conceito, todas as iniciativas que ao longo dos anos e dos governos foram modificando a classificação indicativa não passariam de “novidades” num determinado tempo e lugar, nunca constituiríamos algo de realmente novo. Uma nova classificação indicativa só poderia ser fruto de uma nova concepção capaz de conectar o texto constitucional com o contexto social, capaz de garantir uma classificação constitucionalmente adequada.

## 5. A Nova Classificação Indicativa

Daqui para frente todos os “passos” pretendem explicar a nova classificação indicativa e materializá-la como um serviço de informação de caráter pedagógico sobre o conteúdo de filmes, programas de tv, jogos eletrônicos, entre outras diversões públicas. É aqui que todas as perguntas têm respostas porque todos os problemas identificados puderam ser resolvidos.

Não houve mágicas e nem milagres, como eu disse, é tudo uma questão de método. Assim, depois de atribuir um significado adequado às exigências normativas de participação plural e processual, tratamos de redefinir os três deveres que constituem a classificação indicativa (mantivemos o texto em azul da primeira ilustração e adicionamos o texto em cor verde).

Figura 5



Destaco a redefinição do dever do Ministério da Justiça, que é central a todo processo: “dever de exercer a classificação indicativa de forma democrática e objetiva em co-responsabilidade com a família”. Quero esclarecer que partilhar a responsabilidade pelo exercício da classificação com a família e com a sociedade, como determina a Constituição quando trata da proteção à criança e ao adolescente, não tem nada a ver com lavar as mãos e deixar que os pais se lasquem numa briga desigual com as emissoras. O Ministério da Justiça não está “saindo de fininho” do conflito; muito antes pelo contrário, está definitivamente ocupando o lugar que lhe foi reservado pela Constituição: o lugar de mediador dos diferentes interesses que se cruzam no processo de classificação. Ao Ministério cabe permanecer no centro, tal como o fiel da balança apresentada acima, e velar pelo equilíbrio entre o dever de proteção absoluta à criança e ao adolescente e o direito à liberdade de expressão.

Por isso, essa redefinição tem o condão de romper com a relação bilateral que durante 15 anos obrigou o Ministério da Justiça a figurar ora como parte contrária aos movimentos de defesa das crianças e adolescentes

ora como adversário das emissoras e dos distribuidores. É justamente o que significa exercer a classificação de forma democrática e objetiva.

É reconhecer a importância e a responsabilidade da família e da sociedade (ao lado do Estado) na proteção dos interesses da criança e do adolescente – é a possibilidade de exercer a classificação numa rede de participantes e interessados.

Qualquer pessoa pode obter uma mesma classificação se realizar a análise a partir dos mesmos critérios e indicadores – é a possibilidade de participação e controle social.

Na ilustração acima já se vê quais soluções puderam ser produzidas a partir da redefinição dos três deveres:

Resposta 1 – elaboração de um **Manual** contendo parâmetros (critérios e indicadores) para a democratização e objetivação da classificação;

Resposta 2 – criação de **Símbolos** para padronizar e viabilizar a divulgação da classificação;

Resposta 3 – associação das **Categorias e dos indicadores** de inadequação (10 anos, 12, anos, 14 anos, 16 anos e 18 anos) às hipóteses de sanções administrativas previstas na Lei nº 4.117, de 27 de agosto de 1962, e no Decreto nº 52.795, de 31 de outubro de 1963.

Agora vou explicar como essas três respostas solucionam aquele conjunto de problemas e, portanto, criam condições conceituais e materiais para que a classificação seja eficiente, eficaz e efetiva.

Antes de mais nada, tratemos do Manual da Nova Classificação Indicativa. Pois poucas iniciativas nesta área parecem mais necessárias do que este manual. Embora nossos parceiros da Agência de Notícias dos Direitos da Infância (Andi)<sup>18</sup> tenham sugerido ao Ministério da Justiça denominações muito mais criativas e condizentes com a abrangência do trabalho realizado, resolvemos chamar de “manual” todo o conjunto detalhado de informações e esclarecimentos sobre o processo de classificação indicativa (dos formulários utilizados no trabalho de análise até a sofisticada atividade de monitoramento da programação desenvolvida em parceria com a Agência Nacional de Telecomunicações – Anatel) com o intuito de facilitar sua disseminação e sua recepção; nossa aposta é que um “manual” possa se popularizar mais rapidamente.

Além do trabalho de investigação realizado com a Andi sobre as características dos dois modelos de classificação — por conteúdo e por faixa etária — mundialmente conhecidos e utilizados, a elaboração do manual baseou-se sobretudo na experiência acumulada pelo Dejus. Quando falo em experiência quero enfatizar os milhares de produtos analisados e as centenas de problemas abordados. Também foi fundamental a experiência das emissoras de televisão primorosamente contemplada no “Código de Ética da Radiodifusão Brasileira”<sup>19</sup> e a experiência da Campanha da Comissão de Direitos Humanos da Câmara dos Deputados “Quem financia a baixaria é contra a cidadania” na produção de pareceres sobre o conteúdo de programas considerados de “baixa qualidade”.<sup>20</sup>

O Manual revela passo-a-passo como se processa a classificação indicativa. Ele evidencia como é o *modus operandi* da classificação, descortina a metodologia que sustenta todo o trabalho e especifica os procedimentos relativos às três fases (descrição fática, descrição temática e gradação) da análise representadas pelo triângulo abaixo.

**Figura 6**



Todavia, como meu interesse é apresentar a Nova Classificação Indicativa, vou fornecer apenas informações pontuais sobre o que o Manual de Classificação Indicativa contém:

- critérios de sexo e violência destrinchados em mais de duzentos indicadores de inadequação relacionados às cinco faixas etárias (10, 12, 14, 16 e 18 anos) e organizados como Tendências de Inadequação (TI) visando garantir a objetividade da análise;
- indicadores de publicidade, isto é, se ao Ministério da Justiça não compete classificar a propaganda (mesmo quando abusiva ou enganosa) pelo menos podemos identificá-las como uma inadequação

aos interesses da criança e dos adolescentes quando associada sutil ou enfaticamente aos produtos audiovisuais;

- indicadores de adequação ou de qualidade diretamente relacionados à observância dos direitos humanos que caracterizam uma nova categoria de classificação: a Especialmente Recomendado (ER);
- procedimentos minuciosamente descritos como fluxos administrativos visando garantir a atuação integrada dos órgãos estatais, em especial dos Ministérios da Justiça e das Comunicações (evitando o “jogo de empurra” na Administração), e a integração de novos interessados ao processo de classificação;
- formulários e modelos de petições destinados a facilitar a produção e a publicidade dos argumentos próprios ao processo de classificação (tudo o que for dito pelos interessados estará disponível na Internet para todos);
- orientações dirigidas aos pais e aos educadores sobre como utilizar a classificação indicativa na análise crítica da mídia e, por conseqüência, na escolha dos produtos audiovisuais mais adequados;
- informações sobre as causas e as conseqüências da prática criminosa da pirataria de produtos audiovisuais, da pedofilia, da violação a direitos humanos e etc.

Desta forma, o Manual da Classificação Indicativa cria condições concretas para que o processo de análise seja mais objetivo - atribuindo maior segurança às relações decorrentes da classificação - e mais democrático. Permitindo até que:

a) a análise prévia de conteúdo deixe de ser a tarefa primordial da classificação já que, com base nos critérios e indicadores estabelecidos pelo Ministério da Justiça, as emissoras de televisão aberta e por assinatura poderiam fazer a análise de seus próprios produtos e nos enviar para simples conferência e publicação<sup>21</sup>;

b) a sociedade civil organizada desenvolva análises e argumentos, nos termos do Manual, para participar diretamente do processo de classificação e para exercer uma espécie de controle social sobre a atividade do Estado;

c) o Ministério da Justiça deixe de dispor em suas portarias sobre o acesso de crianças e adolescentes aos locais onde se realizam as diversões e

---

espetáculos públicos de modo que juizes, promotores de justiça e conselheiros tutelares possam atuar sobre os casos concretos amparados pelo Manual, mas sem a interferência indevida da União.

Repito que de todos os problemas aqueles que estão relacionados ao dever de **divulgar** a classificação são os mais simples de resolver. Desconfio até que não foram solucionados antes porque o dever de divulgar foi sempre considerado um problema menor se comparado ao dever de cumprir a classificação. E se o descumprimento deliberado das emissoras já causava embaraço ao Estado, imagina o estrago que não faria a veiculação de um programa às duas da tarde com a seguinte classificação exibida na tela: “não recomendado para menores de 16 anos”. Pareceria escárnio, um escancarado deboche à inoperância do Estado. Acho que por isso nenhum dos governos democráticos quis resolver esta singela questão. Mas agora, com a nova classificação, é possível exigir a observância desse dever.

Para tanto basta regulamentar por Portaria a utilização do grupo de **símbolos** aprovados na Consulta Pública da Classificação Indicativa de Televisão (realizada de setembro à dezembro de 2005): qual o tempo de exibição, qual o lugar na tela e qual o texto-padrão. E tudo bem.

O bicho pega mesmo quando se trata de resolver os problemas relacionados ao dever de **cumprir** a classificação. As divergências são tantas e tão enraizadas que é necessário ir puxando uma de cada vez.

Primeiro vou explicar que papo é esse que as más línguas contam que a classificação é proibitiva e não indicativa. De uma vez por todas é preciso esclarecer que a classificação de produtos audiovisuais é uma informação que indica aos pais e aos responsáveis a existência de conteúdo inadequado a crianças e a adolescentes. A classificação indica aos pais e aos responsáveis para que eles possam decidir, calcados na autoridade que lhes concede o poder familiar, se a criança ou o adolescente sob sua guarda poderá assistir a um filme ou jogar um “game” considerado inadequado para sua idade. Falo do que é considerado inadequado porque quando a diversão ou espetáculo público é adequado à sua faixa etária, as crianças maiores de dez anos e os adolescentes têm o direito de acessá-los mesmo na ausência de seus pais.

Assim, o Ministério da Justiça não pode proibir que um pai ingresse com o seu filho ao cinema mesmo quando o filme a ser visto foi considerado inadequado para ele. E não pode porque aos pais - garante o Código Civil -

cabe decidir sobre a criação e a educação de seus filhos, respeitadas as peculiaridades do desenvolvimento de cada criança e de cada adolescente. A classificação indicativa produzida pelo Ministério da Justiça é uma orientação geral que deve ser “aplicada” pelos pais nos casos em concreto, isto é, consideradas as características de seus filhos e o contexto onde vivem.

Mas se o Ministério da Justiça, que é um órgão do Poder Executivo, não pode proibir, o Poder Judiciário pode. O juiz tem o poder, porque o ECA lhe confere, de impedir o acesso de crianças e adolescentes a determinadas diversões públicas mesmo contra a vontade dos pais. Contudo, uma decisão judicial que, por exemplo, restrinja o acesso de adolescentes com 14 anos a determinado filme classificado pelo Ministério da Justiça como inadequado para menores de 12 anos não modifica a classificação atribuída, apenas impede o acesso.

A classificação é meramente indicativa porque ela não tem o poder de proibir o acesso. Quem controla são os pais, ao Estado cabe garantir meios eficazes para o exercício desse controle sobre o acesso. Devo reconhecer, contudo, que até neste Governo demos motivos para que se mantivesse essa grande confusão entre classificação e acesso, entre indicação e proibição (a Portaria 1.597/04 erroneamente diz que “não será permitido o acesso”).<sup>22</sup> Na Nova Classificação Indicativa esse problema não tem mais lugar.

Entretanto, o princípio enunciado no parágrafo acima não retira a validade do art. 254 do ECA que expressamente obriga as emissoras de rádio e televisão a veicular sua programação de acordo com a classificação indicativa. Por outro lado, afirmar que esse dispositivo transforma a classificação indicativa num cerceamento à liberdade de expressão não é só um exagero, é uma irresponsabilidade. Pior ainda fazem aqueles que preconizam a inconstitucionalidade do Estatuto. Se o texto da lei deixa dúvida sobre o dever a ser cumprido, a norma que resulta da interpretação integral do ordenamento jurídico fixa uma “condição normativa” cristalina, qual seja: se não existem meios eficazes de controle e, por conseqüência, os pais e os responsáveis não podem decidir sobre o que seus filhos acessam, então, as crianças e os adolescentes devem ser protegidos de conteúdos potencialmente ofensivos. É evidentemente o caso da televisão aberta, pois, não havendo *v-chip*<sup>23</sup> (ou coisa que o valha) e não se podendo presumir a presença dos pais o tempo todo ao lado dos filhos, aplica-se a proibição de transmitir a programação em horário diverso do classificado.

Nessa altura do campeonato, creio que posso apresentar sem maiores traumas a terceira e última resposta ao problema da eficácia da classificação. Noutras palavras, se esta Nova Classificação está erguida no solo seguro das instituições democráticas e dos direitos humanos, agora só nos resta garantir que ela “pegue”.

É inegável que neste sistema complexo configurado pela Nova Classificação Indicativa existe lugar para muitos outros participantes: as soluções para os problemas acabam por proporcionar a inclusão de novos interessados no processo de classificação, tal como exemplifica a imagem a seguir.

**Figura 7**



Já é possível contar com a participação organizada da Associação Brasileira de Magistrados e Promotores de Justiça (ABMP), da Radiobrás, da Associação Brasileira de Emissoras Públicas, Educativas e Culturais (Abepec) e de muitas outras entidades que decidiram contribuir para a qualificação do processo. Veja, em momento algum destaquei a necessidade de qualificação das pessoas que participam do processo, pois qualquer pessoa capaz de sustentar seus interesses e pretensões nos termos do Manual (que está adequado à Constituição) está qualificada para participar. Na Nova

Classificação é crucial que os procedimentos de participação sejam aprimorados porque a qualidade da classificação produzida depende muito mais da quantidade e da consistência democrática dos argumentos em jogo do que dos talentos individuais dos jogadores. Por isso, posso afirmar que o caráter democrático da classificação independe do “perfil” dos classificadores ou da orientação política do Diretor do Departamento de Justiça e Classificação; daqui em diante, seja lá qual for o Governo, a classificação indicativa será sempre uma atividade radicalmente democrática porque ela está vinculada à participação dos cidadãos.

Contudo, é preciso garantir que a nova classificação “pegue”, que o novo sistema funcione de forma eficaz mesmo quando ninguém quiser participar da defesa dos interesses das crianças e dos adolescentes; afinal, não dá para ser um militante das causas justas 24 horas por dia. Por essa razão alguns dos novos lugares criados neste sistema são cativos, isto é, estão ocupados por organizações estatais e não-governamentais capazes de promover constantemente o contraditório (no processo de classificação) e, conseqüentemente, bons argumentos. Estas organizações estão identificadas pelas setas azuis e verdes na ilustração abaixo:

Figura 8



Desta forma, tem cadeira cativa no sistema: a Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão do Ministério Público Federal, a Campanha “Quem financia a baixaria é contra a cidadania” da Comissão de Direitos Humanos da Câmara dos Deputados, o Conanda, a Anatel, o Ministério das Comunicações e, é claro, o Ministério da Justiça (acrescido dos Grupos de Colaboradores Voluntários que opinam e argumentam nos casos considerados “difíceis”). A novidade aqui fica por conta da integração entre Ministério da Justiça e Ministério das Comunicações que — unificando os procedimentos de verificação de inadequações daquele com os procedimentos de apuração de infrações deste — reforça não apenas o cumprimento da classificação indicativa como também das demais normas que constituem o “quadro” (bem mais amplo) das comunicações sociais neste país.

Por fim, queria poder parodiar o slogan do *Observatório da Imprensa* e dizer a todos que: “com a nova classificação indicativa você nunca mais vai ver televisão do mesmo jeito”. Mas ainda é cedo para tanta certeza. Temos pela frente mais ou menos seis meses para trilhar, testando, avaliando e validando o novo sistema. De qualquer forma, hoje, já temos motivos de sobra para comemorar, pois sabemos que a classificação indicativa não pode suportar sozinha a discussão sobre a qualidade da programação, dos filmes e dos jogos eletrônicos e, por isso, está predestinada a seguir junto, a andar lado-a-lado com a realização dos direitos humanos, enfim, como diria Sartre, a Nova Classificação Indicativa “está condenada à liberdade” de escolha.

## 6. Bibliografia

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

BUCCI, Eugênio; KEHL, Maria Rita. **Videologias: ensaios sobre televisão**. São Paulo: Boitempo, 2004 (Estado de sítio).

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

CHAUÍ, Marilena. A sociedade democrática. In: MOLINA, Mônica Castagna; SOUSA JR., José Geraldo; TOURINHO NETO, Fernando da Costa

(Orgs.). **Introdução crítica ao direito agrário**. Brasília: Universidade de Brasília, Decanato de Extensão, Grupo de Trabalho de apoio à Reforma Agrária; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2002. p. 331-340. (Série O direito Achado na Rua, v. 3).

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

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

\_\_\_\_\_. **Mudança estrutural da esfera pública**: investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa. Trad. Flávio R. Kothe. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

\_\_\_\_\_. **Dialética e hermenêutica**. Trad. Álvaro Valls. Porto Alegre: L&PM, 1987.

\_\_\_\_\_. **Teoría de la acción comunicativa**: complementos y estudios previos. Trad. Manuel Jiménez Redondo. v. 2. Madrid: Cátedra, 1994. Parte IV: p.299-394.

\_\_\_\_\_. **Conciencia moral y acción comunicativa**. Trad. Ramón Cotarelo. Barcelona: Ediciones Península, 1994b.

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

\_\_\_\_\_. **Más alla del estado nacional**. Trad. Manuel Jiménez Redondo. Madri: Trolla, 1997b.

\_\_\_\_\_. Inclusão: integrar ou incorporar? **Novos Estudos**. São Paulo: Cebrap, n. 52, p.99-120, nov. 1998.

\_\_\_\_\_. **Comentários à ética do discurso**. Trad. Gilda Lopes Encarnação. Lisboa: Piaget Editora, 1999.

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

\_\_\_\_\_. **A inclusão do outro: estudos de teoria política**. Trad. George Sperber e Paulo Astor Soethe. São Paulo: Loyola, 2002.

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

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

## 7. Notas

1 Vale lembrar que a Folha de São Paulo em Editorial, de 15 de setembro de 2000, intitulado “Censura enrustida” afirmava que a Portaria 796/2000 “acaba por restabelecer no país uma forma de censura, devidamente proscrita pela Constituição Federal de 1988” Acessado em 01 de maio de 2006. Disponível em: <[http://www.trf1.gov.br/Usuario/segep/ascom/clipping/Clipping\\_2000-09-15.htm](http://www.trf1.gov.br/Usuario/segep/ascom/clipping/Clipping_2000-09-15.htm)>. Em resposta, o Ministério tentou se contrapor às acusações lançadas pela Folha revelando as contradições contidas no citado Editorial: “De resto, se o editorialista tivesse prestado atenção ao seu próprio jornal, teria visto na edição do dia 15 último matéria em que a repórter, bem informada e nada passional, reconhece que a nova portaria não traz grandes mudanças em relação à portaria anterior. Fundir censura com a mera classificação indicativa é ignorar a truculência dos tempos da ditadura [...]” Acessado em 01 de maio de 2006. Disponível em: <<http://observatorio.ultimosegundo.ig.com.br/artigos/qtv200920004.htm>>

2 Dines transcreveu o texto da Constituição, todo o art. 220, que afastava (e ainda hoje afasta, porque felizmente não foi alterado) qualquer forma de censura. O texto do jornalista intitulado “Classificação de programa não é censura” foi acessado em 02 de maio de 2006 no sítio do Observatório da Imprensa <<http://observatorio.ultimosegundo.ig.com.br/artigos/qtv200920001.htm>>.

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

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

5 Mesmo afirmando no início do livro Para a reconstrução do materialismo histórico (1983, p.11) que o termo “reconstrução” significa “que uma teoria é desmontada

e recomposta de novo, a fim de melhor atingir a meta que ela própria se fixou”, Habermas lhe atribui, na totalidade da obra, significado mais abrangente à medida que a expressão vai sendo desenvolvida. Isto ocorre quando trata, na parte III do referido livro, das teorias da evolução na análise de episódios pretéritos: isto é, quando relaciona o trabalho de reconstrução ao trabalho historiográfico. Neste momento, pode-se afirmar que Habermas adiciona ao significante “reconstrução” o sentido de desconstrução e recomposição dos fatos e processos presentes a uma determinada narrativa histórica.

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

7 Neste ponto, convém invocar Marilena Chauí (2002, p.336) para explicar o conceito de democracia que dá fundamento tanto à minha argumentação quanto ao Estado Democrático de Direito; assim, considerando a importância deste conceito, parece-me necessária a longa citação que se segue: “dois traços distinguem a democracia de todas as outras formas sociais e políticas: 1.º) a democracia é a única sociedade e o único regime político que considera o conflito legítimo. Não só trabalha politicamente conflitos de necessidade e de interesses (disputas entre partidos políticos e eleições de governantes pertencentes a partidos opostos), mas procura instituí-los como direitos e exige que sejam reconhecidos e respeitados. Mais do que isso. Na sociedade democrática, indivíduos e grupos organizam-se em associações, movimentos sociais e populares; classes se organizam em sindicatos e partidos, criando um contrapoder social que, direta ou indiretamente, limita o poder do Estado; 2.º) a democracia é a sociedade verdadeiramente histórica, aberta ao tempo, ao possível, às transformações e ao novo. Com efeito, pela criação de novos direitos e pela existência dos contrapoderes sociais, a sociedade democrática não está fixada numa forma para sempre determinada, ou seja, não cessa de trabalhar suas divisões e diferenças internas, de orientar-se pela possibilidade objetiva (a liberdade) e de alterar-se pela própria práxis”. Com uma única ressalva à expressão contrapoder social — seguindo Habermas, basta falar tão-somente em poder social passível de produzir influências e pressões não necessariamente contrárias ao Estado —, este trabalho percorre a mesma linha de argumentação. Faz-se oportuno ainda mencionar texto de Tarso Genro (2001, p. 17) no qual afirma ser “necessário compreender a democracia como processo, meio e espaço: compreendê-la como um processo de legitimação de conflitos”.

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

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

10 No item denominado “Liberdade de Expressão e Classificação Indicativa” do referido Plano (disponível em <<http://www.dhnet.org.br/dados/pp/pndh/>

textointegral.html>. Acessado em 01 de maio de 2006) estão previstas as seguintes ações:

### **Curto Prazo**

- Promover o debate, mediante encontros, seminários, com todos os setores vinculados ao tema da liberdade de expressão e da classificação indicativa de espetáculos e diversões públicas, buscando, via de regra, uma ação integrada e voltada para o interesse público nesse assunto.
- Propor alteração na legislação existente sobre faixa etária com vistas a adequá-la aos dias e necessidades atuais.
- Estabelecer com os produtores e distribuidores de programação um diálogo, franco, cordial e aberto visando a cooperação e sensibilização desses setores para o cumprimento da legislação em vigor, convidando-os a uma participação efetiva neste processo.
- Estruturar o Departamento de Classificação Indicativa do Ministério da Justiça, de modo dotá-lo de capacidade operativa compatível com sua missão institucional.

### **Médio Prazo**

- Criar um sistema de avaliação permanente sobre os critérios de classificação indicativa e faixa etária.
- Promover o mapeamento dos programas radiofônicos e televisivos que estimulem a apologia do crime, da violência, da tortura, das discriminações, do racismo, da ação de grupos de extermínio, de grupos paramilitares e da pena de morte, com vistas a identificar responsáveis e adotar as medidas legais pertinentes.

11 Não considero que o “dever de submeter conteúdo audiovisual e textos à análise” do Ministério da Justiça seja constitutivo da classificação indicativa porque é pressuposto da análise e não está explícito em textos legais. Neste artigo trato sempre de três deveres.

12 O Supremo Tribunal Federal já decidiu no julgamento da AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE (ADIN) nº 392-5, movida contra uma Portaria do Ministro da Justiça, que o ECA é a tal “lei federal” destinada a regular as diversões e os espetáculos públicos de que trata o art. 220, § 3º, da Constituição. O trecho do voto do Min. Celso de Mello, transcrito abaixo, não deixa dúvidas: “[...] a Lei n. 8.069/90 (Estatuto da Criança e do Adolescente) atende à exigência contida no art. 220, §3º, I, do texto constitucional, pois contém, em seus arts. 74 a 80, a disciplina reguladora dos espetáculos públicos, tanto que, em capítulo próprio, estipula regras gerais de prevenção especial concernentes, entre outros temas, a diversões e espetáculos públicos”.

13 Não é nada confortável, para mim, tratar deste assunto, pois se por um lado o episódio deu causa à exoneração do Sr. Mozart Rodrigues da Silva, por outro, ensejou minha nomeação. De qualquer forma, sem ferir a ética e a boa educação, devo dizer que o ato de classificação teve que ser revisto porque não estava amparado por um procedimento administrativo que garantisse o contraditório e a ampla defesa. Isto é, embora houvesse evidências indiscutíveis de que os programas fossem inadequados para veiculação em horário livre, não existiam registros administrativos que formalmente justificassem a decisão. A ausência de procedimento administrativo tal como exige o Estado Democrático de Direito era, sem dúvida, a principal fragilidade do Dejus. Tanto é verdade que, depois de suprida essa “deficiência”, o programa “Cidade Alerta” foi submetido a um

processo administrativo para apurar as inadequações exibidas em horário livre e, antes mesmo que o processo se encerrasse, a Rede Record deixou de exibi-lo em âmbito nacional.

14 Por isso dou a mão à palmatória para reconhecer que o Alberto Dines tinha razão quando, comentando minha participação no Observatório da Imprensa do dia 20 de abril (Disponível em [http://www.tvebrasil.com.br/observatorio/arquivo/principal\\_040420.asp](http://www.tvebrasil.com.br/observatorio/arquivo/principal_040420.asp). Acessado em 01 de maio de 2006), escreveu: “[...] o dr. José Eduardo Elias Romão, perdeu uma excelente oportunidade para informar os tele-cidadãos a respeito do trabalho do Ministério da Justiça na classificação da programação televisiva por horário e faixa etária. Sobretudo diante do vexame que culminou com a saída do seu antecessor na mesma repartição (episódio fartamente comentado em nosso site). [...] o dr. Romão insistiu naquilo que o vulgo designa como ‘conversa mole’”. Dou razão ao Dines, como de costume, até porque qualquer pessoa naquela situação, estando há dois meses no cargo, só poderia tergiversar ou — o que não é do meu feitio — jogar a culpa no antecessor. Agora se o Alberto Dines tivesse feito esse mesmo comentário “ao vivo e à cores” enquanto acontecia o programa, aí sim, eu lhe daria uma outra resposta.

15 Se a fé move montanhas, o que não pode a inocência?

16 Burocracia não se confunde com “burrocracia”; aquela é a linguagem calcada na legalidade, na impessoalidade, na moralidade, na publicidade e na eficiência pela qual todo cidadão, rico ou pobre, pode comunicar ao Estado suas pretensões, necessidades e etc., sem precisar “dar um jeitinho, um presentinho ou pedir com carinho” à autoridade de plantão. Já “burrocracia” é a ausência de comunicação, é o isolamento da Administração, é o excesso de formalismo, é o Estado indiferente às demandas reais da população.

17 De forma bastante sintética, pode-se dizer que: a) eficiência corresponde à regularidade dos atos, ao cumprimento dos prazos, à harmonia de relações organizacionais e, por consequência, ao funcionamento ótimo (menor custo e maior benefício) de setores e de toda organização.

b) eficácia corresponde à consecução precisa dos objetivos previamente definidos. Isto é, uma ação eficaz é aquela que atende às metas e produz os efeitos planejados.

c) efetividade é a consonância das ações (eficientes e eficazes) do Estado com as demandas e necessidades da população ou de determinados estratos populacionais.

18 A Andi é uma associação civil de direito privado sem fins lucrativos, cuja missão é contribuir para a construção, nos meios de comunicação, de uma cultura que priorize a promoção e defesa dos direitos da criança e do adolescente. A Agência considera que a democratização do acesso aos direitos sociais básicos à infância e à adolescência é condição fundamental para a equidade social e para o desenvolvimento humano. Dentre as várias ações desenvolvidas pela Agência está a produção de pesquisas feitas a partir de análises de mídia e conteúdos temáticos, como, por exemplo, Programação Televisiva destinada a Jovens. A partir desta pesquisa sobre programação a Andi produziu, em parceria com Unicef, Petrobras e Cortez Editora, o livro Remoto Controle: Linguagem, Conteúdo e Participação nos Programas de Televisão para Adolescentes, que por sua vez motivou a produção do Manual da Classificação Indicativa.

19 Muito embora a representatividade da Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e Televisão (ABERT) tenha se diluído com a criação da Associação Brasileira de Radiodifusão, Tecnologia e Telecomunicações (Abratel) e, recentemente, com a criação da Associação Brasileira de Radiodifusores (ABRA), o “Código de Ética da Radiodifusão Brasileira” registra um momento especial na história privada da radiodifusão no Brasil: um consenso entre as grandes emissoras — Globo, SBT, Bandeirantes e Record — sobre a definição de parâmetros éticos para produção e veiculação de conteúdo audiovisual. Como diz o dito popular, “não se deve jogar a criança com a água suja do banho” e, por isso, não devemos descartar o que de melhor os concessionários de tv já produziram, mesmo que muitos deles tenham se arrependido (o que provavelmente explica o “sumiço” do texto integral do “Código”). Apenas para refrescar a memória, vale destacar o que se encontra no sítio da ABERT: “Presidido por João Calmon, esse Congresso [III Congresso Brasileiro de Radiodifusão] elaborou e aprovou o primeiro Código de Ética da Radiodifusão, segundo um anteprojeto de Clovis Ramalheite. Esse código foi seguido até setembro de 1980, quando foi substituído, durante o XII Congresso Brasileiro de Radiodifusão. Ao longo dos anos, o código sofreu diversas alterações, em 83, 84 e 91, até ter sua redação atual aprovada, em Assembléia Geral Extraordinária, realizada em 8 de julho de 1993, em Brasília.” Disponível em: [http://www.abert.org.br/p\\_abert\\_historia.cfm](http://www.abert.org.br/p_abert_historia.cfm) Acessado em 01 de maio de 2006.

20 Os aludidos pareceres podem ser livremente consultados no sítio <http://www.eticanatv.org.br/>

21 Acalmem-se os que pensam que essa possibilidade já nasceu morta porque a “lógica do capital” faria com que as emissoras classificassem todos os seus programas como livres ou no máximo como inadequados para menores de 10 anos. Ainda que a história esteja repleta de fatos que justifiquem uma certa desconfiança generalizada em relação à responsabilidade das emissoras, de modo algum devemos presumir a má-fé de quem quer que seja. Até porque se a emissora não fizesse a classificação de um programa em concordância com as regras do Manual, assim que ele fosse ao ar suas inadequações seriam flagradas pelo monitoramento do DEJUS (e pela vigilância da população munida do Manual) e, então, a emissora teria uma única chance de corrigir seu “equivoco” sob pena do programa ser reclassificado cautelarmente (evitando que a discussão sobre o descumprimento da classificação se arrastasse por meses a fio em prejuízo do interesse das crianças e dos adolescente).

22 Antes que nos atirem pedras pela confusão, devo lembrar a todos que na minuta de Portaria que o Ministério de Justiça submeteu à consulta pública em abril de 2004, publicada no Diário Oficial da União e ainda disponível em <http://www.mj.gov.br/classificacao/consulta/anteprojeto.pdf>, constava já a resolução desse problema. No entanto, os representantes de cinema presentes à audiência pública, realizada no dia 14 de maio de 2004, argumentaram que se o Ministério da Justiça deixasse de dispor em suas Portarias sobre o acesso, corria-se o risco de que cada juiz em cada um dos mais de cinco mil municípios brasileiros passasse a determinar uma “classificação” diferente para o mesmo produto audiovisual. Naquele momento fomos levados a atenuar o problema - introduzindo a “novidade” do acesso à faixa etária imediatamente superior - e aceitar a tese de que o Ministério da Justiça produzia um “mal menor”.

23 V-chip é a abreviatura de “violence chip”. Trata-se de um dispositivo eletrônico de bloqueio desenvolvido pela Universidade Simon Fraser, em Vancouver no Canadá, que permitiria aos pais ou responsáveis bloquearem a recepção de programas que contenham conteúdos considerados inadequados, como por

exemplo, programas violentos. A Lei 10.359 obriga desde 2001 os fabricantes de televisão a produzirem aparelhos que contenham um “dispositivo eletrônico que permita ao usuário bloquear a recepção de programas transmitidos pelas emissoras, concessionárias e permissionárias de serviços de televisão, inclusive por assinatura e a cabo”. Até 2004 a Associação Nacional de Fabricantes de Produtos Eletroeletrônicos (Eletros) conseguiu adiar o cumprimento dessa obrigação argumentando que falta definir se o dispositivo eletrônico a que a lei faz menção é necessariamente o v-chip. Mas é evidente que o debate não se reduz a uma “simples” questão tecnológica.

---

# Crítica do ambiente político-regulatório da comunicação social eletrônica<sup>1</sup> brasileira: fragmentação política e dispersão regulamentar

Murilo César Ramos\*

*Dispersar: separar pessoas ou coisas em diferentes sentidos*

*Fragmentar: reduzir a fragmentos, partir em pedaços; dividir; fracionar; quebrar-se*

## 1. Introdução

No começo foi o cinema, forma audiovisual de comunicação em movimento que veio após a forma estática, ainda que igualmente fascinante, da fotografia. Depois, veio o rádio, forma auditiva de comunicação, também capaz, como o cinema, de levar informação e entretenimento a milhões de pessoas, localmente e a grandes distâncias. Enfim, veio a televisão, forma audiovisual de comunicação, que era um tanto cinema e um tanto rádio, porque, como esta e ao contrário daquela, podia ser fruída no aconchego das próprias casas. A uni-las, ao longo de décadas, desde sua emergência, como cinema, no final do século XIX, a esperança civilizatória da educação como o processo emancipatório mais fundamental para o ser humano.

Fernando de Azevedo, em sua obra clássica *A Cultura Brasileira*, escreveu que “entre os principais elementos de difusão e de conservação da cultura, os que mais concorreram nestes últimos anos, no Brasil, foram

---

\* Professor da Faculdade de Comunicação da Universidade de Brasília. Coordenador do Laboratório de Políticas de Comunicação - LaPCom-UnB

incontestavelmente o cinema e o rádio, que exercem por toda parte profundas influências no sistema de relações humanas.” E acrescentou:

De todas as invenções do espírito científico, o cinema e o rádio não são apenas mais belas, as mais carregadas de espírito poético e as que abrem novos horizontes à arte e ao pensamento. Poderosos instrumentos educativos e culturais, de informação, de propaganda e de ensino, fatores de educação popular, de primeira ordem, pelo seu extraordinário poder de sugestão, desempenham um papel tão importante que a sua influência não só se pode comparar, mas já se considera superior à do jornal diário, sobretudo em países onde são ainda numerosos os iletrados<sup>2</sup> (AZEVEDO, 1963, p. 700).

Ninguém mais do que Edgard Roquette-Pinto foi pioneiro, no Brasil, do cinema e do rádio. Sua iniciativa mais lembrada nos dias de hoje foi a criação, com Henrique Morize, em 1923, da Rádio Sociedade do Rio de Janeiro. Mas, já tinha sido do mesmo Roquette-Pinto a iniciativa, anos antes, de utilizar o cinema no ensino e na pesquisa quando, em 1912, o Museu Nacional incorporou à sua recém-criada filmoteca as películas feitas por ele, no Norte do País, com os índios Nhambiquaras, quando acompanhou as expedições geográficas, botânicas, zoológicas e etnográficas de Cândido Rondon, das quais foi figura intelectual proeminente.

## 2. Hipótese

Roquette-Pinto, uma das mais expressivas figuras intelectuais da história brasileira, é hoje pouco mais que um nome acoplado à antiga autarquia, depois fundação pública, atual organização social<sup>3</sup>, controlada pelo Ministério da Educação, que congrega, ao redor da TV Educativa do Rio de Janeiro, um conjunto de emissoras de televisão e rádio, depositárias ultrapassadas das esperanças generosas que um dia se colocou sobre a relação entre comunicação social eletrônica, cinema e instrução pública.

A Associação de Comunicação e Educação, que leva o nome de Roquette-Pinto, é tomada como a instituição exemplar da hipótese que se tentará demonstrar neste artigo da fragmentação política e dispersão regulamentar que caracterizam o atual ambiente normativo da comunicação social eletrônica brasileira. Fragmentação e dispersão que possibilitam, nos termos daquela hipótese, grande concentração de poder político, econômico e cultural em instituições de mercado, em detrimento do poder normativo, político, regulamentar e regulatório, do Estado e em oposição direta aos anseios de educação, informação e cultural que existem na sociedade. Por fragmentação política entenda-se a separação deliberada do poder decisório

sobre a comunicação social eletrônica entre diferentes instâncias estatais. Por dispersão regulamentar entende-se a pulverização deliberada dos instrumentos legais que constituem o arcabouço legal da comunicação social eletrônica.

No esforço de demonstrar e comprovar essa hipótese faz-se neste artigo uma descrição histórica e posterior análise da evolução, desde os anos 1920, do ambiente normativo da comunicação audiovisual<sup>4</sup> brasileira. Ambiente definido como o espaço de disputa pela hegemonia sobre o conjunto de instituições de Estado, burocracias de governo, e instâncias da sociedade, das quais derivam um elenco de políticas, leis, regulamentos, normas e práticas diversas, destinadas a produzir efeitos determinados sobre a sociedade, dos indivíduos e suas associações às empresas e grupos empresariais.

Emprega-se também aqui a noção de ambiente no sentido conceitual que lhe é atribuído por Sartori (1997), ao discutir a relação entre teoria e prática<sup>5</sup>: “O termo prática, como dissemos, tem dois referentes: a *práxis*, o que estou fazendo, com minha volição-ação; e o já-feito, construído por outrem, que está fora de mim e antes de mim, isto é, o ambiente que resulta da operosidade humana” uma “sedimentação institucionalizada” dessa operosidade. Ambiente tem, pois, nesse sentido, importância metodológica fundamental enquanto mecanismo de controle, pois permite ver a teoria não apenas como referencial para uma práxis de mudança, mas também, e principalmente, como um agente que, como já-feito, incide sobre e afeta nossas teorias, atuando como possível elemento de resistência.

### 3. Histórico

O primeiro documento legal de que se tem registro, sobre as comunicações<sup>6</sup> brasileiras, foi o Decreto Imperial nº 2.614, de 21 de julho de 1860, que estabelecia e organizava a exploração dos telégrafos elétricos. Desde então, conforme Martins (1999),

inúmeros instrumentos normativos isolados, entre resoluções federais, decretos, disposições constitucionais e leis, foram instituídos [...] até pelo menos o início da década de 1960, ou seja, por cerca de um século, de maneira desordenada, normalmente para o atendimento de demandas técnicas ou políticas imediatas, ora criando ora revogando regras e princípios, o que dificultou uma organização efetiva tanto na exploração quanto na fiscalização dos serviços, na medida em que eles iam sendo implantados<sup>7</sup>. (MARTINS, 1999).

Em 1928, foi criado o Serviço Nacional de Radiodifusão Educativa, na esteira da esperança depositada pelas elites ilustradas nacionais na instrução pública como fator vital de desenvolvimento. Serviço que veio com a reforma do ensino no Distrito Federal, a primeira legislação promulgada no país a tratar do rádio e cinema educativos. O Serviço veio inscrito no Decreto nº 3.281, de 23 de janeiro de 1928, que reformou o ensino no Distrito Federal e foi regulamentado pelo Decreto nº 2.940, de 22 de novembro do mesmo ano. No Título IV, “Do cinema escolar e do rádio”, do Decreto nº 3.281, encontravam-se dois artigos e um parágrafo, pelos quais era estabelecido que todas as escolas brasileiras teriam “salas destinadas à instalação de aparelhos de projeção fixa e animada para fins meramente educativos”, bem como “aparelhos de radiotelegrafia e alto-falantes”.

Criava-se ainda uma rádio-escola, destinada à transmissão diária, para as escolas e para o público, de “hinos e canções escolares, da hora oficial, do boletim de atos e instruções da Diretoria-Geral, de todos os assuntos de interesse do ensino, lições e sessões artísticas de caráter educativo”. Já em 1937, a Lei nº 378/37 criou o Instituto Nacional de Cinema Educativo (INCE), com o fim de coordenar a aplicação do cinema educativo e promover a sua divulgação por todos os meios<sup>8</sup>. Essa lei, que deu nova organização ao Ministério da Educação e Saúde, permitiu então que Roquette-Pinto chegasse à direção do INCE, com o objetivo de “promover e orientar a utilização da cinematografia, especialmente como processo auxiliar do ensino, e ainda como meio de educação popular”, cabendo-lhe ainda

[...] organizar e edificar filmes educativos brasileiros; permutar cópias dos filmes editados ou de outros; editar e permutar discos ou filmes sonoros, com aulas, conferências e palestras; organizar uma filмотeca educativa, para servir aos institutos de ensino e publicar uma revista consagrada ao cinema, ao fonógrafo e aos rádios, nas suas aplicações à pesquisa e à educação<sup>9</sup>. (SIMIS, 1997, p. 34).

Mas, se o cinema no Brasil foi capaz de, durante o período que foi do final da República Velha à Revolução de 1930 e ao Estado Novo, produzir, pela ação continuada de indivíduos e instâncias da sociedade civil,<sup>10</sup> seriam os radiodifusores brasileiros que, a partir de 1947, dariam partida à tramitação no Congresso Nacional de um projeto para o que era então chamado de Código Nacional de Radiodifusão, capaz de ordenar juridicamente um cada vez mais complexo sistema de estações de rádio - a que se somaria, logo em seguida, também de televisão -, todo assentado sobre bases de exploração comercial, na forma de empresas lucrativas, na contramão, portanto, do que

poderia ter sido o legado de Roquette-Pinto<sup>11</sup>. Foi uma iniciativa corporativa, junto ao Poder Legislativo, que se estenderia até 1957, quando seu escopo foi estendido para os demais serviços de comunicações. Começava aí a nascer o ainda parcialmente vigente Código Brasileiro de Telecomunicações, a Lei nº 4.117, de 27 de agosto de 1962.

Naquela ocasião, depois de enviado para sanção pelo Presidente da República, João Goulart, o Código teve vetado 52 dispositivos da lei, boa parte deles relativos à exploração dos serviços de radiodifusão, com destaque para questões como: os prazos de 15 anos para as concessões de emissoras de televisão e de dez anos para os canais de rádio, com renovação por períodos iguais e sucessivos; a automática manutenção desses prazos para as emissoras de radiodifusão já em operação; a possibilidade de divulgação, sem qualquer tipo de penalidade, de notícias falsas com retificação, ou críticas contra atos dos poderes de Estado; ou a possibilidade de a emissora que se sentisse lesada, por qualquer sanção do governo, pleitear junto ao Poder Judiciário sua reparação foram excluídos da legislação aprovada pelo Congresso Nacional.

Os vetos presidenciais provocaram, então, uma forte reação dos radiodifusores que, de modo jamais repetido na história parlamentar brasileira, conseguiram derrubar cada um dos vetos, parciais ou integrais, apostos pelo Presidente da República. Nesse processo, sob a liderança do diretor-geral dos Diários e Emissoras Associados, João Calmon, foi fundada, em 27 de setembro de 1962, a Associação Brasileira das Emissoras de Rádio e Televisão (Abert), que é, até hoje, apesar de dissidências recentes, o mais poderoso lobby empresarial brasileiro.

Espremido entre a fragilidade do Poder Executivo e a força do nascente lobby empresarial que lhe dera, vida, o Código Brasileiro de Telecomunicações, instituiu aquele que seria o primeiro organismo brasileiro de regulação para o setor – o Conselho Nacional de Telecomunicações (Contel), diretamente subordinado ao presidente da República, com a seguinte constituição de livre nomeação pelo chefe do Poder Executivo: o diretor do Departamento dos Correios e Telégrafos; três membros indicados, respectivamente, pelos ministros da Guerra, Marinha e Aeronáutica; um membro indicado pelo chefe do Estado-Maior das Forças Armadas; quatro membros indicados, respectivamente, pelos ministros da Justiça e Negócios Interiores, da Educação e Cultura, das Relações Exteriores e da Indústria e do Comércio; três representantes dos três maiores partidos políticos, segundo a respectiva representação na Câmara dos Deputados no início da legislatura,

indicados pela direção nacional de cada agremiação; o diretor da empresa pública que terá a seu cargo a exploração dos troncos do Sistema Nacional de Telecomunicações e serviços correlatos, o qual pode ser representado por pessoa escolhida entre os membros de seu Gabinete ou Diretores da empresa; o diretor-geral do Departamento Nacional de Telecomunicações, sem direito a voto.

Ao Contel caberia - entre outras atribuições: elaborar o Plano Nacional de Telecomunicações e proceder à sua revisão, pelo menos, de cinco em cinco anos; adotar medidas que assegurassem a continuidade dos serviços de telecomunicações quando as concessões, autorizações ou permissões não fossem renovadas ou tivessem sido cassadas, e houvesse interesse público na continuação desses serviços; promover, orientar e coordenar o desenvolvimento das telecomunicações, bem como a constituição, organização, articulação e expansão dos serviços públicos de telecomunicações; fiscalizar o cumprimento das obrigações decorrentes das concessões, autorizações e permissões de serviços de telecomunicações e aplicar as sanções que estivessem na sua alçada; fiscalizar as concessões, autorizações e permissões em vigor; opinar sobre a respectiva renovação e propor a declaração de caducidade e preempção; estabelecer normas técnicas dentro das leis e regulamentos em vigor, visando à eficiência e integração dos serviços no sistema nacional de telecomunicações; promover e estimular o desenvolvimento da indústria de equipamentos de telecomunicações, dando preferência àqueles cujo capital, na sua maioria, pertença a acionistas brasileiros; fiscalizar o cumprimento, por parte das emissoras de radiodifusão, das finalidades e obrigações de programação.

O ponto a destacar aqui é o de que o Contel enquadrava-se na categoria de organismo de regulação centralizado no Poder Executivo, de tradição corporativa, diverso, por exemplo, do modelo de organismo de regulação descentralizado entre os poderes Executivo e Legislativo, como era a *Federal Communications Commission* estado-unidense, existente desde 1934. E seus poderes incidiam sobre as telecomunicações e a comunicação social eletrônica, ficando de fora o cinema, cuja ambiente regulatório específico tinha historicamente ficado sujeito à alçada do Ministério da Justiça, via Divisão de Censura, inclusive para efeitos alfandegários, bem como à alçada do Ministério da Indústria e Comércio. Lá tratava-se de um segmento forte em infra-estrutura física, com características de serviço público, mesmo sob concessão privada. Aqui, no cinema, tratava-se de um empreendimento privado, sob forte pressão externa, do mercado dos Estados Unidos, voltado

para a produção de conteúdos e carente de meios de exibição, não via redes de telecomunicações, mas via salas individuais de exibição.

Além do mais, o Contel teria vida curta na medida em que seria tragado pelo golpe de Estado de março de 1964, que o substituiria, já em 1967, pelo Ministério das Comunicações, fortemente centralizado nas mãos do estamento militar golpista. Estamento que iria dotar o país, nos anos que se seguiriam, de sofisticado sistema nacional de telecomunicações, cujo ponto de partida seria a criação, em 1965, da Empresa Brasileira de Telecomunicações (Embratel), e, em 1972, da holding Telecomunicações Brasileiras S/A (Telebrás), debaixo da qual passariam a existir as operadoras estaduais de telefonia pública, estruturadas a partir da estatização progressiva das mais de 2 mil companhias telefônicas locais e regionais, privadas, que tinham formado setor no país até aquele momento.

Destaque-se que, na estrutura do Ministério das Comunicações, chegou a existir a figura de um organismo colegiado, o Conselho Nacional das Comunicações, que, no entanto, jamais seria instituído, por desinteresse do Poder Executivo, sob influência da Abert.

Essa rejeição a organismos reguladores específicos conheceria outro importante capítulo durante o período de elaboração constitucional, após o fim do regime militar, entre 1987 e 1988. Mais do que a presença do capital estrangeiro na economia brasileira, mais ainda do que a eternamente polêmica, e até hoje irresolvida, questão da reforma agrária, foi a Comunicação Social a área de maior impasse durante aquele período de discussão, elaboração e votação da nova Constituição Federal.<sup>12</sup> E, em meio à discussão sobre a Comunicação Social, a mais polêmica das questões, a que impediu que fosse votado um texto constitucional para o setor, no âmbito da Comissão Temática VIII, da Família, da Educação, Cultura e Esporte, da Ciência e Tecnologia, e da Comunicação, foi a possibilidade de se introduzir na Constituição um órgão regulador, autônomo em relação ao Ministério das Comunicações: o Conselho Nacional de Comunicação Social. Idealizado e defendido pela Frente Nacional de Luta por Políticas Democráticas de Comunicação, tendo à frente a Federação Nacional dos Jornalistas (Fenaj), esse Conselho seria responsável pela formulação das “políticas nacionais de comunicação”, cabendo a ele, entre outras atribuições, outorgar canais de rádio e televisão. Contra à existência do Conselho, levantou-se, então, o lobby da Abert, responsável maior pelo impasse, acima mencionado, na Comissão Temática. Tendo sido, pois, a única área de discussão constitucional

a chegar à Comissão de Sistematização ser um relatório para ser votado, a Comunicação Social viu, nessa Comissão, ser gerado um acordo de compromisso, mediante o qual continuaria a caber ao Presidente da República o poder de outorgar e renovar concessões nacionais de rádio e televisão, ficando o ministro das Comunicações com a outorga e renovação das licenças locais. Suas decisões, porém, só passariam a valer depois de apreciadas e votadas pelo Congresso Nacional. Já o Conselho Nacional de Comunicação Social, em um acordo de misericórdia, foi transformado em um “órgão auxiliar do Congresso Nacional”.<sup>13</sup>

Em 1991, por obra de um acordo encabeçado pela Abert e pela Fenaj, foi regulamentado o Artigo 224 da Constituição (Lei nº 8.389, de 30 de dezembro de 1991), instituindo-se um Conselho de Comunicação Social, como órgão auxiliar do Congresso Nacional, tendo como atribuições “a realização de estudos, pareceres, recomendações e outras solicitações que lhe forem encaminhadas pelo Congresso Nacional”, em especial sobre: liberdade de manifestação do pensamento, da criação, da expressão e da informação<sup>14</sup>; propaganda comercial de tabaco, bebidas alcoólicas, agrotóxicos, medicamentos e terapias nos meios de comunicação social; diversões e espetáculos públicos; produção e programação das emissoras de rádio e televisão; monopólio ou oligopólio dos meios de comunicação social; finalidades educativas, artísticas, culturais e informativas da programação das emissoras de rádio e televisão; promoção da cultura nacional e regional, e estímulo à produção independente e à regionalização da produção cultural, artística e jornalística; complementaridade dos sistemas privado, público e estatal de radiodifusão; defesa da pessoa e da família de programas ou programações de rádio e televisão que contrariem o disposto na Constituição Federal; propriedade de empresa jornalística e de radiodifusão sonora e de sons e imagens; outorga e renovação de concessão, permissão e autorização de serviços de radiodifusão sonora e de sons e imagens; legislação complementar quanto aos dispositivos constitucionais que se referem à comunicação social.

Quanto à sua composição, o Conselho de Comunicação Social seria integrado por um representante das empresas de rádio; um representante das empresas de televisão; um representante de empresas da imprensa escrita; um engenheiro com notório conhecimento na área da comunicação social; um representante da categoria profissional dos jornalistas; um representante da categoria profissional dos radialistas; um representante da categoria

profissional dos artistas; um representante das categorias profissionais de cinema e vídeo; cinco representantes da sociedade civil. Os membros do Conselho, e seus respectivos suplentes, seriam eleitos em sessão conjunta do Congresso Nacional, podendo as entidades representativas dos setores sugerir nomes à mesa diretora do parlamento federal.

Não obstante o acordo que levou à criação do Conselho de Comunicação Social, por significativas entidades representativas da sociedade; não obstante a imediata sanção presidencial; não obstante ter sido o Conselho incluído como importante instância deliberativa na Lei nº 8.977/95 – a Lei do Serviço de TV a Cabo -, fato é que seriam necessários 11 anos até a implantação do Conselho e posse de seus membros, o que ocorreu no dia 25 de junho de 2002.

Com isso, a regulação<sup>15</sup> das comunicações brasileiras seria, até o final da década de 1990, caracterizada por um ambiente centralizado, muitas vezes abertamente autoritário, como o foi durante o Estado Novo, de 1937 a 1947, e durante a ditadura militar, de 1964 a 1985. Era um ambiente caracterizado por duas vertentes principais de regulação: a regulação das telecomunicações, exercida, na prática, pela empresa estatal monopolista, nominalmente subordinada às políticas e diretrizes emanadas do Ministério; e a regulação dos serviços de rádio e televisão, a cargo do aparelho burocrático do ministério, mas sob direta e intensa influência da Abert.

Quanto ao cinema, a partir de 1969, e até 1990, ele seria fomentado e regulado por uma empresa estatal, de economia mista, a Empresa Brasileira de Filmes S A. (Embrafilme), vinculada ao Ministério da Educação e Cultura. Essa empresa, até sua extinção, no primeiro ano do governo de Fernando Collor de Mello, tinha por objetivo a distribuição de filmes no exterior, sua promoção, realização de mostras e apresentações em festivais, visando à difusão do filme brasileiro em seus aspectos culturais artísticos e científicos, como órgão de cooperação com o Instituto Nacional do Cinema (INC), herdeiro do antigo INCE, de Roquette-Pinto, podendo exercer atividades comerciais ou industriais relacionadas com o objeto principal de sua atividade. Ela seria dirigida por uma diretoria composta de três membros, sendo um o diretor-geral, nomeado pelo presidente da República com mandato de quatro anos.

A eleição de Fernando Henrique Cardoso à Presidência da República, ainda no primeiro turno, em outubro de 1994, deflagrou o processo de reestruturação das comunicações brasileiras, conforme previsto em seu programa

de campanha. O ponto de partida seria um projeto de emenda constitucional propondo o que foi eufemisticamente chamado de flexibilização do monopólio estatal das telecomunicações – uma proposta genérica, que não contemplava qualquer diretriz relativa ao que se seguiria a essa chamada flexibilização.

Com o ministro das Comunicações, Sérgio Motta, à frente, teve início em 1995 a re-estruturação do arcabouço normativo das comunicações brasileiras, com a alteração do Art. 21 da Constituição Federal. A alteração previa a abertura ao capital privado da exploração dos serviços públicos de telecomunicações, pondo fim a um monopólio que começara com o regime militar em 1972 e que fora feito item constitucional em 1985.

A redação do Art. 21, incisos XI e XII, dispoendo sobre as telecomunicações, era a seguinte:

Compete à União:

XI - explorar, diretamente ou mediante concessão a empresas sob controle acionário estatal, os serviços telefônicos, telegráficos, de transmissão de dados e demais serviços públicos de telecomunicações, assegurada a prestação de serviços de informações por entidades de direito privado através da rede pública de telecomunicações explorada pela União;

XII - explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão: a) os serviços de radiodifusão sonora, de sons e imagens e demais serviços de telecomunicações [...]. (BRASIL, 1988).

Assim, a proposta de Emenda Constitucional nº 3, que previa o fim do monopólio estatal das telecomunicações, foi encaminhada ao Congresso Nacional, em 15 de fevereiro de 1995, como parte de um amplo elenco de reformas da ordem econômica - que previa o fim do monopólio do petróleo, do gás canalizado, da exploração do subsolo e da navegação de cabotagem, pondo fim ainda à distinção entre empresa brasileira de capital nacional e de capital estrangeiro.

A alteração prevista para as telecomunicações era simples, pois apenas suprimia, no inciso XI do Art. 21, a expressão “a empresas sob controle estatal”, permitindo com isso a outorga a empresas privadas, a critério exclusivo da União, do direito de exploração dos serviços públicos de telecomunicações. Originalmente, ela nada modificava em relação aos serviços de radiodifusão, tratados pelo inciso XII.

Rezava, pois, a PEC nº 3/95:

Art. 1º:

É suprimida a expressão ‘a empresas sob controle estatal’ no art. 21, inciso XI, da Constituição, passando o dispositivo a ter a seguinte redação:

Art. 21[...]

XI - explorar, diretamente ou mediante concessão, os serviços telefônicos, telegráficos, de transmissão de dados e demais serviços públicos de telecomunicações, assegurada a prestação de serviços por entidades de direito privado através da rede pública de telecomunicações explorada pela União.’

Art. 2º: Esta emenda entra em vigor na data de sua publicação.

Contrariando previsões de uma tramitação polêmica e difícil na Comissão Especial criado para analisá-lo, a proposta de emenda constitucional foi aprovado com facilidade em 10 de maio de 1995: Vinte e dois votos a favor e apenas oito contra. Depois de votada pelos plenários da Câmara dos Deputados e Senado Federal, a emenda foi promulgado no dia 15 de agosto de 1995, confirmando a modificação do Artigo 21 da Constituição de 1988, que passou a ter a seguinte redação:

Art. 21 - Compete à União:

XI - explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão, os serviços de telecomunicações, nos termos da lei, que disporá sobre a organização dos serviços, a criação de um órgão regulador e outros aspectos institucionais;

XII - explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão:

a) os serviços de radiodifusão sonora e de sons e imagens;

Essa nova redação trouxe importantes modificações, além da possibilidade de outorga ao capital privado a exploração dos serviços de telecomunicações: a criação de um órgão regulador, autônomo, para o setor; a reforma do Sistema Telebrás, preparando-o para a competição – na época não se falava abertamente na sua total privatização; e uma terceira grande modificação, mais surpreendente, que foi a separação entre os serviços de telecomunicações e os serviços de radiodifusão, até então unidos constitucionalmente. A nova redação aprovada revogou a expressão “e demais serviços de telecomunicações”, acabando com o vínculo legal entre as telecomunicações, como telefonia, transmissão de dados e, mesmo, a televisão por assinatura, e a radiodifusão. Desse modo, as futuras regulamentações exigidas para as telecomunicações, inclusive a criação do órgão regulador, não teriam qualquer ingerência sobre o rádio e a televisão abertos<sup>16</sup>.

Essa surpreendente modificação, que não constava do projeto original do governo, deixava clara uma dupla convergência de interesses: de um

lado, o lobby da Abert, ao qual interessava livrar a radiodifusão de qualquer modificação legal, sobretudo de submissão a um órgão regulador autônomo. Do outro, a convicção do governo, firmada naquele momento, de que, se persistisse em uma mudança constitucional, cuja regulamentação mexeria com os interesses não só dos opositores da desestatização do Sistema Telebrás, como também com os interesses do mais forte grupo de pressão em ação no Congresso brasileiro – o dos proprietários de emissoras de rádio e televisão -, jamais conseguiria impor seu novo modelo institucional para as telecomunicações – privado e em regime de competição.

Após a quebra do monopólio das telecomunicações, seguiu-se a abertura do mercado de telefonia celular, por meio da Lei nº 9.295/96, a chamada Lei mínima, e o processo de re-estruturação do Sistema Telebrás, uma holding composta de 27 empresas regionais de telefonia local e uma companhia telefônica de longa distância, a Embratel. Para tanto, foi enviado ao Congresso Nacional, em 10 de dezembro de 1996, o Projeto de Lei nº 2.648, recebido, na Câmara dos Deputados, por uma Comissão Especial destinada a analisar e discutir seu conteúdo. Ao contrário do que ocorrera com a Lei mínima, o projeto do que viria a ser a nova Lei Geral das Telecomunicações tramitou rapidamente. Sua votação na Câmara dos Deputados ocorreu em 18 de junho de 1997, tendo alcançado 312 votos a favor e 90 contra. No Senado, sua aprovação, no dia 10 de julho seguinte, ocorreu de modo ainda mais tranquilo: Cinquenta e oito votos a favor e 13 contra. Em 16 de julho de 1997, a Lei Geral das Telecomunicações (Lei nº 9.472) foi sancionada pelo Presidente da República, passando a ser, então, o instrumento normativo capaz não apenas de redefinir os serviços e propor um novo modelo de mercado, competitivo, como também criar a Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel), novo órgão regulador para o setor. Revogava-se assim o velho Código Brasileiro de Telecomunicações, de 1962, exceto por aquilo que tocava aos serviços de radiodifusão.

Essa verdadeira esquizofrenia normativa deveria ser sanada com o envio ao Congresso pelo Poder Executivo, ainda no primeiro semestre de 1998, de projeto de uma “Lei Geral da Comunicação Eletrônica de Massa”<sup>17</sup>. De acordo com manifestações públicas do ministro Sérgio Motta, antes do seu falecimento, em 19 de abril de 1998, uma lei específica para a radiodifusão teria que ser elaborada, abrangendo não apenas o rádio e a televisão abertos, incorporando também a TV por assinatura<sup>18</sup>. Para o governo, essa lei se enquadraria em seus objetivos estratégicos de realizar uma ampla reforma

administrativa, reduzindo o número de ministérios e criando mecanismos a partir dos quais o Ministério das Comunicações, após a instalação da Anatel, seria extinto, remetendo-se a ele todas as competências relativas à regulamentação e fiscalização do rádio e da televisão. Tal esquizofrenia normativa, entretanto, não seria tratada nem por Fernando Henrique Cardoso, em seu segundo mandato (1999-2003), e nem pelo presidente eleito em 2002, Luiz Inácio Lula da Silva, cujo mandato encerrar-se em 31 de janeiro de 2006.

#### 4. Conclusões

Um ambiente normativo, como o que se quis aqui analisar e criticar, somente pode existir em um Estado que se pretende democrático e de direito. Ambiente definido, vale lembrar, como um espaço de disputa de hegemonia, na forma de um conjunto de instituições de Estado, burocracias de governo, e instâncias da sociedade, das quais derivam um elenco de políticas, leis, regulamentos, normas e práticas diversas, destinadas a produzir efeitos determinados sobre a sociedade como um todo, dos indivíduos e suas associações às empresas e grupos empresariais. Hegemonia aqui empregada no sentido clássico atribuído por Antonio Gramsci do predomínio ideológico de certos valores e normas sobre outras. Ou, mais precisamente, como na argumentação de Buci-Glucksmann, citado por Carnoy (1986): “[...] a hegemonia de Gramsci se expressa na sociedade como o conjunto de instituições, ideologias, práticas e agentes que compreendem a cultura dos valores dominantes”<sup>19</sup>.

Se Edgard Roquette-Pinto e outros, nas primeiras décadas do século XX, inspirados em movimento semelhantes que se conhecia da Europa e dos Estados Unidos, quiseram fazer da comunicação audiovisual - cinema e rádio - um fator decisivo de instrução, educação e cultura públicas, suas idéias e valores, gestados na sociedade civil desvinculada dos interesses de mercado, traduziram-se em instituições, normas e agentes de vocação pública que, no embate com as idéias e valores gestados no seio da sociedade civil voltada aos interesses de mercado, seriam por estas derrotados, em um processo de instauração de uma hegemonia até hoje dominante.

O que se pretendeu neste artigo foi historiar e demonstrar alguns dos meios pelos quais se deu essa instauração de hegemonia, e que foram tratados hipoteticamente como meios de fragmentação política e dispersão regulamentar.

No espaço de um ambiente normativo, cuja âncora institucional é, como visto, o Estado Democrático de Direito, os interesses em disputa situam-se em dois pólos da sociedade, como se assinalou em passagens diversas acima: o pólo da sociedade voltada aos interesses de mercado e o pólo da sociedade desvinculada dos interesses de mercado. Ao pólo da sociedade desvinculada dos interesses de mercado a estratégia de luta pela hegemonia passa pela instituição de marcos regulatórios, dos quais derivem modelos, instituições, seus agentes e normas, que nasçam de ambições socialmente incluídas e resultem de amplos processos de discussão e elaboração por instâncias diversas da sociedade. Já para o pólo da sociedade voltado aos interesses de mercado, a estratégia de luta pela hegemonia passa pela negação de marcos regulatórios com as características anteriores, em favor de uma fragmentação política e dispersão regulamentar que favoreçam e facilitem a regulação quase exclusiva pelas chamadas forças de mercado.

Isto é o que explica, historicamente, entre nós, eventos e processos que eliminam conselhos e outros órgãos de deliberação e regulação coletivas, como foi o caso do Contel; do jamais instalado Conselho de Comunicações, previsto na estrutura original do Ministério das Comunicações; e do Conselho Nacional de Comunicação Social transformado pelo constituinte de 1988 em órgão auxiliar do Congresso Nacional e que levou nada menos do que 12 anos para ser instalado. Isto é também o que explica eventos e processos como a derrubada dos vetos do presidente João Goulart ao Código Brasileiro de Telecomunicações, por pressão do lobby dos radiodifusores, o mesmo lobby que, depois de impedir a criação do Conselho de Comunicação Social em 1988, provocou a implausível separação constitucional da radiodifusão do restante das comunicações, em 1995, com o objetivo último, e bem sucedido, de retirar o rádio e a televisão abertos da alçada regulatória da nova Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel). Agência que somente foi criada para o segmento das telecomunicações por exigência intrínseca ao processo de privatização do Sistema Telebrás, tal qual exposto nos manuais do Banco Mundial, por inspiração dos investidores estrangeiros, a quem não interessa um ambiente regulatório sem condições mínimas de isonomia de tratamento na relação com os governos e com o empresariado local.

Em suma, o abandono de décadas a que tem sido relegada a, hoje, Associação de Comunicação e Educação Roquette-Pinto, é resultante direta da hipótese que se tentou demonstrar neste artigo da fragmentação política e dispersão regulamentar que caracterizam o atual ambiente normativo da

comunicação social eletrônica brasileira. Fragmentação e dispersão que possibilitam, de fato, grande concentração de poder político, econômico e cultural em instituições de mercado, em detrimento do poder normativo, político, regulamentar e regulatório, do Estado e em oposição direta aos anseios de educação, informação e cultural que existem na sociedade.

## 5. Notas

<sup>1</sup> A conceituação de comunicação social eletrônica aqui adotada remete-se ao rádio, à televisão e aos novos meios decorrentes da introdução da tecnologia digital de transmissão de sinais, nos termos da Constituição Federal, em seu Capítulo *Da Comunicação Social*, arts. 220 a 224.

<sup>2</sup> Fernando de Azevedo. **A Cultura Brasileira - introdução ao estudo da cultura no Brasil**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 4ª edição, revista e ampliada, 1963, p. 700.

<sup>3</sup> O ente “organização social” foi introduzido na administração pública brasileira pelo governo de Fernando Henrique Cardoso (1994-2002), como parte do processo de reforma do Estado, levado a efeito por Luiz Carlos Bresser Pereira, no ministério da Administração e Reforma do Estado. Assim, a antiga Fundação Roquette-Pinto chama-se hoje Associação de Comunicação e Educação Roquette-Pinto, e é dotada, em tese, via contrato de gestão, de autonomia administrativa e financeira.

<sup>4</sup> Empregarei o termo comunicação audiovisual para designar a comunicação social eletrônica acrescida, quando for o caso, do segmento cinema.

<sup>5</sup> SARTORI, Giovani. **A Política**. Brasília: Editora da UnB, 2ª edição, 1997, p. 78.

<sup>6</sup> O termo comunicações, tal como empregado aqui, compreende conceitualmente, além da comunicação social eletrônica e comunicação audiovisual, também as telecomunicações, isto é, telefonia e transmissão de dados.

<sup>7</sup> Ver MARTINS, Marcus Augustus. **O Brasil e a Globalização das Comunicações na Década de 90**, Dissertação de Mestrado, Departamento de Relações Internacionais / Universidade de Brasília, Março de 1999 (Capítulo II – Histórico Legal e a Formação do Mercado Brasileiro de Comunicações – 1860-1994).

<sup>8</sup> AZEVEDO, Fernando de. . op. Cit, p. 701-702.

<sup>9</sup> SIMIS, Anita, **Estado e Cinema no Brasil**. São Paulo: Editora Blume/Fapesp, 1997, p. 34.

<sup>10</sup> Para um relato e análise circunstanciados desse período, ver SIMIS, Anita Simis, op. Cit., Parte I - 1930-1945, p. 13-130.

<sup>11</sup> Até o momento em que este artigo era escrito, nenhuma biografia de Edgard Roquette-Pinto tinha sido escrita e lançada, uma grande lacuna que está ainda para ser preenchida, dada a dimensão histórica do personagem. Para um breve, mas rico relato biográfico de Roquette-Pinto, ver o artigo de Ruy Castro, intitulado *Roquette-Pinto: O Homem Multidão*, disponível em: <<http://www.soarmec.com.br/ouvinte/roquette.html>>.

<sup>12</sup> Ver RAMOS, Murilo César. *A Agenda Proibida – meios de comunicação e revisão constitucional*. **Universidade e Sociedade**, Ano III, nº 5, Julho 1993, p. 15-20.

<sup>13</sup> Ver Constituição Federal, Artigos 220 a 224, Da Comunicação Social.

<sup>14</sup> O Conselho de Comunicação Social será o primeiro organismo de regulação brasileiro a ocupar-se de questões referentes aos meios impressos de comunicação social.

<sup>15</sup> O conceito de regulação que está sendo empregado neste artigo é convergente com o conceito de regulação econômica, isto é, de ação do Estado sobre os mercados em favor de maior equilíbrio entre oferta e demanda de produtos e serviços, mas dele se afasta por acentuar mais os aspectos políticos da regulação, em especial as instâncias políticas reguladoras e o conjunto de normas a partir dos quais atuam.

<sup>16</sup> Ver RAMOS, Murilo César. *Uma nova legislação para as comunicações brasileiras e o paradoxo da radiodifusão*, in: **Tendências XXI**, nº 2, Lisboa, Setembro de 1997, pp. 176-182.

<sup>17</sup> Sem sequer valer-se do que a Constituição Federal chama de Comunicação Social (Ver Título VIII, Da Ordem Social, Capítulo V, Da Comunicação Social, arts. 220 a 225.), as autoridades do Ministério das Comunicações, ao tempo de Sérgio Motta, adotaram o equivocado conceito, tanto do ponto de vista político quanto sociológico, de comunicação de massa, para caracterizar a radiodifusão acrescida do subsegmento da televisão por assinatura.

<sup>18</sup> Ver ZANATTA, Carlos Eduardo. *Lei de radiodifusão deverá abranger também a TV paga*, in: **Pay-TV**, nº 38, Setembro de 1997, pp. 24-28.

<sup>19</sup> Ver CARNOY, Martin. **Estado e Teoria Política**. Campinas, SP: Papyrus, 1986, p. 95-96.

# Classificação indicativa e melhoria de qualidade: dois problemas em aberto

*José Gregori\**

## 1. Um problema de direitos humanos

As questões de direitos humanos são questões de sempre. Como de sempre é a necessidade do homem viver em sociedade. Essa convivência inevitável, só não causaria problemas se todos fossem absolutamente iguais. E como não são, surgiram dificuldades de relacionamento no processo de evolução do homem com a espécie para uns não dominarem outros. Foi indispensável estabelecer regras mínimas e básicas reconhecidas por todos e que estruturassem toda a sociedade. Esta é a base dos direitos humanos: que todos devem reconhecer como válidos, os objetivos de paz, prosperidade e busca da felicidade.

Para isso, é necessário que essas regras mínimas de aceitação universal acompanhem as várias etapas da civilização humana que só não foram dominadas pelo absolutismo, seja político, religioso, econômico, social, étnico ou cultural exatamente pela existência desse núcleo de regramento básico. Esse núcleo expande-se com o tempo em razão da civilização se tornar mais complexa e múltipla. E todo o nosso esforço é para que o núcleo cubra todos os aspectos da vida civilizada.

Nosso tempo atual que muitos caracterizaram como uma sociedade do espetáculo, como Jean Baudrillard, por exemplo, em que a imprensa, a comunicação e o entretenimento assumiram papel relevante, não pode escapar ao nosso esforço faze-los integrar o núcleo básico dos direitos humanos.

Esse esforço é tanto mais necessário quando se considere que essa sociedade do espetáculo é, também, uma sociedade de massas o que significa que milhões de pessoas sofrem a influência e são envolvidas pela mídia.

---

\* Presidente da Comissão Municipal de Direitos Humanos da Prefeitura de São Paulo.  
Ex-Ministro da Justiça.

Nessa perspectiva, seja como secretário nacional dos direitos humanos, seja como ministro da Justiça sempre considere, talvez de forma pioneira, que os direitos humanos deveriam se conectar com as manifestações ou exteriorizações dessa “sociedade do espetáculo” numa conexão mínima, mas que produzisse efeito, pois, a finalidade dos direitos humanos é civilizatória e, portanto, enriquecedora dos valores da criatura humana. Os direitos humanos não são moralistas ou inquisitórios. Pretendem sempre o engrandecimento da criatura humana, de afastamento da animalidade pela busca da cultura com padrões progressivos de qualidade.

Portanto, todo o imenso mundo que gira em torno do que se considera espetáculo é um campo que interessa aos direitos humanos. Antigamente, pertencia, quem sabe, às religiões, às polícias de costumes, aos departamentos de imprensa e propaganda. Hoje, interessa aos Direitos Humanos com preocupações e valores diferentes, mas sempre elevar a dignidade humana.

## **2. Pequena história de um esforço para melhorar a TV**

Nessa perspectiva, considere que melhorar a qualidade da TV brasileira e a avaliação, por idade, dos filmes cinematográficos é uma questão permanente na pauta de preocupações brasileiras, mas ainda sem desfecho. Por quê? Porque tanto a TV como o cinema, ainda não têm consciência de que estão, também, integrados aos direitos humanos. Consideram-se, apenas, empresas exclusivamente comerciais.

Como tal, precisam viver e sobreviver em função das receitas obtidas o que significa que se entregam totalmente aos desejos do público, ou o que assim lhes pareça. Quanto mais esse público cresce, mais receita é obtida, e quanto mais receita obtém, mais se entregam ao que julgam ser o gosto médio do público.

Esse público, no Brasil, é massivo e atinge, felizmente, milhões de pessoas, o que inclui fortemente as camadas recém-chegadas à sociedade de consumo. Ainda não é um público qualificado, pela cultura e pelo apuro de gosto. Está 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.

Portanto, qualquer tentativa de aumentar a qualidade através do diálogo com os dirigentes de programação é um diálogo de surdos, pois,

nada será feito - mas nada mesmo - se os dirigentes não estiverem convencidos que a melhor qualidade acarretará maior público.

Tentei, como secretário nacional de direitos humanos, nos anos de 2000 e 2001 um diálogo - leal, aberto, exortativo - com os dirigentes de todas as emissoras e, mesmo com os responsáveis das cadeias de distribuição cinematográfica. Desde os donos aos prepostos mais qualificados. Qual era minha pretensão? Diminuir a violência e melhorar a qualidade da programação através de regras estabelecidas pelas próprias TVs colocadas num amplo código de ética que elas próprias redigiriam.

A Constituição Federal, ao abolir categoricamente a censura, enunciou no Artigo 221 que:

A produção e a programação das emissoras de rádio e televisão atenderão aos seguintes princípios:

- I – preferência a finalidades educativas, artísticas, culturais e informativas;
- II – promoção da cultura nacional e regional e estímulo à produção independente que objetive sua divulgação;
- III – regionalização da produção cultural, artística e jornalística, conforme percentuais estabelecidos em lei;
- IV – respeito aos valores éticos e sociais da pessoa e da família (Brasil, 1988).

Vê-se que, especialmente, pelos incisos I e IV há um balizamento mínimo a ser obedecido pela programação. A censura foi abolida, mas as TVs não viraram terra de ninguém. Há um mínimo a ser obedecido. Infelizmente, o legislador não colocou nesse mínimo nenhum tipo de sanção a quem descumprir as recomendações da Constituição. Mas como veremos adiante além do citado Art. 221, o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) também pode ser o suporte para que se cobre qualidade das TVs.

Da mesma forma, a recomendação de faixa etária para os filmes. O legislador pisou em ovos na questão e foi de uma delicadeza subserviente às TVs e às empresas de filmes no inciso I do Art. 220 da Carta Magna ao falar de “diversões” e “espetáculos públicos”, e as “informações sobre as faixas etárias a que não se recomendem”. Mas se a lei não é enfeite, adorno ou berloque ela deve produzir alguma consequência ou efeito, mesmo com toda a cerimônia suspeita do legislador constituinte. E por isso, os arts. 220 e 221 da Constituição devem ser analisados na perspectiva do ECA,

especialmente, pelo que se lê no inciso II do § 3 do Artigo 220 da Constituição de 1988, onde se vê que a proibição taxativa da censura não deixou o espectador ou o público completamente à mercê do programador ou exibidor.

Algun limite, embora tênue, foi colocado na liberdade dos espetáculos. Senão, a Constituição apenas diria: fica proibido qualquer tipo de censura. Ponto. Não foi assim. A Constituição colocou não propriamente ressalvas, mas recomendações balizadoras que algum tipo de condicionamento deve produzir no produto final a ser apresentado ao público. É claro que o poder das TVs se movimentou; o constituinte estava ainda na ressaca cívica da ditadura militar, ávida de liberdade, mas alguém, ainda que em voz baixa, apenas sussurrando, colocou um delgado lembrete, em nome da família e das crianças. Não pode ser tudo, absolutamente tudo, como desejam os programadores e exibidores.

Assim, fui para o diálogo com os produtores e exibidores com esse delgado lembrete constitucional e munido pelas minhas responsabilidades de coordenador da política de direitos humanos no Brasil e, também, porque o Ministério da Justiça (MJ) foi duramente cobrado pelo público e a imprensa para que fizesse algo, face alguns abusos ocorridos na época: o lançamento do programa do Ratinho e o metralhamento, num shopping paulista, com sangue e mortos, por estudante de medicina, depois de assistir a um filme de apelo à violência.

É curioso observar a curva dessas reações do público, pois a TV vai, aos poucos, estendendo os limites do aceitável no campo dos costumes, das expressões e dos assuntos. Cada dia um pequeno avanço. A população aceita sem dar mostras de estranheza, até que surge uma cena ou uma expressão ou um novo programa e aí, estoura uma reação em cadeia devidamente amplificada pela imprensa. Mas que dura pouco.

O diálogo foi mantido durante um ano e meio com mais de 30 dirigentes e, praticamente, caiu no vazio, pois, as TVs estavam - com exceção das culturais, - absolutamente engessadas pelo fator Ibope que mede o público, minuto a minuto, e acaba tendo o comando de tudo, como soberano indiscutível.

Mesmo uma TV ligada a uma seita religiosa que enviara “bispos” ou “pastores” para o diálogo que manteve, mesmo ela, embora ferida nos seus brios por alocuções emocionadas que eu fazia em nome de sua provável visão religiosa, foi, pelos menos honesta, em reconhecer que as imensas

despesas e gastos de funcionamento só seriam pagos havendo público “e o que o público queria é o que o Ibope informava”.

Todos os interlocutores foram atenciosíssimos, mas, obviamente, dedicadíssimos às suas organizações. Nunca me faltaram na cortesia, porém eram vertical e horizontalmente profissionais e não se desviavam um milímetro do que acreditavam como dogma: a baixa qualidade alegada por mim e outros setores, provavelmente, de elite, não era, exatamente, o que o público achava, pois, os índices de audiência, mesmo dos programas condenados, eram os mais altos possíveis.

### 3. Conclusão

A visão industrial tomou conta da TV e do cinema e, como tal, tem compromisso com seus gastos e encargos que precisam ser saldados. O resto, bem, o resto é o resto. E a sombra das TVs que faliram ou se inviabilizaram empresarialmente aumenta, nas que permanecem a necessidade vital de obter e manter público, porque esse é, afinal, o objetivo da indústria. Registravam minhas idéias e elogiavam o “trabalho altamente patriota e pioneiro como esse que o senhor realiza”, na frase que eu ouvia em toda despedida. Mas não se mexiam.

Fiquei, portanto, refém do Ibope e da tesouraria, pois, evidente que, sendo a TV atividade cara, tinha compromissos a saldar. E reconheço que, entre esses compromissos, estavam os gastos com a atualização técnica – equipamentos, máquinas – que, sem dúvida, elevou a TV brasileira a um padrão de altíssima qualidade técnica disponível em todos os cantos da imensidão brasileira. Essa infra-estrutura é gigantesca e deve ser elogiada. Mas a questão era outra: Por que esse moderno gigante técnico não pode elevar um pouco a qualidade de sua programação?

Um dia eu me considerei um pouco usado, pois, sempre que a imprensa cobrava melhora, vinha à desculpa de que “estamos dialogando com o Secretário Gregori”. Redigi então, já como ministro da Justiça, com base no Estatuto da Criança e do Adolescente, uma Portaria que obrigava as TVs e cinemas obedecerem à indicação de idade que fosse feita pelo Ministério da Justiça, sob pena de envio de caso ao Ministério Público (MP).

A conseqüência da desobediência era, apenas, a comunicação ao MP que tomaria, ou não, as providências que entendesse. O Ministério da

Justiça não tomava providência direta, nem mesmo advertir, ou, muito menos, punir o desrespeito à indicação feita. Apenas comunicava o Ministério Público.

Mesmo assim, a Portaria nº 796 de 8 de julho de 2000 fez cair o mundo. Muita gente apoiou, mas todas as TVs, rádios e companhias cinematográficas reagiram. A elegância e a serenidade de todos os nossos encontros de ano e meio se esboroou.

Imediatamente, a TV Bandeirantes e a Associação Brasileira das Emissoras de Rádio e Televisão (Abert) propuseram um mandado de segurança com liminar pelo então advogado de nomeada reputação, Eros Grau, hoje ministro do Supremo Tribunal Federal. Para surpresa de todos, inclusive minha, não veio a liminar, mas um despacho determinando que eu, como autoridade coatora – aí eu já era o ministro da Justiça – prestasse informações.

Não fui intimado. O processo parou por dois meses e, chegamos, a véspera do natal, quando o presidente do Superior Tribunal de Justiça, do então, ministro Paulo Roberto da Costa Leite avocou o caso para si e concedeu, – três meses depois – liminar suspendendo os efeitos da rumorosa Portaria, sem muito arrazoado.

Antes dessa extemporânea decisão, vários amigos comuns, diante do clamor da Portaria, exerceram essa instituição da sociologia brasileira “o deixa disso”, por meio de várias reuniões que insinuavam uma eventual guerra aberta que as TVs, a contragosto, seriam obrigadas a travar se a Portaria não fosse revogada.

Resisti. Mas sabia – como sei até hoje – o quanto eu estava pondo em cheque o governo a que eu pertencia. Mesmo com a amizade fraterna que mantinha com o presidente da República que me apoiava, a verdade é que eu acabara de cavar um fosso entre o governo e as TVs na área mais sensível, na área cinzenta, para a qual a democracia brasileira não encontrou ainda um ponto de equilíbrio. Se você pisa no calo de uma delas é como se você fraturasse seu tornozelo, pois tudo, de imediato, se transfere para o campo das liberdades democráticas que as TVs entendem – e reconheço que de boa fé – ter o monopólio.

Nossa ditadura deixou marcas que não cicatrizaram e qualquer dissenso que se estabeleça entre o governo e os detentores do poder jornalístico ou de comunicação é quebra das normas democráticas.

Então, por aí não vai. Mesmo que você utilize, como utilizei, a dialética da exortação repassada pelo sentido mais construtivo e democrático

de beneficiar a todos. Mesmo assim, vimos que, no limite, o Judiciário fecha questão com a TV e a opinião pública oscila e não persiste, pois, a indignação é apenas episódica.

Qual, então, o balanço final? Frustração? Perda de tempo? Não, não, definitivamente, não.

Algo ficou. E importante. Pelo menos, coloquei na cabeça dos dirigentes, que o que for mais cabeludo ou violento, deve ficar para depois das 23h. Além disso, estimei várias Organizações Não Governamentais a prosseguirem no seu esforço beneditino e até deputados, como o Orlando Fantazzini, a fazer campanhas esclarecedoras e de melhoria e, finalmente, o MP jogou forte com o programa *Eu vi na TV*, de João Kleber.

Mas o que acho mesmo, com o corpo ainda lanhado por uma luta sem desfecho, é que temos de imaginar meios e modos de levar essa mesma massa a puxar para cima e não infelizmente, por mil razões seculares, a aceitar o que presumem seja seu gosto pouco exigente.

Se este público está sendo capaz de um feito histórico na área de informática de habilitar-se, cada vez mais, a manejar o computador, não vejo como não conseguiremos o mesmo em matéria de melhoria de exigência na qualidade do que se exhibe na TV ou no cinema.

A questão central a discutir é: Por que, em Viena, o povo mais povo, aquele que está apenas no primeiro degrau da sociedade de consumo gosta e aprecia Mozart? Está bem, talvez, o mesmo apreciador de Mozart não perca o *Big Brother*. Mas, afinal, gosta de Mozart.

É algo, por esse caminho, que temos de procurar. Talvez alguém diga que estou pretendendo educar o lbope. Não é isso, mas fixar minha convicção que sem reflexos no lbope não conseguiremos nada. Ou, muito pouco, como foi o caso de minha campanha. Temos de ir inevitavelmente para o campo da educação e, sabermos, se os professores, além da instrução, estão passando para seus alunos cultura na sua acepção mais geral, de estimular o bom gosto e repudiar a violência.

Por esse caminho passa, também, aumentarmos o apoio às TVs Cultura, na qual incluo a *TV Futura* e várias TVs à cabo. Não se pode obrigar ninguém a assisti-las, mas é uma questão ainda em aberto saber como a sociedade civil, e as suas milhares de organizações, tão ativas no Brasil, no

campo político ou no de defesa do meio ambiente, poderiam procurar valorizá-las e induzir que passassem, por elas, as informações mais importantes de suas atividades.

*A classificação indicativa propriamente dita*

Gostaria de repetir o que já foi dito pelo Ministério da Justiça no meu tempo, especialmente, pelo esforço de Margrit Dutra Schmidt e Ana Samico, não perdeu a atualidade.

A discussão sobre este tema está cada vez mais acirrada, pois os meios de comunicação assumem importância jamais verificada anteriormente. A informação instantânea não é mais uma hipótese, é real. As barreiras de língua, de tempo, de distância, diluem-se, trazendo a imagem do tempo real, em nossa casa, no trabalho, etc. Aquilo que o cinema revolucionou no início do século, a ponto de seguidas vezes ser acusado de perverter valores, nacionais, regionais e morais, parece brincadeira de criança diante do que estamos prontos para vivenciar nesse início de século. Então, ainda faz sentido discutir classificação indicativa para cinema e vídeo, quando sabemos que os bits não têm a mesma complacência dos átomos? Acho que sim.

Lembro-me do início da televisão no Brasil, quando muito se discutia que a televisão acabaria com o cinema, depois o vídeo e agora os bits. Não acabou, nem acaba. É mais ou menos como são os clássicos gregos: todo mundo cita, cópia, distorce, dilui, mas eles continuam vivos, operando na fantasia e imaginação das pessoas, servindo de fonte permanente de prazer e reflexão.

Apesar das contradições tecnológicas aparentes, a realidade de hoje, tanto nossa brasileira como – me arrisco a dizer – mundial dá nova e importante qualificação à questão da classificação indicativa. Divagações otimistas à parte, Poder Público, os produtores de arte, entretenimento, cultura e lazer e os cidadãos, ativos consumidores destes produtos temos cada vez maiores responsabilidades e um grande desafio. Criar um sistema onde possam se articular dois direitos fundamentais: o direito à escolha e o direito à informação. O lado bom é a diversidade e a possibilidade de termos quase ao alcance da mão tudo o que já foi e o que está sendo produzido em cinema e vídeo, O lado ruim é que a qualidade é inversamente proporcional à quantidade. Empresarialmente, produzir filmes nesta escala planetária é atrair imensos lucros, mas o risco é, neste caso, diretamente proporcional

aos atrativos. Portanto a tendência a nivelar por baixo, a fazer uso da crueldade, do pornô-erotismo mal disfarçado, da vulgarização dos sentimentos humanos, é uma realidade.

O que deve fazer o Poder Público? Impor normas que tentem domar a concorrência apelativa? O que devem fazer os produtores? Comportar-se como bons alunos de um colégio religioso? O que querem os consumidores? E o que os cidadãos, pais de família que, assustados e impotentes, querem, legitimamente, escolher produtos para seus filhos que os eduquem para um mundo menos violento, de respeito aos mais nobres sentimentos humanos, devem fazer?

Nestas perguntas está a chave para construirmos um sistema de parceria de responsabilidade sem intolerância, sem censura, mas também, sem omissão. As leis que temos nos permitem isso. Mas leis não bastam por si. Precisam ser cumpridas e principalmente divulgadas, já que a fiscalização de seu cumprimento cabe aos cidadãos, pais e mães.

Por isso, devemos pensar num novo sistema de classificação, cuja principal característica é delegar o poder de decisão aos pais. Que a classificação seja um elemento de informação para que os pais possam decidir de acordo com seus valores. Reflita-se sobre a sugestão de sistema de classificação que me lancei a desenhar:

#### *Sugestão – Sistema de Classificação*

★ I – ADMISSÃO NÃO RESTRITIVA

★ L: Livre – Todas as idades admitidas

OP: Orientação dos pais – Os pais são alertados que alguma coisa mostrada no filme pode não ser adequada para menores de 14 anos.

★ OP14: Orientação dos pais – Os pais são fortemente alertados de que alguma coisa no filme pode ser inconveniente para crianças menores de 14 anos.

#### II – ADMISSÃO RESTRITIVA

★ R: Restrito – As crianças e os adolescentes menores de 16 anos devem estar acompanhados dos pais ou responsáveis adultos.

★ A18: Não são admitidos menores de 18 anos.

Acreditamos que, em esforço conjunto, poderemos aferir os graus de tolerância média da sociedade brasileira a temas polêmicos como violência e sexualidade. Os instrumentos já existem, pesquisas, sondagens, cabe a nós, parceiros nesta empreitada, encontrarmos os recursos para executá-los.

Não podemos deixar de dizer para a sociedade que tem havido descaso, de todas as partes, em relação a questão da classificação indicativa e na exigência da melhoria da TV.

Enfim, os temas são ricos em possibilidades. Não me sinto desanimado ou frustrado. Sinto, apenas, que ainda não ganhamos a luta que, de certa forma, se cruza com os temas cruciais do Brasil de hoje: crescimento, desenvolvimento, melhoria educacional, inclusão, diminuição das desigualdades, revalorização de valores básicos, de cidadania, família, solidariedade, crença, enfim.

Nessa perspectiva ampla, é que devemos focar a melhoria de qualidade nas TVs e a classificação indicativa que decididamente não pode ser imposta pelas razões que arrolei, mas deve ser semeada no campo educacional.

Em tempo: todas as Portarias e Atos do Ministério da Justiça que se seguiram a Portaria nº 796, a partir de 2004, fizeram menção ao envio do caso ao Ministério Público, no caso de desobediência, como estava na minha Portaria. Isso foi um avanço. Só falta a questão da qualidade.

#### **4. Bibliografia**

**BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília: Senado Federal, 1988.

# O Cinema Brasileiro face à censura imposta pelo regime militar no Brasil – 1964/1988

Leonor Souza Pinto\*

*“Nosso esforço criador é imenso, mas a eficiência incrível, super desenvolvida, maravilhosa, racional que a censura faz para destruir tudo é maior ainda. Do serviço público ela é uma das raras coisas que funcionam neste país e, portanto, ou tomamos medidas sérias a respeito ou vamos acabar com vergonha de encararmos uns aos outros.”*  
(José Celso Martinez Corrêa, no programa da peça Roda viva, 1968)

*“Se tiver que viver novamente o que a gente viveu, prefiro morrer. Não quero mais viver o que vivi, de jeito nenhum!”*  
(Carlos Diegues, entrevista a autora, dezembro de 2000)

*“O 31 de Março insere-se, pois, na História pátria e é sob o prisma dos valores imutáveis de nossa Força e da dinâmica conjuntural que o entendemos. É memória, dignificado à época pelo incontestável apoio popular, e une-se, vigorosamente, aos demais acontecimentos vividos, para alicerçar, em cada brasileiro, a convicção perene de que preservar a democracia é dever nacional.”*  
(General de Exército Francisco de Albuquerque. Ordem do dia do Exército, 31 de março de 2006)

## 1. Introdução

Em 1955, Nelson Pereira dos Santos, bacharel em direito, então com 26 anos, reúne um grupo de amigos em torno de um projeto inovador: realizar um filme onde o povo brasileiro será o protagonista.

---

\* Professora da Universidade Federal Fluminense (UFF - 2003 / 2005) – Instituto de Arte e Comunicação Social – Departamento de Cinema e Vídeo. Produtora cultural e atriz.

Reunidos em sistema de cooperativa, sócios dos improváveis lucros do filme, o grupo assume o projeto e, em setembro de 1955, estréia *Rio, 40 graus*, marco na história do cinema brasileiro, inspiração para o movimento cinematográfico que, anos mais tarde, ganharia o mundo e faria nosso cinema entrar definitivamente para a história do cinema mundial – o Cinema Novo.

De *Rio, 40 graus* a 1º de abril de 1964, nosso cinema vive um momento de grande efervescência, talvez o maior de sua história.

Em 1961, Glauber Rocha, ainda estudante de direito em Salvador, roda *Barravento*, seu primeiro longa-metragem. Em 1962, o Centro Popular de Cultura da União Nacional dos Estudantes (CPC – UNE), produz o primeiro filme de uma associação de classe - *Cinco vezes favela*, composto de episódios dirigidos por estudantes universitários que, breve estariam na linha de frente do movimento Cinema Novo: Carlos Diegues, Leon Hirszman, Joaquim Pedro de Andrade e ainda Marcos Farias e Miguel Borges. Roberto Farias dirige *O assalto ao trem pagador*, seu primeiro longa independente. Criticado à época por Glauber Rocha, hoje é considerado um clássico de nossa cinematografia. Ruy Guerra filma *Os cafajestes*, inaugurando o nu feminino no cinema brasileiro, em plano-sequência de quase cinco minutos, que provoca a ira dos setores conservadores. Nelson Pereira de Santos realiza *Boca de Ouro*, adaptação de peça de Nelson Rodrigues. Em 1963, Nelson roda *Vidas secas*, Glauber prepara *Deus e o diabo na terra do sol* e Ruy Guerra termina *Os fuzis*. Surge, na prática, o Cinema Novo. O povo brasileiro assume nossas telas.

Até o golpe, a censura apenas classifica os filmes por faixa etária, e os cortes não existem, como mostra o processo de *Os cafajestes*<sup>1</sup> que, em detrimento da pressão popular, respaldada pela igreja católica, foi liberado à exibição para maiores de 18 anos, sem cortes. Ou ainda, o parecer sobre *O assalto ao trem pagador*, de junho de 1962, assinado pelo censor Antônio Fernando de Sylos, que sugere a liberação para maiores de 18 anos, argumentando: “O desenrolar da película se passa quase em sua totalidade numa favela. Se pensamos em tirar da favela a juventude, por que levar à favela à juventude? [...] Não obstante, o filme é de boa qualidade e livre para exportação”<sup>2</sup>. Atendendo a recurso de Herbert Richers, produtor do filme, a chefia do Serviço de Censura de Diversões Públicas o libera, no dia 26 do mesmo mês, para maiores de dez anos.

Vem o golpe, e com ele, a censura é reorganizada, com vistas a servir aos interesses políticos dos militares no poder. A censura praticada no

Brasil, de 1964 a 1988, não foi apenas repressão localizada, mas mecanismo essencial para a estruturação e a sustentação do regime militar. No mercado interno, usou de todos os artifícios para garantir a maior e a mais eficiente difusão da ideologia vigente, investindo na reorganização do departamento de censura, subordinando-o à Polícia Federal, regulamentando a carreira de censor federal, para a qual passa a ser exigido nível superior, e investindo na formação dos censores, com a promoção cursos internos.

A tão propagada limitação intelectual dos censores, seus atos pitorescos, motivo de chacota até hoje, os erros gramaticais que cometiam ou seus argumentos que podem parecer ridículos, lamentavelmente, nunca impediram a Censura de ser um dos mais competentes órgãos de repressão da ditadura e, seguramente, um dos pilares de sustentação do regime.

Sua ação no cinema brasileiro buscou moldar a produção aos projetos políticos do regime. O lema central era proibir, sempre que possível. Na impossibilidade de proibir, cortar. Se as duas opções falhassem, “colocar na geladeira”, significando engavetar o processo de requisição de censura sem, no entanto, admitir o feito. O processo permanecia “em análise”, sem que nenhum parecer fosse emitido. Assim, os produtores não tinham argumentos para sequer negociar com a censura. Esta atitude podia levar meses, até anos. Enquanto isso, o regime garantia que o filme não iria a público.

Paralelamente à repressão cultural no País, uma inteligente política de difusão da imagem “democrática” do Brasil no exterior é montada. Para isso, lançam mão da excelente produção cinematográfica brasileira. O mesmo cinema que, internamente, combatem ferozmente.

Primeiro criam o Instituto Nacional de Cinema (INC), em seguida a Empresa Brasileira de Filmes (Embrafilme), cujas funções incluíam a distribuição e, mais tarde, a co-produção. Era responsável também pelo envio de filmes a festivais e mostras internacionais <sup>3</sup>. Para o mercado externo, os filmes não sofriam cortes, nem interdições, sendo necessário apenas os carimbos de Boa Qualidade (BQ) e de Livre para Exportação concedidos até mesmo nos casos de filmes interditados em sua integralidade dentro do país, como acontece com *Terra em transe*, de Glauber Rocha <sup>4</sup>. A reestruturação pós-golpe pode ser identificada em quatro fases:

1. Na primeira fase – a chamada moralista, entre 1964 e 1966, seu foco de atuação continua centrado na preservação da “moral conservadora vigente”, protegendo assim, os interesses dos setores

da sociedade que apoiaram o golpe. A inovação fica por conta dos cortes, que passam a ser francamente utilizados. Interdições integrais ainda não ocorrem.

2. Entre 1967 e 1968, segunda fase, identificamos uma “militarização” gradual do comando nacional e estadual do órgão e o início de uma preocupação com o conteúdo político das obras, presente nos pareceres.
3. De 1969 a 1974, na terceira fase, a censura assume abertamente seu caráter político-ideológico de pilar de sustentação do regime. Este período, iniciado com a edição do Ato Institucional Número 5 (AI-5), é caracterizado pelo enfrentamento e pela repressão direta. No cinema, a resistência inaugura a fase da metáfora e da alegoria.
4. Na quarta fase, de 1975 a 1988, observa-se uma interessante mudança de foco que desmente a noção, comumente difundida e até hoje aceita, de que a censura termina com a instauração do processo de abertura. Sua atenção se volta para a proibição dos filmes brasileiros na televisão, onde se concentra o grande público, enquanto os libera para as salas de cinema.

## 2. A fase moralista (1964 / 1966)

Em 1º de abril de 1964, o prédio da UNE arde em chamas, destruindo também o moderno teatro do CPC, prestes a ser inaugurado. Com os escombros do teatro, morre o CPC, imediatamente posto na ilegalidade, assim como a UNE. *Cinco vezes favela* torna-se o único filme produzido pela entidade representante dos estudantes.

Apesar da truculência, fatores como uma relativa liberdade de imprensa, um Judiciário que funciona normalmente, mesmo que engessado por uma legislação autoritária; o Congresso que continua aberto, ainda que destituído de quase todo poder, levam a crer que o regime de exceção seria uma breve etapa.

Para a produção cinematográfica, a princípio, pouca coisa mudou. Em maio, um mês após o golpe, três filmes brasileiros participam do Festival de Cannes, de onde voltam consagrados<sup>5</sup>: *Vidas secas*, de Nelson Pereira dos Santos, recebe os prêmios *d’Art et d’Essay*, do Júri Internacional de Proprietários de Cinemas de Arte (OCIC); Melhor Filme para a Juventude, do

Júri de Estudantes Secundaristas e Universitários e o prêmio do *Office Catholique du Cinema*. Isso, sob os protestos da crítica, que exigia para o filme a Palma de Ouro, entregue a *Le Parapluis de Cherbourg*. A produção *Deus e o diabo na terra do sol*, de Glauber Rocha, apesar de não ser premiado, é transformado pela crítica e pela intelectualidade européia em símbolo do jovem cinema mundial e *Ganga zumba*, de Carlos Diegues, participa da Semana da Crítica. No Festival de Berlim, *Os fuzis*, de Ruy Guerra, recebe o Urso de Prata.

Nosso cinema ganha reconhecimento internacional e as diferenças de estilo só confirmam a riqueza e o vigor de nossa produção.

Enquanto isso, no Brasil, a censura reforça seu perfil moralista. Os cortes, inexistentes até aqui, tornam-se regra, concentrando-se em palavrões, cenas “picantes” e figurinos considerados ousados para os padrões morais vigentes. Esta prática se confirma por trechos extraídos de pareceres de censura sobre dois filmes bastante diversos; *Deus e o diabo na terra do sol* e *A falecida*, de Leon Hirszman.

O censor Manoel de Souza Leão, em parecer de 2 de julho de 1964, sobre *Deus e o diabo na terra do sol*, afirma <sup>6</sup>:

[...] *Deus e o diabo na terra do sol* pode ser classificado de ‘regular’, mergulhando no ról interminável das películas nacionais feitas para atrair bilheteria, levando às casas de espetáculos o público adepto de filmes do tipo ‘Cangaço-misticismo’. Em face da existência de algumas cenas de violência e ‘lesbianismo’, a película presta-se unicamente para exibição a público adulto, fixando-se a sua impropriedade para MENORES DE 18 ANOS, com o Boa Qualidade e Livre para Exportação.

Parecer de 23 de julho de 1965 sobre *A falecida*, primeiro longa-metragem de Leon Hirszman, marcando a estréia no cinema de Fernanda Montenegro, no papel-título, alega<sup>7</sup> que “a infidelidade da esposa, o cinismo do marido traído e a tentativa de conquista pelo ‘papa-defunto’ indica a impropriedade de 18 anos”. O censor, então, conclui: “Em vista do filme e o julgamento acima, o mesmo não deve receber ‘BQ’ e nem mesmo ser liberado para exportação porque irá depor quanto à indústria cinematográfica brasileira que já sofre das deficiências permanentes tanto técnica como artística” (assinatura ilegível).

O carimbo de Boa Qualidade era a autorização para a carreira internacional do filme. A negativa do carimbo, portanto, inviabilizava, não só as possibilidades de participações em festivais, como a carreira comercial no exterior, fonte de renda, à época, importante para cobrir os custos de produção. Para *A falecida*, a decisão só será revogada em outubro, ocasião em que todos os contratos de compra anteriormente acordados haviam perdido a validade, gerando um prejuízo definitivo a Leon Hirszman.

A negação do BQ foi manobra raramente usada, pois feria a política externa dos militares, de utilizar a excelência e o prestígio de nossa cinematografia para promover, no exterior, a imagem de país “democrático”. Exceções existiram, como no caso de *Pra frente, Brasil*, de Roberto Farias, confiscado pela Polícia Federal em Cannes, em março de 1982.

### 3. Preocupação com a distribuição

Paralela à criação, produtores e cineastas engajam-se na discussão sobre formas de garantir o retorno financeiro dos filmes, através de sua eficaz distribuição. Destas discussões, surge, em 1965, a Distribuição e Produção de Filmes Brasileiros (DiFilm), empresa independente e privada, com 11 sócios, entre eles: Luiz Carlos Barreto, Riva Faria, Roberto Farias, Glauber Rocha, Nelson Pereira dos Santos, Leon Hirszman, Roberto Santos, Carlos Diegues, Joaquim Pedro de Andrade e Paulo Cesar Saraceni. A DiFilm entra agressivamente no mercado de distribuição, em direta competição com distribuidores multinacionais. Na definição de Glauber Rocha, além do cinema de autor, surgia a “indústria de autor”. Seus filmes estreavam no grande circuito e percorriam o País inteiro. Os sócios trabalhavam em conjunto por cada filme. Em três anos de atuação a DiFilm já é uma das três maiores distribuidoras no mercado nacional. Ainda hoje, seus filmes figuram nas listas das maiores receitas de todos os tempos.

Em contrapartida, em 18 de novembro de 1966, os militares criam por decreto o Instituto Nacional de Cinema (INC). Subordinado ao Ministério da Educação e Cultura, tinha como funções, regulamentar a produção, distribuição e exibição de filmes brasileiros, estabelecer o preço dos ingressos, financiar e premiar em festivais nacionais, decidir sobre a participação em festivais estrangeiros, fiscalizar a obediência às leis em todo o território nacional, inclusive às decisões censórias e regular a importação de filmes.

A experiência de Joaquim Pedro de Andrade, com relação ao envio de *Macunaíma* aos festivais de Veneza e de Mar del Plata<sup>8</sup>, desvenda os verdadeiros objetivos do INC. Convidado a participar do festival de Veneza, Joaquim Pedro envia uma cópia do filme ao Instituto, em cumprimento à burocracia necessária para obter autorização e apoio para o envio. Os críticos do INC não gostam do filme, e seu secretário-executivo, Moniz Vianna, declara que jamais enviaria o filme para representar o Brasil. O filme vai por insistência da organização do festival. Em revanche, o INC nega a Joaquim Pedro as passagens para os festivais, e o ameaça de desmenti-lo caso declare o fato à imprensa. Após ganhar o Condor de Ouro em Mar del Plata, Joaquim Pedro declara ao *Jornal do Brasil* que o INC tomou todo o cuidado de não convidá-lo, pois “se eu estivesse lá, o presidente do Instituto não poderia declarar que não existe censura no Brasil e que meu filme foi exibido sem cortes, porque eu o desmentiria”<sup>9</sup>.

#### 4. A Militarização dos órgãos de censura (1967 / 1968)

A partir de 1967, com o crescimento da resistência civil ao golpe de estado, a censura muda seu perfil. Questões de ordem política surgem nos processos. Termos como “subversão”, “ditadura”, “governo popular”, “revolução” passam a figurar nas análises dos censores.

Nesta fase nota-se uma gradual militarização da censura, que será sacramentada a partir do AI-5. Seus quadros funcionais são reorganizados e o controle transferido a militares de alta patente -generais, coronéis. Ao final de 1968, toda a chefia é militar. Ao moralismo, é acrescentado um foco político. A ditadura é “a verdadeira democracia”, qualquer discordância simboliza “atentado à segurança nacional”. A interdição de filmes se instala. A censura, mais uma vez, reflete os projetos da ditadura no plano político.

Em fevereiro de 1967, uma reforma administrativa transforma o Ministério da Justiça e Assuntos Internos em Ministério da Justiça e o Departamento Federal de Segurança Pública em Departamento da Polícia Federal, ao qual fica subordinado o Serviço de Censura de Diversões Públicas (SCDP).

Em 1967, *Terra em transe*, de Glauber Rocha, inaugura no cinema a estética tropicalista. Um marco no cinema brasileiro. E, no entanto, nas

palavras de Carlos Diegues, foi "o filme mais atacado, repudiado, odiado, de toda a história do movimento. [...] O Cinema Novo não era mais o delfim cultural do país, mas um incômodo adolescente cheio de caprichos" <sup>10</sup>.

Figura 1

1964/65

- TERRA EM TRANSE -

PERSONALIDADE DO CENÁRIO: GLAUBER ROCHA

O filme procura transmitir um mensagem indistintamente de todos os pontos de vista, sendo sempre sempre de linhas afins, procura transmitir uma mensagem marxista, inclusive lamentando que a povo seja miserável e sua situação - a primeira coisa que a consciência de sua força - sua consciência se espelha e poder,

O autor, contudo, perde-se muitas vezes, interrompendo a sequência de ideias e fatos da película, principalmente confundindo distorções por - em administração pública com ideias filosóficas.

Para o regime vigente - cuja preservação tem evolução de desenvolvimento que o constrói (LPI. 41 do Decreto 50.483) - o filme pode ser dividido em dois regimes distintos: o filosófico e o que contém as ideias de administração.

ESTRUTURA DO FILME: FUNDAMENTAIS, PODERES VERIFICADOS:

1- Estrutura do filme filosófico:

O filme trabalha a ideologia marxista, o mesmo chamado populismo, primitivo e moderno. Essa mesma população que vive levando a povo a miséria no desemprego e a falta de ideias que demonstram a Região e sua situação a demonstrar; Essa mesma população, de propagação ideológica, organizada, evolucionária, que leva esta ideia à evolução de 31 de março de 1964. O filme, nessa Região, mostra antigamente - ou por aí - a que era a ideia antes de 31 de março: prometia-se muito ao povo e depois a situação. Depois disso tudo ocorreu exatamente a contrário: não se fez mais nenhuma administração ao povo, mas sim, a situação, assim que era normal.

É o MOVIMENTO de evolução que que existe inicialmente vivendo naturalmente, desenvolvendo do período. É o que faz? Procura retirar a ideia da situação. No período funciona, a situação, a situação, transformando a região, permitindo um crescimento "por aqui" assim que a dos Estados Unidos, em ocupar a região sempre vem - a primeira paragem - de América, África e Ásia, para conquistar efetivamente a região de 31 de março que a situação

Em parecer de abril de 1967, o censor Manoel Felipe de Souza Leão, analisa *Terra em Transe*, e afirma<sup>11</sup>:

Captamos em seu contexto frases, cenas e situações com propaganda subliminar. Mensagens negativas e contrárias aos interesses da segurança nacional. Aspectos de miséria e de luta entre classes, além de uma bacanal e de cenas carnavalescas e de amor são outros pontos inseridos no roteiro – com a finalidade única de enriquecê-lo e torná-lo suscetível ao grande público ávido de novidades na tela. Alguns diálogos chegam a ser agressivos, com insinuações contra a verdadeira e autêntica democracia. Outros fazem apologia à luta entre ricos e pobres. Várias mensagens têm origem nos conhecidos chavões de propaganda subversiva. A figura de um padre é colocada em situação comprometedor e até certo ponto ridícula.

E, ainda, conclui:

Consideramos o filme portador de mensagens contrárias aos interesses do País, motivo pelo qual deixamos de liberá-lo, aconselhando seja o mesmo examinado por elementos do Conselho de Segurança Nacional e pela Doute Chefia do SCDP [Serviço de Censura de Diversões Públicas] e Direção-Geral do DFSP [Departamento Federal de Segurança Pública].

Com base neste parecer, *Terra em transe* é proibido em todo o território nacional, em 19 de abril de 1967, com ordem de recolhimento das nove cópias existentes.

Documento de 10 de outubro de 1969, ao diretor da Polícia Federal, classificado confidencial<sup>12</sup>, sobre o filme *El Justicero*, de Nelson Pereira dos Santos, relata a decisão da censura em abril de 1967:

A obra foi examinada pelo SCDP, em setembro de 1967 através de um grupo de censores que, em circunstanciados relatórios, indicaram a presença, no contexto, de cenas e frases de baixo calão misturadas a conhecidos 'chavões' de propaganda subversiva. Em 25 do mesmo mês e ano, o então chefe do SCDP determinou a liberação do filme [...] fixando a impropriedade para menores de dezoito anos e cortes de algumas palavras de baixo calão e de propaganda anti-revolucionária.

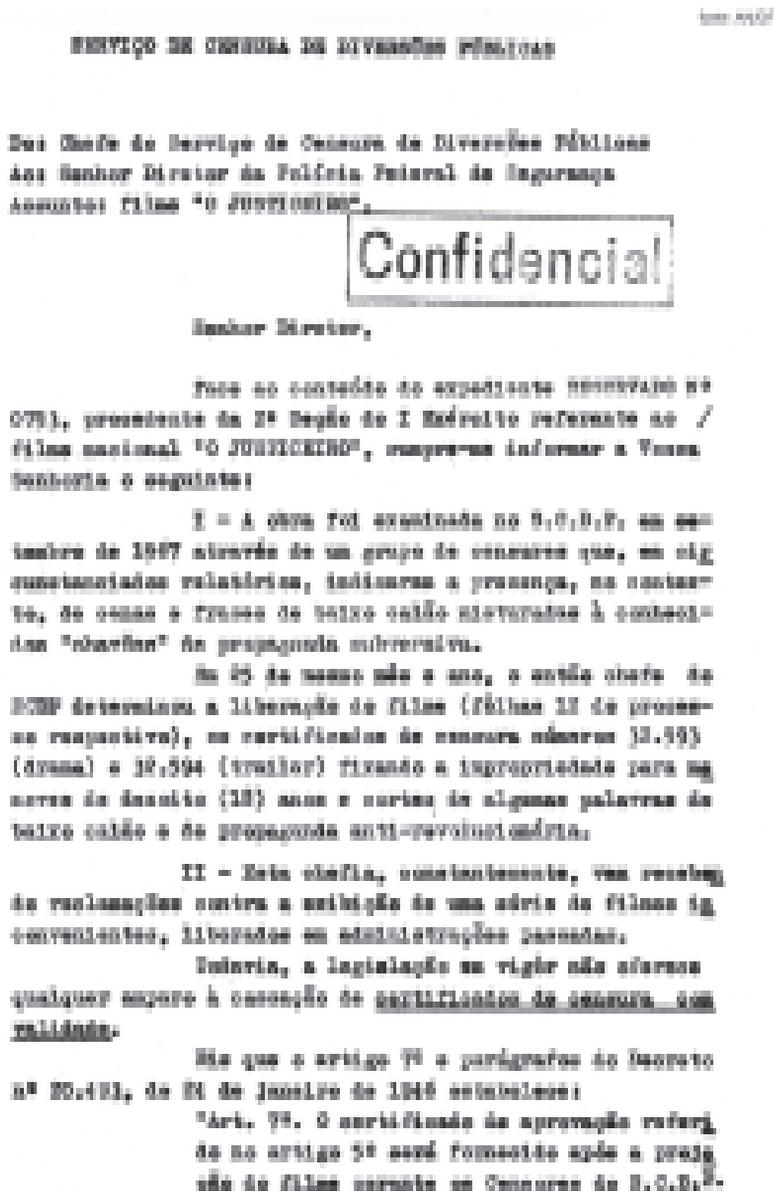
Em 1º de fevereiro de 1968, o censor Coriolano Fagundes, analisa *Os Fuzis*, de Ruy Guerra, considerado por ele um documentário sobre um tempo "longínquo", quando o País encontrava-se "abandonado e sem solução"<sup>13</sup>:

A história se situa no Nordeste brasileiro, em época pré-revolucionária (1963), ocasião em que as populações daquela região passavam por sérios problemas sociais em consequência de ensaios de reforma agrária mal orientada e de seca.

E mais à frente, o censor argumenta:

O tema é adulto, para público maduro. A gravidade dos problemas abordados – suscetíveis de má-interpretação – e algumas tomadas carregadas de violência, em primeiro plano, desaconselham a exibição do filme para menores.

Figura 2



§ 1º - O certificado de aprovação autoriza a exibição do filme em todo o Território Nacional, independentemente de qualquer outra norma em vigor, ressalvada a norma local que não anule o efeito de sua validade.

continua

Em 21 de novembro de 1968, 21 dias antes da edição do AI-5, entra em vigor<sup>14</sup> a Lei nº 5.536, criando o cargo de Técnico de Censura, que exigia curso superior em Ciências Sociais, Direito, Filosofia, Jornalismo, Pedagogia ou Sociologia. Esta lei também cria o Conselho Superior de Censura (CSC), última instância de recursos contra as decisões do Diretor da Censura Federal. O Conselho era composto por 15 membros, sendo oito representantes de órgãos do governo e sete, portanto a minoria, representantes de entidades civis. Mais uma vez a censura se reorganiza para melhor executar a tarefa de fortalecimento do regime, que, neste momento incluíram a criação de condições para o fechamento político que se daria em 13 de dezembro de 1968.

Em 06 de dezembro de 1968, sete dias antes da edição do AI-5, o parecer sobre *Jardim de guerra*, de Neville D’Almeida, afirma<sup>15</sup>: “A película é inteiramente contra as instituições de nosso país, com chamamento à ‘revolução sangrenta’ em nosso país, que segundo afirmam em algumas cenas está prestes a eclodir”. E conclui: “O mesmo contraria todas as Leis de Segurança e o próprio Código penal (que ainda não foi modificado, pelo menos legalmente). Filme interditado.”

Em 13 de dezembro de 1968 entra em vigor o AI-5. Diferentemente dos quatro atos anteriores, este tinha duração indeterminada.

## **5. Censura político-ideológica (1967 / 1968 )**

Se os eventos de 1964 colocaram fim à esperança de construção de uma sociedade mais justa e igualitária, os acontecimentos de 1968 certamente, pôs fim à inocência. Sustentada na censura prévia a todos os meios de comunicação.

No dia seguinte à edição do ato, o *Jornal do Brasil* inaugura o estilo dos novos tempos em sua previsão meteorológica diária: “Tempo negro.

Temperatura sufocante. O ar está irrespirável. O país está varrido por fortes ventos. Max.38° em Brasília. Mín. 5° nas Laranjeiras”<sup>16</sup>.

Neste período, a censura reina déspota absoluta e seu foco passa a ser francamente político-ideológico, como se evidencia a partir de extratos dos pareceres sobre *Os herdeiros*, de Carlos Diegues<sup>17</sup>, de 30 de julho de 1969: “Julgamos não oportuna a liberação nesta fase nacional [...] Mensagem absolutamente negativa, pois concita o povo à rebeldia, enaltece o Estado Novo (em parte) e figuras representativas passadas e atuais”. O parecer apresenta conclusão atrelada à preocupação quanto à imagem “democrática” do Brasil no exterior. “[...] Não julgo aconselhável sua liberação, mormente sabendo que o filme irá representar o Brasil em festival no exterior, ocasião em que poderão ser incluídas outras partes não exibidas a este SCDP e mostrar uma irrealdade sobre a atualidade brasileira”.

## 6. Profissionalização dos censores

A censura se profissionaliza, investindo na formação dos censores. O primeiro curso de formação de censores de que se tem registro<sup>18</sup> comprovado data de março de 1972, intitulado Curso de Mensagens Justapostas nos Filmes (de teor subversivo), ministrado por Waldemar de Souza, diretor da Editora Abril. O curso contou com 23 censores de nível superior, selecionados pelo general Nilo Canepa da Silva e por Rogério Nunes, diretor da Divisão de Censura.

Em conferência sobre o mesmo tema, realizada no Auditório da Escola Nacional de Informações, em Brasília, em junho de 1973, o professor explica a estrutura do curso, composto de:

Cinco aulas práticas, ao fim das quais, foi projetado o filme *Cabezas Cortadas*, de Glauber Rocha, realizado na Espanha, apresentando 70% de ‘mensagens justapostas (de teor subversivo)’ identificadas em quase sua totalidade pelos 23 censores que estiveram presentes ao curso.

Curso este, em que o professor afirma ter tido a “oportunidade de expor o resultado de seus 15 anos de assessoria psico-pedagógica e a especialização a respeito de mensagens subversivas em filmes”.

A formação de censores continuou sendo incentivada, como comprova o currículo do XII Curso de Formação Profissional de Censor Federal,

datado de julho de 1985, assinado pelo diretor da Academia Nacional de Polícia, Décio dos Santos Vives. Com carga horária total de 776 horas, o curso compreendia estudos de “formas de discurso, funções da narrativa e lógica das ações; publicidade, propaganda, efeitos da comunicação social; processo de formação cultural brasileira e dos fatos sociais, políticos, econômicos, religiosos e culturais da atualidade; conhecimento das leis do raciocínio lógico e coerente, com vistas à apreensão do objeto de análise censória”, além de legislação, armamento e tiro e adestramento físico.

Na análise da produção cultural, a preocupação agora é com a “ditadura comunista”. O tom dos documentos muda de forma drástica. A guerra entre censura e cinema é declarada. Protegida pela censura à imprensa, a guerra se trava no total desconhecimento da sociedade civil. E assim será por dez anos.

Empenhados em reforçar as boas intenções do regime, os militares inauguram um período de campanhas ufanistas. Época do “Brasil Grande”. Surgem slogans como “Ninguém segura este país”, “Brasil, ame-o ou deixe-o”, onde “amar” era sinônimo de aceitação do arbítrio institucionalizado e “deixe-o”, justificativa para as prisões e o exílio - forçado ou voluntário - a que centenas de pessoas foram submetidas. A dupla Dom e Ravel explodia em rádios e programas de televisão com o refrão: “Eu te amo, meu Brasil, eu te amo; ninguém segura a juventude do Brasil”. Nas escolas, as crianças cantavam “Este é um país que vai pra frente (...)”. O hino da Copa de 1970 brandia “Noventa milhões em ação, pra frente Brasil do meu coração”.

Dentro do mesmo espírito, em 12 de setembro de 1969, os militares decretam a criação da Embrafilme, subordinada ao Ministério da Educação e Cultura. Inicialmente com a função de distribuir os filmes brasileiros no estrangeiro, realizar festivais, no esforço de difusão do cinema brasileiro para construir a boa imagem do País no estrangeiro, a empresa termina incluindo em suas prerrogativas o co-financiamento do cinema, substituindo o INC.

A aparente contradição de um governo que, por um lado censura o cinema, por outro o produz, é facilmente esclarecida se pensarmos na estratégia de política externa montada pelos militares, onde, nosso cinema, detentor de reconhecimento e prestígio internacional, principalmente europeu, serviria - acreditavam os militares - para conferir ao Brasil no exterior, uma fachada de normalidade institucional, lembrando que as decisões de censura eram válidas apenas para o território nacional e que, para o exterior era necessário tão somente o carimbo Boa Qualidade, acompanhado do Livre

para Exportação. Certificados especiais para participação em festivais eram expedidos sem problemas e sem cortes, mesmo para filmes já interditados para o mercado interno.

Com o espaço para a resistência aberta estreitando-se a cada dia mais, produtores e diretores descobrem novas formas. Uma nova prioridade se anuncia: evitar a todo custo a interdição total. Neste esforço de driblar a censura e manter a produção, o discurso direto é substituído pela metáfora e por alegorias, presentes em *Azyllo muito louco* (1971) e *Como era gostoso o meu francês* (1972), de Nelson Pereira. Filmam adaptações de clássicos da literatura, como *São Bernardo* (1972), de Leon Hirszman e *Dona Flor e seus dois maridos* (1976), de Bruno Barreto. Fazem releituras de personagens históricos, como em *Os Inconfidentes* (1972), de Joaquim Pedro de Andrade.

Graças a esta coragem, nosso cinema continua existindo. No esforço penoso de negociar com a censura cortes e liberações dos filmes, Brasília passa a ser rota obrigatória. Para salvaguardar ao máximo o conteúdo das obras e desviar a atenção dos censores de cenas importantes para o filme, uma das estratégias era a do “boi-de-piranha”, isto é, rodar e montar cenas “atraentes” às tesouras, mas com pouca ou nenhuma importância no roteiro. Estas eram as cenas “oferecidas” aos censores na negociação dos cortes. Muitas vezes funcionou.

Se por um lado, a repressão afeta diretamente o estilo, por outro, não consegue destruir a capacidade de resistência deste cinema, que combate sistematicamente. São deste período obras-primas de nossa cinematografia: *Macunaíma* (1969), de Joaquim Pedro de Andrade, tradução máxima do antropofagismo modernista no cinema; *Brasil, ano 2000*, que estréia em 1970, de Walter Lima Junior; filmes representantes do movimento denominado Cinema Marginal<sup>19</sup>, onde a tortura, o terror, a paranóia são retratados através de imagens chocantes, da deformidade física, do kitsch, das drogas, da decadência burguesa, do sexo em suas formas mais degradantes. *Jardim de guerra* (estréia em 1970), de Neville d’Almeida; *O Bandido da luz vermelha* (estréia em 1969), de Rogério Sganzerla; *Matou a família e foi ao cinema* (1970), de Julio Bressane, são representantes dessa corrente cinematográfica.

Fato de grande importância é que, diferentemente do teatro, onde tanto o texto quanto a montagem sofriam censura, no cinema, nem roteiros, nem negativos eram submetidos à censura, que era feita diretamente nas

---

cópias montadas e prontas para exibição. Este procedimento garantiu a preservação das matrizes, e, graças a isso, hoje, todos os filmes podem ser vistos em sua íntegra, em qualquer cópia feita a partir de 1988.

## 7. A distensão (1975 / 1988)

Em 1955, *Rio 40 graus*, inspirado no neo-realismo italiano, inaugura uma estética contra a qual o governo militar investiria pesadamente, obrigando cineastas e produtores a desvios como mudanças de estilo, tornando seus filmes muitas vezes por herméticos. Esta repressão causa, nas palavras de Carlos Diegues, uma espécie de autodestruição que se traduziu, no período mais duro, em linguagem de louca abstração<sup>20</sup>.

A partir de 1975, o cinema brasileiro, gradativamente, abandona a metáfora a que se viu obrigado, e inicia uma reaproximação com o grande público. É a fase do povo nas telas e nas salas <sup>21</sup>. São desse período *Xica da Silva* (1975), *Chuvas de verão* (1978) e *Bye, bye, Brasil* (1978), de Carlos Diegues, *Aleluia, Gretchen* (1976), de Sylvio Back; *Se segura, malandro* (1978), de Hugo Carvana, *O casamento* (1975), e *Tudo bem* (1978), de Arnaldo Jabor, *Dona Flor e seus dois maridos* (1976), de Bruno Barreto, *Lúcio Flávio, o passageiro da agonia* (1977) e *Pixote, a lei do mais fraco* (1980), de Hector Babenco, *Tenda dos milagres* (1977) e *Memórias do cárcere* (1984), de Nelson Pereira dos Santos, *A Dama do loteação* (1975), de Neville D'Almeida, *Pra frente, Brasil* (1982), de Roberto Farias.

No entanto, o maior equívoco de avaliação deste período é a de que a censura termina com a “abertura”. Na contramão dos ares de liberdade ditados pela abertura política, e diferentemente do que se costuma inferir, a censura, mantida para os espetáculos de diversões públicas, inclusive para o cinema, apenas muda seu foco, mas continua atuante.

Para as salas de cinema, libera os filmes com uma política de cortes mais moderada, enquanto para a televisão, onde agora se concentra o grande público, a censura, competente e atenta, investe pesadamente nas proibições. Quando não consegue proibi-los, são destruídos por cortes que os tornam, muitas vezes, incompreensíveis, e liberados somente para horários tardios<sup>22</sup>.

*Pixote* (1980), de Hector Babenco, liberado para o cinema no ano de sua produção, só será liberado para a televisão cinco anos mais tarde, em 1985, com 38 cortes, e ainda assim, para após as 23h. *Macunaíma*, de

Joaquim Pedro de Andrade, filmado e exibido com cortes no cinema em 1969, só é liberado para TV em versão integral com classificação livre, para após as 22h, em 29 de julho de 1985, dezesseis anos após sua estréia nos cinemas. *O Assalto ao trem pagador*, de Roberto Farias, liberado para o cinema em 1962, para maiores de dez anos, só será liberado para a televisão em 1976, para após as 21h, “impróprio para menores de 14 anos”. E, em parecer emitido em março de 1986, a liberação acordada para TV a maiores de dez anos é questionada por três censores que afirmam: “Considerando que a película já foi exibida no circuito cinematográfico para maiores de dez anos, sugerimos que se mantenha esta classificação, embora o conteúdo, a nosso ver, seja pernicioso a essa faixa etária”.

Neste período, a resistência através de recursos ao Conselho Superior de Censura se faz mais intensamente. A negação de liberação pelo CSC significava o fim das possibilidades de exibição do filme. Por esta razão, os produtores passam a recorrer ao Conselho com maior frequência a partir de 1978, quando a revogação do AI-5 acaba com a censura prévia à imprensa. Agora livre da censura, torna-se forte aliada de produtores e cineastas na batalha pela liberação de seus filmes, denunciando todas as manobras da censura, tornando assim seu trabalho mais difícil, em tempos de “abertura”.

Para escapar da vigilância da imprensa, a censura passa a aplicar uma nova estratégia. Os requerimentos de certificado de censura de filmes considerados “inadequados” são “colocados na geladeira”. Inquirida pelos produtores, protege-se, afirmando que “o processo está em fase de julgamento”, sem que nada efetivamente esteja sendo feito.

Desta forma, conseguem adiar a liberação de filmes, na espera de momentos “menos arriscados”. Este procedimento incide sobre *Pra frente, Brasil*, de Roberto Farias. Liberado para apresentação no Festival de Gramado, acaba confiscado durante o festival por agentes da Polícia Federal, pois, entre a expedição do certificado para exibição no festival e a noite de sua apresentação, o filme é assistido em Brasília, em análise para liberação pública. Ao assistir o filme, o cioso censor, preocupado com as conseqüências da liberação do filme em ano de eleição e copa do mundo, notifica os generais sobre o teor do mesmo. Estes, enfurecidos, expedem imediatamente mandado de busca e apreensão, trazem a cópia de Gramado para Brasília e o filme amarga oito meses “na geladeira”, só sendo liberado para exibição em território nacional após as eleições e a copa do mundo daquele ano, em dezembro de 1982, sem cortes.

## 8. O fim da censura institucionalizada

Estes procedimentos só se extinguirão com o fim da censura, estabelecido pela Constituição Federal de 1988. A Divisão de Censura Federal é substituída pelo Departamento de Classificação Indicativa, que passa a recomendar horário e limite de idade para a programação na televisão e limite de idade para as salas de cinema.

Legalmente, é o fim da censura que sustentou o regime militar no poder por exatos 24 anos, seis meses e quatro dias. A partir deste momento, a censura ao cinema passa a ser determinada pelo mercado, já invadido pelo cinema de consumo, majoritariamente norte-americano. Além disso, assistimos ao afastamento do público brasileiro de seu próprio cinema, após duas décadas de perseguições, a extinção da Embrafilme, em 1990, e a extraordinária diminuição das salas de cinema<sup>23</sup>.

Esta concorrência desleal com o cinema estrangeiro, a ausência de políticas públicas de apoio ao desenvolvimento de nossa indústria cinematográfica, de construção de salas de cinema, de distribuição, lega nossa produção à própria sorte, totalmente dependente do apoio de empresas que, através de leis de incentivo fiscal, que podem aplicar quatro por cento dos impostos devidos em patrocínios culturais, e, evidentemente, têm o direito de escolher o que querem patrocinar, determinado, assim, os rumos da produção.

Mesmo a tão propagada retomada do cinema brasileiro deixou à margem os maiores mestres da cinematografia brasileira, como se nada houvesse existido até aqui, num recorrente e perigoso movimento de descoberta incessante da roda.

Apenas como exemplo, nos últimos 16 anos, Nelson Pereira dos Santos e Carlos Diegues rodaram quatro filmes cada um, Neville D’Almeida fez dois, Roberto Farias nada rodou.

## 9. Conclusão

No Festival de Cannes de 1964, Georges Sadoul, crítico de cinema francês e membro da Resistência Francesa durante a ocupação nazista da França na Segunda Guerra Mundial, ciente do golpe militar que acabara de ocorrer no Brasil, e da recusa de Roberto Farias em aceitar convite para permanecer trabalhando como diretor na Europa, após sua decisão de retornar ao Brasil dizendo-lhe: “Façam seus filmes, como for possível. Não

parem. Porque um dia isso vai passar, e nesse dia, seus filmes estarão lá para contar essa história”<sup>24</sup>.

Seu conselho foi seguido. A luta de cineastas e produtores contra a censura, durante quase três décadas, sua coragem de buscar todas as formas possíveis para continuar produzindo a coragem e de aceitar negociar com o inimigo, entendendo nisso resistência, nunca entreguismo ou cooptação, nos legou uma generosa herança cultural, da qual não podemos prescindir.

No entanto, certas formas de resistência, necessárias e mesmo imprescindíveis em certos momentos, tiveram como efeitos colaterais, o afastamento do grande público de nosso melhor cinema, tornado muitas vezes incompreensível, ora pelos cortes impostos, ora pela opção da linguagem possível, o que ajudou a cultivar a idéia, que ainda hoje persiste, de que “cinema brasileiro é ruim”.

A censura militar nos legou uma herança perversa que levaremos muitos anos para dismantelar. E para isso, é preciso assumir com seriedade a destruição cultural que provocou e cujos efeitos até hoje se fazem sentir, alimentados de forma importante pela desinformação das novas gerações.

Quando, muitas vezes, justamente, cidadãos brasileiros, revoltados pela exposição de seus filhos a emissões que consideram desapropriadas, e, na ânsia de protegê-los, invocam os “tempos da censura, onde isso não acontecia”, não percebem, porque não lhes são garantidas as condições para as perdas que os anos de censura nos legou.

Por isso, também é urgente repensar o conceito de “guardar”. O poeta Antonio Cícero sugere que:

Guardar uma coisa não é escondê-la ou trancá-la. Em cofre não se guarda coisa alguma. Em cofre perde-se a coisa à vista. Guardar uma coisa é olhá-la, fitá-la, mirá-la por admirá-la, isto é, iluminá-la ou ser por ela iluminado. Guardar uma coisa é vigiá-la, isto é, fazer vigília por ela, isto é, velar por ela, isto é, estar acordado por ela, isto é, estar por ela ou ser por ela. (...) Por isso se escreve, por isso se diz, por isso se publica, por isso se declara e declama um poema: Para guardá-lo. (CÍCERO. 1997, p. 11)<sup>25</sup> CÍCERO, Antonio.

Esta é a filosofia inspiradora do projeto *Memória da Censura no Cinema Brasileiro*, que patrocinado exclusivamente pela Petrobras, trabalha com o objetivo de tratar digitalmente e disponibilizar gratuitamente ao público os processos de censura do período militar, relativos aos filmes brasileiros. A preservação deste acervo e sua efetiva disponibilização ao público colabora para a construção de nossa História, afirma nossa identidade enquanto povo,

garante a transparência das provas documentais, permite a reflexão, o direito ao questionamento, e, em última instância, o justo exercício da cidadania.

Porque censura nada tem nada a ver com classificação indicativa. Censura não tem nada a ver com controle de horários na definição da programação. Tem a ver com proibição das liberdades individuais, com a negação do direito à livre expressão, com manipulação de informação, de vidas, caminhos e de sonhos.

Onde censura foi autoritarismo, classificação indicativa, desde que rigorosamente baseada na defesa do direito constitucional à liberdade de expressão e no dever de proteção à criança e ao adolescente, se fará Democracia. Onde antes imposição, hoje direito de escolha. Onde antes opressão, hoje respeito. Onde antes sórdida manipulação, hoje livre exercício da cidadania. Onde antes muro, para sempre caminho

## 10. Notas

<sup>1</sup> Documentos disponíveis em: Recordar Produções Artísticas. In: **Memória da Censura no Cinema Brasileiro - 1964/1988**. Rio de Janeiro. Disponível em: <<http://www.memoriacinebr.com.br>>. Acesso em: 20 mar. 2006.

<sup>2</sup> Ibid.

<sup>3</sup> RODRIGUES, Carlos; MONTEIRO, Vicente Alencar; GARCIA, Wilson de Queirós (Org.). **Censura Federal: Leis, decretos - leis, decretos, regulamentos**. Brasília: C.R. Editora, 1970. 424 p.

<sup>4</sup> In\_\_ <<http://www.memoriacinebr.com.br>>

<sup>5</sup> DIEGUES, Carlos. **Cinema Brasileiro: Idéias e imagens**. Porto Alegre: Edit. da Universidade /UFRGS, 1988. 109 p.

<sup>6</sup> In\_\_ <<http://www.memoriacinebr.com.br>>

<sup>7</sup> Ibid.

<sup>8</sup> MAYRINK, Geraldo. Comemo-nos uns aos outros. **Revista Veja**, São Paulo, 25 mar. 1970. In \_\_ <<http://www.memoriacinebr.com.br>>.

<sup>9</sup> VENCEDOR de Mar del Plata condena a censura. **Jornal do Brasil**. Rio de Janeiro. 17 mar. 1970. In: <<http://www.memoriacinebr.com.br>>.

<sup>10</sup> DIEGUES, Carlos. Op. Cit., p. 21.

<sup>11</sup> In\_\_ <<http://www.memoriacinebr.com.br>>.

<sup>12</sup> Ibid.

<sup>13</sup> Ibid.

<sup>14</sup> RODRIGUES, Carlos; (Org.). Op. Cit..

<sup>15</sup> In\_\_ <<http://www.memoriacinebr.com.br>>.

<sup>16</sup> PREVISÃO meteorológica. **Jornal do Brasil**. Rio de Janeiro, 14 dez. 1968.

<sup>17</sup> In\_\_ <<http://www.memoriacinebr.com.br>>.

<sup>18</sup> As informações sobre o assunto foram recolhidas da documentação do acervo da censura, depositados na Coordenadoria do Arquivo Nacional do Distrito Federal.

<sup>19</sup> RAMOS, Fernão. **Cinema Marginal (1968/1973)**: A representação em seu limite. São Paulo: Ed. Brasiliense/Embrafilme/Ministério da Cultura, 1987. 156 p.

<sup>20</sup> DIEGUES, Carlos. In: VARTUCK, P. Uma virada do Cinema Novo no expressivo. **O Estado de São Paulo**, São Paulo, 9 set. 1976.

<sup>21</sup> Ibid.

<sup>22</sup> In\_\_ <<http://www.memoriacinebr.com.br>>.

<sup>23</sup> Segundo Roberto Farias, nos anos 1970 eram 3.500 salas, com capacidade média de 600 lugares. Hoje se resumem a 2 mil, com capacidade média de 250 lugares. O mercado brasileiro, que, em números médios, nos anos 1970 contava com 2,100 milhões de lugares, hoje se resume a 550 mil. Uma diminuição da ordem de 1,550 milhão de lugares. Depoimento de Roberto Farias à autora, março de 2006.

<sup>24</sup> Entrevista de Roberto Farias à autora, dezembro de 2000.

<sup>25</sup> CÍCERO, Antonio. **Guardar: poemas escolhidos**. Rio de Janeiro: Record, 1997. p. 11.

# O discurso/escudo da liberdade de expressão dos “donos” da mídia

*Edgard Rebouças\**

## 1. Introdução

Em todas as sociedades democráticas o debate em torno do estabelecimento (ou não) de políticas públicas para o setor de comunicações está ligado a interesses e pressões de quatro grandes atores sociais: o Estado, o empresariado da mídia, a sociedade civil organizada e os intelectuais/especialistas. Neste texto, um integrante do quarto grupo vai tentar mostrar como o segundo atua historicamente contra o primeiro e ignora completamente o terceiro quando o tema é regulação/regulamentação.

Nos debates e ações em torno das políticas de comunicações, o modelo que se convencionou chamar de primeiro, segundo e terceiro setores não segue, necessariamente, a lógica formal de Estado, classe econômica e sociedade civil. O grupo que mais se destaca no quadro é o vinculado aos interesses privados – empresas de comunicações, agências de publicidade e anunciantes – os auto-intitulados “donos” da mídia. Eles são mais bem organizados, constantes e intensos na defesa de seus interesses do que o Estado na defesa dos interesses públicos.

A postura assumida pelos empresários de comunicação quanto à não interferência do Estado ou da sociedade civil em “seus” negócios vai além da tradição liberal fundada por Adam Smith. Os “donos” da mídia se apresentam como guardiões de um dos princípios fundamentais do cidadão, que é a liberdade de expressão. Tudo começou nos Estados Unidos com a interpretação tendenciosa da Primeira Emenda da Constituição Americana, de 1787:

---

\* Doutor em Comunicação Social pela Universidade Metodista de São Paulo (Umesp), pesquisador-visitante da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), professor convidado da Université Stendhal-Grenoble 3, coordenador do Núcleo de Pesquisas de Políticas e Estratégias de Comunicações e dos Colóquios Binacionais Brasil-Canadá da Sociedade Brasileira de Estudos Interdisciplinares da Comunicação (Intercom). E-mail: edreboucas@uol.com.br.

O Congresso não legislará no sentido de estabelecer uma religião, ou proibindo o livre exercício dos cultos; ou cerceando a liberdade de palavra, ou de imprensa, ou o direito do povo de se reunir pacificamente, e de dirigir ao Governo petições para a reparação de seus agravos (USA, 1787).

Dois anos depois, em 1789, na França, o Artigo 11 da declaração da Revolução dizia:

A livre comunicação dos pensamentos e das opiniões é um dos mais preciosos direitos do homem; todo cidadão pode, portanto, falar, escrever, imprimir livremente, respondendo pelo abuso dessa liberdade nos casos determinados pela lei (FRANCE, 1789).

O que estava previsto para ser um direito do indivíduo passou a ser de “propriedade” dos jornais a partir do final do século XIX. Desde então, a sociedade passou a ocupar o lugar de um mero coadjuvante nas definições das políticas públicas para o setor das comunicações.

Já a partir de 1948, o Artigo 19 da Declaração Universal dos Direitos do *Homem* viria a sofrer outra interpretação tendenciosa:

Todo o indivíduo tem direito à liberdade de opinião e de expressão, o que implica o direito de não ser inquietado pelas suas opiniões e o de procurar, receber e difundir, sem consideração de fronteiras, informações e idéias por qualquer meio de expressão (ONU, 1948).

Em todos os textos doutrinadores sobre a liberdade de expressão há apenas referências a povo, cidadão e indivíduo, pois todos são inspirados em ideais iluministas. Em que momento da História foi dada a procuração em branco para que empresas, grupos ou conglomerados de mídia falassem em nome de todos? Quem tem como objetivo principal visar o lucro, somente utiliza o discurso/escudo da liberdade e da democracia quando quer maquiagem seus interesses particulares.

No Brasil, estão diretamente envolvidos neste grupo de “defensores da liberdade de expressão” e do não debate de qualquer política de comunicação, a Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e Televisão (Abert), a Associação Brasileira de Radiodifusores (Abra), a Associação Brasileira de Televisão por Assinatura (ABTA), a Associação Nacional de Editores de Revista (Aner), a Associação Nacional de Jornais (ANJ), a Associação Brasileira de Agências de Publicidade (Abap), a Associação Brasileira de Anunciantes (ABA), o Sindicato Nacional da Indústria Cinematográfica (SNIC), a Associação Brasileira Cinematográfica (ABC), a União Brasileira de Vídeo (UBV), entre outras dissidências variadas do mesmo setor.

O segundo ator social do quadro das políticas de comunicações, aí sim, é o Estado, que também pode ser caracterizado como classe política.

Fazem parte deste grupo as instâncias de poder que têm vínculos de interesse no setor das comunicações. No caso do Executivo, estão presentes a Presidência da República, o Ministério das Comunicações, o Ministério da Justiça e o Ministério da Cultura; no Judiciário, a Justiça Federal e as estaduais; no Legislativo, o Senado e a Câmara dos Deputados.

Há ainda na estrutura do Estado as agências “independentes” de regulação/regulamentação, como a Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel) e a Agência Nacional do Cinema (Ancine).

O Poder Legislativo tem uma grande influência na definição (sobretudo na não definição) de políticas para o setor. Apesar de poder contar com o auxílio do Conselho de Comunicação Social, e de ter os temas ligados às comunicações debatidos nas comissões de Educação e Comunicação, Defesa dos Consumidores e Direitos Humanos, o Congresso Nacional é, paradoxalmente, a instância menos interessada no estabelecimento de políticas efetivas de comunicações. Isso devido ao fato de haver um grande número de parlamentares<sup>1</sup> com interesses particulares no tema das comunicações; são os políticos-radiodifusores. Dessa forma, quanto menos for feito, melhor para a manutenção do sistema.

A chamada bancada dos proprietários de meios de comunicação não se constitui como um grupo definido nem tem um coordenador, mas reúne os interesses dos deputados e senadores ligados ao setor, na maioria donos de concessões de rádio e/ou TV e proprietários de jornais. Segundo a assessora parlamentar da Abert, Stella Cruz (2001) não há um número preciso de quantos parlamentares são também radiodifusores por que eles não se apresentam como tal. “Sou a favor que seja criada uma bancada formal, e já pedi ao presidente da Abert que encaminhe isso; e defendo que ela não seja composta somente por proprietários de emissoras”, complementa Stella.

Como lembra a jornalista e professora Graça Caldas (1995, p. 114-117), em sua tese *O latifúndio do ar: mídia e poder na Nova República*, no período de 1985 a 1988, o governo Sarney foi responsável pela concessão de 1.028 emissoras de rádio - 632 em FM e 314 em AM - e de televisão - 82 em VHF e UHF. Sendo que 91 parlamentares foram beneficiados em troca do apoio à prorrogação de seu mandato de quatro para cinco anos. Tal medida provocou uma anomalia no mercado de radiodifusão, pois a maioria desses deputados e senadores não era ligada ao setor. Dessa forma, eles se tornaram da noite para o dia políticos-radiodifusores; e não radiodifusores-políticos, como seria o caminho natural daquele radialista, jornalista de TV

ou empresário de comunicações que quer arriscar a carreira de deputado ou senador e se candidata esperando os votos de seus espectadores.

Em uma pesquisa realizada em 2001 pela Liderança do Partido dos Trabalhadores (PT) na Câmara, com dados dos registros no Ministério das Comunicações e na Anatel, foi mostrado que 73,75% das 3.315 concessões da rádio e TV do País pertencem a políticos ou seus familiares (BAYMA, 2001). Com isso, a Abert acaba tendo dificuldades para identificar quem são os membros dessa possível bancada de radiodifusores, já que para muitos deles esta não é sua atividade profissional principal. Para o assessor de Relações Institucionais da Associação, Paulo Tonet Camargo (2001), “eles sentem um certo constrangimento na defesa do seu setor empresarial. O que é completamente diferente do pessoal do setor de agricultura, esses aí brigam pela agricultura, o radiodifusor não. Talvez por ser uma concessão federal”. O assessor diz ainda que tem mais apoio de parlamentares de fora do setor do que dos próprios proprietários de rádios e TVs.

Já o Poder Judiciário passou a exercer um papel importante apenas nos últimos anos, principalmente em temas ligados ao conteúdo da mídia, devido ao fato de estar sendo provocado com frequência pelos ministérios públicos federal e estaduais. Este sim vem ocupando papel de destaque quanto ao acompanhamento do conteúdo das concessionárias de televisão, com seus procuradores propondo ações como a recente suspensão da exibição de programas que atentam contra os direitos humanos ou que exibem conteúdos inadequados para determinados horários da programação.

A sociedade civil organizada tem uma participação mínima nas instâncias de poder que definem as políticas, o que se limita à presença nas audiências públicas e pelas manifestações em relatórios a partir dos editais de consulta pública. Até mesmo na composição do Conselho de Comunicação Social - onde estão garantidas cinco de suas 13 vagas para representantes da “sociedade civil” - nenhuma entidade ligada aos debates da ética e da democratização da comunicação está presente<sup>2</sup>. O mesmo ocorre, por exemplo, no Conselho Nacional de Combate à Pirataria, ligado ao Ministério da Justiça. Das 20 vagas, seis são destinadas à “sociedade civil”, mas só estão presentes representantes dos interesses privados<sup>3</sup>.

Há ainda aqueles atores sociais que exercem um papel híbrido no setor das comunicações e, portanto, têm posições às vezes antagônicas no debate e nas ações ligadas às políticas públicas e estratégias empresariais. Os mais claros são as denominações religiosas e os políticos-radiodifusores<sup>4</sup>.

Os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário também têm conflitos de interesses pelo fato de não definirem com clareza se o papel de seus veículos – Radiobrás, TV Câmara, TV Senado, TV Justiça – é de divulgação de seus atos ou de produção de conteúdo cultural, informativo e educativo em redes públicas.

No caso das denominações religiosas o conflito (mas não crise) de identidade ocorre quando se observa que várias igrejas são proprietárias de emissoras de rádio e de TV, jornais, revistas, gravadoras e editoras; ao mesmo tempo estão no Legislativo com representantes eleitos; e ainda participam de entidades da sociedade civil organizada em debates sobre conteúdo de programas e programações e nas reivindicações pela democratização do sistema de comunicações. Já os políticos-radiodifusores<sup>5</sup> são aqueles que ao mesmo tempo em que são proprietários de emissoras de rádio e TV, jornais e revistas são também os tomadores de decisão a respeito das políticas a serem adotadas para o setor<sup>6</sup>.

Os grupos de comunicações no Brasil começaram a se constituir nos anos 1920, mas até os 1960 a grande mídia era dominada praticamente por um único grupo, as Emissoras e Diários Associados, de Assis Chateaubriand. Foi nessa época que o poder tradicional das famílias detentoras do oligopólio da comunicação brasileira se deparou com uma grave ameaça. O empresário Roberto Marinho, um dos membros do clube, então proprietário de um dos maiores jornais do País (O Globo) e de estações de rádio, assinou secretamente, em 1962, um contrato com o grupo americano Time/Life para a instalação de uma rede de televisão no Brasil de acordo com os modelos da NBC e da ABC. A empresa tinha a concessão para atuar no ramo de TV desde o final de 1957, mas só entraria no ar em 1965.

A possibilidade de um confronto entre o tradicional modelo familiar de administração nas comunicações com a potência do capital americano criou uma rede de inimigos em torno do grupo Globo.

Com a alegação de que a cultura brasileira não poderia ser dominada pelo capital estrangeiro, o Congresso Nacional instalou uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) para apurar o caso Globo-Time/Life. O então deputado federal João Calmon ergueu a bandeira das acusações, mas atrás de seus argumentos nacionalistas em defesa da Constituição e do Código Brasileiro de Telecomunicações existiam suas funções de diretor do grupo das Emissoras e Diários Associados, como braço direito de Chateaubriand.

Em 1967 o caso foi arquivado pela Presidência da República em troca de apoio à ditadura, mas os americanos já haviam desistido de seus projetos para a América Latina.

Ao longo dos anos 1970, a Globo se tornou uma grande potência associada ao apoio do governo, criou um padrão de qualidade que fez com que as outras emissoras tentassem acompanhá-la e um sistema de gerenciamento baseado nos índices de audiência. Quem não se adaptou à nova dinâmica de administração dos anos da crise econômica mundial acabou não sobrevivendo. Foi o caso da Rede Tupi, que acabou se atolando em dívidas e foi interditada pelo governo em 1980. Seu espólio foi dividido entre o grupo que controlava a revista Manchete e o apresentador de TV Silvio Santos.

No entanto, as emissoras não agiam em separado na defesa de seus interesses, já em 1933 existiu a Associação Brasileira de Rádio (ABR), formada por empresários do setor para se posicionarem a respeito das regulamentações de 1931 e 1932. O grupo perdeu força ao longo dos anos 1930 e início dos 1940 por causa da ditadura Vargas. Em 1946, quando da elaboração da nova Constituição, foi realizado o I Congresso Brasileiro de Radiodifusão, com a intenção de forçar uma revisão nos primeiros decretos. Foi daí que nasceu a proposta do Código Brasileiro de Telecomunicações, que só seria colocado em prática 16 anos depois.

A atual Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e Televisão (Abert) foi criada em 1962, mais uma vez com o objetivo de reunir os interesses dos radiodifusores de todo o País em torno das discussões do Código Brasileiro de Telecomunicação e contra o governo. Ela mostrou sua força como grupo de pressão logo de partida. Um depoimento do então diretor dos Diários Associados - e depois deputado federal e senador -, João Calmon, feito em uma das sessões da CPI Globo-Time/Life, em 13 de abril de 1966, pode ser tomado como o retrato do que viria a acontecer nos próximos anos na relação entre poder público e empresas de comunicação no País:

No governo João Goulart, quando ainda não exercia o mandato de deputado federal, tomei a iniciativa de convocar os meus colegas de rádio e de televisão para uma reunião em Brasília, numa tentativa de derrubar os 52 vetos que o então presidente da República havia apostado ao Código Brasileiro de Telecomunicações. Como o Congresso Nacional se mostrou receptivo às nossas ponderações, nós conseguimos, em duas noites históricas, uma façanha que não me parece muito comum: a derrubada de todos os 52 vetos, sem qualquer exceção. Todos foram derrubados em duas memoráveis sessões do Congresso Nacional. A partir daquele momento, o rádio e a televisão compreenderam que seria preciso dispormos de uma entidade nacional. Esta entidade que é a Abert foi fundada aqui e fui eleito seu primeiro presidente (CAPPARELLI, 1982, p. 176).

João Calmon usou do poder dos Diários Associados e conseguiu juntar 213 empresas no Hotel Nacional, em Brasília. Na ata de sua fundação consta a assinatura 172 emissoras em todo o País, a maioria delas ligadas ao grupo de Assis Chateaubriand. Calmon foi eleito como o primeiro presidente da entidade, que ficaria sob o domínio dos Associados até a metade da década de 1970, quando o poder passou para as mãos da Globo.

Em 1978, a Abert mudou sua sede do Rio de Janeiro para Brasília e ficou mais próxima das instâncias de poder. Mesmo tendo nascido por causa de uma questão envolvendo o Parlamento, somente em 2000 a Abert criou um departamento específico para o acompanhamento das ações no Legislativo. A Assessoria Parlamentar foi criada para que a Associação “não fosse pega de surpresa” com projetos que já estavam em andamento e que só chegavam a seu conhecimento quando iam para votação.

Atualmente, dezenas de projetos são acompanhados e sua tramitação fica à disposição dos associados no site da entidade. Segundo a jornalista e assessora parlamentar da Abert, Stella Cruz (2001), antes só se sabia dos projetos com uma semana de antecedência. “Hoje, ficamos atentos desde que um projeto dá entrada na mesa até sua votação. Com isso, conseguimos mudar o ponto de vista do próprio autor ou do relator com uma conversa, em uma exposição de motivos, com todos os dados; e normalmente eles são convencidos”.

Desde a criação da Assessoria, os presidentes da Abert mantêm uma rotina de visitar semanalmente uma média de três parlamentares. Quando questionada sobre a possível troca de favores, a assessora diz que é praticado o “lobby ético”, pois não há contrapartida por parte da Abert. “Há casos, principalmente em época de eleição, que um deputado chega a pedir um apoio em sua cidade, mas a gente não pode pegar o telefone e dizer para um radiodifusor de uma determinada localidade que tem que entrevistar fulano ou sicrano. Não existe esse tipo de relação” (CRUZ, 2001).

A Abert conta ainda com uma assessoria jurídica para acompanhar o andamento dos casos que move contra decisões dos ministérios das Comunicações, da Justiça ou da Anatel. Um detalhe que merece destaque neste jogo de forças é o fato de o assessor jurídico da entidade, Alexandre Jobim, ser também filho do presidente do Supremo Tribunal Federal (STF), ex-ministro da Justiça e ex-senador, Nelson Jobim; e ser ainda genro do presidente do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), ministro Marco Aurélio Mello.

As disputas internas na Abert entre as grandes empresas do setor só se tornaram de conhecimento público no início de 2002, apesar de já vir se arrastando há anos. Naquele ano, o Sistema Brasileiro de Televisão (SBT), a Record e a Bandeirantes colocaram notas pagas nos principais jornais do País afirmando que a Associação não estava mais autorizada a representá-las em nenhum foro e sob qualquer pretexto. A Rede Bandeirantes já estava de fora da Abert desde o final de 2000 e a Record não participava mais das reuniões desde 1998. Até que em 31 de maio de 2005 foi criada a Associação Brasileira de Radiodifusores (Abra), dirigida pelas Rede Bandeirantes, Rede TV! e Sistema Brasileiro de Televisão (SBT), com a participação de várias associações estaduais ligadas a estes três grupos.

Ao longo da história recente, os empresários que se consideram os “donos” da mídia já travaram várias batalhas contra as decisões de interesse público. Qualquer iniciativa, seja ela do Ministério da Justiça, da Cultura, da Saúde, das Comunicações, da Casa Civil, do Congresso Nacional ou mesmo de entidades da sociedade civil organizada, esbarra na plataforma da “defesa da liberdade de expressão, da democracia e contra a censura”. Um discurso vazio e inconsistente, mas que encontra eco junto a certos (de) formadores de opinião e setores bem acomodados da sociedade, que ligam as sirenes quando escutam a palavra “censura”; mesmo que na maioria dos casos não tenha nada a ver com o processo pelo qual o País passou ao longo de seus 75 anos de regimes autoritários do fim do Segundo Império (até 1889), dos primeiros anos da República (de 1889 a 1894), da Era Vargas (de 1930 a 1945) e da Ditadura Militar (de 1964 a 1985).

Foi assim para a criação do Conselho de Comunicação Social, da Agência Nacional do Cinema e do Audiovisual, do Conselho Federal dos Jornalistas, da proibição da publicidade de cigarro, da restrição à publicidade de bebidas, da regulamentação da publicidade para crianças, da classificação indicativa, das recomendações da Agência Nacional de Vigilância Sanitária, das ações contra João Kleber, Gugu, Faustão, Sérgio Mallandro, Ratinho, Pânico na TV etc. Tudo colocado em um mesmo pacote em nome da “liberdade de expressão”.

Para se precaverem – e se anteciparem – donos de agências de publicidade, donos de empresas de comunicação e anunciantes criaram em 1978 o Código Brasileiro de Auto-regulamentação Publicitária, e em 1980, um Conselho Nacional que ficou conhecido como Conar. A Abert também criou seu Código de Ética da Radiodifusão Brasileira, em 1993. Mas as

divergências e os interesses internos nunca deixaram que fosse aplicado, pois qualquer decisão contra um associado favoreceria a um concorrente. O cúmulo do corporativismo está registrado no Artigo 27 do código (ABERT, 1993), pois estabelece como penas aos transgressores a “advertência sigilosa”, a possibilidade de “expulsão dos quadros” da associação e pasmem:

Julgadas culpadas, as emissoras, além das penas mencionadas no caput deste artigo, serão condenadas a divulgar, no mínimo seis e no máximo vinte mensagens de 30 segundos rotativa e diariamente, durante uma semana, no mínimo, e um mês no máximo, para divulgação de *campanhas educativas*. Nas reincidências a pena será acrescida, de acordo com a gravidade de 25% até 100% quanto ao número e duração do tempo das inserções. (ABERT, 1993).

E a diretoria se encarregará ainda de entrar em contato com os ministérios da Justiça, da Saúde e do Bem Estar Social<sup>7</sup> para saber se têm interesse em veicularem as punitivas campanhas educativas nos horários que forem determinados.

A cada vez que alguma instância do governo, Ministério Público ou grupo de pressão da sociedade, como por exemplo a campanha *Quem financia a baixaria é contra a cidadania* ganha mais espaço nos debates sobre o controle social da mídia o suposto Código de Ética é ressuscitado. A promessa da auto-regulação se junta ao discurso “contra a censura”.

Em 1996, a Abert chegou a anunciar a criação do Instituto Brasileiro para o Aprimoramento do Rádio e da TV, que teria a participação dos “donos” da mídia, mas também de professores, sociólogos e até do público. Em dez anos, o Instituto ainda não foi estruturado.

É curioso observar, no entanto, como a mídia brasileira se posiciona em relação a questões ocorridas em outros países, como a polêmica da (re)publicação de charges do profeta Maomé pela imprensa europeia. Em seu principal editorial do dia 7 de fevereiro de 2006, *O Estado de S. Paulo* (p. A3) criticou “a espantosa decisão de órgãos da imprensa do porte do alemão *Die Welt* e dos franceses *Le Monde* e *France-Soir* de republicar a charge inflamatória [...] para afirmar o princípio da liberdade de imprensa”. E mais adiante, citou um texto do britânico *The Guardian* para se posicionar em favor de algo que está acima desta dita liberdade:

Mesmo esse pilar das sociedades democráticas, porém, não existe no vácuo. [...] ‘há limites e fronteiras – de gosto, leis, convenções, princípios e juízos. Nada disso pode ser automaticamente desconsiderado invocando-se um valor maior’. (O ESTADO DE S. PAULO, 2006, p. A3).

Se mesmo um jornal do porte do Estadão concorda que há limites de gosto, leis, convenções, princípios e juízos, e que a liberdade de expressão não existe sozinha em um vácuo de princípios, por que este mesmo jornal e vários outros veículos, se batem tanto pela tal “liberdade de expressão” que atende principalmente a seus interesses? Ou será que há outros interesses por traz de todo esse discurso/escudo? Como certeza há. E não são tão puros como se poderia supor o coro em uníssono da Associação Nacional dos Jornais (ANJ), da Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e TV (Abert), da Associação Nacional de Editores de Revistas (Aner) e da Associação Brasileira de Agências de Publicidade (Abap). Desde Tomas de Aquino, no século XIII, o lucro não é mais considerado como pecado, mas seguir o catecismo do liberalismo econômico maquiado de defensor do interesse público, ao menos é imoral.

O que garante esta tranqüilidade, e até arrogância, por parte dos radiodifusores é o fato de terem a quase certeza de que não serão tocados em seus privilégios. Sobre um ponto que as emissoras de rádio e de televisão fazem questão de desconsiderarem, o de que são concessionárias de serviço público, basta observar o texto da Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, a chamada Lei de Concessões. Em seu Art. 41, o primeiro logo das disposições transitórias, pode-se ler: “O disposto nesta Lei não se aplica à concessão, permissão e autorização para o serviço de radiodifusão sonora e de sons e imagens” (BRASIL, 1995). Por que não? Ainda mais que no Art. 175 da Constituição está claramente escrito:

Incumbe ao Poder Público, na forma da lei diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos.

Parágrafo único. A lei disporá sobre:

I – o regime das empresas concessionárias [...];

II – os direitos dos usuários;

III – política tarifária;

IV – a obrigação de manter serviço adequado. (BRASIL, 1988).

Se as empresas de rádio e de televisão são concessionárias de serviço público, por que então os incisos II e IV acima, que tratam do espectador e da prestação do serviço, não podem ser aplicados? Os “donos” da mídia dizem que é censura.

Já passou da hora de a sociedade pedir de volta a imaginária procuração dada para que empresas usem um direito que pertence ao povo, ao cidadão e ao indivíduo: o direito à liberdade de expressão, e ainda o direito de terem acesso a produtos culturais, comunicacionais e informacionais de boa qualidade.

## 2. Bibliografia

ASSOCIAÇÃO Brasileira De Emissoras De Rádio E Televisão. **Código de ética da radiodifusão brasileira**. Brasília: Abert, 1993.

BAYMA, Israel Fernando de Carvalho. **A concentração da propriedade de meios de comunicação e o coronelismo eletrônico no Brasil**. Brasília: Liderança do PT da Câmara dos Deputados, nov. 2001.

BRASIL. Constituição (1998). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988.

\_\_\_\_\_. Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995. Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 14 fev. 1995.

CALDAS, Graça. **O latifúndio do ar: mídia e poder na Nova República**. Tese (Doutorado em Comunicação) ECA/USP, São Paulo, 1995.

CAMARGO, Paulo Tonet. **A atuação do Comitê de Relações Institucionais da Abert em relação aos demais atores ligados ao setor de radiodifusão**. São Paulo, 13 jun. 2001. Entrevista concedida a Edgard Rebouças.

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

CRUZ, Stella. **A relação da Assessoria Parlamentar da Abert com os demais atores ligados ao setor de radiodifusão**. São Paulo, 12 jun. 2001. Entrevista concedida a Edgard Rebouças.

FRANCE. **Déclaration des droits de l'homme et du citoyen**. France, 1789. Disponível em < <http://www.assemblee-nationale.fr/histoire/dudh/1789.asp> >.

JORNALISMO irresponsável. **O ESTADO DE S. PAULO**. São Paulo, 7 fev. 2006, p. A3.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. ONU, 1948. Disponível em < <http://www.unhcr.ch/udhr/lang/por.htm> >.

REBOUÇAS, Edgard. **Grupos de pressão e de interesse nas políticas e estratégias de comunicações: um estudo de caso dos atores sociais no Brasil e no Canadá**. Tese (Doutorado em Comunicação Social). São Bernardo do Campo: Umesp, 2003.

\_\_\_\_\_. Políticas públicas: os direitos à comunicação no Brasil. In: **Mídia Cidadã: Seminário UNESCO/WACC/UMESP, 2005, São Bernardo do Campo: Cátedra UNESCO/UMESP, 2005.** Disponível em: [http://www2.metodista.br/unesco/agora PMC\\_Acervo\\_eixos\\_focais\\_txt2\\_politicas\\_publicas.pdf](http://www2.metodista.br/unesco/agora PMC_Acervo_eixos_focais_txt2_politicas_publicas.pdf)

UNITED STATES OF AMERICA. **The declaration of independence and the Constitution of the United States of America.** Washington: Cato, 2000.

### 3. Notas

<sup>1</sup> Os dados não são precisos, mas o Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar (Diap) estima que cerca de 25% dos deputados e senadores sejam proprietários ou diretamente ligados a empresas de comunicação. Tal fenômeno se deve especificamente a dois momentos da história recente, quando concessões de emissoras de rádio e TV foram usadas como moeda de troca para a garantia dos cinco anos de mandato para o ex-presidente José Sarney, em 1988, e para a emenda da reeleição de Fernando Henrique Cardoso, em 1997.

<sup>2</sup> As vagas da “sociedade civil” no CCS são do vice-presidente da TV Record, Roberto Wagner; do concessionário da Rede Vida, João Monteiro Barros Filho; do arcebispo de Belém, Dom Orani João Tempesta; do advogado criminalista Luiz Flávio Borges D’Urso; e do proprietário de faculdades e membro da Academia Brasileira de Letras, Arnaldo Niskier.

<sup>3</sup> Estão presentes representantes da Associação Brasileira de Empresas de Software (Abes), que reúne os fabricantes de programas de computador; da Associação de Defesa da Propriedade Intelectual (Adepi), que tem como principais sócios Columbia, Paramount, Disney, Fox, Universal, Warner e a União Brasileira de Vídeo; do Instituto Brasileiro de Ética Concorrencial (Etco), representando os setores de fumo, bebidas e combustíveis; da Associação Brasileira de Direitos Reprográficos (ABDR), que reúne as principais editoras no país; da Associação Brasileira de Propriedade Intelectual (ABPI), que congrega os escritórios de advocacia especializados na área; e da Associação Brasileira de Produtores de Discos (ABPD), que tem como principais associados EMI, Sony/BMG, Universal, Warner e Som Livre.

<sup>4</sup> Incluem-se também neste grupo os que são proprietários de veículos impressos.

<sup>5</sup> Há uma distinção entre políticos-radiodifusores e radiodifusores-políticos: os primeiros são aqueles que, depois de já exercerem a atividade política receberam concessões do Executivo, normalmente em troca de apoio; os outros são aqueles que já eram empresários e/ou profissionais do setor que se aventuraram na carreira política.

<sup>6</sup> Esta categoria não se limita a deputados e senadores, há também prefeitos, governadores, ministros e presidentes da República – José Sarney e Fernando Collor de Mello – que se enquadram.

<sup>7</sup> Extinto em 1998.

# Analista de classificação indicativa desafios e perspectivas

*Juliana César Nunes\**

*Maria Celva Bispo Reis\*\**

## 1. Introdução

Passar de quatro a oito horas por dia em frente à televisão, ter acesso a filmes antes do lançamento e assistir aos primeiros capítulos de novelas inéditas. A primeira vista parece pura recreação. No entanto, essas atividades não se traduzem em entretenimento ou diversão, mas em trabalho crítico e reflexivo desempenhado por um grupo de 30 analistas na Coordenação de Classificação Indicativa do Departamento de Justiça, Classificação, Títulos e Qualificação (Dejus) do Ministério da Justiça (MJ).

Esses profissionais, com formações em distintas áreas de conhecimento, são encarregados da chamada classificação indicativa, ou seja, determinar com base em critérios e quadro normativo apropriados a faixa etária ou horária a que se destinam filmes, programas de televisão, peças de teatro, jogos eletrônicos e RPG, espetáculos e diversões públicas.

O processo da classificação indicativa se apóia no binômio: direito à liberdade de expressão e dever de proteção à criança e ao adolescente. Os critérios de classificação estão restritos ao trinômio sexo, drogas e violência, aspectos considerados por educadores, psicólogos e pais como impactantes

---

\* Repórter da Radiobrás e Consultora técnica do Dejus-Ministério da Justiça.

\*\* Coordenadora da Classificação Indicativa do Dejus-MJ.

no desenvolvimento infanto-juvenil. Alguns artistas, produtores e distribuidores de obras audiovisuais exprimem uma visão crítica e muitas vezes distorcida sobre a função dos classificadores, os rotulando de censores com nova roupagem. O rótulo causa constrangimento, frustração e muitas vezes indignação à equipe que atua de acordo com os princípios da Constituição Federal de 1988 e do Estatuto da Criança e do Adolescente.

O trabalho de classificação indicativa não deve ser confundido com o da censura na Ditadura Militar, sobretudo, porque se refere a dois conceitos tanto distintos quanto antagônicos em seus princípios. A censura é proibitiva, tolhe as liberdades civis e políticas, a classificação é indicativa de caráter psico-pedagógico. Antes da implementação do atual modelo de classificação de obras audiovisuais, musicais, teatrais e jogos, foram necessárias importantes alterações jurídicas e legislativas no quadro normativo que regulamentava essa atividade no período da ditadura.

A atividade de censura prévia às obras artísticas foi desempenhada de junho de 1965 a novembro de 1988 por funcionários contratados pelo Departamento Federal de Segurança Pública (censores federais). Eles participavam de cursos para saber que tipo de produção representava uma ameaça à “soberania nacional”. Parte da sociedade brasileira apoiava o serviço por acreditar que o Estado totalitário da época a protegia de “excessos” artísticos, fossem eles ideológicos ou morais.

O Brasil foi, então, submetido a duas décadas de restrições aos direitos individuais e de livre expressão. Diversos filmes foram proibidos e mutilados de acordo com a avaliação dos censores. No processo de redemocratização do país, o Estado brasileiro foi levado a erradicar a censura prévia. Por outro lado, durante os debates na Constituinte de 1988, os parlamentares chegaram à conclusão de que um novo sistema de informação e análise de filmes e programas de televisão seria oportuno.

A essa altura, diversos países já adotavam a chamada classificação indicativa, visando conciliação entre liberdade de expressão e o direito de crianças e adolescentes a um crescimento emocional saudável. Pesquisas realizadas fora do âmbito militar revelaram que o contato com representações da vida adulta poderia prejudicar o bem-estar da parte mais vulnerável da população: crianças e adolescentes. Co-responsável pela saúde e educação infanto-juvenil, o setor público estava diante do desafio de regular eventos e diversões de amplo alcance, definindo as faixas horárias e etárias a que eles devem se destinar.

O Ministério da Justiça assumiu essa função, estabelecendo os critérios de classificação indicativa por meio de uma série de portarias. A atividade passou a ser desempenhada pelo Departamento de Justiça, Classificação, Títulos e Qualificação (Dejus), integrante da Secretaria Nacional de Justiça, a partir do Decreto nº 4.991, de fevereiro de 2004. O decreto prevê a instrução e análise de pedidos (dos próprios artistas, produtores e distribuidores) de classificação indicativa de diversões públicas, programas de rádio e televisão, filmes para cinema, vídeo e DVD, jogos eletrônicos, RPG (jogos de interpretação), videoclipes musicais, espetáculos cênicos e musicais. Além disso, obriga Dejus a monitorar programas de televisão e recomendar as faixas etárias e os horários de acordo com as normas vigentes para atividade.

A legislação continuou, no entanto, omissa no que diz respeito às formas de contratação e formação dos profissionais encarregados pela classificação indicativa. Intitulados como analistas ou classificadores, eles são servidores do próprio Ministério da Justiça, contratados por meio de empresa terceirizada, ou cargos comissionados (DAS) ou integrantes do quadro de funcionários do órgão. Em 2004, a maior parte dos analistas era do quadro de terceirizados. Havia um número significativo de profissionais sem formação universitária, contratados a partir de processos seletivos internos. Os critérios utilizados para a admissão não estavam formalmente registrados e claros para a equipe.

Os analistas trabalhavam em salas inadequadas ao exercício da função, que exige concentração e um certo conforto ambiental para a análise de produções de até três horas de projeção. Os profissionais da classificação indicativa precisavam de espaços propícios ao trabalho em grupo e ao debate após as análises. Eram necessárias, também, instalações que integrassem, inclusive, o setor administrativo (responsável pela distribuição dos processos e obras), até então localizado em andar diferente. A partir de 2005, portanto, os analistas passam a desempenhar suas funções em apenas um andar do Anexo 2 do Ministério da Justiça.

A divisão das salas em cabines possibilitou melhor organização interna e distribuição do trabalho, houve também significativo melhoramento e atualização de equipamentos técnicos (televisores, vídeos) e mobiliário. O MJ adquiriu um novo equipamento de projeção, o que evitou o deslocamento da equipe para salas de cinema cedidas para a análise de filmes em película. Com relação aos programas das emissoras de canal aberto (concessões públicas), uma parceria com a Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel)

dispensou os analistas de boa parte das atividades técnicas de gravação para monitoramento dos programas exibidos no horário “livre”, destinadas a verificar o cumprimento da classificação.

Paralelo ao trabalho de melhoria das acomodações e procedimentos, foi realizado um esforço para redefinir o corpo técnico. A seleção de profissionais, por exemplo, passou a ser feita mediante a avaliação da capacidade analítica dos candidatos, que devem estar aptos a verificar a presença de cenas com sexo, violência e drogas em níveis elevados para o entendimento infanto-juvenil. O departamento redobrou o esforço de incluir profissionais de áreas diversas, como Filosofia, Psicologia, Pedagogia, Administração, Direito, Publicidade, Letras e Comunicação Social. Espera-se dos analistas interesse por atividades de pesquisa, fluência textual, facilidade para trabalhar em equipe, disposição para identificar/problematizar a utilização de conceitos pessoais e conhecimento dos direitos e fases de desenvolvimento infanto-juvenil.

Os procedimentos de classificação também começaram a ser revistos. O manual interno utilizado pelos analistas passou por alterações - consolidadas no primeiro semestre de 2006 a partir de uma parceria entre a Agência de Notícias dos Direitos da Infância (Andi) e o Ministério da Justiça. Dessa relação dialógica resultou um formulário destinado a objetivar o processo de análise dos filmes e programas de TV.

Ainda em 2004, alguns critérios de classificação já haviam entrado em desuso. Entre eles, as justificativas de inadequação ao horário e faixa etária do tipo “desrespeito aos valores éticos e morais da família” e “conflitos psicológicos”, que aproximavam a classificação de preceitos religiosos e visões dicotômicas. Além da classificação final, os analistas passaram a fazer também descrições fáticas (escrevendo sobre os principais aspectos vistos) e temáticas das obras analisadas. As relações entre determinadas cenas e inadequações se tornaram tendências e, não mais, relações diretas entre a cena apresentada e a classificação. O sistema trouxe mais segurança aos analistas na execução do trabalho:

Fico muito satisfeito com a metodologia da Classificação Indicativa atualmente. Considero os critérios, ao contrário do que muitos pensam, bem objetivos e que correspondem com a realidade brasileira. A segurança que a Classificação Indicativa pode acarretar para as crianças, adolescentes e famílias do Brasil faz o trabalho ser recompensador. (Depoimento de um dos analistas, da área de Comunicação Social).

Pela metodologia estabelecida a partir de 2004, aspectos como o caráter histórico das obras começam a ser utilizados com mais frequência, diminuindo a possibilidade dos atos violentos cometidos em um filme sobre a 2ª Guerra Mundial serem avaliados de acordo com os critérios relacionados à violência cotidiana. Um dos exemplos recentes dessa prática foi o processo de classificação indicativa do filme em DVD *Amém*, do diretor Costa-Garras. A película retrata o nazismo, com severas críticas à omissão da Igreja Católica.

A violência cometida contra deficientes e judeus é mostrada na maior parte do tempo de forma sutil. Em uma das cenas, os militares nazistas assistem por uma janela os “inimigos” morrerem na câmara de gás. Na outra tomada, os soldados matam com tiros a queima-roupa alguns judeus submetidos a trabalhos forçados em um campo de concentração. Cenas assim suscitaram dúvidas nos analistas sobre a classificação adequada para o filme de Costa-Garras. Se analisadas isoladamente e submetidas a uma relação direta de classificação, elas poderiam indicar até mesmo uma classificação como “inadequado para menores de 18 anos”. Mas, ao serem contemplados elementos como temática, abordagem educativa e historicidade, foi dada a classificação “inadequado para menores de 14 anos”, em novembro de 2005.

Com os novos instrumentos de análise, os analistas se deparam com a classificação de filmes com caráter de crítica e denúncia social, cada vez mais presentes na filmografia brasileira. São obras que trazem para a tela a realidade violenta das ruas, tão vivenciada por crianças e adolescentes do Brasil. Ao Ministério da Justiça é posto o desafio de classificar sabendo que as cenas consideradas impactantes são, na verdade, o cotidiano de milhões de meninas e meninos do País. Entre as películas com essa vertente está *Cidade de Deus*, que passou por classificação indicativa em 2003.

Na época, os critérios ainda se configuravam como relação direta e, não, em tendências. Se as cenas de violência fossem em grau elevado, era praticamente certa a classificação como “inadequado para menores de 18 anos”. No entanto, já havia na equipe do Ministério da Justiça a compreensão de que era necessário levar em conta o contexto do filme e sua função social. Assim, apesar das cenas de assassinato e tortura na favela carioca, *Cidade de Deus* recebeu classificação “inadequado para menores de 16 anos” por apresentar tensão freqüente (critério hoje inexistente), tráfico de drogas e violência grave.

Após a inclusão da temática e do contexto sócio-histórico como critérios de avaliação, o Ministério da Justiça se deparou com outros filmes de crítica social, como *Contra todos* e *Cidade baixa*, classificados em 2004 e 2005, respectivamente. Porém, nos dois casos, as cenas de sexo associadas à violência impossibilitaram uma classificação diferente de “inadequada para menores de 18 anos”. Para ampliar a discussão, o ministério chegou a apresentar os filmes para jovens e especialistas (psicólogos, sociólogos e pedagogos). Os profissionais consultados também ressaltaram a importância social das películas, mas reconheceram que as cenas apresentadas eram de difícil reinterpretação para crianças e adolescentes.

Com a intenção de ampliar ainda mais o entendimento dos próprios analistas, o departamento passou a promover reuniões, debates e até mesmo oficinas com profissionais e acadêmicos que se interessam pelo tema da classificação indicativa. Em março de 2005, o Centro Brasileiro de Mídia para Crianças e Adolescentes (Midiativa) foi convidado a dar um curso de qualificação para os analistas. Nesse curso, foram apresentadas outras formas de olhar a produção cultural contemporânea e entender o universo semântico atual do público infanto-juvenil.

Já desenvolvido em escolas e comunidades, o projeto Maleta Midiativa - Educação para a Mídia - estimula o uso crítico e inteligente da mídia como material educativo. A entidade acredita que a discussão do uso da televisão em sala de aula e dos conceitos de TV de qualidade - promotora em potencial dos direitos das crianças - é fundamental para ampliar a visão crítica sobre os produtos culturais elaborados e distribuídos pela indústria de entretenimento. Para os analistas, uma oportunidade de qualificar o trabalho realizado no dia-a-dia:

O encontro com profissionais que indiretamente participam deste processo ampliou e redirecionou nossa visão, como se fosse uma especialização. A possibilidade, via Internet, de se pesquisar as classificações emitidas pelos outros países, nos mostra parâmetros para perceber que não estamos divergindo do resto do mundo. A reorganização das atividades é demorada, mas necessária. Pois a execução de cada atividade tem que ser calculada para que não haja erros. Sendo construída para que os futuros funcionários compreendam. Mantendo assim a coerência no serviço, não importando a época em que está sendo realizado. (Depoimento de um dos analistas, da área de Artes Cênicas).

O trabalho em parceria com o Midiativa reforçou a necessidade da classificação indicativa atuar em busca de um diálogo maior com a sociedade, especialmente com os pais e educadores. Para isso, duas portarias do Ministério da Justiça flexibilizaram o acesso de menores de idade ao cinema,

permitindo que os filmes classificados como “inadequado para menores de 14 anos”, por exemplo, sejam vistos pelos adolescentes de 12 e 13, desde que acompanhados pelos pais. O mesmo vale para filmes classificados como inadequados para menores de 12 e 16. Com acompanhamento dos pais, as películas de classificação “inadequado para menores de dez anos” estão disponíveis para as demais faixas etárias.

Após as mudanças normativas para a classificação de cinema, o ministério iniciou em 2005 estudos para modificar a classificação indicativa voltada para a televisão, ressaltando o caráter informativo do serviço por meio de padrões de veiculação da classificação atribuída à programação televisiva. O debate sobre possíveis novas regras para televisão contou com a participação dos analistas. Parte da equipe assistiu às reuniões do Grupo de Trabalho criado no primeiro semestre de 2005, para debater classificação indicativa de programas de televisão.

Nesse grupo, diretores de emissoras, representantes dos três poderes e do Ministério Público, além de especialistas e militantes do movimento social, discutiram os principais problemas do processo de classificação indicativa. No segundo semestre do mesmo ano, as discussões foram estendidas à população em processo de consulta e audiências públicas. Os analistas participaram da audiência no Congresso Nacional e chegaram a visitar escolas no Distrito Federal para debates e distribuição de questionários. Nessas ocasiões, eles puderam responder a perguntas sobre a classificação indicativa e conversar com o público em prol do qual trabalham diariamente.

Na mesma época, uma série de ações do Ministério Público contra o preconceito na programação televisiva levou os analistas a assistirem ao debate realizado pelo Ministério Público Federal do Distrito Federal para ouvir a opinião das emissoras e dos movimentos em defesa dos direitos de homossexuais em relação a programas como *Zorra total*, exibido pela Rede Globo. Diante de ações movidas pelos promotores também no âmbito do preconceito racial, o departamento ainda convidou um especialista no tema, Edson Cardoso, escritor e editor do jornal *Irohin*, para debater o assunto com os analistas, que também participaram de uma série de seminários sobre democratização da comunicação e direitos humanos.

Uma parceria com a Universidade de Brasília já possibilitou o engajamento de três alunos da universidade, um deles estagiário do Dejus, em pesquisas de iniciação científica sobre classificação indicativa, investigando

a classificação de novelas e jogos eletrônicos, além de avaliar os programas jornalísticos, tidos como policiais, que não são classificados, mas apresentam cenas violentas em excesso no horário “livre”.

Todas essas atividades envolvendo os analistas permitiram que a equipe adquirisse uma percepção maior sobre a função social desempenhada no âmbito do Ministério da Justiça, relacionando a atividade de classificação indicativa aos debates públicos sobre os direitos do cidadão diante de filmes e programas de televisão. Para que esse caminho continue a ser trilhado, é necessário regularizar a situação funcional dos analistas e ampliar o quadro.

Uma das alternativas seria a realização de concurso público para o setor, propiciando aos profissionais melhores perspectivas salariais (a remuneração média hoje é de R\$ 800,00) e condições para aprimoramento educacional. Por se tratar de uma atividade que busca conciliar liberdade de expressão e respeito aos direitos de crianças e adolescentes, a classificação indicativa exige um corpo técnico com formação multidisciplinar, apto a fazer uma análise coerente e bem distante dos juízos morais e de ideologias político-partidárias.

As deficiências e dificuldades do processo de classificação indicativa são claras. O departamento conta com um pequeno número de funcionários e a quantidade de trabalho vem aumentando. O próprio sistema de classificação apresenta muitas falhas, trazendo pouca informação e critérios pouco delimitados. Após algum tempo de trabalho, pode-se entender o funcionamento do sistema e este já provou sua eficiência, mas sua pouca delimitação só contribui para o descrédito daqueles que não participam do procedimento. Isso dificulta a legitimação desse serviço, por mais que sua implementação seja funcional. É importante lembrar que um Estado democrático e todas as suas instituições dependem da legitimação de sua sociedade. (Depoimento de um dos analistas, da área de Comunicação Social).

Por estar exposta a estímulos audiovisuais e assuntos que, muitas vezes, mexem com equilíbrio psicossocial dos próprios adultos, a equipe de analistas também necessita de acompanhamento constante de terapeutas. A busca pela imparcialidade na avaliação não pode ignorar a subjetividade inerente a qualquer profissional. Se bem trabalhado, esse aspecto traz benefícios individuais e coletivos. O impacto psicológico de alguns filmes também atinge os analistas. Em 2005, durante o processo de classificação indicativa do filme *Mar adentro*, de Alejandro Amenabar, os analistas envolvidos expressaram dificuldade em encarar a temática central da obra: eutanásia. Temiam, inclusive, que o estranhamento pessoal com a prática de morte assistida prejudicasse a classificação da película. Para que isso não ocorresse, foi realizado um trabalho minucioso de detalhamento das cenas

---

em que a morte é planejada. E, apesar da forte carga emocional da história, o filme foi classificado como “inadequado para menores de 12 anos” para cinema e DVD.

O caráter múltiplo e complexo da classificação tem levado o Ministério da Justiça a, inclusive, criar comitês (rede de colaboradores) que permitam a especialistas e cidadãos opinarem de forma concreta sobre a classificação dada a determinadas obras e eventos. Pelo modelo regulatório brasileiro vigente, essas instâncias continuarão sendo, no entanto, consultivas, destinadas à avaliação de obras classificadas em uma primeira etapa pelos analistas. Estes profissionais, ainda tão pouco conhecidos e compreendidos pela sociedade brasileira, precisam das melhores condições possíveis para desempenhar sua função pública de informar, sem impor.

Diante de um serviço de orientação pedagógica oferecido pelo Estado, caberá ao pai decidir como utilizar a classificação indicativa como parâmetro para uma educação familiar livre de imposições do Estado. O aspecto mais marcante do procedimento classificatório é o de indicar e, não, censurar. O novo modelo de classificação indicativa coloca o cidadão na condição de protagonista no processo de classificação. O Ministério da Justiça informa, mas o controle é de cada um.



# A campanha *Ética na TV* e o conteúdo da programação televisiva

Orlando Fantazzini\*

Pedrinho Guareschi\*\*

## 1. A Campanha é um exercício de democracia

O termo democracia está em todas as falas, é ouvido por todos os lados, mas são poucos os que se detêm para discuti-lo e sobre ele se aprofundar. Quando afirmamos que a Campanha é um exercício de democracia, o quê realmente queremos dizer com isso?

Sabe-se que o termo e a idéia de democracia remontam à polis grega. Não que não pudessem ter existido outras experiências de democracia, mas historicamente é a que nós temos melhor registrada. A história dos povos nos mostra que foram diversas as maneiras pelas quais as sociedades humanas se constituíram e se desenvolveram. Variavam também as formas de organização política. Em muitas delas, principalmente as mais antigas, os grupos humanos eram organizados e estruturados politicamente a partir de um chefe, um patriarca, uma figura carismática. Alguns governantes reivindicavam para si, até mesmo, poderes transcendentais e divinos. Eram organizações sociais constituídas em clãs, em famílias patriarcais, em monarquias, etc.

Na experiência grega temos uma novidade: sucede que se reuniam, num mesmo local, famílias igualitárias, isto é, famílias usufruindo o mesmo espaço, tentando viver modos de vida semelhantes e com status social parecido. Surge, então, a questão: como decidir sobre o espaço público, pois pela primeira vez havia um espaço que não era dominado por alguém. Essas famílias foram, assim, construindo um novo modo de viver, criando práticas novas para garantir e legitimar essas novas experiências. Entre outras práticas, narra-se que os chefes dessas famílias (Atenção: apenas os homens; as

---

\* Deputado Federal PSOL/SP e coordenador da campanha *Quem Financia a Baixaria é Contra a Cidadania*.

\*\* Professor e Pesquisador do Programa de Pós-Graduação em Psicologia da PUCRS, membro do CAP – Conselho de Acompanhamento da Programação Televisiva.

mulheres, crianças, escravos, não participavam.) se reuniam num local público, que chamavam de ágora, para discutir e decidir sobre questões que tinham a ver com todas as famílias. A isso chamaram de democracia, que seria o governo do povo, criado e legitimado pelo povo, para o bem comum deles próprios.

Muitos séculos se passaram e muitos problemas surgiram em sociedades que tentaram experimentar tal tipo de organização social. As reflexões evoluíram e os filósofos sociais foram pensando e repensando maneiras de incrementar e melhorar tais práticas democráticas. Examinemos alguns avanços que se registraram a partir de tais reflexões.

O sociólogo Herbert de Souza, o Betinho, em sua intervenção na Organização das Nações Unidas (ONU), em preparação à Conferência de Cúpula para o Desenvolvimento Social, em Copenhague, no ano de 1994, tenta sintetizar as características do que seria hoje democracia, convencido de que somente ela poderia atender às questões de integridade social e superação das divisões e discriminações. Elencamos cinco princípios para que exista uma verdadeira democracia:

1. Igualdade - somos iguais no que se refere à dignidade fundamentada na pessoa, sujeita igualmente a direitos e deveres;

2. Diversidade - na igualdade fundamental dos membros, é necessário respeitar as diferenças que constituem e singularizam os diversos membros: quando se eliminam as diferenças, acaba-se com a igualdade. O filósofo Boaventura Sousa Santos, em sua intervenção no Fórum Social Mundial de 1995, em Porto Alegre, resume a aparente contradição dessas duas características numa bela formulação ética que é: "Devemos ser iguais naquilo que nos inferioriza, mas devemos ser diferentes naquilo que nos descaracteriza, massifica".

3. Solidariedade - os seres humanos não são indivíduos, onde um não tem nada a ver com os outros; somos pessoas, isto é, relações, que nos fazem interdependentes, onde um não pode existir sem o outro; a solidariedade é a emoção mais forte que a humanidade pode viver e experimentar.

4. Liberdade - Esse é um conceito complexo. Primeiramente, deve-se prestar atenção ao fato de que só é livre quem tem consciência; e consciência é o quanto de resposta conseguimos às perguntas fundamentais da vida, isto é, quem somos nós, por que o mundo é assim, etc. Uma mídia que promova a liberdade deve ser, necessariamente, uma mídia que faça as

peças conscientes, que faça as perguntas fundamentais que levem as pessoas a uma consciência crítica. Liberdade é também uma relação, isto é, posso dizer que sou verdadeiramente livre apenas no momento em que o outro, a quem sou solidário, também é livre; essa liberdade não é apenas liberdade de, mas liberdade para, isto é, possibilidade de nos realizarmos como seres humanos, com nossos direitos garantidos.

5. Participação - Finalmente, esse princípio é central para o tema da comunicação e cidadania. De qualquer modo, se tomamos democracia dentro desses parâmetros, bem atuais e críticos, o que implica falar numa comunicação democrática? Ela leva em conta a igualdade e as diferenças? Leva à solidariedade entre os seres humanos? Faz com que as pessoas desenvolvam uma consciência crítica, que leva à liberdade?

## 2. A Campanha é um exercício de cidadania

Há um aspecto importante - em geral não mencionado - quando se fala da experiência democrática da Grécia: não eram considerados cidadãos todos os que sentavam na ágora. Apenas aqueles que "falassem", que apresentassem uma proposta ou alternativa ao problema em discussão é que recebiam o título de cidadão.

Essa questão é central para o tema em discussão. Antes de tudo, devemos estar atentos para não correremos o risco de cometermos um equívoco grave quando falamos em participação, pois é preciso deixar claro que há diversos níveis de participação. Podemos mostrar três principais:

1. Participação na execução - as pessoas são convidadas a fazer algo, a executar algum trabalho. Nesse nível, são os trabalhadores, por exemplo, que constroem a riqueza da nação.

2. Participação nos resultados - nem sempre os que participam da execução ficam com o proporcional àquilo que fazem; muitas vezes são explorados. O Brasil, por exemplo, é vice-campeão mundial em má distribuição de renda.

3. Participação no planejamento - aqui está o ponto nevrálgico: é da participação no planejamento que dependem os outros dois níveis de participação, na execução e nos resultados, pois é no planejamento que se decide quem faz o quê (execução), e quem fica com o quê (resultados). E agora a questão chave: participação no planejamento significa dizer a palavra,

expressar a opinião, manifestar o pensamento. Planejar é participar na construção do projeto, nas decisões de como construir a cidade. Toda razão tinham, então, os habitantes da antiga Grécia, reunidos na ágora, em dar o título de cidadão apenas a quem colaborasse a esse nível central, decisivo, indispensável, quer era dizer a palavra, apresentar o projeto. Nos outros níveis até mesmo os escravos participavam, mas a tarefa de refletir e discutir sobre o projeto de cidade, de se pronunciar na tomada de decisões sobre o tipo de sociedade que desejavam, era o que constituía os participantes como cidadãos.

Como se dá, hoje, essa participação no planejamento? A constatação imediata é que ela é impossível fora da mídia. Os meios de comunicação são (deveriam ser!) a nova ágora onde é discutido o futuro da nação. Essa é sua tarefa primeira e fundamental, pois só eles garantem uma comunicação que seja entre todos. É por isso que os meios de comunicação são um serviço público, devem estar à disposição de toda a população para que possa dizer sua palavra, apresentar seu projeto.

Os meios de comunicação eletrônica não têm “donos”, como a maioria da população pensa; eles têm concessões temporárias: as rádios por dez anos e as TVs por 15 anos. E, além de tudo, eles devem ser educativos, como reza o primeiro princípio do Artigo 221, do Capítulo V da Constituição de 1988. Ora, como a população vai poder participar, se nem sabe que tem o direito de participar? E como irá participar se ela sequer tem acesso aos meios e espaços de participação? Intrínseco ao direito de ser cidadão está o direito à comunicação.

### **3. A Campanha é um exercício de concretização da ética**

Um terceiro ponto é fundamental para se compreender as razões por que a Campanha luta por uma ética na TV, que é exatamente a discussão sobre o que se entende por ética.

Ética remete a uma dimensão valorativa dos fenômenos, dos seres, dos fatos. Remete à dimensão de bom/mau. Mas a questão filosófica básica está em buscar, numa reflexão crítica, o que fundamenta a ética, isto é, qual o fundamento para se concluir que algo é bom/mau. Para quem se guia por um credo religioso, seu fundamento é a fé. Mas como proceder quando se quer buscar uma racionalidade, de qualquer tipo, para fundamentar a ética?

Alguns fundamentam a ética na natureza, assim isso passa a ser bom/mau de acordo com a natureza. Ela é a matriz e a mestra de como as

coisas devem ser. Pode-se questionar tal fundamentação. Se formos coerentes com ela, devemos deixar tudo como está, não podemos interferir em nada. Talvez essa fundamentação esqueça que o ser humano também pertence a essa natureza e, por bem ou por mal, ele pensa, cria, transforma o mundo. Sua ação criadora e transformadora seria também, até certo ponto, natural.

Outros fundamentam a ética na lei, no contrato coletivo. É bom/mau o que é legislado. Tudo bem, mas podemos correr o risco de esquecer de perguntar como essas leis foram criadas. Um sistema ditatorial, como o do Brasil de 1964, foi extremamente fecundo em produzir leis de todo tipo, mas muitas vezes defendendo interesses particulares em proveito dos que tinham se apropriado do poder.

Finalmente, há muitos, talvez a grande maioria dos filósofos éticos da contemporaneidade, que procuram a fundamentação da ética naquilo que se poderia chamar, na falta de um termo melhor, na ética do discurso, do dialoguismo. A ética seria uma instância crítica e propositiva do dever ser das relações humanas, construída através (por meio da) da ação comunicativa. Esse termo, “ação comunicativa”, remete a Karl-Otto Apel, Jürgen Habermas, Paulo Freire e muitos outros. O pressuposto é que é possível chegar a um entendimento através da comunicação, e que se houver problemas de entendimento, a solução só pode vir, novamente, através da conversa, do diálogo, da comunicação. O pressuposto básico é, poder-se-ia dizer, que sem comunicação não há salvação. Por meio de um diálogo em pé de igualdade, sem coerção das partes, onde todos possam igualmente dizer sua palavra, é possível instituir um patamar, uma instância crítica, sempre em construção, de como as coisas deveriam ser.

Acreditamos que o diálogo permite a construção de uma instância ética e crítica, ainda a ser concretizada. O que a Campanha procura, no fundo, é o estabelecimento desse diálogo. Antes da criação da Campanha, o que existia, era, praticamente, um monólogo de uma boca grande, a da mídia, que dizia o que queria, quando queria, como queria. Com a Campanha, surgiu uma possibilidade da população também poder dizer sua palavra, expressar sua opinião, de forma ainda precária, mas que está dando resultados surpreendentes: por meio de e-mails, telefonemas, fax, etc. Os conselheiros da Campanha recolhem essas vozes da população, as sistematizam, discutem com os colegas um parecer e o mandam aos responsáveis pelos programas: produtores, apresentadores, patrocinadores. Está estabelecido o diálogo. Muitas vezes a emissora é avisada de antemão. Algumas se manifestam,

outras não. Conforme a manifestação, continua-se com o diálogo de um modo ou outro. Chega-se, assim, a determinados acordos, ao estabelecimento de instâncias éticas, sempre precárias e temporárias, mas construídas no diálogo e respeito ao pensamento dos interlocutores.

#### **4. A Campanha e os princípios de direitos humanos**

A campanha *Quem financia a Baixaria é contra a Cidadania* foi lançada no Brasil em 2002 e surgiu com o objetivo de impulsionar a democracia, a cidadania, a ética e os direitos humanos na televisão brasileira. Sua tarefa fundamental é reforçar a importância dos direitos à comunicação, à opinião, à livre expressão, tanto para o desenvolvimento da pessoa humana, como para o estabelecimento de uma verdadeira democracia.

O direito à comunicação garante não só o pleno desenvolvimento moral e ético do indivíduo como também a sua inclusão social, de forma que para haver democracia é imprescindível que todos possam se manifestar livre e plenamente.

No ano da fundação das Nações Unidas (1946), muitos textos oficiais já mencionavam a importância da comunicação para o desenvolvimento da humanidade enquanto um direito humano fundamental e fator essencial para fomentar a paz e o progresso no mundo.

Em 1948, a Declaração Universal dos Direitos Humanos contemplava no seu Artigo 19:

Toda pessoa tem direito à liberdade de opinião e expressão; este direito inclui a liberdade de, sem interferência, ter opiniões e de procurar, receber e transmitir informações e idéias por quaisquer meios e independentemente de fronteiras (DECLARAÇÃO UNIVERSAL DOS DIREITOS HUMANOS, 1948).

O Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos, aprovado pela Assembléia Geral das Nações Unidas, em 1966, proclama os mesmos princípios nos seus artigos 19 e 20, onde condena a incitação à guerra, a apologia ao ódio nacional, racial ou religioso, assim como toda forma de discriminação, de hostilidade ou violência.

Os países que compõem a Organização dos Estados Americanos (OEA) reconheceram a necessidade de ratificar esse princípio na Convenção Americana de Direitos Humanos, que deu origem ao Pacto de São José, na Costa Rica:

Não se pode restringir o direito de expressão por vias e meios indiretos, tais como o abuso de controles oficiais ou particulares de papel de imprensa, de freqüências radioelétricas ou de equipamentos e aparelhos usados na difusão de informação, nem por quaisquer outros meios destinados a obstar a comunicação e a circulação de idéias e opiniões (OEA, 1969).

Ainda foi criada junto à Comissão Interamericana de Direitos Humanos uma relatoria especial com a tarefa de zelar pelo direito à liberdade de expressão. Na carta de princípios básicos dessa relatoria é mencionado que conceder acesso público à informação é obrigação do Estado e que monopólios e oligopólios conspiram contra a democracia por restringir a pluralidade e a diversidade dos meios de comunicação.

Em muitas sociedades e Estados totalitários, o direito à liberdade de expressão é perseguido e considerado uma ameaça ao regime ditatorial, tanto que há freqüentes perseguições a jornalistas e pessoas que criticam as ações de governo.

No entanto, esses organismos internacionais reconhecem que também ocorrem violações a esse direito nos países que não garantem o livre acesso de todos aos meios de comunicação, ou ainda quando esse direito é negado, utilizado de forma abusiva ou com privilégios.

## **5. Violação do direito humano à comunicação**

O Brasil é um caso típico onde o direito à comunicação ocorre de forma abusiva e desrespeitosa em relação aos direitos humanos. Aqui, a concessão pública, ou seja, o meio legal pelo qual se garante o direito de explorar um canal de telecomunicação ou radiofusão, é mecanismo desvirtuado e não garante a igualdade, a impessoalidade e a melhor proposta entre os concorrentes.

Calcula-se que existam cerca de 20 mil rádios comunitárias em pleno funcionamento em diversas regiões do País, a maioria delas divulgando programas de altíssima qualidade que poderiam exercer bem melhor o seu papel se não funcionassem em situação precária e irregular. O Estado não consegue fiscalizá-las e é ineficiente para avaliar os pedidos de solicitação de regularização, preferindo travar uma verdadeira guerra para caçar o direito delas funcionarem, principalmente aquelas que têm por trás uma organização social. Não são raras às vezes em que essas brigas vão bater nas portas do poder judiciário, onerando ainda mais a luta pelo acesso à comunicação das organizações populares.

Vige no Brasil uma verdadeira “aristocracia”, formada por apenas oito famílias, que detêm o monopólio dos meios de comunicação, em especial de rádio e televisão. Essas famílias ganham todas as renovações de concessões públicas, tem representantes no Congresso Nacional e utilizam os meios de comunicação como desejam, sem o menor controle social.

Mas será que o ordenamento jurídico brasileiro quis assegurar a essa casta de privilegiados a exploração eterna dos meios de comunicação por meio das concessões públicas? Certamente que não, pois se assim fosse, não teríamos na nossa legislação vários direitos e garantias destinados a assegurar o direito de todos à livre expressão e comunicação.

A verdade é que os governos que se sucederam nos últimos anos não tiveram a coragem de enfrentar esse monopólio, embora fosse esse o seu dever legal. Em parte, isso ocorre porque os concessionários exercem forte influência sobre a opinião pública e detêm em suas mãos a imagem pública dos governos e de seus representantes. Em outras palavras, o medo de quebrar o *status quo* se torna maior do que qualquer compromisso com a cidadania.

É também essa falta de coragem dos governantes que faz com que até hoje não exista uma boa lei de telecomunicações. A lei vigente remonta à época da ditadura militar, embora existam diversos projetos tramitando no Congresso Nacional visando instituir regras e conduta ética nas telecomunicações. Um dos projetos que mais incentivamos é o Projeto de Lei nº 1.600, de 2003, que instituiu o Código de Ética da Programação Televisiva e dá outras providências.

Instituir uma legislação moderna sobre telecomunicações deveria ser um dos aspectos do atual debate sobre a digitalização dos meios de comunicação, processo esse inevitável, mas que deveria contar com um grande debate público sobre a qualidade técnica desejável para as telecomunicações, além das formas para o exercício do controle social e dos meios para garantir o acesso de todos.

A democratização dos meios de comunicação deveria ser compreendida como uma política de Estado e não apenas como mera política de governo que serve para fornecer privilégios em troca de uma boa publicidade. Não há democracia onde apenas um segmento possa se expressar livremente e não há governo democrático quando esse governo trabalha para favorecer privilégios, não garantindo pluralidade e diversidade no acesso aos meios de comunicação.

É preciso também garantir para que toda a veiculação de uma informação ou comunicação seja balizada pelo princípio da verdade e para que as informações sejam corretas e respeitadoras dos direitos humanos. Com isso, visa-se proteger não somente o emissor, mas também o receptor no processo da comunicação.

Por outro lado, o direito humano à comunicação implica no reconhecimento de que os indivíduos têm o direito de debater e participar dos conteúdos das programações dos meios de comunicação. Massas de espectadores passivos não contribuem para o Estado Democrático de Direito. Esse é um princípio que deve nortear a classificação indicativa ou a definição de horários e idades mais apropriados à determinada programação.

Os programas de TV precisam desempenhar funções destinadas a valorizar a diversidade cultural, a educação popular, a promoção dos direitos humanos e o combate ao racismo e a todas as formas de discriminação.

Programas da televisão brasileira que incentivam a sexualidade precoce, sexismo, homofobia, racismo, além de documentários que exploram a violência, com objetivo de garantir a audiência do público, não poderiam ser veiculados porque violam direitos de pessoas. Alguns, no entanto, poderiam ser veiculados segundo restrições de horários e advertências aos pais.

## 6. Por que uma Campanha?

Todas essas premissas levaram muitos defensores e entidades de defesa dos direitos humanos a proporem uma campanha nacional como meio de resgatar o verdadeiro significado da liberdade de expressão e formar opinião pública baseada nos valores humanistas. O nome escolhido foi: *Quem financia a baixaria é contra a cidadania*. A idéia era utilizar o jargão popular, ou seja, como a maioria das pessoas se refere aos programas de baixa qualidade da televisão brasileira, por isso o nome baixaria foi escolhido. Também se desejava convencer os financiadores desses programas a fomentar uma programação mais educativa. Todo esse movimento se articulou com um conjunto de entidades e movimentos que já vinham lutando pela ética na TV.

A Campanha nunca objetivou censurar ou violar o direito humano ao livre pensamento, opinião ou expressão. Muito ao contrário, é voltada à ação social em torno da garantia e proteção dos direitos fundamentais da pessoa humana. Seu objetivo, desde o início, foi oferecer às pessoas um mecanismo concreto de expressão sobre o conteúdo televisivo.

A Constituição Federal brasileira veda qualquer censura de natureza política, ideológica ou artística. Assegura a liberdade de expressão, no seu Art. 220, caput. Mas, também estabelece que as programações das emissoras de rádio e televisão atenderão aos princípios de promoção da cultura, preferência a finalidades educativas, artísticas, culturais e informativas, assim como o respeito aos valores éticos e sociais da pessoa e da família.

Também é dispositivo constitucional à garantia de que espetáculos públicos, programação de rádio e televisão trarão informada a sua classificação indicativa, isto é, conterão a informação sobre a sua natureza, faixa etária a que não se recomendam, locais e horários em que a apresentação se mostre inadequada. Esse instrumento do Poder Público não é censura, é um instrumento importante para que pais e familiares possam controlar o acesso de crianças e adolescentes às programações inadequadas, que poderão causar impactos na formação e desenvolvimento psíquico e social do jovem. O Estatuto da Criança e Adolescente (ECA) contém vários dispositivos que mencionam essa preocupação.

A classificação é instrumento importante, porém limitado, uma vez que possibilita a exibição de programas que violam os direitos humanos em outros horários que não no horário livre. Por outro lado, há que se registrar o avanço na elaboração dos novos critérios para classificação etária, que contou com a participação de diversos seguimentos da sociedade civil, por iniciativa do Ministério da Justiça.

Várias leis nacionais e internacionais são, cotidianamente, violadas pela programação da TV brasileira, a qual valoriza cada vez mais programas de baixa qualidade, com incentivos a apelos sexuais, violência, desrespeito entre as pessoas e todo tipo de violação aos direitos humanos e à cidadania.

Felizmente, tudo isso não passa desapercibido da sociedade brasileira, que cada vez mais quer debater o impacto de determinados programas na formação e educação de seus filhos.

Em muitos lares brasileiros, a televisão se transformou na principal forma de preenchimento do tempo livre, substituindo o diálogo entre os familiares e sendo o entretenimento preferencial de crianças e adolescentes. Se tivéssemos boas concessões públicas, todo esse debate seria travado nos próprios canais de rádio e televisão. A população seria estimulada a dizer o que quer dos meios de comunicação, que tipo de programação é mais útil no processo educativo e de aprendizagem de seus filhos e quais os horários apropriados para a veiculação dos programas, ou seja, a indicação classificativa viraria um grande debate público.

Na prática, todas essas questões são estimuladas pela Campanha. Ela propõe um controle social - e não censura - por parte da população em relação aos programas de televisão e um desestímulo ao financiamento privado e público dos programas de TV que reiteradamente violam os direitos humanos. Por isso, os programas que recebem muitas reclamações passam a ser minuciosamente analisados pelos conselheiros da Campanha, que, ao final, proferem um parecer explicitando as razões pelas quais o mesmo é indigitado como baixaria.

A Campanha consolidou, nesses quatro anos de existência, um espaço público onde os cidadãos podem “defender-se” da programação de TV, nos termos da Constituição Federal. Por meio de uma central telefônica, ocorre o recebimento de denúncias e sugestões sobre a programação da TV e um site na internet contribui para divulgar todos os mecanismos de participação existentes.

Os programas que mais recebem reclamações por parte do público passam a constar de uma lista, o ranking, que é quadrimestral. A partir dela, os responsáveis pela Campanha ensejam um processo de conscientização junto às empresas que anunciam nos programas listados, a fim de que passem a não mais financiar os referidos programas.

A Campanha ainda estabeleceu uma carta de princípios e elegeu um conselho, cuja função é assistir aos programas denunciados e verificar a ocorrência de abusos e violações aos direitos humanos. O conselho é composto por pessoas dos mais diversos setores da sociedade civil, como a Ordem dos Advogados, entidades de defesa dos direitos humanos, Conselho Federal de Psicologia, movimentos homossexuais, movimentos feministas, igrejas, profissionais de mídia, entre outros.

O procedimento adotado é similar àquele que se espera que seja um dia estabelecido oficialmente como política pública de Estado: um conselho representativo que possa estabelecer punições administrativas *a posteriori* aos concessionários de televisão.

A Campanha tem demonstrado que sem a existência de regramentos, princípios e disposições sobre como deve ser a atuação dos sujeitos, não há a garantia dos direitos fundamentais da pessoa humana. Isso não é censura, moralismo, nem limite à liberdade de expressão, mas regras que precisam ser previamente acordadas para que o direito à livre comunicação possa ser exercido plenamente por todos.

Outro ponto a destacar é que a Campanha recebeu amplo apoio da sociedade civil, do Poder Judiciário e do Ministério Público, principalmente do Ministério Público Federal, que reconheceu como legítimo o monitoramento dos programas televisivos e adotou em diversos casos ações competentes destinadas a reparar o dano causado à população e aos grupos vulneráveis como negros e homossexuais.

Na Câmara dos Deputados, a Comissão de Direitos Humanos e Minorias (CDHM) abraçou a idéia e passou a dar apoio institucional e logístico à Campanha. Essa Comissão também elaborou diversos meios a fim de divulgar como a população pode participar e abriu espaço para debates nos canais legislativos, além de videoconferências que ocorrem freqüentemente.

Dessa forma, a Campanha avança de maneira organizada em praticamente todos os estados da federação. Em muitos já existem coordenações estaduais que reúnem pessoas regularmente com a tarefa de avaliar a programação local e pressionar os financiadores a retirarem seus apoios aos programas que constem nos rankings da Campanha. Trata-se de uma boa maneira para incentivar as pessoas a lutarem por seus direitos de cidadania e para obterem espaços mais efetivos no planejamento da gestão pública.

## **7. À guisa de conclusão**

A Campanha contra a baixaria - iniciada por um pequeno grupo de pessoas que tinha como objetivo a promoção de uma comunicação democrática, cidadã e ética - foi construindo práticas participativas, pelas quais os cidadãos pudessem dizer sua palavra, expressar sua opinião, manifestar seu pensamento.

Ela surge como uma indignação ética diante de práticas comunicativas que não respeitam os direitos fundamentais da população, principalmente o direito de se comunicar, de participar na construção de um projeto de cidade democrático e cidadão que implica, entre outras coisas, numa mídia democrática e participativa.

As pessoas não mais suportam aceitar passivamente as barbaridades e atrocidades que todo dia são veiculadas pela mídia. Sentem-se responsáveis e por isso querem participar de um direito que é fundamental, como dizia Paulo Freire, à realização plena do ser humano. É pela comunicação, no ato de dizer a palavra, que o ser humano se institui como cidadão, consciente e participativo, contribuindo com o que ele tem de mais original e único: seu projeto, seu pensamento, sua contribuição na construção da cidade humana.

# Deve o Estado classificar indicativamente o entretenimento a que o público tem acesso?

*Eugênio Bucci\* e Maria Rita Kehl\*\**

## 1. Introdução

O presente texto<sup>1</sup>, apresentado na forma de um diálogo informal, pretende contemplar algumas interrogações persistentes quando se trata da participação do Estado na chamada classificação indicativa, ou seja, na determinação de faixas etárias para estabelecer a adequação dos conteúdos do cinema e da televisão em relação à idade dos espectadores. A primeira dessas perguntas, que organiza as demais, é simples e direta: cabe ao Estado essa função?

A título de comparação preliminar, vamos buscar referências sobre o tema em outros três países. Lembremos que, nos Estados Unidos (EUA), a classificação de filmes é exercida pela *Motion Picture Association of America* (MPAA), uma instituição privada, não governamental. A ela cabe indicar ao público a faixa etária abaixo da qual uma obra audiovisual se torna não recomendável. Como a MPAA é uma instituição que representa a própria indústria cinematográfica, a classificação por ela estabelecida pode ser entendida como produto de um sistema de auto-regulamentação: a própria indústria impõe seus próprios critérios de classificação, numa atitude de autoclassificação. Essa regulação tem um peso de recomendação, não de imposição, e, sendo apenas indicativa, torna-se um instrumento eficaz de informação sobre a adequação do conteúdo da obra segundo o critério da faixa-etária. E mais, caso ela não seja seguida e o material apresentado possuir elementos considerados ilegais pelo governo norte-americano ou pela Justiça, os responsáveis pela exibição do filme podem ser processados. Quanto à classificação da televisão, ela é definida pelas emissoras, sob a fiscalização da *Federal Communication Commission* (FCC), uma agência reguladora, instituída pelo Congresso Nacional norte-americano há mais de 70 anos.

Na Catalunha, região do nordeste da Espanha, funciona um sistema de classificação indicativa interessante do qual podemos tirar boas orientações para repensarmos o modelo brasileiro. O Conselho Audiovisual da Catalunha (CAC), instituição criada pelo parlamento catalão em maio de 2000,

\* Jornalista, presidente da Radiobrás.

\*\* Psicanalista e ensaísta, autora do livro *Videologias*, em co-autoria com Eugenio Bucci.

estabelece os parâmetros para a classificação indicativa, mas não cuida diretamente de classificar as obras. São as emissoras de TV que, de acordo com os critérios estabelecidos pelo Conselho, dispõem livremente os programas dentro de sua grade. O CAC só irá atuar, *a posteriori*, com poder de decisão e de aplicar sanções, nos casos em que houver alguma alegação ou constatação de que a decisão da emissora não está adequada às orientações estipuladas pelo órgão. Portanto, na Catalunha, o Poder Executivo não se envolve diretamente com a ação de classificação indicativa. Cabe a um conselho, instituído pelo Parlamento, mas com boa margem de autonomia e de independência frente à esfera estatal, zelar, de modo indireto, pelo cumprimento dos critérios convencionados de classificação indicativa.

Na França, não há controle prévio à exibição de obras audiovisuais. A classificação indicativa dos filmes exibidos nas salas de cinema e de programas televisionados ou radiofônicos está a cargo de uma comissão de classificação de programas e filmes instalada no Conselho Superior Audiovisual (CSA), vinculado ao Ministério da Cultura e da Comunicação. Com base no trabalho da comissão, o Conselho emite a classificação, mais conhecida entre os franceses como *visa*. Para que se tenha uma idéia melhor, de acordo com o Diário Oficial da República Francesa do dia 12 de julho de 2001, existem cinco tipos de *visa*: aquele considerado livre e, depois, as faixas de não recomendados para menores de 12, 16 e 18 anos. Quando uma obra passa a figurar na lista de filmes “pornográficos ou de violência extrema”, ela está interdita aos menores de 18 anos.

Mas ao estabelecer regras de auto-regulação adotadas pelas emissoras, o modelo francês de classificação indicativa também prevê sanções a essas operadoras mediante a análise da classificação de programas implementada pelas radiodifusoras. As reclamações oriundas das iniciativas organizadas da sociedade civil podem acionar a atuação do CSA no sentido do órgão, num primeiro momento, recomendar uma reclassificação da obra ou programa em questão, de acordo com a recomendação da comissão.

Nota-se que na França, assim como nos EUA ou na Catalunha, pode haver punições previstas para o não-cumprimento do que determina a classificação determinada pelo órgão competente. No Brasil também. Veja-se o que está disposto no Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), especificamente nos artigos 254 a 256.<sup>2</sup> O que mais chama a atenção, contudo, é que podem existir concepções de modelos distintos – não necessariamente excludentes – para que a classificação indicativa seja

efetivada. Pode-se ir por um caminho em que o Estado atue diretamente sobre o tema – ou pode-se buscar uma conjugação entre Estado, a quem cabe garantir a observância das regras e entidades não-governamentais - caso da MPAA - ou a autonomia em relação ao governo - caso do CAC.

E qual seria o modelo adotado pelo Brasil? À primeira vista, há entre nós uma mescla entre os dois caminhos. A Constituição Federal de 1988 determina ao Estado que realize a classificação indicativa, e, pelo que se depreende da Constituição, isso se estende ao cinema, bem como aos programas de rádio e de televisão. Contudo, atualmente, a classificação indicativa tem sido realizada pelo Estado apenas para o cinema e para a televisão. A publicidade - seja ela veiculada no rádio, na TV ou nas salas de cinema - passa inteiramente por fora de qualquer controle estatal, embora haja registros de demanda dirigida ao Ministério da Justiça, solicitando uma classificação indicativa para a publicidade. Nessa área, porém, o que tem funcionado mesmo é a auto-regulamentação, mais ou menos como acontece com a indústria cinematográfica nos EUA. Quem analisa o conteúdo das mensagens publicitárias, com fins de estabelecer uma adequação aos padrões éticos do público, é o Conselho Nacional de Auto-Regulamentação Publicitária (Conar), uma organização não-governamental, com poderes de suspender a veiculação de peças julgadas eticamente inadequadas. Em casos de defesa e proteção do consumidor, há a possibilidade de atuação do Departamento de Proteção e Defesa do Consumidor (DPDC), da Secretaria de Direito Econômico (SDE) e do próprio Ministério da Justiça.

Deparamo-nos aqui com uma outra questão fundamental para nossa discussão: se consideramos a experiência do Conar bem-sucedida, ela não poderia ser estendida às outras áreas? Ou, indo noutra direção: o Estado deve também passar a fazer a classificação indicativa dos comerciais exibidos na TV, retirando do Conar esse papel?

Um observador mais crítico do Conar perguntaria o seguinte: Pode um órgão associado a um setor de mercado representar de modo satisfatório o conjunto da sociedade quando se trata de estabelecer padrões éticos? Esse conselho defende a imagem da publicidade ou defende de fato os interesses e direitos do cidadão? Não é esse o nosso objeto de estudo e muitos menos nos propomos a encontrar respostas definitivas a essas interrogações; basta apenas considerar sua pertinência em relação ao debate geral sobre a quem cabe a regulação de conteúdos de obras audiovisuais. Essa discussão, na verdade, é o que nos interessa mais de perto.

No intuito de estabelecer um diálogo pautado em questões que consideramos fundamentais para fomentar a discussão sobre o papel do Estado brasileiro no procedimento da classificação indicativa optamos pela entrevista, como forma discursiva, a qual permite que as diferenças de opinião entre dois autores possam ser explicitadas com mais clareza.

## 2. Entrevista

**Dejus** - À luz dessas considerações, retomemos a primeira pergunta: qual deve ser o papel do Estado na classificação indicativa? É o Estado que deve estabelecer e executar a classificação?

**Maria Rita Kehl** – Se não for o Estado, quem será? Alguma igreja? Uma associação de pedagogos? Não sou contra, mas não consigo imaginar a alternativa. Como a classificação é só indicativa e não implica censura ou interferência sobre o conteúdo da programação ou dos filmes, não vejo problema em o Estado fazê-la. Principalmente, do modo como o processo vem sendo conduzido pelo atual Ministério da Justiça, contando com a participação de profissionais de várias áreas, com muitas discussões, consulta pública, etc.

A vantagem de fazer a classificação por intermédio do Estado é que este é uma instância **pública e laica**, ou seja: por um lado, representa os interesses da sociedade, que não se confundem necessariamente com os do mercado. Por outro lado, é - ou deveria ser - independente em relação às entidades religiosas, que são as que mais freqüentemente manifestam julgamentos independentes dos interesses comerciais das emissoras.

**Eugênio Bucci** – Na minha opinião, o Estado só está nisso porque não havia mais ninguém cuidando da matéria. Note-se que onde o Conar atua o Estado não entrou. É importante levar em conta que há alternativas ao ente estatal para essa tarefa, como demonstra o exemplo americano e, mais ainda, o caso catalão. O Estado tem a vantagem em relação a órgãos de classe, como a MPAA e o Conar, que é justamente o fato de ele não representar agentes de mercado, mas o interesse público. Nesse sentido, a presença do ente estatal no processo, ainda que indireta, poderia estabelecer contraditórios mais fecundos do que a mera auto-regulamentação. Está claro que, tanto a MPAA quanto o Conar não têm como objetivo preservar simplesmente as crianças de imagens que lhes sejam danosas, ou preservar o público de mentiras ou falsificações em geral - isso mais presente nas

preocupações do Conar. Ambos têm como sua principal meta proteger a credibilidade e a boa imagem dos setores de mercado que representam. Por isso, exatamente, buscam restringir os excessos. Essa restrição está a serviço da imagem geral da instituição antes de estar a serviço da integridade das crianças ou a serviço da verdade. Acima de tudo, a MPAA defende o cinema. Acima de tudo, o Conar defende a publicidade. Por isso a presença de uma instituição claramente pública, em diálogo com essas outras, pode gerar um efeito mais interessante, mais criativo. Mas, indo direto ao ponto, não acredito que o Estado deva ser “o” responsável pela classificação indicativa. Ele poderia, com ganho de eficiência, na minha opinião, atuar como um regulador geral, fazendo conviver sistemas alternativos de classificação indicativa. Os pais seguiriam a classificação das instituições que mais se identificassem com o estilo de vida que eles pretendem imprimir às suas famílias. Assim, respondendo à provocação da Maria Rita, penso que, sim, uma igreja ou uma associação de educadores poderiam muito bem proceder à classificação indicativa, desde que tivessem estrutura e compromisso para manter um serviço constante e abrangente, segundo as exigências formais postas pelo Estado para essa atividade. Havendo constância, permanência e abrangência, o público em geral seguiria a classificação que lhe conviesse. Quero acrescentar aqui que a classificação deve ser sempre indicativa. Jamais impositiva.

**Dejus** - De que modo pode haver participação da família nas decisões sobre classificação? Lembremos que, na classificação indicativa para filmes exibidos em cinemas, a Portaria MJ nº 1.597 de 2 de Julho de 2004 (republicada em julho de 2005, em razão da nova redação dada ao inciso IV e ao parágrafo único do Art. 3º, e aos arts. 5º, 16 e 17 e o acréscimo do Art. 18, pela Portaria no 1.344, de 7 de Julho de 2005) já permite que, em um filme indicado para maiores de 16 anos, uma criança de 14 possa entrar, desde que seu pai a autorize e a acompanhe. Isso abre um espaço inédito no sistema de classificação indicativa no Brasil, que é justamente o espaço que flexibiliza a indicação por meio da participação do pai ou da mãe. Ou seja: na opinião do Estado, o filme está indicado para 16 anos, mas se, na opinião dos pais seu filho de 14 anos está apto a ver aquele filme, eles têm autorização para levá-lo ao cinema.

**Maria Rita Kehl** – De fato é uma grande inovação. Acho que o Eugênio, proponente dessa flexibilização, conseguiu uma alteração que, mesmo insuficiente, já indica a importância da participação da família na decisão sobre o que consideram indicado para as crianças: a permissão para que

crianças acompanhadas dos pais, nos cinemas, possam “pular” para a faixa etária logo acima da delas. Isso indica que o pai - mãe - é o principal responsável sobre a educação da criança e que sua companhia interfere na recepção, ou seja: o modo como a criança irá compreender, assimilar e elaborar o conteúdo de um programa depende da possibilidade de conversar a respeito com um adulto responsável. O mesmo vale para a indicação na TV, em relação à qual, apesar da classificação indicativa, a última palavra é sempre a dos pais - considerando aqui que os pais tomem parte ativa sobre aquilo que seus filhos vêem na TV. A presença dos pais ao lado da criança quando ela vai a um filme faz toda a diferença. A possibilidade de conversar com eles, para a criança, faz toda a diferença na capacidade que ela terá de assimilar e julgar o conteúdo dos filmes, não apenas no sentido moral, mas também no de sua compreensão da realidade social. Mesmo nos casos em que pareçam dirigidos a uma faixa etária acima da dela.

**Eugênio Bucci** – Achei pouco. Ou melhor, essa flexibilização de apenas dois anos para os filmes me parece insuficiente. Para mim, para um filme que não seja claramente contra-indicado para menores de 18 anos - filmes pornográficos ou filmes de cenas de violência realmente chocantes - , o Estado deveria meramente indicar a faixa etária. Mas, se um pai quisesse levar um filho de 12 anos para ver uma obra que levou a indicação para 16, esse pai estaria autorizado a isso. Essa margem de dois anos exige que o pai, ou a mãe estejam presentes fisicamente, ao lado do filho. Não basta que eles assinem uma “autorização” para que a criança vá ao cinema acompanhada pelo primo mais velho. A presença é indispensável. Essa medida, adotada de modo ousado pelo Ministério da Justiça, ainda que pudesse ter ido mais longe, supõe que o processo de absorção de uma obra cinematográfica se completa pelo diálogo entre pais e filhos. Esse pressuposto merece ser minimamente compreendido. Segundo ele, a obra não contém um significado fechado que se despeja sobre os olhos da platéia, para dentro do cérebro de cada um. Esse significado sempre passa, necessariamente, por mediações que dão um lugar a essas obras na narrativa pessoal de cada um. Essa mediação é que deve contar com a participação dos pais. O que conta não é bem o que a criança vê no cinema, mas o lugar, a importância, o valor que ela acaba atribuindo àquilo que viu. O lugar simbólico, a importância, o valor da obra, a criança irá atribuir numa negociação de sentido que deve envolver pais, professores e uma série de outras influências. Por isso essa inovação do Ministério da Justiça é tão relevante, tão marcante. Ela traz um arejamento, uma maleabilidade, ela traz negociações de sentido

---

*reais, materiais, para dentro do debate sobre adequação de obras cinematográficas ao público infantil e adolescente e traz também uma negociação social para a normatização desse debate. É um avanço e tanto. Embora tão estreito, de apenas dois anos.*

**Dejus** - *Falemos um pouco, então, da classificação indicativa como função de anteparo, a partir do interesse público e dos direitos do público, como aqueles que se referem à formação das crianças, frente aos interesses da indústria do entretenimento. O Estado pode, ou melhor, ele deve se encarregar disso? Deve ter essa pretensão?*

**Maria Rita Kehl** – Neste ponto reside a minha maior divergência com o Eugênio. Ele defende o ponto de vista de que a sociedade é que deve regular esses assuntos, que são, em última análise, questões de moral e de opinião. Eu tenho outra opinião: penso que a sociedade já está suficientemente regulada pelas leis do mercado, o que cria um impasse quanto à possibilidade de o mercado ser regulado pela sociedade. A presença do Estado apenas indica – insisto no termo indica – que os interesses econômicos dos donos das empresas de radiodifusão e produção cinematográfica não estão acima de outros interesses da sociedade. No caso do cinema, por exemplo, a classificação indicativa força os produtores a escolher até que ponto eles acham que vale a pena utilizar elementos de fácil apelo popular – sexo e violência, por exemplo – de modo a não perder uma fatia importante do público infanto-juvenil. A classificação indicativa impede apenas que as empresas de TV e cinema fiquem com o melhor dos dois mundos; se quiserem o público infantil, não podem utilizar no filme todos os elementos de apelo fácil permitido para o público adulto ou juvenil. Nesse sentido, o que a classificação indicativa “exige” dos produtores é mais importante do que aquilo que ela impede; exige mais criatividade, mais imaginação, para atrair as crianças com imagens e conteúdos considerados adequados à sua faixa de idade. No caso da TV, a escolha é simples: os produtores só têm que escolher o horário em que passam tal ou tal programa, de acordo com as recomendações e restrições quanto à faixa etária dos telespectadores.

**Eugênio Buccì** – De fato, acho que em questões relacionadas à moral, religião e opinião o Estado não deve se envolver. Concordo integralmente com a Maria Rita num ponto: a sociedade deve estar alerta para que não venha do mercado, ou, no mínimo, para que não venha apenas do mercado a resposta para cada dilema que envolve costumes, valores, opções de alcance moral, ético, enfim. O mercado não é um bom juiz para

o atendimento dos direitos, por exemplo. É um dos sujeitos a que se deve dar ouvido, mas não deve ser o único. Pense-se, por exemplo, no direito à saúde, tal como esse direito se organiza e se materializa hoje. É nítido que, pela lógica dos serviços privados de seguro saúde ou de planos de assistência médica, se funcionassem à margem de qualquer regulação, não buscariam universalizar o acesso das pessoas a uma vida cada vez mais saudável e plena. O negócio deles é outro. É, portanto, fundamental que existam leis que os regule – isso se a opção for pela existência de um sistema privado. Na minha opinião, saúde é um campo que requer um sistema público. Não precisa ser o único, mas deve ser forte, bem implantado. E aí, além de não esperar que a solução para os impasses de atendimento médico ao público venha de um serviço privado que exista sem nenhuma legislação, muitas sociedades esperam que essa solução venha de regulações postas pelo Estado e também de serviços públicos, não privados, acessíveis a todos, sem restrição. Em matéria de saúde, pode-se dizer, pouca gente no mundo acredita que a solução venha do mercado. Transportando o mesmo raciocínio para o entretenimento e para a informação, podemos estabelecer algumas analogias. A tendência da indústria é obter o maior número de espectadores - de consumidores, portanto - para o maior número de produtos, segundo o maior número de recursos e de apelos, com a maior intensidade possível. Daí vem, aliás, a sensação de que ninguém controla os apelos da TV, a sensação de que eles precisam ser mais intensos a cada nova dose. Se essa tendência é verdadeira, é preciso que exista um contrapeso, um impulso que tenha origem em outros princípios que não os do mercado. Nada parecido com censura, nunca. Nesse sentido, talvez não o Estado, mas uma instituição de natureza pública poderia funcionar como um contrapeso importante. Uma associação de pedagogos, como diz a Maria Rita, por exemplo. Caberia ao Estado estabelecer e fazer valer regras para esse diálogo.

**Dejus** - *Os critérios para a classificação por faixa etária têm fundamentos psicopedagógicos? Como decidir o que cada faixa etária pode ou deve assistir?*

**Maria Rita Kehl** – Nem todos os psicanalistas pensam como eu. Tivemos muitas discussões - no antigo grupo Tver - a respeito das fases de desenvolvimento das crianças e a capacidade de recepção da informação. Há quem defenda que crianças abaixo de cinco ou seis anos, simplesmente não estão psicologicamente preparadas para entender cenas de sexo entre adultos. A idéia do “trauma” vem sendo muito mal assimilada por psicanalistas,

psicoterapeutas e pedagogos. Muitos defendem que se a criança pequena for exposta a uma cena de sexo explícito, por exemplo, ficará “traumatizada”. Não necessariamente; penso que as crianças podem ver, ouvir e entender praticamente qualquer coisa, desde que a cultura em que elas vivem lhes ofereça elementos para tal. Não existe uma evolução “natural” da inteligência infantil. Existem, isto sim, escolhas da sociedade: nossas crianças evoluirão de acordo com o que nós desejarmos para elas. Nesse sentido, o fundamento que nos leva a querer limitar a exposição de nossas crianças a cenas de pornografia, violência gratuita, drogação, etc., não é psicanalítico: é ético. Simplesmente desejamos aproveitar esse período tão especial da vida para formar cidadãos interessados em outras coisas. A infância é uma época de curiosidade ilimitada, de interesse por tudo, combinados a uma capacidade de assimilação rápida de todas as novidades. É a fase em que se estabelecem os principais parâmetros que formarão nosso senso de “realidade” - mas a realidade humana, vale lembrar, é sempre a realidade social. É uma **construção social**. Assim, se por um lado não há um impedimento essencial para que a criança “saiba” o que é o sexo, o que é a morte, o que é a violência, etc. - desde que alguém a ajude a compreender isso -, há milhares de razões para desejar que ela se ocupe mentalmente de outras coisas, de muitas outras coisas além do sexo, da violência e da morte. A meu ver, há apenas duas razões para limitar o tipo de conteúdo da programação infanto-juvenil: a primeira é que os pais, em geral, não se dispõem a educar seus filhos para entender criticamente o que eles vêem no cinema e na TV. Pelo contrário, costumam entregar os filhos aos cuidados da TV e, o que é pior: da publicidade. Ainda não discutimos a sério restrições para a publicidade dirigida às crianças, o que eu considero mais importante do que a classificação indicativa de todo o resto da programação.

*A segunda razão é que, se as cenas de conteúdo dito “adulto” forem liberadas para crianças, o que ainda resta do potencial educativo e formador da televisão - e em menor grau, do cinema - vai por água abaixo de uma vez. Talvez não cause nenhum trauma às crianças ver pornografia; não tenho nenhuma convicção de que lhes faria mal. Minha convicção é que eu desejo que as crianças brasileiras recebam, pela televisão, outros tipos de informação, que farão delas cidadãs mais interessantes, mais éticas, etc. A televisão é um veículo formador muito poderoso, importante demais para que o tempo que as crianças e adolescentes passam diante dela seja desperdiçado com bobagens. O que eu, como mãe e educadora, espero dos veículos de comunicação é que ofereçam material para desenvolver a*

*inteligência, o senso crítico, a criatividade, o senso estético de nossas crianças, porque de bobagens, violência e pornografia o mundo já está cheio.*

**Eugênio Bucci** – Difícil acrescentar algo ao que já disse a Maria Rita. Nenhuma imagem é boa ou ruim por si mesma. Tudo depende do lugar que ela ocupa na representação simbólica. Tudo depende da carga de valor que a ela atribuímos. A nudez dos adultos para uma criança indígena é algo tão natural como a água do rio, como a chuva, como um bicho-de-pé. Os seios das mulheres ou as orelhas das mulheres não são imagens moralmente tão distintas entre si. Já numa cidade do interior de São Paulo, uma senhorita que passeasse de seios de fora diante de aluninhos do Jardim da Infância não seria muito bem-vista, ou melhor, não gozaria de boa reputação, ou melhor, não mereceria grande respeito dos velhos conservadores da comunidade. A noção do tabu está na cultura, não na natureza da psique. As mesmas variações, claro que não intensas como essa, podem ser verificadas de um lugar para outro do Brasil. Tudo isso é bom levar em conta quando pensamos em classificação indicativa.

### **3. Notas**

<sup>1</sup> *Para a confecção deste texto, colaborou, com informações complementares sobre a legislação brasileira e sobre o sistema em outros países, Anderson de Oliveira Alarcon, do Departamento de Justiça, Classificação, Títulos e Qualificação, da Secretaria Nacional de Justiça — Ministério da Justiça.*

<sup>2</sup> *Art. 254. Transmitir, através de rádio ou televisão, espetáculo em horário diverso do autorizado ou sem aviso de sua classificação: Pena - multa de 20 a 100 salários de referência; duplicada em caso de reincidência. A autoridade judiciária poderá determinar a suspensão da programação da emissora por até dois dias. Art. 255. Exibir filme, trailer, peça, amostra ou congêneres classificados pelo órgão competente como inadequado às crianças ou adolescentes admitidos ao espetáculo: Pena - multa de 20 a 100 salários de referência; na reincidência, a autoridade poderá determinar a suspensão do espetáculo ou o fechamento do estabelecimento por até 15 dias. Art. 256. Vender ou locar a criança ou adolescente fita de programação em vídeo, em desacordo com a classificação atribuída pelo órgão competente: Pena - multa de três a 20 salários de referência; em caso de reincidência, a autoridade judiciária poderá determinar o fechamento do estabelecimento por até 15 dias.*

# Classificação Indicativa na TV: são adequados os nossos critérios?<sup>1</sup>

*Inês Vitorino Sampaio\**

## 1. Introdução

Na sociedade contemporânea, a presença marcante das mídias no cotidiano de milhões de crianças e adolescentes representou uma mudança significativa no modo de viver e conceber a infância. Não se trata, apenas, do fato de que a criança e o adolescente dedicam horas preciosas do seu dia-a-dia ao programa de TV ou ao jogo eletrônico preferido, entre outras opções de lazer. A questão fundamental a ser considerada, neste contexto, é a facilidade de acesso deste público infantil a um conjunto de informações pertinentes ao “mundo adulto”, do qual foi progressivamente afastado com o advento da modernidade e o estabelecimento da concepção moderna de infância.

Vários pesquisadores têm chamado a atenção para o fato de que os meios de comunicação, em especial, as mídias eletrônicas vêm contribuindo para a dissolução, ou pelo menos a diluição de fronteiras entre o mundo infantil e adulto (POSTMAN, 1985; MEYROWITZ, 1999), o que poderia mesmo levar ao “desaparecimento da infância”, como decorrência da abolição das “zonas de segredo” entre estes grupos etários.

Se no plano tecnológico, referente à compreensão da natureza das mídias e suas implicações, os autores trazem elementos extremamente ricos para o entendimento da relação infância e mídia, é importante reconhecer que existem outros processos em curso que não se limitam a esta dimensão. No terreno social, por exemplo, um conjunto de agentes, em diferentes países e contextos, vem se mobilizando a partir do propósito de assegurar o direito de crianças e adolescentes à proteção, inclusive em sua relação com as mídias, o que nos leva a crer que outras possibilidades podem ser vislumbradas neste cenário.

---

\* Professora e coordenadora do curso de Comunicação Social da Universidade Federal do Ceará.

Uma das iniciativas importantes no campo da proteção da infância em relação às mídias é a classificação indicativa de produtos audiovisuais prevista na legislação de muitos países, como um instrumento de orientação à disposição da sociedade acerca do consumo de espetáculos públicos, filmes, programas televisivos e jogos eletrônicos à disposição da sociedade.

No Brasil, o Ministério da Justiça (MJ) vem desenvolvendo um conjunto de ações no sentido de promover o debate acerca desta questão, visando a definição de uma nova classificação indicativa. Trata-se de questão extremamente complexa, que envolve não apenas aspectos políticos e normativos, referentes à definição de políticas públicas de comunicação e à compreensão de preceitos constitucionais, mas também sócio-culturais, relativos à compreensão da infância e ao seu processo de formação psicossocial, e comunicacionais relacionados, por exemplo, à publicização dos critérios e simbologias utilizados no processo de classificação.

Avaliar a nova classificação indicativa proposta pelo Ministério da Justiça brasileiro, constitui, no caso deste artigo, o mote para desenvolver uma reflexão mais ampla acerca dos critérios de classificação em produtos audiovisuais, os quais seguem, em linhas gerais, a tendência internacional, no sentido de proteger a criança e o adolescente da exposição a cenas de sexo, violência e uso de drogas.

## **2. Marco regulatório da classificação indicativa no Brasil**

É no contexto de democratização da sociedade brasileira, que a abolição da censura política, ideológica e cultural é assegurada pela Constituição de 1988<sup>2</sup>. No inciso IX do Artigo 5º da Constituição Federal está expresso que: “É livre a expressão da atividade intelectual, artística, científica e de comunicação, independente de censura ou licença”. O conceito é reafirmado no 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”.

Tal preceito, como postula Mancuso (1994), não significa, contudo, que a liberdade de expressão se constitua em uma liberdade absoluta ou incondicionada no âmbito do Estado democrático. Abolida a censura, o mesmo Art. 220 prevê que sejam estabelecidos 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”, o

qual define os princípios a serem seguidos na produção e programação de rádio e televisão:

- I- referência a finalidades educativas, artísticas, culturais e informativas;
- II- promoção da cultura nacional e regional e estímulo à produção independente que objetive a sua divulgação;
- III- regionalização da produção cultural, artística e jornalística, conforme percentuais estabelecidos em lei;
- IV- respeito aos valores éticos e sociais da pessoa e da família (BRASIL, 1988).

O texto constitucional abole a censura, mas reconhece a necessidade de controle e atribui à União em seu Art. 21 a competência para “exercer a classificação, para efeito indicativo, de diversões públicas e de programas de rádio e televisão”. Tal prerrogativa é assinalada também no Estatuto da Criança e do Adolescente<sup>3</sup>. (ECA, 1990), que em seu Art. 74 reconhece a responsabilidade do poder público de regular as diversões e espetáculos públicos, “informando sobre a natureza deles, as faixas etárias a que não se recomendem, locais e horários em que sua apresentação se mostre inadequada” e dispõe no Art. 75 que “toda criança ou adolescente terá acesso às diversões e espetáculos públicos classificados como adequados à sua faixa etária”<sup>4</sup>.

Em fevereiro de 2004, o Decreto nº 4.991 estabelece a competência do Departamento de Justiça, Classificação, Títulos e Qualificação (Dejus), ligado à Secretaria Nacional de Justiça, que se torna, a partir de então, responsável por:

- III - instruir e analisar pedidos relacionados à classificação indicativa de diversões públicas, programas de rádio e televisão, filmes para cinema, vídeo e DVD, jogos eletrônicos, RPG (jogos de interpretação), videoclipes musicais, espetáculos cênicos e musicais;
- IV – monitorar programas de televisão e recomendar as faixas etárias e os horários dos mesmos;

A definição desta competência, como asseveram apropriadamente Cláudia Chagas, secretária nacional de justiça e José Eduardo Elias Romão, Diretor do Dejus, constitui, na verdade, uma mudança estrutural no sentido de superar uma política típica dos regimes de exceção – a censura - na direção de uma política de regulamentação participativa, definida a partir de um processo de diálogo com a sociedade:

[...]embora se para muitas pessoas, pouco ou nada significa escrever classificação livre onde antes havia censura livre, esta mudança terminológica já revela uma mudança estrutural porque demonstra a existência do Estado Democrático de Direito onde antes havia violência estatal<sup>5</sup>.

Como postula Mancuso (1994), é na condição de gestor da coisa pública que o Estado assume as tarefas de controle e preservação da boa qualidade da televisão, uma responsabilidade que, contudo, não lhe compete exclusivamente, à medida que toda forma de expressão integra o patrimônio cultural brasileiro e deve, como disposto no Art. 216, ser defendido pelo poder público em parceria com a comunidade.

### **3. Processos, procedimentos e agentes da classificação**

Além de reconhecermos, pelo exposto acima, a legitimidade da ação do poder público no exercício da atividade de classificação, gostaríamos de destacar o empenho do Ministério da Justiça brasileiro em estabelecer “uma política de regulamentação participativa”. Várias iniciativas recentes do Ministério da Justiça constituem indícios claros de que a participação da sociedade não se resume a uma figura de retórica. O esforço de assegurar a transparência no trato da coisa pública pode ser atestado pela publicização no site do Ministério da Justiça e em CD de um conjunto de jurisprudências, legislações, artigos e estudos sobre a questão da classificação indicativa no Brasil e no mundo, além de processos e procedimentos referentes à atuação do Departamento de Justiça, Classificação, Títulos e Qualificação que, anteriormente, não eram de conhecimento público no País.

Quanto à abertura à participação da sociedade civil, ela tem se dado em duas direções: na atividade ordinária de classificação indicativa e na elaboração da nova proposta de classificação. No primeiro caso, podemos destacar a formação de uma rede de colaboradores voluntários que, após seleção, deverão ser convidados para contribuir com a atuação do ministério na análise das obras audiovisuais, considerando a sua adequação à faixa etária e, no caso da televisão, também, à faixa horária. “O objetivo da rede é permitir que outras visões sobre as obras sejam expressas, contribuindo assim para a avaliação do método utilizado pelos analistas da classificação indicativa”<sup>6</sup>. Este tipo de iniciativa, em gestação, representa, portanto, uma possibilidade concreta de ampliação da participação da sociedade civil no processo de classificação.

No segundo caso, é importante reconhecer que a nova proposta de classificação indicativa representa, do ponto de vista do seu processo de elaboração, um avanço significativo no sentido da incorporação da sociedade civil a este debate. Não se reduz, nesse sentido, a uma proposta de gabinete,

mas se configura como o resultado de um diálogo possível, que considera atores e interesses distintos, em uma sociedade que se pauta pelos princípios democráticos.

Com o propósito de subsidiar a regulamentação da classificação indicativa foi constituído pelo Ministério da Justiça um Grupo de Trabalho que contou com a participação do poder público e da sociedade civil, incluindo representantes do Ministério da Cultura, Ministério da Educação, Ministério das Comunicações, Secretaria Especial de Direitos Humanos, Secretaria de Comunicação de Governo e Gestão Estratégica, Conselho Nacional de Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda), Comissão de Direitos Humanos da Câmara dos Deputados, Procuradoria Federal de Direitos do Cidadão do Ministério Público Federal, Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, Associação Brasileira de Magistrados e Promotores da Infância e da Juventude, Associações de Emissoras de Televisão com abrangência nacional e entidades civis com reconhecida atuação em mídia e direitos da criança e do adolescente.

Dentre os desafios, listados pelo próprio MJ, que deveriam ser enfrentados pelo referido Grupo no processo de classificação de programas de TV, destacaram-se as questões da ampliação dos critérios, a sistematização do monitoramento, a classificação de novelas, o tratamento a ser dado aos programas designado como “jornalístico-policiais”, a visibilidade da classificação na televisão, a redefinição de faixas horárias e etárias e a consideração dos diversos fusos horários do país.

Foi, também, realizado um total de sete audiências públicas nas cidades de Rio Branco, Brasília, Belo Horizonte, Rio Grande do Sul, São Paulo, Rio de Janeiro e Recife, com o propósito de ampliar o debate acerca da classificação indicativa. Em torno de 12 mil pessoas responderam, também, ao convite do MJ para responder à consulta pública sobre a classificação diretamente no site ou através dos correios, respondendo a um questionário de nove perguntas que abordavam as questões da definição do horário de proteção à criança e ao adolescente, da adequação da programação aos diversos fusos-horários e referentes à simbologia a ser utilizada para dar visibilidade à classificação<sup>7</sup>.

Tais iniciativas, que revelam a inclusão na agenda pública do debate em torno da classificação no Brasil, representam, nessa perspectiva, uma importante conquista. O reconhecimento deste avanço, contudo, não deve obscurecer o fato de que um contingente considerável da população brasileira

sequer tomou conhecimento desse processo de discussão, nem nos desobriga da responsabilidade de analisar, cuidadosamente, os elementos que constituem a referida proposta, especialmente se considerarmos o caráter polêmico desta matéria e o intrincado jogo de interesses que ela mobiliza. É este o nosso desafio a seguir. Após uma breve indicação da metodologia de classificação proposta pelo Ministério da Justiça, focalizaremos o novo sistema de classificação proposto.

#### **4. Metodologia (sistema) da classificação indicativa no Brasil**

Cabe ao Departamento de Justiça, Classificação, Títulos e Qualificação (Dejus), como indicado anteriormente, a competência para estabelecer a classificação de espetáculos e produções audiovisuais em cinema, DVD, televisão, jogo eletrônico e RPG, o que é feito considerando a especificidade e complexidade de cada meio, que pode, inclusive, contar com regulamentações específicas. A análise dos espetáculos ou produtos segue procedimentos comuns que incluem três momentos: descrição fática, descrição temática e gradação.

A descrição fática consiste na elaboração de um relato descritivo e narrativo do conteúdo. Deve indicar “o perfil das personagens e de seus relacionamentos, as ações e condutas contracenadas, os efeitos sonoros e visuais contemplados, o grau de nudez nas relações sexuais, os instrumentos utilizados pelas personagens nas cenas de violência e o tipo de droga abordada na obra”<sup>8</sup>.

Na seqüência é feita a descrição temática que, considera os elementos levantados na descrição fática, em seu contexto, e permite identificar a abordagem de temas como discriminação racial e de gênero ou relativo à liberdade de expressão, entre outros, em relação aos preceitos constitucionais do País.

Por último, é feita a gradação que considera as compreensões traçadas nas etapas anteriores e avalia de que forma uma determinada temática é abordada na obra analisada.

Definida a classificação da obra, é facultada ao produtor ou distribuidor a possibilidade de recorrer ao indicativo estabelecido, mediante a apresentação de argumentos considerados em nova avaliação.

Segundo o Dejus, estas etapas foram criadas, “com o objetivo de não restringir a classificação à análise descontextualizada de categorias como

sexo, drogas e violência”<sup>9</sup> (2005). De fato, a consideração do contexto constitui elemento fundamental para análise de todo o tipo de conteúdo. Nesse sentido, é valiosa a preocupação com sua identificação e análise.

Há, contudo, aspectos complexos do processo de análise contextual que merecem ser problematizados. Tendo em vista o nível de subjetividade envolvido em um processo de análise de qualquer contexto, relativo às diferenças individuais e coletivas na forma de perceber e interpretar o mundo, como estabelecer a fidedignidade da análise? Que instrumentos ou procedimentos estão sendo previstos para dar conta deste desafio?

A gradação feita com base nessa análise contextual anterior fica, dessa forma, bastante comprometida pela natureza no procedimento analítico que lhe antecede. Ela remete, por sua vez, ao delicado processo de consideração dos critérios de classificação que, como teremos a oportunidade de discutir a seguir, apresenta lacunas importantes, além de algumas zonas sombrias de entendimento.

## **5. O sistema de classificação indicativa e suas categorias**

A classificação indicativa, como observado anteriormente, tem como principal objetivo garantir a proteção da criança e do adolescente diante de diversões e/ou produtos que possam ser considerados inadequados ao seu processo de formação. Nessa direção, o sistema de classificação etária tem sido o mais utilizado a nível internacional, estando presente em países tão diversos como Estados Unidos, Argentina, Canadá, Espanha, França, Austrália, entre muitos outros.

A opção do Ministério da Justiça pelo uso deste sistema no Brasil expressa, de certa forma, o reconhecimento da legitimidade deste tipo de experiência de classificação no mundo. Para efeito de elaboração da nova proposta em discussão no País, o modelo de vários países foi considerado, resultando na proposta de classificação etária apresentada.

É importante destacar, contudo, que, embora adotado por vários países e incorporado como modelo de classificação no Brasil, o sistema de classificação etária não é o único a ser considerado e, como postulam Nathanson e Cantor (2005), talvez não seja sequer o mais adequado para atender o propósito de proteger à criança e ao adolescente.

Ao analisar o sistema de classificação etária nos Estados Unidos e tomando por base o TV *Guideline*<sup>10</sup>, os autores arrolam pelo menos três

críticas importantes a este modelo. Em primeiro lugar, ele não atende as necessidades dos pais que, na maioria das pesquisas realizadas sobre o tema naquele país, afirmaram preferir a classificação com base nos conteúdos à classificação que opera com o modelo etário. Um estudo, em âmbito nacional, desenvolvido com integrantes do *National Parent Teacher Association* acerca desta questão revelou, segundo as autoras, que “os pais desejam um sistema que os alerte acerca de potenciais conteúdos problemáticos e não que façam recomendações e julgamentos”<sup>11</sup>.

Em segundo lugar, o sistema de classificação etária não oferece orientações claras acerca dos tipos de conteúdos considerados inadequados, cuja publicização permitiria aos pais julgarem a pertinência da classificação estabelecida, considerando o nível de maturidade de seus filhos. Além disso, vale a pena destacar o nível de exigência das crianças e adolescentes na atualidade, que por contarem com maior liberdade no seu processo de aprendizagem, têm, com frequência, o sadio hábito de procurar saber o porquê das coisas. Nessa perspectiva, devemos reconhecer que eles têm não apenas o interesse, mas o direito a esta informação.

Em terceiro lugar, a classificação por idade tenderia a tornar atraente às crianças e aos adolescentes as programações definidas como inadequadas à sua idade, ao invés de afastá-las deste tipo de comunicação. A observação das autoras se apóia em pesquisa conduzida no âmbito do *National Television Violence Study*. Segundo as autoras, o mesmo efeito não foi identificado no caso de sistemas de classificação por conteúdos, à medida que se limitam a descrever elementos presentes na obra, sem estabelecer proibições, que poderiam vir a estimular a curiosidade daqueles que deveria proteger.

Uma outra questão, associada a este tipo de sistema, como procuramos evidenciar, é que ele guarda certo nível de arbitrariedade na identificação das próprias faixas etárias a serem consideradas. Com base em que elementos referentes ao plano cognitivo, psicossocial e afetivo, pode ser estabelecida seguramente uma diferenciação entre uma criança de dez e 12 anos? Doze ou 14? Particularmente, no caso do Brasil, um país de dimensões continentais, que apresenta diferenças e contrastes extraordinários, cuja vivência da infância pode apresentar feições as mais diversas, variando da extrema proteção à exposição ao trabalho, à violência, à prostituição, etc., como estabelecer, com base exclusiva no critério da idade, se um produto comunicacional é ou não adequado ao consumo de crianças e adolescentes?

Esta questão não se reduz tampouco a da diversidade sócio-cultural. Como evidenciam os estudos no campo da psicologia de Piaget (1975) e apresentado no segundo argumento de Nathanson e Cantor (2005), as crianças e adolescentes têm o seu processo de formação marcado pelo ritmo individual de cada um deles, o que permite que crianças e adolescentes de uma mesma faixa etária apresentem níveis de maturidade distintos, o que não é contemplado no sistema de classificação etária, genericamente estabelecido para atender milhões deles.

Daí a importância de se estabelecer uma sólida parceria com pais e professores no planejamento, execução e monitoramento das políticas de comunicação dirigidas à criança e ao adolescente. No caso específico da classificação indicativa, ora em discussão, ela deve cumprir um papel pedagógico fundamental não somente em relação às crianças e adolescentes, mas também em relação aos pais e professores, que, muitas vezes, desconhecem ou minimizam os possíveis prejuízos da exposição precoce da criança e do adolescente a conteúdos e imagens.

Feitas estas considerações referentes ao sistema proposto, cabe-nos avaliar a relação entre as faixas etárias e os critérios que lhe servem de base. Na nova classificação indicativa, são seis as faixas etárias previstas a fim de assegurar a proteção da criança e do adolescente em relação a programas, filmes e diversões públicas. Uma das novidades da proposta é que ela acrescenta uma nova faixa etária, de dez anos, no sistema de classificação<sup>12</sup>. Dessa forma, uma determinada obra pode vir a ser considerada como inadequada para menores de dez, 12, 14, 16 e 18 anos.

A exposição de cenas de sexo, violência e uso de drogas é o alvo principal de controle deste sistema de classificação. Esta não é, contudo, uma peculiaridade do Brasil, mas expressa uma tendência internacional, que identifica nestes três aspectos o maior foco de problemas da comunicação midiática contemporânea a qual a criança e o adolescente estão expostos.

A divisão etária, utilizada como base do sistema de classificação, conforme o Dejus, leva em conta um conjunto de aspectos que se estendem do plano jurídico ao psicossocial, “desde a maioridade legal (18 anos), passando pelo modelo educacional adotado no Brasil (ensino infantil, fundamental e médio) e a realidade psicossocial das crianças e adolescentes brasileiros”<sup>13</sup> (2005). Se em princípio, estamos de acordo que a consideração desse conjunto de aspectos, de fato, deva ser contemplada, não há evidências

claras acerca do modo como isto vem sendo feito, o que dificulta seriamente a análise da pertinência dos critérios estabelecidos em relação às faixas etárias.

Em que medida e de que forma, por exemplo, o modelo educacional brasileiro trouxe alguma implicação ao processo de classificação? O mesmo se aplica à questão da consideração da “realidade psicossocial das crianças e dos adolescentes brasileiros” (DEJUS, 2005). Os documentos oficiais são, lamentavelmente, pouco esclarecedores no que tange à identificação de tal “realidade” e suas implicações para efeito da atividade de classificação. O discurso do Dejus, neste aspecto, tende a assumir um caráter retórico, pouco elucidativo.

Na proposta do Ministério da Justiça brasileiro, a identificação da inadequação de filmes, programas, jogos e diversões públicas para menores de 18 anos tenderá a ocorrer quando contenham: “sexo explícito”, “pornografia”, “violência excessiva” e “apologia à violência”. No caso de menores de 16 anos, a inadequação estará associada aos elementos: “relação sexual realista associada à nudez (prática sexual realista)”, “violência realista (cena de simulação realista de violência com armas e objetos, contendo assassinato, espancamento, tortura ou estupro)” e “consumo de drogas ilícitas em excesso”. Os referidos produtos e diversões deverão ser compreendidos como inadequados para menores de 14 anos, quando apresentarem: “cenas detalhadas de nudez”, “relação sexual”, “linguagem (gestos e palavras) obscena e degradante em excesso, “cena ou simulação da violência” e “consumo explícito e repetido de drogas lícitas e/ou ilícitas”. A inadequação para menores de 12 anos tenderá a ocorrer quando ocorrer: “cenas de nudez”, “insinuação de sexo”, “cenas repetidas e tensas de conflito (agressão verbal)”, “consumo repetido de drogas lícitas e ilícitas”, “exposição de pessoas em situação constrangedora ou degradante”, “narração detalhada de crime e atos agressivos”, “linguagem obscena” e “erotismo”. Finalmente, no caso de menores de dez anos, a inadequação estará associada à presença de “erotismo leve”, “conflito físico ou verbal leve”, “consumo de drogas lícitas e ilícitas”; “linguagem depreciativa (uso freqüente de palavrões e expressões pejorativas)”<sup>14</sup> (DEJUS, 2005).

Na consideração dos critérios propostos de classificação, vale ressaltar o interesse manifesto do Ministério em discutir, entre outras questões, a ampliação dos critérios de classificação e a modificação de faixas horárias e etárias. São tópicos que foram contemplados tanto no Grupo de Trabalho, quanto na consulta pública.

No caso da consulta pública, o foco da iniciativa recaiu, sobretudo, nas questões do processo de publicização da classificação e de definição de um padrão visual nas simbologias utilizadas. Das nove questões propostas, cinco referiam-se à esta problemática. Lamentavelmente, perdeu-se uma excelente oportunidade para que os próprios critérios que servem de esteio à classificação pudessem ser melhor discutidos e avaliados. A reflexão acerca da natureza do processo de classificação, por faixa etária ou por conteúdo, não foi sequer considerada<sup>15</sup>.

O único item do questionário a abordar diretamente a problemática da faixa etária, limitou-se a tratar do possível acréscimo de uma nova faixa, sem que nenhum parâmetro fosse considerado como base para este processo de escolha. A questão foi assim apresentada: “2 - Na sua opinião, além das faixas etárias hoje existentes de 12, 14, 16 e 18 anos, deve ser acrescentada uma faixa etária de dez anos de idade?” Uma consulta conduzida nestes termos, com respostas reduzidas as opções sim e não, tende a acrescentar muito pouco à discussão balizada dos critérios, trazendo embutido em sua proposição um acentuado grau de arbitrariedade. Dessa forma, permaneceu à sombra, do debate público a discussão acerca da pertinência do estabelecimento das faixas propostas – menores de dez, 12, 14, 16 e 18 - e dos critérios que subjazem suas definições.

No Grupo de Trabalho, como anteriormente indicado, um conjunto de questões extremamente valiosas mobilizou a atenção dos representantes do poder público e da sociedade civil. Nas atas das cinco reuniões realizadas, a constituição de campos específicos de interesses ligados à proteção da criança e do adolescente e ao mercado de comunicações no Brasil torna-se facilmente reconhecível. Impressiona a recorrência com que iniciativas no sentido do controle social dos meios de comunicação, como é o caso da classificação indicativa, ainda sejam confundidas facilmente com censura, fazendo com que afirmativas categóricas contra tal expediente sejam reiteradamente feitas. Uma postura que se revela im procedente, especialmente, se considerarmos, como exposto no início deste artigo, a total impossibilidade desse tipo de intervenção no âmbito do Estado Democrático de Direito em vigor no País.

O próprio Grupo de Trabalho se constitui em um instrumento democrático para subsidiar a definição da política de classificação, abordando temas complexos como o caso do processo de monitoramento de novelas e programas jornalístico-policiais. Em que pese sua importância, não nos

deteremos especificamente na análise de tais questões, que demandariam, por sua natureza específica, a elaboração de um outro texto. Retomemos, pois, a questão do sistema de classificação e seus critérios.

A questão da necessidade de ampliação dos critérios de classificação apareceu de forma recorrente nas discussões. Esta foi uma preocupação constante de representantes de entidades de defesa da criança e do adolescente, que identificam a necessidade de estabelecer critérios mais amplos que protejam a criança e o adolescente em relação à exposição a cenas de sexo, drogas e violência e também a defendam do acesso a conteúdos que promovam qualquer tipo de desrespeito aos direitos humanos:

Nós não achamos que esses sejam os problemas mais efetivos na formação psicossocial das crianças e adolescentes brasileiros. Nós temos programas, inclusive infantis, que apresentam uma discriminação explícita de gênero, contra os homossexuais etc. A Andi e tantas outras organizações de defesa dos direitos da criança acreditam que isto é tão relevante quanto[...]cenas de violência, sexo e drogas, que também tem o seu papel problemático na construção psicológica dessa população que é objeto de nossa discussão<sup>16</sup>.

Este tipo de questão, ainda que relevante, na visão do representante da Procuradoria Geral dos Direitos do Cidadão, não pode ser objeto de classificação, já que se refere à exposição de conteúdos inadequados para qualquer horário: “Se você chega à conclusão de que um programa não deve ser veiculado em determinado horário significa dizer que é adequado para outro. Esse tipo de abordagem é inadequada para qualquer horário”<sup>17</sup>.

Em que pese a procedência da argumentação, ao enfatizar que discriminação de qualquer ordem não pode ser tolerada, ela deixa esta questão em aberto no que diz respeito à proteção da criança e do adolescente em relação a este tipo de conteúdo que, na prática, não constitui propriamente uma raridade na televisão brasileira. Por outro lado, a seguir este raciocínio, não se justifica a inclusão nos critérios de classificação da “apologia à violência”, pois o incitamento à violência também constitui discurso inaceitável em qualquer horário. Neste tipo de questão, mais uma vez, a classificação tendo por base os conteúdos dos produtos audiovisuais poderia atuar de modo mais eficaz como um elemento orientador para pais e adultos responsáveis pelas crianças e adolescentes, no sentido de afastá-los deste tipo de programa ou discutir com eles as mensagens veiculadas.

Cenas de discriminação, por outro lado, poderiam perfeitamente ser incluídas na categoria mais ampla de violência, como um tipo de “violência simbólica” (BOURDIEU,1997), que, embora mobilize menos a atenção de

país e operadores de sistemas de classificação, pode ser tão danosa quanto a violência física, ao promover a exclusão, a negação pública de referenciais identitários de indivíduos e grupos sociais.

Nessa direção, a legislação do México traz algumas contribuições importantes referentes ao cuidado especial com a exposição de crianças e adolescentes a conteúdos discriminatórios de qualquer ordem. Na classificação dos filmes nacionais e/ou estrangeiros naquele país, destacam-se entre os critérios utilizados para classificar uma obra como adequada para os menores de sete anos que: “La narrativa es de fácil comprensión y no degrada los valores humanos. En el sentido general de la obra no se humilla o denigra a ningún grupo o individuo”. A definição de uma obra como livre, por sua vez, considera, entre outros aspectos, o fato de que “no se degradan valores humanos. En el sentido general de la obra, no se humilla o denigra a grupos o individuos”<sup>18</sup> (MEXICO, 2002).

Uma outra questão a ser avaliada refere-se às imprecisões conceituais da proposta apresentada, que deve merecer um maior aprofundamento. Ao se estabelecer, por exemplo, o critério da “violência”, com qual conceito se opera? Pelo exposto, anteriormente, o nível de abrangência deste conceito pode envolver de um simples xingamento à violência física extremada. Portanto, a definição utilizada deve ser precisa. Esta falta de clareza também se verifica quando do estabelecimento de gradações referentes à presença de um determinado elemento no material analisado. Este é o caso de critérios como: “violência excessiva”, “consumo de drogas ilícitas em excesso”, “linguagem obscena e degradante em excesso”, e “erotismo leve”. Em tais casos, o que significam precisamente as expressões “em excesso” e “leve”? Além disso, como tais expressões são eminentemente valorativas, elas tendem a permanecer associadas à subjetividade do classificador, caso não se estabeleçam parâmetros claros e comuns de julgamento.

Outro aspecto importante, já indicado anteriormente, diz respeito a certo nível de arbitrariedade expresso na definição de alguns critérios. Por exemplo, com que base exatamente se pode argumentar que uma obra que contenha “cenas de nudez” seja inadequada para criança menor de 12 anos e “cenas detalhadas de nudez” inadequadas para menores de 14? Por outro lado, a escolha deste tipo de critério - “cenas de nudez” - para efeito classificatório, revela uma compreensão específica do nu como algo antinatural, associado a uma conotação negativa, passível de questionamento.

Um outro critério intrigante é o “conflito”, que pode implicar na definição de inadequação de uma obra para crianças menores de dez anos, no caso do “conflito físico ou verbal leve”, ou menos de 12, quando forem apresentadas “cenas repetidas e tensas de conflito”. Ora, a que tipo de conflito a classificação se refere? Se tomarmos o conceito como um elemento estrutural das narrativas (desenhos, filmes, minisséries etc.) é simplesmente impossível excluí-lo. Por outro lado, se recorrermos a uma caracterização mais específica referente a situações de discussões e/ou agressões físicas é importante considerar que os conflitos fazem parte da vida das crianças e adolescentes e a sua tematização no plano ficcional não pode ser vista necessariamente como algo prejudicial.

Finalmente, gostaríamos de acrescentar que a classificação de programas, DVDs, jogos eletrônicos e filmes constitui um passo importante, mas insuficiente no que diz respeito ao seu acesso aos meios de comunicação. É preciso aprofundar junto à sociedade a questão da classificação dos programas jornalístico-policiais, os mecanismos de monitoramento das novelas e a regulamentação da publicidade. É fundamental, ainda, que a classificação indicativa incida sobre os trailers da programação, os quais devem ser exibidos em consonância com a sua classificação original, impedindo que as crianças e os adolescentes sejam estimulados a assistirem programas previstos para o público adulto.

Nessa direção, há contradições importantes a serem enfrentadas. No caso dos programas jornalístico-policiais, por exemplo, como justificar que uma cena brutal de violência faça com que uma película seja classificada como inadequada para menores de 18 anos e uma cena com o mesmo teor seja exposta cotidianamente nos programas policiais em horários acessíveis ao público infantil? Como respeitar o processo criativo e o caráter aberto de uma obra como a telenovela e, ao mesmo tempo, ser mais eficaz na classificação e monitoramento desse tipo de narrativa? A classificação, tal como ocorre hoje, apenas com base na sinopse, permitiu, por exemplo, que uma novela como *Bang Bang*, classificada para o horário das 19h, apresentasse três cenas de tentativa de suicídio em um mesmo capítulo, entre inúmeros outros exemplos de absoluta inadequação em relação ao público infantil e adolescente.

A publicidade, por sua vez, apresenta exigências específicas no plano da regulamentação que, considerando a tendência da legislação internacional no sentido de promover a proteção da criança e do adolescente, resguarde-a da intensa exposição ao mundo do consumo. Uma questão que, contudo, não se limita ao plano da classificação indicativa<sup>19</sup>.

Finalmente, é importante destacar que toda a discussão feita acerca de horários de proteção à criança e ao adolescente necessita ser repensada em função das novas tendências da televisão digital, que tenderá a flexibilizar a grade de programação das emissoras, tornando, ainda, mais complexos a definição e o monitoramento da classificação indicativa.

São estas algumas das questões suscitadas neste momento privilegiado que o Brasil atravessa, em que se pode discutir com liberdade a questão da proteção à criança e ao adolescente.

## 6. Considerações finais

A análise desenvolvida neste artigo revela que a proposta de classificação indicativa do Ministério da Justiça está, de forma inequívoca, comprometida com a proteção da criança e do adolescente, mas reconhece a necessidade de ampliação dos critérios de classificação, voltados, precipuamente, a controlar a exposição de cenas explícitas de sexo, violência e uso de drogas.

Advoga que o sistema de classificação por conteúdos poderia ser considerado como uma opção alternativa ou, pelo menos, como integrante de um sistema misto de classificação. Em qualquer uma das direções, considera como fundamental o aprofundamento dos critérios de classificação, a fim de garantir a coerência do modelo proposto e a precisão dos conceitos que lhe servem de esteio.

Este, contudo, é um desafio que só poderá ser cumprido, a partir do entendimento acerca de quem são as crianças e adolescentes de hoje, o que implica a consideração da peculiaridade dos contextos socioculturais em que eles se inserem e, nessa perspectiva, a análise cuidadosa das múltiplas formas de viver a infância que o País abriga.

Finalmente, é importante reconhecer que as políticas de comunicação relativas à proteção da criança e do adolescente, em especial, o processo de classificação indicativa, devem desenvolver-se a partir de uma estreita parceria com a sociedade civil em pelo menos duas direções: do controle social das instituições de comunicação e seus agentes e da educação para o uso crítico da mídia, potencializando o envolvimento de pais, professores, crianças e adolescentes das mais diversas regiões, classes, etnias, gêneros, etc, na reflexão acerca da comunicação midiática, seus limites e possibilidades.

## 7. Bibliografia

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, Promulgada em 05 de outubro de 1988, 18. Edição. São Paulo: Saraiva, 1998.

BRASIL. **Estatuto da Criança e do Adolescente**. Lei federal 8.069, de 13 de julho de 1990. Brasília: Presidência da República/Secretaria Especial dos Direitos Humanos, 2004.

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

MANCUSO, Rodolfo. Interesse difuso à programação televisiva de boa qualidade, e sua tutela jurisdicional. **Revista dos Tribunais**. São Paulo: ano 83, vol. 705, 1994, p. 50-62.

MEYROWITZ, Joshua: **No sense of place**. Oxford: Oxford University Press, 1985.

NATHANSON, Amy e CANTOR, Joanne. **Protecting Children from Harmful Television: TV Ratings nad the V-Chip**. Disponível em: <<http://parenthood.library.wise.edu/Nathanson>>. Acesso em: 10 de dez. de 2005.

PIAGET, Jean. **A Construção do real na criança**. Rio de Janeiro: Zahar, 1975.

POSTMAN, Neil. **O desaparecimento da infância**. Rio de Janeiro: Graphia, 1999.

## 8. Notas

<sup>1</sup> Uma primeira versão deste artigo foi apresentada no VII Congresso Internacional de Comunicação Lusófona – Lusocom 2006. Integra a pesquisa *Leituras da criança e do adolescente sobre a qualidade da /tv e o sistema de classificação etária*, com o apoio Pibic – CNPq.

<sup>2</sup> BRASIL, **Constituição da República Federativa do Brasil**, Promulgada em 05 de outubro de 1988, 18 Edição. São Paulo: Saraiva, 1998.

<sup>3</sup> BRASIL. **Estatuto da Criança e do Adolescente**. Lei Federal 8.069, de 13 de julho de 1990. Brasília, Presidência da República/Secretaria Especial dos Direitos Humanos, 2004.

<sup>4</sup> Ver também os arts. 76, 253, 254, 255, 256 e 258 do ECA.

<sup>5</sup> CHAGAS, Cláudia e ROMÃO, José Eduardo. **Classificação Indicativa**: controle que não é censura. Disponível em: <[http://www.mj.gov.br/classificacao/publicacoes/art\\_controle.pdf](http://www.mj.gov.br/classificacao/publicacoes/art_controle.pdf)>. Acesso em: 10 de dezembro de 2005.

<sup>6</sup> SAIBA como participar da rede de colaboradores do Ministério da Justiça. **Agência de Notícias do Ministério da Justiça**. Disponível em: <<http://www.mj.gov.br/noticias/2005/outubro/rls261005formulario.htm>> Acesso em: 12 de dezembro de 2005.

<sup>7</sup> MJ prorroga consulta pública da classificação indicativa da TV. **Agência de Notícias do Ministério da Justiça**. Disponível em: <[http://www.mj.gov.br/noticias/2005/Novembro/rls221105\\_classificacao.htm](http://www.mj.gov.br/noticias/2005/Novembro/rls221105_classificacao.htm)>. Acesso em: 10 de dezembro de 2005.

<sup>8</sup> METODOLOGIA. **Departamento de Justiça, Classificação, Títulos e Qualificação**. Disponível em: <<http://www.mj.gov.br/classificacao/metodologia.htm>>. Acesso em: Consulta: 10 de dezembro de 2005.

<sup>9</sup> DEPARTAMENTO DE JUSTIÇA, CLASSIFICAÇÃO, TÍTULOS E QUALIFICAÇÃO. **Metodologia da Classificação Indicativa**. Conhecendo a Nova Classificação Indicativa. 2005, p. 12.

<sup>10</sup> O *TV Parental Guidelines* foi o primeiro sistema de classificação desenvolvido nos Estados Unidos e entrou em vigor em janeiro de 1997.

<sup>11</sup> NATHASON, Amy e CANTOR, Joanne. **Protecting Children from Harmful Television: TV Ratings nad the V-Chip**. Disponível em:< <http://parenthood.library.wise.edu/Nathansom>>. Acesso em: 10 de dezembro de 2005

<sup>12</sup> A proposta de inclusão da categoria de dez anos foi submetida à consulta pública, como um dos itens do questionário disponibilizado no site do Ministério da Justiça.

<sup>13</sup> DEPARTAMENTO DE JUSTIÇA EPARTAMENTO DE JUSTIÇA, CLASSIFICAÇÃO, TÍTULOS E QUALIFICAÇÃO. **Quem analisa**. Conhecendo a Nova Classificação Indicativa. 2005, p. 15.

<sup>14</sup> DEPARTAMENTO DE JUSTIÇA, CLASSIFICAÇÃO, TÍTULOS E QUALIFICAÇÃO. **Categorias de Classificação**: Conhecendo a Nova Classificação Indicativa. 2005, p. 13-14.

<sup>15</sup> O fato da legislação prevê a classificação etária, como disposto no ECA não impede que a sociedade seja mobilizada para discutir outros modelos possíveis diante da necessidade de proteção da criança e do adolescente.

<sup>16</sup> Representante da Agência Nacional de Notícias sobre os Direitos da Infância (ANDI) em reunião do Grupo de Trabalho.

<sup>17</sup> Representante da Procuradoria Geral dos Direitos do Cidadão em reunião do Grupo de Trabalho.

<sup>18</sup> MEXICO. Secretaria de Governación. **Diario Oficial de la Federación**. 04 de abril de 2002.

<sup>19</sup> Ver sobre o assunto: SAMPAIO, Inês S.V. **Televisão, Publicidade e Infância**. 2ª. Edição, São Paulo: Ed. Anablumme, 2004.



# La Ciencia y la Política en la evaluación de la calidad televisiva

*Eva Pujadas Capdevila\**

## 1. Introducción

El contenido de este capítulo está basado en un amplio trabajo de investigación llevado a cabo a raíz de la realización de una tesis doctoral, cuyo objetivo fundamental fue sistematizar los distintos discursos en la investigación internacional que definen, sitúan y establecen distintas variables evaluadoras de la “televisión de calidad”.

No cabe duda que establecer criterios de clasificación para los programas de televisión implica de forma ineludible considerar los contenidos, formatos, géneros y, finalmente, valores estimados como más adecuados, más pertinentes y, en definitiva, mejores para una televisión que se dice de servicio público. El debate sobre la calidad televisiva es un debate intrínseco en la identificación de criterios de clasificación: se valora, premia y puntúa positivamente aquello considerado mejor que otra propuesta. Por tanto es irrenunciable una cierta reflexión previa sobre lo que cada sociedad establece como sus “valores” y también sobre el papel que se espera de la televisión desde el punto de vista instrumental.

El objetivo de esta contribución, por un lado, contempla la descripción de los principales ámbitos de referencia, perspectivas de análisis y criterios para la construcción de indicadores que permitan evaluar la calidad en televisión. Por otro, subraya el hecho de que la decisión entre unos principios u otros -y la consecuente elaboración de indicadores- supone, de manera ineludible, una toma de decisión política sobre lo que cada sociedad e instituciones involucradas consideran valores a preservar y promover, grupos especialmente sensibles y/o vulnerables a proteger<sup>1</sup> y, en definitiva, sobre el modelo de programación y contenidos deseables para un auténtico servicio público de televisión.

---

\* Profesora de los Estudios de Comunicación Audiovisual de la Universidad Pompeu Fabra (Barcelona, España).

De todo esto se desprende que en cualquier discurso sobre la propuesta de indicadores de calidad o principios de clasificación de programas televisivos haya que distinguir de manera necesaria entre la comprensión de la diversidad de definiciones y criterios existentes sobre la calidad (en función de distintas variables que se expondrán a lo largo de este texto). Asimismo debe considerarse la validez que, en contextos históricos determinados y en sociedades y modelos de organización política específicas, puedan tener cada uno de ellos, puesto que no todas las definiciones que coexisten en un determinado contexto sobre la calidad en televisión o todos los indicadores contruidos son igualmente válidas.

En este sentido, la perspectiva ética, como perspectiva que provee de criterios fundamentados para la acción estrechamente vinculada a la acción política, permite separar la comprensión ingenua de la diversidad de criterios sobre la calidad en televisión de una opción de calidad o de criterios de clasificación de programas, decisión ésta necesariamente política y, por lo tanto, no neutral (en el sentido de la neutralidad científica, es decir, de aplicación universal).

El presente texto se estructura a partir de la exposición de una cartografía sobre los grandes temas que protagonizan el discurso sobre la televisión de calidad. Esta primera premisa permite responder a la pregunta: ¿de qué se habla cuando se habla de “televisión de calidad”? Como se verá, existen como mínimo cuatro grandes niveles de referencia en el discurso sobre la calidad en televisión: la calidad del conjunto del sistema televisivo, la calidad de la programación, la calidad de las cadenas y la calidad de los programas. En principio cabe entender que el debate sobre el establecimiento de indicadores de clasificación es un debate referido a los programas de televisión -hecho que permite conectar directamente este cuarto apartado temático con el objetivo de este monográfico<sup>2</sup>.

Presentados estos ámbitos temáticos se pasa a fundamentar la diferencia entre la comprensión de la diversidad de criterios y la defensa de la validez de algunas de estas definiciones; es decir, a fundamentar la diferencia entre la identificación de una multiplicidad de principios de clasificación posibles, de la validez de unos principios de clasificación por encima de otros.

La atención al contexto histórico y social, los modelos políticos, las culturas televisivas de los espectadores, los objetivos y las funciones atribuidas al medio televisivo serán, entre otros, los factores que deberían condicionar

la elección de unos determinados criterios de clasificación por encima de otros. Esta elección es una elección fundamentalmente política en el sentido más pragmático del término, no será nunca objetiva ni tendrá una validez universal dado que, en otros contextos y respecto a públicos distintos, otros criterios y principios resultarán más adecuados. Hay que señalar que el hecho de no ser objetivos no tiene porque ser impedimento para la elección de una noción de calidad y el establecimiento de unos principios clasificadores.

Finalmente, cabe añadir que uno de los resultados del trabajo que se presenta a continuación es la constatación de la relación existente entre determinadas nociones de calidad televisiva y el ejercicio de determinadas profesiones. Es decir, por encima de otras diferencias en el discurso como el origen geográfico o la titularidad de las cadenas de televisión, existe una extraordinaria coincidencia de contenidos y variables identificadas sobre la calidad entre los distintos colectivos profesionales relacionados con la televisión: los políticos, los directivos de las cadenas, los programadores, los guionistas, los técnicos (realizadores, directores), etc.

## **2. Los ámbitos temáticos de la calidad en televisión**

Como se ha mencionado, en los discursos sobre la “televisión de calidad” es posible identificar cuatro grandes temas que son, a su vez, el escenario de controversias entre distintas definiciones y distintos principios de clasificación para su correspondiente evaluación. Estos temas son:

### **2.1. La calidad televisiva como calidad del sistema**

Con la denominación de sistema televisivo se hace referencia a la globalidad del sistema de televisión. Efectivamente, hay un tipo de discurso sobre la calidad en televisión que hace referencia a la calidad del conjunto, a su ordenamiento, a las condiciones que este sistema ofrece a las instituciones, a las cadenas, a los productores, etc., para generar una televisión de calidad. En este ámbito son numerosas las concepciones de calidad televisiva que tienen un trasfondo político. Este hecho no resulta sorprendente en el sentido de que el sistema de televisión es objetivo fundamental del discurso de la clase política, ámbito éste en el que los políticos tienen una competencia propia y una capacidad de intervención más directa (mucho más, en cualquier caso, que en las políticas de programación o de producción, por ejemplo).

En este primer ámbito la noción de calidad despliega tres tipos de variables:

a) En primer lugar, existe una noción de calidad televisiva que se expresa en términos “nacionales”. Es el caso, por ejemplo, de los discursos que identifican como principal función de la televisión la “cimentación social” (Lord Reith en los inicios de la BBC) o la “construcción nacional” (J. Carey) en una clara alusión al papel de la televisión en la construcción de comunidades y de ritualización.

b) En segundo lugar, se habla de televisión de calidad a través de un discurso que hace referencia al “espacio físico” y se equipara calidad a programación producida en el mismo territorio de difusión. Este tipo de discurso incluye la identificación de la calidad como lo “propio”: se identifica calidad a producción propia, lengua propia, temáticas propias, protagonistas o presentadores propios, recursos propios, etc.; en los cuales lo propio se define exclusivamente en función de la territorialidad física.

c) En tercer lugar, se hace referencia a la televisión de calidad como aquella que identifica y permite el perfeccionamiento del “sistema político democrático”. Por ejemplo, en términos de sistemas que facilitan la representación de los distintos colectivos sociales, la formación política de los ciudadanos, el establecimiento de garantías para el funcionamiento de la televisión, la independencia respecto al gobierno, la participación de los espectadores o el ejercicio de la responsabilidad de las cadenas de televisión respecto a su público. En este sentido es significativa la tarea llevada a cabo por la ICEA de Canadá que condensa en su eslogan “*no canadianization without democratization*” que supera la filosofía anterior que equiparaba la calidad a “lo propio” para entrar más a fondo en los contenidos. Así se interpreta la democratización de los medios como el “establecimiento de garantías para evitar los favoritismos o la discriminación hacia grupos o individuos concretos; el incremento de la relación entre los gestores del audiovisual y el público en la toma de decisiones y una mayor concienciación crítica y de la responsabilidad de las instituciones mediáticas”.

Cabe añadir que respecto a este ámbito, existe otro tipo de discurso que interpreta la calidad en términos económicos. En este sentido se equipara calidad a competitividad, rentabilidad, generación de riqueza, en los mismos términos en los que se habla de cualquier otra industria a la que se le exige rentabilidad y beneficios. Así se habla de una televisión que no sea cara y que pueda competir en el mercado televisivo en buenas condiciones (relación entre precio, contenidos y expectativas de audiencia involucradas).

## 2.2. La calidad televisiva como calidad de la programación

En general, el concepto de programación se utiliza para hacer referencia, por un lado, al conjunto de programas de un sistema televisivo emitido por todas las cadenas que los espectadores pueden ver, y, por otro lado, a la parrilla de programas diseñada por cada cadena de televisión. Este apartado incluye todas aquellas nociones de calidad vinculadas a la primera acepción de programación dado que la segunda queda incluida en el siguiente apartado.

En el discurso sobre la calidad de la programación existe un acuerdo generalizado sobre dos cuestiones que se exponen a continuación:

a) Una programación de calidad afecta a la globalidad de la programación; es decir, no es una cuestión que dependa de la presencia de determinados géneros o programas concretos (documentales y noticiarios generalmente).

b) Una programación de calidad hace referencia fundamentalmente a la política de programación. Esto no es ninguna redundancia puesto que se pone énfasis en los horarios de emisión de los programas. En este sentido, un estudio realizado sobre la British Research Unit (BRU) considera que una programación de calidad es aquella que ofrece una diversidad de elección, una amplia gama de temas y niveles de tratamiento y “una programación que se construye no siguiendo criterios de maximización de la audiencia todo el tiempo sino una parrilla de programación que busca ofrecer oportunidades en horarios buenos a la máxima variedad de gustos e intereses posibles”. En cuestión de programación de calidad, se afirma que “las decisiones son más de política administrativa que de producción”. Ésta es una apreciación que introduce unos ámbitos de responsabilidad añadida y diferenciada de aquellos en los cuales se plantea tradicionalmente la cuestión de la calidad, en el sentido de que la calidad no es sólo una cuestión que atañe al departamento de producción de las cadenas sino, especialmente, a los departamentos de programación.

En cuanto al contenido del discurso sobre la calidad de la programación, surgen referencias a la calidad en términos políticos similares a los mencionados en el apartado sobre la calidad del sistema de televisión. Por ejemplo, se habla de una programación de calidad como aquella que enriquece el tejido social y cultural del país donde se emite, la programación que fomenta la identidad cultural o la conciencia nacional. Esta acepción es

especialmente significativa en aquellos países donde, por proximidad geográfica con otros de gran influencia cultural y lingüística, se da importancia a la protección de la cultura propia, como en el caso de Canadá.

En la misma línea, se menciona el equilibrio entre producción propia y producción extranjera como un criterio indicador de una programación de calidad. Por ejemplo, en el caso de la investigación llevada a cabo por los italianos Lasagni y Richeri se afirma que una "función prioritaria del sistema televisivo debería ser la de promover y sostener los programas italianos para defender la cultura italiana en su confrontación con la programación extranjera, sobretudo la de Estados Unidos, considerada como excesiva".

Por otro lado, existe un discurso cuantitativamente significativo que equipara calidad de programación a diversidad. En este sentido, cabe señalar la preponderancia de la perspectiva económica que considera a la diversidad como una mayor cantidad de cadenas de televisión; es decir, equipara diversidad a obertura del mercado televisivo a la iniciativa privada. Los estudios realizados a partir de casos prácticos demuestran que la entrada de nuevos operadores no garantiza de forma necesaria ni automática una mayor diversidad de la programación sino todo lo contrario<sup>3</sup>.

### **2.3. La calidad televisiva como calidad de las cadenas**

Los elementos que se utilizan para definir la calidad de una cadena televisiva son bastante heterogéneos, en función del origen del discurso y contexto en el que éste se formula. Así, por orden de amplitud, se pueden identificar las siguientes variables como definidoras de la calidad:

a) En primer lugar, existe un discurso sobre la calidad de las cadenas que hace depender la calidad de aquello que el ordenamiento jurídico o los mandatos específicos de las cadenas definen como sus objetivos de producción, programación y organización interna. Según este criterio la calidad de la cadena dependería del cumplimiento de los preceptos establecidos desde instancias externas a la propia cadena.

b) A continuación la programación televisiva es el elemento más citado. Este hecho no es de extrañar dado que la programación es el elemento más visible de las cadenas y la razón principal de su existencia. Los estudios que evalúan la calidad de una cadena de televisión a partir de su programación plantean distintos elementos de medida:

- La contribución de cada cadena hace a la calidad global de la programación; es decir, como se ve afectada la calidad global de la programación en un determinado contexto con o sin la programación de una determinada cadena.

- El establecimiento de una identidad propia, de un proyecto editorial diferenciado y original que distinga a la cadena de la competencia y sea capaz de configurar en el espectador una imagen diferencial. La calidad de una cadena depende, en este sentido, de la capacidad que tenga de construir, a través de su política de programación, una determinada imagen de marca.

- El equilibrio entre programación propia y programación foránea.
- La originalidad en la distribución de programas para públicos específicos y en la promoción de programas.

- La presencia de mecanismos de protección de programas menos seguros (como los *trailers* introductorios o de finalización).

- La creación de nuevos hábitos de ver la televisión.

c) Otro gran conjunto de criterios para la identificación de la calidad de las cadenas las considera no tanto como instituciones emisoras de programas sino como productoras de contenidos. Los criterios utilizados en este sentido son:

- La estructura interna de la cadena.
- La profesionalidad de sus trabajadores.
- El grado de libertad y el margen de maniobra que las cadenas permiten a sus trabajadores.

- La innovación tanto en el proceso de producción de programas como en sus contenidos.

- La presencia de nuevos formatos televisivos.

d) Finalmente hay que mencionar la existencia cuantitativamente significativa de la valoración de la calidad de las cadenas desde un punto de vista empresarial. En este sentido se mencionan los siguientes indicadores:

- La efectividad de una cadena, que hace referencia a la relación entre los objetivos de la política editorial y los resultados conseguidos. Particularmente a la relación entre presupuestos y audiencias, y la consecución

de objetivos de imagen (posicionamiento, *standing*, reputación, identidad accesibilidad, etc.).

- El impacto, referido principalmente a los programas emitidos en *prime time*. Los principales indicadores utilizados son: la cantidad de audiencia (en relación a la posición en la parrilla y la media de programas de cada género); la reacción de la crítica, la creación de un “caso” que sea recogido y ampliado por los medios y, finalmente, los premios internacionales y los reconocimientos obtenidos (festivales, premios de la crítica, etc.).

## 2.4. La calidad televisiva como calidad de los programas

Los programas televisivos son el ámbito de referencia más citado en el discurso sobre la calidad en televisión y el que directamente se asocia al establecimiento de indicadores de clasificación. Una primera gran clasificación de las variables utilizadas para definir la calidad de los programas televisivos es la que distingue entre elementos de valoración externos a la televisión (desde disciplinas como la política, la economía, la ética, la extática o la crítica televisiva<sup>4</sup>) e internos a los propios programas.

El primer tipo de criterios plantea una valoración de la calidad y un establecimiento de criterios consecuentemente muy vinculados al contexto cultural y social. Por ejemplo, la perspectiva ética plantea un discurso sobre la calidad en función del tipo de relaciones que los programas establecen con sus espectadores. En este sentido se utilizan como indicadores: la mejora del flujo de comunicación con la audiencia, el tipo de consumo que se promueve, el estímulo de reflexiones sobre temas que afectan al espectador, el grado de confianza y fiabilidad que los espectadores otorgan a los programas, etc.

Por su lado, las valoraciones de la calidad de los programas que utilizan criterios internos a los propios programas despliegan una cantidad significativa de variables, de parámetros de evaluación y de matices. En este sentido, es fácilmente observable una relación entre los tipos de criterios indicadores de calidad utilizados y el ejercicio de determinadas profesiones.

Como premisa cabe citar un elemento común a todas estas propuestas y es la reivindicación de criterios de evaluación surgidos desde el reconocimiento del lenguaje televisivo como un lenguaje diferenciado de otras actividades y que, por tanto, requiere de la utilización de estándares generados desde el propio medio. En este sentido se habla de reconocer

como criterios de calidad la innovación y la experimentación en el lenguaje televisivo (afirmaciones coincidentes con los discursos de los profesionales del medio). Hecha esta reivindicación, pueden establecerse cuatro grandes ámbitos de referencia de la calidad de los programas:

a) El contenido de los programas televisivos. A pesar de no ser un criterio exclusivo, es citado a menudo. A veces, las referencias al contenido se hacen a partir de la mención de una serie de temas: por ejemplo, se habla de programas de calidad a partir de criterios formulados en negativo, como la no presencia de escenas violentas, pornografía y/o lenguaje soez. Un aspecto novedoso en referencia a los temas es la construcción de imágenes no estereotipadas de la masculinidad y la feminidad.

Otras veces, las referencias al contenido de los programas no se hacen a partir de la definición de temas sino de “tipos de contenido”. Se habla, por ejemplo, de la relevancia del tema para el espectador, de la proximidad o el realismo. Y se mencionan como casos paradigmáticos los culebrones como *East Enders* porque a través de la serie se pretende que el espectador se plantee determinadas cuestiones sobre problemáticas sociales cercanas -como la raza, las relaciones entre adolescentes y padres o la atención a las personas mayores. También se habla del realismo como uno de los valores que definen el tipo de contenido, la innovación temática, la no trivialización, el énfasis en la controversia (definida como una característica que hace referencia a un tipo de programa que intenta adquirir un compromiso hacia el conflicto de ideas de la vida real o que propone formas alternativas de ver el mundo, algún aspecto particular o plantea cuestiones políticas y sociales discutibles) y, finalmente, se menciona también la originalidad en el tratamiento del tema.

b) La forma o formato de los programas. Las referencias a la forma de los programas son más específicas e involucran una serie de elementos que, en general, afectan distintas etapas de la producción de programas. En este sentido, se puede distinguir entre una serie de variables definidora de calidad relativas a características del guión (estructura narrativa, construcción psicológica de personajes o tramas argumentales) de otras variables que hacen referencia a aspectos formales más técnicos (tipo de iluminación, planos o montaje).

Las referencias a la estructura narrativa y la construcción de los personajes son un elemento común en los análisis protagonizados por críticos o guionistas televisivos que conocen en profundidad el funcionamiento y la elaboración de los programas. Otro elemento que este colectivo acostumbra

a citar como indicador de calidad es la intertextualidad, la autorreferencialidad o la memoria; los dos primeros indicadores son conceptos literarios que hacen referencia a la manera en que los programas incorporan textos anteriores (de la misma serie, citas estilísticas, de otros medios como el cine o la música o de la propia realidad).

Las referencias a la calidad de la forma en su vertiente más técnica identifica como variables definidoras de la calidad elementos como el sonido, la música, la fotografía, la iluminación, la dirección, el *casting*, la actuación, el vestuario, el maquillaje, la edición, la calidad técnica, los efectos especiales, el grafismo y los decorados. Estos elementos aparecen identificados con la calidad de los programas en el discurso de realizadores y de todos aquellos profesionales vinculados a la elaboración material de los programas.

c) La interrelación entre forma y contenido, llamada *artistry*, que hace referencia a cómo se afectan mutuamente en un determinado programa (lo adecuado de una en relación al otro).

d) Las referencias al género. En este sentido es posible identificar dos grandes tipos de discursos sobre la calidad radicalmente opuestos. Por un lado, un discurso que valora la calidad de un programa en la medida que éste “cumple” con su función genérica (por ejemplo, si la función de un informativo es informar, se evalúa los distintos grados de informatividad<sup>5</sup>). Por otro lado, un discurso que define la calidad de los programas a través de la dificultad de encajarlo en las categorías de género preexistentes. Se considera así un elemento de calidad de los programas la mezcla o hibridación de géneros o los llamados géneros de transición (en el fondo se los evalúa en función de la creatividad formal y la originalidad).

Como se ha podido ver a lo largo de las distintas referencias y variables identificadas en el discurso sobre la calidad en televisión, existe una gran diversidad de temas y nociones. Muchas de éstas se explican por su origen; en este sentido, por ejemplo, se explica fácilmente que las referencias a la calidad que hacen los políticos afecten a los objetivos generales de los sistemas audiovisuales y a la definición de los mandatos de las cadenas y que éstas incluyan referencias a la defensa/promoción de lo “propio” (lengua, cultura, tradiciones, referencias a la comunidad, etc.) en los distintos ámbitos (cadenas, programación y programas). También se explica el discurso empresarial en boca de programadores y directivos de cadenas privadas para quienes calidad se equipara a obtención de beneficios, elevados índices de audiencia, venta de los productos, promoción obtenida en otros medios, etc.; el discurso de

los guionistas que sitúa la calidad de los programas en la posesión de determinadas características de tipo “estructural” como complejidad narrativa, superposición de tramas argumentales o caracterización de personajes; y el de los oficios más técnicos del audiovisual que definen la calidad en función de los elementos que intervienen en la realización material del programa.

Esta sistematización de criterios responde a una investigación y ordenación de criterios utilizados en los distintos discursos sobre la calidad en televisión. Cada uno de éstos responde, evidentemente, a la perspectiva e interés que, legítimamente, cada uno de los profesionales involucrados tiene en el sector. Ahora bien, la construcción de indicadores específicos de valoración o la identificación de clasificaciones indicativas no es un objetivo científico o académico sino político. El político es quien debe formular -en función de su mandato específico, de su contexto cultural, de los valores que su sociedad enaltece, de los colectivos sensibles existentes, etc.- una valoración del peso que otorga a cada una de las variables identificadas como definidoras de la calidad televisiva.

## 2.5. Televisión de calidad y pragmatismo

Como se ha visto, el hecho de relacionar determinadas variables indicadoras de la calidad con el ejercicio de determinadas profesiones ayuda a entender la diversidad de nociones existentes como el resultado de distintos tipos de socialización y ámbitos de trabajo en los que cada colectivo desarrolla su labor. En este sentido, no es una cuestión necesariamente perversa el hecho de cada uno defienda una particular concepción de calidad, sino todo lo contrario. La uniformidad de interpretaciones por parte de distintos sectores sociales (políticos, programadores, productores y audiencia) sería poco creíble en el sentido de que, probablemente algún colectivo estaría adoptando la perspectiva de otro colectivo con mayor capacidad para imponer y legitimar su propia noción de “calidad”.

Ahora bien, la comprensión de la diversidad de formas de interpretar la calidad y de construir indicadores puede fácilmente convertirse en un obstáculo para los agentes que desde una esfera práctica están obligados a tomar decisiones encaminadas a favorecer y promover un determinado modelo de televisión en cada uno de los ámbitos identificados en este texto (el sistema global, la política de programación las cadenas y los programas televisivos).

La diferencia en la que pone énfasis este texto entre la diversidad de criterios existentes en la interpretación de la calidad y la propuesta y defensa de determinados indicadores, es una diferencia fundamental que atañe a dos ámbitos diferenciados que, en la práctica, tienden a confundirse: el del analista, investigador u hombre de ciencia, y el del político, ejecutor o, en términos de Weber, hombre de acción.

Una cosa es identificar temas, establecer variables, construir tipologías, entender las motivaciones de las distintas formas de interpretar, establecer relaciones entre distintas propuestas y la situación social, profesional o personal de los individuos, etc.; y otra cosa bien distinta es atribuir distintos grados de validez a cada una de ellas, escoger de entre todas las posibilidades una propuesta concreta o una particular combinación de criterios (algunos contenidos por encima de otros, determinados tratamientos o formatos mejor que otros, mayor atención a determinados colectivos en detrimento de otros, etc.), elevarla al rango de la unicidad, objetivarla e introducirla en el ámbito de lo legítimo, lo defendible y del objetivo hacia el cual tender o la práctica a imitar.

En este segundo caso el objetivo es la elección de una determinada propuesta. Dicha elección no puede ni puede pretender ser neutral ni objetiva. Así como en el primer caso nos encontramos en el ámbito de acción del intelectual, en el segundo nos hallamos en el del político. Demasiado a menudo dichos ámbitos se confunden: o bien se le pide al científico la propuesta de una receta política envuelta de objetividad y neutralidad, o bien se le pide al político que defienda su postura obedeciendo a un interés general y neutral, que no priorice unos determinados valores, propuestas y/o sectores sociales por encima de otros. La política es decisión y la no decisión también es una decisión trascendental (el mercado es entonces quien decide).

En el debate sobre la televisión de calidad y la construcción de indicadores hay que aplicar consecuentemente dicha distinción e identificar, sopesar y evaluar los acontecimientos que, en una determinada sociedad y en un determinado contexto histórico, precisan de un tipo particular de legislación, ordenamiento, propuestas y objetivos específicos para las cadenas públicas y privadas (estableciendo un tipo de relación entre ambas: complementariedad, competencia, etc.). Por ejemplo, en lo que se refiere el sistema televisivo, parece evidente que la definición de la calidad no puede ser la misma en un contexto de monopolio televisivo que en un contexto

multicanal, o en un contexto de larga tradición democrática que en un contexto post-dictatorial; que la interpretación del respeto a la audiencia y a su idiosincrasia en el ámbito de la política de programación y producción de programas no puede ser la misma en sociedades más uniformizadas desde el punto de vista cultural y lingüístico que en sociedades donde conviven diferentes etnias, culturas y lenguas.

El conocimiento de las ciencias sociales -¿qué ciencia no es social?- da una información extraordinariamente útil al político que tiene que formular propuestas, escoger entre diversos valores y elaborar políticas encaminadas a la consecución de determinados objetivos porque le permite entender la complejidad del orden social y los presupuestos implicados en cada caso, pero todo este conocimiento no libera al político de tener que elegir, necesariamente consciente de que cualquier elección comporta, a corto, medio o largo plazo, renunciias.

Max Weber lo formuló en los términos de ética de la responsabilidad y la ética de la convicción. Lo que la ética exige al científico, la neutralidad en el ámbito mundano y el hecho de evitar el travestismo consistente en otorgar una pátina de científicidad a la decisión política, se opone a la ética que se exige al político consistente en la toma de decisiones, sabedor de que entrar en política es participar en conflictos. Lo que éticamente resulta reprobable del político -la abstención y la confusión de la política con la neutralidad- es lo éticamente loable en el científico.

El debate sobre la clasificación indicativa de programas que esta teniendo lugar en Brasil es un ejemplo de la lucidez y complementariedad con la que se afronta tan delicada cuestión. El enriquecimiento de la perspectiva del estadista a través del análisis académico permite una comunicación dialéctica entre conocimiento y acción práctica. El análisis de la realidad histórica, política y cultural brasileña, sus hábitos televisivos, los grupos vulnerables de su audiencia, las prácticas profesionales de programadores, productores, analistas, etc., y los valores a promover son los que han de permitir a las instituciones brasileñas (que han realizado efectivamente el esfuerzo de conocer las articulaciones existentes sobre la calidad en televisión y la propuesta de indicadores a nivel internacional) desarrollar una propuesta de criterios de clasificación válida para una sociedad tan compleja y heterogénea.

### 3. Bibliografia

ALBERS, R. (1996): "Quality in Television from the Perspective of the Professional Programme Maker", en ISHIKAWA, S.: *Quality Assessment of Television*, Luton, John Libbey Media, Universidad de Luton.

GREENBERG, B. S. y BUSSELLE, R. (1992): "Television Quality from the Audience Perspective", *Studies of Broadcasting*, 28, marzo de 1992.

GREENBERG, B. S.; ALBERS, R.; BUSSELLE, R.; LAROSE, R. y LITMAN, B. (1991): "Production, Technological, Economic and Audience Factors in Assessing Quality in Public Service Television", *Studies of Broadcasting*, 27, marzo de 1991.

ISHIKAWA, S. (1996): *Quality Assessment of Television*, Luton, John Libbey Media, Universidad de Luton.

LASAGNI, C. y RICHERI, G. (1996): *Televisione e qualità. La ricerca internazionale. Il dibattito in Italia*. Milán : RAI, VQPT, 143.

PUJADAS, E. (2004a): *La "televisió de qualitat" contra les cordes: dissecció del concepte i comparació interdisciplinària*. Barcelona, UPF, publicación especial, 10º aniversario del archivo INPUT.

— (2004b): *The Research on Quality Television. Establishing the Context for an Academic Analysis of INPUT Discourse about Quality Television*, Barcelona, UPF, publicación especial 10º aniversario del archivo INPUT.

— (2004c): "Despliegue de los principales contenidos y valores vinculados a la noción de calidad televisiva. El caso específico de la 'diversidad'", *Revista FORMATS*. Disponible en la Web: [www.upf.edu/materials/depeca/formats](http://www.upf.edu/materials/depeca/formats).

— (2001): *Els discursos sobre la televisió de qualitat. Àmbits de referència i perspectives d'anàlisi*, Barcelona: Universidad Pompeu Fabra.

RABOY, M. (1990): *Missed Opportunities. The Story of Canada's Broadcasting Policy*, Canadá: McGill-Queen's University Press.

VVAA (1989): *Quality in Television. Programmes, Programme-Makers, Systems*, Londres: Broadcasting Research Unit, John Libbey.

VVAA (1996): *Quality Assessment of Television*. Luton: John Libbey Media.

---

VVAA (1990): *The Question of Quality*. Londres: British Film Institute.

VVAA (1988): *Broadcasting in the '90s: Competition, Choice and Quality. The Government's Plans for Broadcasting Legislation*. Londres: Informe presentado en el Parlamento británico, noviembre de 1988.

WEBER, M. (1967): *El político y el científico*, Madrid: Alianza Editorial.

WESTERSTAHL, J. (1970): "Objectivity is Measurable", *EBU Review*, 121.

WESTERSTAHL, J. (1983): "Objective News Reporting: General Premises", *Communication Research*, 10.

#### 4. Notas

1. Entre los que se encuentran la infancia y la juventud de forma típica pero de forma creciente, también, otros como las minorías étnicas, grupos de minusválidos, etc.

2. El hecho de incluir aquí un apunte sobre los otros tres ámbitos tiene el objetivo de identificar la posibilidad de sistematizar criterios de clasificación relativos no sólo a los programas televisivos sino también a las cadenas de televisión, las políticas de programación y los sistemas televisivos en su globalidad.

3. Ver PUJADAS, E. (2004c).

4. Ver PUJADAS, E. (2001).

5. Ver WESTERSTAHL, J. (1970 y 1983).



# O abuso do merchandising televisivo dirigido à criança: argumentos da Psicogenética

Ana Olmos\*

## 1. Introdução

Neste texto propomos a reflexão a respeito dos possíveis efeitos danosos da mega-exposição da criança à televisão, submetida às estratégias de entretenimento e aceitação de produtos veiculados pela mídia no interior da programação televisiva. Na nossa perspectiva crítica de análise, a partir do argumento da psicogenética, um dos maiores danos provocados na mente da criança e do adolescente na recepção desses conteúdos é a produção de sentido que conduz ao consumo e o incentivo ao analfabetismo funcional.

Seguramente, a socialização da criança para o consumo participa da etiologia e deformação do ego. Esse processo educada para o consumo, permite a construção de valores a partir de modelos que lhe são apresentados por uma sociedade que só reconhece quem tem poder de compra e exclui quem não pode ter acesso aos bens de consumo. A criança é, portanto, desde cedo tratada como consumidor e não como um cidadão com direito a cumprir todas as fases de seu desenvolvimento. A publicidade dirigida à infância através da televisão joga um papel vital na formação dos valores e atitudes necessários ao consumismo, especialmente para as crianças menores. Não é por acaso que a grade da programação televisiva é construída com a área comercial das emissoras.

Como funciona o pensamento da criança? Como se constrói seu desejo? Como prevenir que ela faça uma adesão emocional a desejos, hábitos e produtos de consumo? O que pode capturar o seu desejo, manipulando-a, estimulando-a a não pensar?

A criança é parte de uma unidade solidária em todas as etapas de sua evolução, feita de contrastes e conflitos, sensível a mudanças. Na sucessão de suas idades, é um mesmo e único ser em processo de metamorfose.

---

\* Psicanalista da Infância e Adolescência, com especialização em Neuropsicologia Infantil pela Faculdade de Medicina da USP.

Compreender sua progressiva maturação e seu desenvolvimento cognitivo é imprescindível para este caminho que pretendemos compartilhar.

## 2. A psicogênese de Piaget: aprendendo a aprender

J. Piaget<sup>1</sup> (1980) descreveu sucessivos estágios de desenvolvimento do pensamento na criança, que correspondem a seus diferentes níveis de organização dos conhecimentos. Ter em mente como a criança, no estágio em que se encontra, absorve os estímulos que recebe do meio e trata a informação é essencial para quem intervém, de alguma forma, nos processos de aprendizagem social.

A partir de sua observação de crianças, Piaget elaborou um esquema sobre os diferentes estágios evolutivos do desenvolvimento cognitivo. Dentro desse esquema de organização das estruturas cognitivas, emergem quatro grandes períodos de desenvolvimento: estágio sensório-motor, estágio pré-operatório, estágio operatório concreto e estágio do pensamento operatório formal.

No estágio sensório-motor, do nascimento até 18 meses ou dois anos, o vínculo da criança com o mundo se baseia nas ações e nos movimentos. Estimulado em seus sentidos (tocar e ser tocado, escutar e fazer sons, olhar, saborear, cheirar), apoiada em suas atividades motoras, descobre as mãos, aprende a usá-las, dá seus primeiros passos, se entretém com os primeiros brinquedos. Seu pensamento nasce dentro da ação, sua percepção ignora completamente as representações abstratas. Durante esse período, a criança adquire a idéia de permanência de um objeto, mesmo quando ela não está imediatamente à sua frente. Ao final dessa época, especialmente pela capacidade de locomoção, que amplia seu campo de investigação, a criança é capaz de interpretar certos indícios.

No estágio pré-operatório, de dois até cerca de sete anos, a criança desenvolve a capacidade de simbolizar, a imaginação mental, representar o mundo através de sinais e símbolos: imagens e palavras. Com o domínio da linguagem, se acentua a curiosidade frente ao mundo (época dos “por quês?”) que a criança tenta satisfazer através de pequenas experiências. Seu comportamento ainda está ligado à percepção direta. Ela realiza progressos espetaculares no âmbito de vários saberes (linguagem, desenho, atividades práticas). Entre os três e quatro anos, a criança torna-se capaz de manter a atenção sustentada, centra seu interesse em todas as atividades de caráter lúdico e fantástico, inventa ficções. É justamente nesse estágio que ela

apresenta maior suscetibilidade de ser influenciada pelos estímulos simbólicos provocados pelos conteúdos da TV. É o período em que está apta a produzir sentidos ao manter contato com recursos audiovisuais. Nesse momento o desenvolvimento cognitivo da criança demanda que esta exercite sua imaginação, sobretudo, se ela fica exposta frente à tela da televisão. É fundamental a sua interação com o outro, seja este adulto ou criança. Conversa, pergunta, experimenta e reorganiza constantemente sua percepção do mundo.

O estágio operatório concreto, de sete a 11 anos, é quando a criança pode lidar com as propriedades do mundo que imediatamente a envolve e começa a efetuar operações bastante complexas (seriação, hierarquização), ainda que se limite a objetos concretos. Operação é um meio de organizar fatos já internalizados sobre o mundo real, de modo que eles possam ser usados seletivamente na solução de novos problemas. O elemento fundamental dessa fase é a capacidade de formar conceitos, ou seja, de apreender os objetos a partir de suas relações internas, seus atributos, e não somente captá-los através da aparência. A criança descobre também, nesse período, a noção de conservação da matéria: numérica (até os seis anos e meio, em média), de quantidades (até os sete ou oito anos) e, finalmente, a noção de conservação dos pesos, que só será assimilada mais tarde (nove ou dez anos).

A outra experiência fundamental desse período resultará nas relações de ordenação. Esses dois últimos conceitos, das estruturas de equivalência e das estruturas de ordem, constituem os sistemas operatórios sobre os quais se apóiam as múltiplas noções aritméticas e geométricas, pré-requisito para a compreensão dos fenômenos econômicos. A criança já é capaz de compreender as relações de causa e efeito; esta nova lógica lhe permite iniciar processos reflexivos. A memória serve como elemento integrador de experiências isoladas. Esta é a etapa do pensamento lógico-concreto. Ela vai perdendo progressivamente a visão mais egocêntrica da realidade e a substitui por uma nova necessidade de participação e pertinência ao grupo de identificação. Começam a aparecer os primeiros sentimentos morais. No início, é uma moral de obediência aos adultos; em seguida, vem um sentimento novo, que surge da cooperação com seus iguais e que consiste no respeito mútuo. Neste estágio, também, ela descobre a regra, que une às crianças entre si da mesma forma que a vincula ao adulto.

A criança vai cumprir as regras num jogo não porque isso é “proibido” mas porque isso viola um acordo entre pessoas que se estimam. Só agora, por exemplo, é que a mentira começa a ser compreendida. Enganar a um

amigo pode ser considerado mais grave do que mentir para os adultos. Ela organiza os valores morais, pode incorporar normas, valores e conceitos que lhe servirão de pontos de encontro ou desencontro com seus iguais e com os próprios adultos. A criança é capaz de observar o justo e o injusto. Nesta etapa, tem plena consciência das contradições dos adultos. É fundamental, nesta fase, que a criança tenha oportunidades de se exercitar na formação desses juízos morais, assumindo formas de protagonismos e de participação espontânea.

A organização autônoma das regras, a hierarquização dos valores e a formação de atitudes da criança se plasma tanto na admiração por seus pais, familiares, professores, primeiros modelos de identificação, como na substituição destas figuras de referência por outros mitos e ídolos. Nesse sentido, a televisão volta a ser uma referência importante nesta fase do processo de formação cognitiva da criança.

No estágio do pensamento operatório formal, a partir dos 12 anos, a criança tem acesso ao pensamento abstrato, que vai além da experiência imediata: até esse momento, as operações da inteligência infantil foram unicamente concretas. Piaget usa um termo claro para essa forma de funcionar o pensamento: “hipotético-dedutivo”. De fato, enquanto o pensamento concreto é a representação de uma ação possível, o pensamento formal se desliga e se liberta do concreto para construir, à vontade, reflexões, hipóteses, deduções, sistemas e teorias abstratas. Durante esse período, a criança aprende a atacar problemas de vários ângulos, fazendo livre uso do raciocínio hipotético, e sendo capaz de efetuar experimentações nas quais pode observar o efeito de alterar uma ou mais variáveis de cada vez, em muitas combinações.

Para L. S. Vygotsky<sup>2</sup> (1988), o mais importante desta etapa é o processo de criar conceitos. Na verdade, a consolidação, pela maturação, da capacidade de formar conceitos.

Piaget dá as idades médias em que são atingidos os estágios de pensamento das crianças que testou. Porém, se preocupa menos com isso do que com a ordem em que se sucedem tais fases do desenvolvimento. Não os encara como níveis educacionais mas como resultado de processos (assimilação e acomodação) que dependem da interação entre amadurecimento e experiência.

Tal evolução descrita se apóia nas três regras seguintes:

1 - Fatores ambientais podem favorecer ou inibir o desenvolvimento cognitivo, influir na maior ou menor rapidez com que se sucedem os diferentes

estágios, mas não mudam a ordem das seqüências, porque cada uma representa uma condição, um pré-requisito para a construção da etapa seguinte;

2 - As etapas do pensamento formam conjuntos estruturados, o que faz com que as crianças mostrem, inclusive em situações muito distintas, as características do pensamento ligadas à etapa a que pertencem;

3 - As etapas cognitivas são hierárquicas e integradoras: cada nova etapa contém a anterior. No início de cada nível, a criança integrará as estruturas que caracterizam a etapa precedente através de uma integração hierárquica, o que levará à aparição de novos esquemas.

Assim, não há substituição de uma estrutura cognitiva por outra, mas sim ampliação, crescimento da eficácia, ganhos de percepção, alargamento de funções. Para Piaget, o elemento motor desse amadurecimento das crianças é o contato com o novo, a experiência, a confrontação de algo que já se sabe com um novo dado exterior. Aprende-se a pensar com a experiência: resolvendo problemas, explorando a realidade de maneira independente, usando a capacidade de refletir sobre a maior variedade de situações possível.

Segundo Piaget, a aprendizagem da criança está limitada pelo nível de avanço no seu desenvolvimento cognitivo. Mesmo a interpretação das experiências pela própria criança depende diretamente de suas possibilidades cognitivas: com o grau de evolução das suas estruturas de seu pensamento e dos seus esquemas operacionais internos. Antes de ter adquirido previamente um nível de organização dos conhecimentos de um estágio determinado, certas experiências adequadas a essa etapa estão vedadas àquela criança, ela não consegue vê-las, não tem a capacidade de percepção necessária para “metabolizá-las”. É por isso que a aquisição das diferentes noções de conservação de quantidades se estendem por mais de quatro anos. Ou, pensando em números, uma criança precisa ter a compreensão da operação da adição para chegar à multiplicação; como também precisa entender antes a multiplicação para apreender depois o significado da operação de potencialização.

Vygotsky observou que, ainda que seja peculiar, em cada idade, a interação entre desenvolvimento e instrução, os aspectos estruturais e os funcionais do desenvolvimento não se separam.

### 3. O mercado forma a criança para o consumo: *“Stop Thinking: Drink Coke”*

Podemos nos perguntar se o mercado, através dos meios de comunicação, cria ou reforça padrões já existentes de consumo. O fato importante é que dentro desse círculo vicioso, milhões de jovens seguem paradigmas pré-estabelecidos que obedecem a uma lógica distinta da que acompanharia o desenvolvimento cognitivo e emocional da criança. Trata-se da lógica do mercado, que estimula a atividade do consumo. Quanto mais intenso o bombardeio de estímulos dos meios no processo de recepção de conteúdos televisivos mais massiva a adesão e indução do jovem à necessidade de consumir.

O mercado contempla a todos e oferece uma resposta à sua ansiedade, seja ela qual for, é só ter poder aquisitivo. Além do grande mercado consumidor (padrão “novela das oito”) que corresponde à grande massa, o mercado já encontrou uma forma de atingir e capturar o desejo de jovens que contestem esses modelos e não se identifiquem com esses personagens.

O mercado é, assim, não somente algo “externo” ao jovem, que atua de fora para dentro, mas já tem uma representação interna no mundo mental deste jovem, conquistado pela adesão emocional para as exigências das diversas “utopias de adequação”.

A busca por um ideal inalcançável (corpo perfeito, capacidades ilimitadas, habilidades, etc) se ancora na sensação vivida de “vergonha de si” em algum aspecto: o objeto da vergonha varia, mas o sentimento é o mesmo.

A psicanálise pode abordar esta “vergonha de si” como “ideal de ego” ou como uma “ferida narcísica”, dependendo da função ocupada na clínica de determinado jovem. Pode, também, investigar como se constrói esse sentimento no mundo mental de cada um, buscando a angústia que a vergonha encobre, e seguir o caminho desse afeto básico (a angústia) que funda toda relação de objeto (do primeiro objeto de necessidade ao objeto de amor, quando este corre o risco de ser perdido).

Poderíamos observar como a vergonha repercute nos laços que o jovem estabelece consigo mesmo e com outros objetos de amor. É possível ainda constatar quando a criança entra no mundo dos valores aos olhos do outro, exposta a critérios como os veiculados pela propaganda de um produto infantil cujo texto cantado por uma menininha era “eu tenho, você não tem”.

A vergonha se relaciona com a angústia. O bebê não tem esse sentimento de vergonha, que só aparece no psiquismo da criança depois, a partir do olhar “do outro”, do julgamento “do outro”; um terceiro conscientemente percebido enquanto tal por ela. Por isso, a vergonha é sempre social, ainda que o social comece de sua mais simples expressão: um olhar do outro que julga.

Apesar de ser vivenciada intimamente, a vergonha é o laço social que existe entre “vergonhas” diferentes como ser “pobre”, “gordo”, “feio”, “baixo”, “sem roupa de marca”, “sem carro novo”, etc. Cada uma dessas nomeações ocupa o lugar de um nome próprio que desencadeia um sentimento de vergonha de si, inadequação, fracasso, derrota do “bom de si”, violência contra si próprio. Todas essas nomeações lembram o risco do jovem ser excluído da sua comunidade.

Do ponto de vista social, essa situação que engendra vergonha é uma situação de violência, real ou simbólica ao psiquismo do jovem. Participam dessa violência os meios de comunicação social quando estão a serviço dos interesses de consumo do mercado. A construção de imagens ideais, fora das quais este jovem está excluído de qualquer grupo de “pertença”, faz parte da estratégia de indução ao consumo que tem “educado” a juventude. Grifes se confundem com identidades.

Quando a vergonha de si se instala no mundo mental da criança, a partir de uma adesão emocional a critérios do mundo, ela fica vulnerável às promessas que a publicidade oferece. A experiência de não ser adequada é devastadora. É aí que entra o mercado, oferecendo ao jovem consumidor o produto certo para a adequação ou para o consolo, desde que haja poder aquisitivo. Os objetos adquirem características humanas. Eles declaram quem é aquele jovem que os possui. Seu consumo promete preencher desejos, faltas, vazios, a sensação de desamparo.

A imagem, que está ligada ao produto, é central, nesse mecanismo de colocar um objeto no lugar da carência, de adicionar prazer à sensação de vazio, de trazer alívio ao sentimento de desamparo, de sentir euforia no lugar da dor mental. E a imagem está indelevelmente ligada ao produto. O jovem é induzido a construir desejos que independem de suas necessidades particulares, dentro dessa função “aditiva” do consumo.

Nesse sentido, somos chamados a repensar a função e usos sociais das emissoras de rádio e televisão, que são concessões públicas, renováveis ou não.

#### 4. Televisão e publicidade: experiência sensorial voltada para o consumo

A simples observação dos estágios evolutivos definidos por Piaget nos ajuda a compreender que, desde a primeira relação da criança com o meio televisivo (estágio pré-operatório), até o final do período no qual a criança passa a ser chamada de adolescente (estágio operatório formal), há diferentes tipos de telespectadores, que respondem de maneira diferente dentro do que é considerada a “audiência infantil”.

O modelo de programação televisiva predominante no Brasil difunde valores de maneira geral irrelevantes para as reais necessidades da maioria das crianças e adolescentes. A razão é o papel central que a mídia exerce em uma sociedade que se baseia no consumo: a criança é induzida, desde pequena, a comprar, comprar e comprar. Tratada como público-alvo segundo os interesses do mercado, ela é formada para se tornar um consumidor permanente.

Essa forma de considerar a criança é exatamente inversa àquela descrita por Piaget, que a vê como um ser em processo de desenvolvimento, com necessidades próprias em cada faixa etária. Assim, se a pesquisa de Piaget se reporta ao “alimento” mais eficiente que o meio ambiente pode proporcionar à criança para seu desenvolvimento integral, a pesquisa de mercado se ocupa em descobrir a estratégia mais eficiente para espoliar essa criança pelo consumo. Enquanto Piaget queria alimentá-la com estímulos que potencializassem sua própria capacidade de pensar, o mercado conta com o inverso, a sua atitude passiva de não pensar: *“Stop THINKING: Drink Coca-Cola!”* ou *“Nike: DO it!”*.

Os meios de comunicação geram modelos de identificação de atitudes, valores, procedimentos, costumes, música, comportamento, ritmo, cotidiano. Ao mesmo tempo em que se criam padrões também eles são *“retratados”*. No Brasil, aonde ainda predomina o analfabetismo funcional, é essa indústria televisiva, sob a lógica do mercado, que tem se encarregado de grande parte das necessidades imaginárias de crianças e adolescentes. Também em relação à leitura dos meios de comunicação predomina o analfabetismo: daí a ausência de crítica em relação aos modelos recebidos.

No âmbito social, é necessário rever como a educação, formal e não-formal, participa, na construção do imaginário coletivo, dessa ausência de pensamento próprio na indução ao consumo. Nesse sentido, é que se faz revelar a imprescindível razão pela qual as emissoras de rádio e televisão, que

são concessões públicas, renováveis ou não, devem se orientar pelo exercício de sua finalidade social.

“O rabo balança o cão”, ou seja, a programação existe unicamente para difundir a publicidade. Mas temos que investigar se, pelo volume dessa publicidade sem limite detectada no Brasil, a propaganda já não se converteu na verdadeira programação. Em relação às peças publicitárias inseridas dentro da narrativa, isso transforma o programa em mera moldura para a indução ao consumo. Nessa técnica, chamada de *mershandising*, o produto anunciado é utilizado ou consumido pelos atores durante a trama, induzindo o telespectador a identificá-lo com o personagem, sua classe social, sua história, seus hábitos, suas condutas. O aparecimento do produto na trama faz parte de contrato entre a concessionária e o anunciante, mas o consumidor fica fora desse acordo, cujas regras desconhece.

A identificação clara e rápida da mensagem publicitária é um pré-requisito para a livre escolha de uma mercadoria. A publicidade só é lícita se o consumidor puder identificá-la imediata (no momento da exposição) e facilmente (sem esforço). Uma simples percepção distintiva entre programas e comerciais, contudo, não providencia uma “defesa cognitiva” da criança contra as alegações e apelos da publicidade. A criança só consegue fazer uma avaliação mais crítica do conteúdo do anúncio publicitário após desenvolver a habilidade de reconhecer a intenção persuasiva da publicidade. Assim, os pré-requisitos conhecimento e habilidades são necessários para que uma criança telespectadora processe o conteúdo comercial de um modo maduro. Primeiro, ela deve estar apta para discernir em um nível razoável entre programa e mensagem comercial; segundo, a criança deve ser capaz de reconhecer a intenção persuasiva que é necessariamente a razão fundamental de toda publicidade.

Na forma “testemunhal” de *mershandising*, na qual o(a) apresentador(a) afirma que consome aquele produto e enumera suas qualidades, o abuso contra a criança fica mais explícito. Imaginemos o olhar de uma criança exposta a essa publicidade que não aparece explicitamente enquanto tal: se essa criança não consegue distinguir claramente entre um programa de entretenimento e uma peça publicitária, ela está completamente vulnerável à manipulação. Como ela poderia reconhecer e se defender contra a persuasão dessa publicidade? Tal qual o assédio moral, crime invisível, mas poderoso, a publicidade diluída no entretenimento seduz a criança como o canto da sereia ou o encanto da bruxa que hipnotiza a Bela Adormecida. E a princesa termina ferida na roca.

A publicidade deve ser claramente distinguida como tal, seja qual for sua forma ou meio de veiculação. O merchandising “testemunhal” dirigido a crianças e adolescentes é a prática oposta a isso, pois ele tenta esconder a natureza de anúncio comercial da propaganda: como se fosse parte do programa, como se fosse mera “informação”. A peça publicitária aparece como fala da apresentadora infantil que avaliza para as crianças os produtos que o anunciante lhe paga para endossar, confundindo-as, enganando-as e traindo sua confiança. É esta confiança que a criança transfere para a mercadoria que a apresentadora a induz a comprar. A criança fica exposta de forma capciosa a uma propaganda, só que fora e além do intervalo comercial.

Em 2001, as “inserções” (como são chamadas as peças publicitárias dessa natureza) através da fala da apresentadora Eliana somaram o número de 440, em seis meses, de um único fabricante de brinquedos, conforme publicação de Noemi Friske Momberger<sup>3</sup>, que pesquisou as legislações internacionais de publicidade dirigida à infância e adolescência e reuniu e comparou as regulamentações e restrições de proteção à crianças e adolescentes quanto à publicidade.

Nos países mais desenvolvidos, que possuem legislação de proteção à infância quanto à programação televisiva, o percentual de tempo permitido à propaganda fora do programa é determinado e restrito, assim como é proibida a prática do merchandising dirigido a crianças. Em alguns, esta forma de publicidade inserida dentro da narrativa é vedada completamente, mesmo para o público-alvo adulto. O pressuposto, em democracias consolidadas, é que, para a proteção de todo cidadão da voracidade dos interesses do mercado, a peça publicitária tem que estar absolutamente separada do programa.

Podemos aproveitar a experiência dos países com democracias consolidadas que, há anos, protegem sua infância e adolescência da voracidade do mercado. Assim, diante da violência abusiva contra o psiquismo infantil que a prática do merchandising dirigido às crianças configura, propomos como critério de classificação indicativa da programação televisiva sua irrestrita proibição.

## Notas

<sup>1</sup> PIAGET, Jean. **Seis Estudos de Psicologia**. São Paulo: Forense-Universitária, 1980.

<sup>2</sup> VIGOTSKY, Lev.Semenovich; LURIA, Alexander Romanovich e LEONTIEV, Alexis. **Linguagem, Desenvolvimento e Aprendizagem**. São Paulo: Icone Editora & Editora da USP, 1988.

<sup>3</sup> MOMBERGER, Noemi Friske. **A Publicidade Dirigida Às Crianças e Adolescentes**. Porto Alegre: Memória Jurídica Editora, 2002.

# Psicologia do desenvolvimento moral: em busca de uma ética discursiva para TV brasileira

Bárbara Freitag\*

## 1. Introdução

Com o objetivo de oferecer alguns subsídios para o atual debate sobre classificação indicativa no Brasil, buscando reforçar o diálogo entre teoria e prática, com ênfase na questão moral, sugiro incluir na reflexão da questão duas teorias complementares:

a) A *Hard Stage Theory* de Kohlberg e Piaget;

b) A Teoria Crítica da Escola de Frankfurt com foco na questão da Indústria Cultural;

c) Esta proposta já fornece a estrutura do artigo:

1. Numa primeira parte será exposta a Teoria dos Estágios como apresentada e reformulada pela psicologia genética de Kohlberg e Piaget;

2. Numa segunda parte, será discutida a Teoria da Indústria Cultural de Theodor W. Adorno e Max Horkheimer;

3. Numa terceira parte tentarei estabelecer um diálogo entre as duas teorias revisitadas, para depois, em uma parte conclusiva, fornecer algumas orientações práticas que elas possam dar ao tema da classificação indicativa, no campo da produção cinematográfica, do vídeo/DVD e da televisão.

## 2. A teoria dos estágios de Kohlberg e Piaget

Em *Le jugement moral chez l'enfant* (1932), Piaget elaborou um modelo da gênese das estruturas da consciência infantil que trata, além das formas do pensamento lógico, do julgamento e da linguagem, também da percepção, aceitação e rejeição, por parte da criança, de situações sociais reguladas por normas e valores. As estruturas morais podem ser vistas como

---

\* Socióloga, filósofa, doutora em Sociologia da Educação. Professora Emérita do Departamento de Sociologia da Universidade de Brasília.

as verdadeiras estruturas de consciência das crianças. No modelo do desenvolvimento moral, Piaget introduz quatro estágios: o da pré-moralidade, o da heteronomia moral, o da semi-autonomia e o estágio da autonomia moral. A passagem de um estágio a outro é determinada por uma força interna (maturação biológica) controlada por influências externas que a criança controla, seleciona e absorve, no limite de seu amadurecimento cognitivo, moral e lingüístico.

À medida que a criança cresce, amadurece e interage com o seu contexto, ela reconhece gradativamente a especificidade das relações sociais que a cercam e co-determinam sua vida. Ela aprende a ver que não se trata de leis imutáveis que lhe são estranhas e que se lhe impõem como padrões de comportamento. Tomará consciência de que a validade desses padrões depende também de sua própria aprovação. Com sua passagem para o último estágio (o da autonomia moral), saberá que estes padrões, mesmo que ela os desaprove, continuam vigentes até que lhe seja possível convencer também os outros a abandoná-los e adotar outros padrões em seu lugar. Na prática, ela saberá que não é possível mudar as regras do jogo (digamos no caso do futebol) sem a aprovação de todos os jogadores.

Esse amadurecimento/aprendizagem acontece por etapas ou estágios. No estágio da pré-moralidade (entre quatro e cinco anos) a criança descobre as regras sociais, movimentando-se no mundo de forma mais ou menos inconsciente. As ordens e proibições não são compreendidas nem aceitas, e são obedecidas ritualisticamente, por impulsos meramente motores. A criança ainda é incapaz de julgar suas ações e as alheias, desconhecendo em grande parte suas intenções e conseqüências.

No estágio da moralidade heterônoma, a criança se caracteriza por seu realismo moral, ou seja, a tendência a considerar os deveres e os valores a eles vinculados como existentes "em si", externos à sua consciência e independentes do contexto. O realismo moral apresenta três características distintas, segundo Piaget, inspirado em Durkheim:

1) Os deveres são vistos como externos, impostos coercitivamente, e não como obrigações elaboradas pela consciência. O bem é definido como cumprimento do dever, como a observância da regra;

2) As ordens e regras devem ser cumpridas ao pé da letra. A norma não pode nem ser transgredida nem relativizada por interpretações flexíveis;

3) A responsabilidade pelos atos é avaliada de acordo com as conseqüências objetivas das ações e não pelas intenções. Esse realismo moral é típico de crianças entre cinco e oito anos, aproximadamente.

No estágio da transição entre a moralidade heterônoma e a moralidade autônoma, ou seja, no estágio da semi-autonomia, a criança deixa de obedecer rigidamente às ordens, proibições e regras impostas pelos adultos e passa a observá-las segundo a situação específica, respeitando-as de modo geral e interpretando-as de forma própria e original. Manifesta-se na criança uma capacidade de generalizar e diferenciar entre deveres, regras e ordens. Mas ela ainda os percebe como impostos de fora, e não como o resultado de uma elaboração própria. Esse período de transição é típico para crianças entre oito a 12 anos.

A moralidade autônoma reconhece na reciprocidade um elemento da autonomia. A veracidade se torna requisito para o respeito e a simpatia mútuos. A necessidade da moral decorre da relação com o outro. As características mais marcantes desse estágio são:

- 1) Os deveres, as regras e as prescrições somente são cumpridos quando percebidas e avaliadas como necessárias e significativas;
- 2) O cumprimento do dever é relativizado, ganhando prioridade sua interpretação subjetiva;
- 3) A responsabilidade pelos atos é julgada pela intenção, negligenciando-se suas conseqüências objetivas. A criança entra no estágio da moralidade autônoma a partir dos 12 anos, mais ou menos.<sup>1</sup>

Lawrence Kohlberg (1929 -1987) aperfeiçoou e consolidou essa *hard stage theory* (teoria consistente dos estágios). Introduziu uma hierarquia de seis estágios, combinados dois a dois em três níveis que chamou de:

1. Nível da moralidade pré-convencional (Estágios um e dois)
2. Nível da moralidade convencional (Estágios três e quatro)
3. Nível da moralidade pós-convencional (Estágios cinco e seis)

Kohlberg destacou-se por introduzir várias inovações metodológicas e teóricas. Fez estudos *long term studies*, acompanhando o desenvolvimento moral de crianças até a adolescência, por vezes até 20, 30 anos. Também remodelou e diversificou os dilemas morais usados para detectar o estágio moral atingido. Introduziu em vários *colleges* americanos o projeto das "comunidades justas", em que alunos e professores elaboram as suas próprias regras e sanções no contexto da escola e sala de aula. Finalmente, balizou suas teses em estudos comparativos interculturais, observando e registrando o desenvolvimento de crianças, adolescentes, e adultos nos USA, no Oriente

Médio, na Ásia para confirmar a teoria consistente dos estágios. Esta se caracteriza por defender a homogeneidade das estruturas de julgamento dentro de um mesmo estágio, sua heterogeneidade entre os diferentes patamares da organização do julgamento, em que os patamares mais elevados apresentam maior complexidade e síntese das estruturas e esquemas de julgamento. Os patamares mais elevados revelam ter superioridade face aos patamares anteriores, mostrando maior objetividade e perspectiva, bem como desprendimento e veracidade.

No decorrer da gênese que acompanha a maturação das estruturas biológicas, cognitivas, lingüísticas e morais, confirma-se a sua disposição hierárquica. Quem atinge o estágio seis da moralidade pós-convencional age por princípios autônomos que fornecerão as razões e prioridades da ação moral dentro de um contexto social dado. O ator autônomo é aquele capaz de optar entre valores conflitantes e regras ou ordens que se contradizem procurando fazer jus aos outros atores e valores envolvidos.<sup>2</sup>

Chegamos nessa primeira parte a um ponto em que cabe perguntar qual a contribuição que essa teoria pode dar para a classificação indicativa?

Graças à teoria acima resumida, sabemos que nenhuma criança ou adolescente é uma tabula rasa ou uma tela limpa na qual qualquer programa de televisão, cinema, rádio ou internet deixará suas marcas, segundo seus grupos de interesse. A criança age e reage aos estímulos expostos fazendo a sua triagem, filtragem e seu remanejamento, assimilando o que lhe parece “adequado” dentro do estágio, patamar ou nível atingido e rejeitando o que não lhe interessa ou parece imprecendente.

As crianças e adolescentes não podem ser encaradas como massa informe, amorfa, que podem ser modeladas à revelia de sua vontade e independentemente de sua consciência, nem devem ser encarados como “passivos”. Eles agem e reagem aos estímulos de diferentes maneiras e de acordo com o seu nível de compreensão da situação. Não se prestam para um treinamento de “estímulo e resposta” preconcebida ou intencionada. São seres criativos capazes de aprendizagem e de julgamento próprio, resguardadas as etapas de sua formação ou gênese intelectual e moral. Mas, também, não podem ser tratadas, antes do tempo, como adultos que já poderiam ou deveriam ter atingido maturidade biológica, lingüística, moral, cognitiva, em suma: a autonomia moral.

### 3. A Teoria da Indústria Cultural de Adorno e Horkheimer

À teoria relativamente otimista e positiva da Escola de Genebra opõe-se à teoria crítica da Escola de Frankfurt de teor declaradamente negativo e pessimista. A reflexão sobre a Indústria Cultural é uma peça chave da teoria freudo-marxista de Horkheimer, Adorno, Marcuse e Benjamin, focalizando a mídia moderna e sua atuação por vezes perversa no contexto do mercado (capitalista). É preciso chamar a atenção para o fato de que não há unanimidade entre os autores citados quanto à questão da obra de arte na era de sua reprodutibilidade técnica, sua perda de aura e de seu caráter de unicidade. Nem todos acreditaram na obra de arte como “promessa de felicidade” ou forma de sublimação de conflitos vividos. Mas há uma certa convergência dos autores quanto ao caráter e à funcionalidade da Indústria Cultural - termo cunhado por Horkheimer e Adorno em sua Dialética do Esclarecimento.

A Indústria Cultural é, segundo os frankfurtianos, a forma *sui generis* pela qual a produção artística e cultural é organizada no contexto das relações capitalistas de produção, lançada no mercado e por este consumida. Numa sociedade em que todas as relações sociais são mídiatizadas pela mercadoria, também a obra de arte, idéias, valores espirituais se transformam em mercadoria, relacionando entre si artistas, pensadores, moralistas através da troca do produto. Este deixa de ter o caráter único, singular, deixa de ser a expressão da genialidade, do sofrimento, da angústia de um produtor (artista, poeta, escritor) para ser um bem de consumo coletivo, destinado, desde o início, à venda. Por isso mesmo ele passa a ser avaliado segundo sua lucratividade ou aceitação pelo público consumidor e não pelo seu valor intrínseco, estético ou político.

Para os frankfurtianos, a Indústria Cultural não é um ramo novo da produção capitalista; sua funcionalidade foi concebida desde o início da corrente produtiva. Assim, ela preenche funções sociais específicas: ocupar o espaço e lazer que restam ao operário e ao trabalhador assalariado depois de um longo dia de trabalho, a fim de recompor suas forças para voltar a trabalhar no dia seguinte, sem lhe dar trégua para pensar sobre a realidade miserável em que vive. Além disso, ela tem como função estratégica promover o consumo. A Indústria Cultural ajuda a escamotear a dimensão crítica (ainda presente na obra de arte burguesa), fazendo as massas esquecerem sua realidade alienada. A obra é dissolvida no cotidiano que é apresentado, como no caso do cinema acrítico dos anos 1920 e 1930, como a felicidade já alcançada, realizada no consumo de massa das mercadorias apresentadas.

Preenchidas essas funções, a reprodução das relações sociais como um todo está, novamente, assegurada, já que os indivíduos não têm mais oportunidade de se conscientizarem das relações de exploração e miséria em que vivem. Primeiro, foi lhes tirado o tempo para pensarem, tempo preenchido - diria eu - por programas de futebol, corridas de carro, Big Brother, novelas, filmes de terror, etc. Segundo, porque no contexto desses programas, as massas são sugestionadas a consumirem incessantemente, pois o consumo lhes é apresentado como o caminho da realização e felicidade pessoal.

A Indústria Cultural caracteriza-se, pois, por sua dimensão anti ou a-cultural (dissolução da obra de arte, produção e reprodução de mercadorias ditas culturais), por sua vinculação com a moderna técnica (rádio, TV, cinema, fotografia, imprensa, etc), seu consumo em massa e seu caráter de mercadoria. A moderna técnica (hoje enriquecida com a introdução do computador personalizado, o telefone celular, que toda criança já tem, o sistema internet, CD, DVD, vídeo, etc) associada à ciência constituíram a fórmula de sucesso para consolidar e perpetuar a produção capitalista, isto é, no modo de produção informacional segundo Manuel Castells<sup>3</sup>.

De que forma essa teoria pode oferecer subsídios para a classificação indicativa? A Teoria da Indústria Cultural não deixa dúvidas de que o ouvinte, espectador, leitor, comprador da mercadoria cultural específica, isto é, todos os consumidores de bens culturais transformados em mercadorias, são seduzidos, integrados no sistema do consumo e prejudicados enquanto sujeitos autônomos. Como vimos, os autores da teoria não atribuem nenhum valor de uso aos produtos de consumo sugeridos pela Indústria Cultural, que produz unicamente valores de troca. Isso ficou muito bem exemplificado no filme *A classe operária vai ao paraíso*. Aqui o operário trabalha incessantemente, fazendo horas extras, unicamente para comprar produtos totalmente supérfluos que somente lhe são sugeridos como realizadores de desejos (sexuais e outros), mas que não o satisfazem e o deixam impotente.

Adorno e Horkheimer não discriminam na massa consumidores diferenciados por faixa etária, nem por gênero ou por sub-culturas étnicas e religiosas. A massa é, para eles, indiferenciada e igualmente suscetível de sedução, somente para agradar a “realização da mercadoria”, ou seja, o lucro.

Filmes, comerciais, programas de grande pública, por isso mesmo, não necessitariam de uma classificação indicativa, do ponto de vista desses consumidores e dos produtores que querem alcançar. Quanto mais amorfa a massa, melhor para eles. Mas é óbvio que os marqueteiros de hoje se orientam

pelos hábitos de consumo dos internautas, sua idade, suas preferências, seus gostos, padrões de consumo, seu gênero individualizando-os pela internet para assegurar uma vendagem rápida e direcionada para esses consumidores altamente diferenciados, aos quais oferecem, dependendo da idade, do sexo, do grupo social, das preferências sexuais, etc.: Viagra, livros e DVDs pornôs, chupetas, fraldas infantis e outros produtos.

#### **4. O diálogo entre as duas teorias**

À luz desses argumentos, já podemos antever a utilidade de cruzar as duas teorias: a dos estágios coerentes do julgamento moral e a teoria crítica, com seu enfoque sobre a indústria cultural.

No confronto das duas teorias e em sua complementação podem ser elucidadas algumas questões básicas que têm a ver com a classificação indicativa. Por razões de tempo e espaço somente destacarei as seguintes questões:

- A - Da sexualidade à obscenidade
- B - Da infância à velhice
- C - Da a-moralidade à imoralidade e à moralidade autônoma
- D - Do consumo necessário ao supérfluo

Esses quatro pares não esgotam a temática, em si bem mais complexa, mas dão uma idéia de como o diálogo entre as duas teorias acima expostas pode ser estabelecido. Vejamos cada um desses tópicos em rápidas pinceladas:

##### **A - Da Sexualidade à obscenidade:**

Usar o critério do beijo, do sexo explícito ou qualquer outra imagem para fazer a classificação indicativa de um filme, uma foto, uma peça de teatro pode parecer ridículo face às ofertas veiculadas pela Internet, pela TV (Big Brother) e pelo cinema. Querer proibir ou sugerir uma idade “própria” ou “imprópria” para crianças e adolescentes de hoje, é ignorar que nossas crianças são mais competentes que seus pais e avós para acessarem um site pornográfico, entrarem em um chat ou alugarem um vídeo ou DVD que podem ver em casa ou na casa de seus amigos. Até mesmo a indicação de um horário depois de uma certa hora na TV é caso problemático, pois, as

TVs anunciam suas novelas e seus programas (mesmo de caráter pornográfico) como o Big Brother a qualquer hora do dia, ou mostram cenas de violência de filmes a serem mostrados depois da meia noite durante o dia, recortando para o anúncio as cenas mais violentas e assustadoras. Até mesmo o horário não é garantia de que as crianças menores sejam poupadas, pois as TVs brasileiras como a Globo, SBT e Record não se atêm a horários fixos, precisos. O limite entre sexualidade e obscenidade é tênue. Há um consenso societário que considera o sexo como uma questão de foro íntimo e de alcova, que deve ser subtraído ao olhar de terceiros, especialmente de crianças. Mas, como justificar o uso obsceno do sexo, o voyeurismo dos espectadores, bisbilhotando a vida dos habitantes da casa do Big Brother?

Com relação à sexualidade há ainda outros aspectos: o uso da sexualidade vedada em comerciais aparentemente inocentes, como foi o caso de um comercial da cerveja Skin com a cantora Ivete Sangalo dançando no palco. Embaixo, entre a platéia, um voyeur olha por baixo de sua saia e exclama para o companheiro:

- Gostosa! - E o outro com a garrafa de Skin na mão exclama:

- Oh, se é!

Ou aquele da cerveja Brahma com o humorista Bussunda e a atriz Juliana Paz, em que o humorista afasta a cerveja para que os consumidores atrás da atriz possam ver seu traseiro bem moldado. Mas ela, aparentemente só está preocupada em alcançar a garrafa de cerveja, com a multidão bebendo, cantando e dançando em volta.

Em todos esses casos haveria razão para um: Impróprio para crianças! Por um lado, pelo descaramento da Indústria Cultural seduzindo a criança precocemente para o consumo desvairado de produtos que não deveriam ser de consumo dos jovens e por outro, introduzindo cláusulas doublé-bind como: Tome com moderação, depois de ter apresentado a cerveja ou outro produto (cosméticos) como a garantia para a felicidade e a beleza.

Graças à teoria da moralidade de Piaget e Kohlberg podemos tranquilizar-nos um pouco, mostrando que a criança até uma certa idade, espontaneamente se desinteressa por certos temas de sexualidade explícita ou velada, porque sua atenção é captada por outras imagens, palavras, ofertas e seduções. Tanto é assim, que os comerciais são cada vez mais “berrados”, elevando-se o volume das emissões durante os intervalos e convidando os anunciadores a falarem mais rápido e fazerem mais e mais gesticulações e palhaçadas.

Criou-se, como me confidenciou uma adolescente, um grupo de chat que sugeriu tirar do ar o comercial da loja Casas Bahia, com um jovem realmente insuportável, sugerindo que não percamos essa última oferta imperdível das Casas Bahia. Assim, podemos confiar, até certo ponto, no bom senso dos jovens de classe média, conscientes das mentiras ditas na telinha. Mas o que dizer dos eleitores de nossos políticos maquiados por marqueteiros, que adotam estratégias de sedução política rigorosamente simétricas às estratégias de sedução comercial, adotadas pelos anunciantes para que seus clientes ganhem as eleições? Aqui entram outros fatores no meio (analfabetismo, pobreza, fome, desemprego e falsas promessas) nas quais os consumidores querem e precisam acreditar.

### **B - Da Infância à velhice:**

É necessário introduzir esse tópico não para proteger a criança de filmes inadequados, mas sim do uso e abuso de crianças para veicularem comerciais que procuram agilizar a venda de cartões de crédito, celulares, linhas e prestadoras telefônicas entre outros produtos. Cabe lembrar aqui de uma cena entre pai e filho, tentando comprar um produto qualquer. O pai alega para o vendedor não ter nem dinheiro vivo nem cheque à mão. O menino, em média com cinco anos, intervém recomendando ao pai o uso do Cartão Itaú. Assumindo a pose de informado, experiente, dá ao pai (e ao espectador) todas as informações que precisaria ter para beneficiar-se de um cartão de crédito daquele banco. O pai é relegado à posição de aprendiz (bobo) e o menino assume o papel do “espertinho” (invertendo as hierarquias), desconstruindo o respeito que o menino deveria ter pelo pai. Também não tem cabimento envolver duas crianças abaixo de quatro anos a fazerem um comercial para uma empresa de celular, como é o caso da operadora de telefonia celular Claro e de outras companhias, em que a menina copia o comportamento (inadequado) dos adultos de ficarem falando ininterruptamente ao celular na frente de outras pessoas, ignorando-as. Esse tipo de uso e abuso da criança como instrumento para seduzir pelo lado do “engraçadinho” o consumidor adulto a comprar o produto de cuja função e utilidade a criança ainda não tem noção me parece totalmente ilícito. Nestes casos, pais irresponsáveis, usam os filhos como instrumentos para via indústria cultural obterem ganhos e lucros. A criança não tem condições de reconhecer a legitimidade de uma tal solicitação. A imoralidade está do lado dos adultos que se enriquecem às custas da criança e estão a serviço da “realização do capital”.

Mas o que dizer ou sugerir em casos como no filme *O Pixote*, de Hector Babenco, com Marília Pêra, em que o garoto de rua que faz o papel principal, o Pixote, é mostrado em cenas de abuso sexual na penitenciária, ou entre outras cenas de sexo, como na que ele está nos braços de Marília Pêra chupando os seus seios? Conhecemos o triste fim desse garoto na vida real que não conseguiu firmar pé em uma carreira cinematográfica, apesar dos esforços do diretor Babenco, sendo assassinado como menino de rua, vítima da história que o próprio filme conta. Aqui a expressão artística do cineasta e o bem-estar da criança/adolescente entram em conflito. Somente uma moralidade pós-convencional bem equilibrada pode levar a uma classificação indicativa justa. Poderíamos trazer outros exemplos como o ator que faz o papel do ET no filme de Spielberg ou do garoto na filmagem de Schlöndorff do romance *Tambor de Günther Grass*. Deixemos esses casos para uma comissão competente que pratique a ética discursiva, como sugerida por Habermas.<sup>4</sup>

### **C - Da a-moralidade à imoralidade e desta à moralidade autônoma**

Muitas vezes a questão da censura moral é confundida com a questão da sexualidade. É considerado imoral um filme que mostra sexo explícito na televisão em certos horários ou em filmes que focalizem cenas eróticas, sensuais ou até mesmo pornográficas. Mas, enquanto adultos sabemos muito bem que uma coisa não pode ser confundida com a outra.

A autonomia moral deve ser o objetivo de toda educação, tenha ela o adjetivo de educação moral, religiosa, cívica. Seguindo Kohlberg, sabemos que a moralidade não é inata, não pode ser “ensinada” como disciplina, mas pode ser praticada embutida em processos educativos universais. Deste modo, filmes ditos “educativos”, via de regra não fazem sucesso e saem rapidamente de cartaz.

Filmes como *La mala educación*, de Pedro Almodóvar que denunciam práticas pedófilas dentro de internatos e escolas, têm sim um valor educativo e moral, por denunciarem uma realidade sexual criminosa, imoral, em que os adultos, fazendo uso de sua superioridade, autoridade, relação pedagógica vantajosa, submetem seus alunos ao medo, à humilhação e ao abuso sexual. O filme é pedagógico no sentido de mostrar como essas práticas podem interromper o desenvolvimento normal de um aluno, perturbando-o pelo resto da vida, provavelmente encaminhado-o para práticas homossexuais que ele

livremente não escolheria. Uma coisa é obrigar um garoto entre dez e 12 anos a fazer sexo com seu mestre, quando esse garoto se encontra no estágio da moralidade heterônoma, aceitando inquestionadamente a autoridade e ordem do seu preceptor, sem ter os instrumentos cognitivos, morais, lingüísticos e jurídicos para se opor a tal prática. Outra coisa, bem diferente, é admitir e até mesmo legalizar práticas homossexuais de dois homens ou de duas mulheres adultas, que fazem livremente essa escolha sexual quando já atingiram o estágio da autonomia moral (Piaget) ou pós-convencional (Kohlberg).

### **D - Do consumo necessário ao consumo supérfluo:**

Adorno e Horkheimer voltaram-se com sua crítica à Indústria Cultural contra a sedução exercida sobre o espectador desavisado e ingênuo que acredita no que vê e ouve. Ele é suplantado, esmagado pelo profissional astuto que o engana para aumentar as vendas. É o caso de muitos remédios, cosméticos, produtos de beleza que são apresentados como “cientificamente comprovados” e recomendados para o consumo imediato, sem consulta a médicos ou postos de saúde. Especificamente é o caso de produtos de emagrecimento que prometem a perda de X quilos por Y dias. Deste modo, surgem consumidores que a rigor estariam proibidos de tomar tal remédio ou produto sem uma supervisão médica. Há também o truque das ofertas e liquidações, segundo as quais, estaríamos fazendo uma grande economia se comprássemos o produto ainda hoje, para garantir uma certa vantagem. Tenho amigas que compram um produto que não precisavam, mas simplesmente por serem uma “promoção”. Mais problemático ainda é o parcelamento do pagamento em tantas vezes (embutindo-se o juro) que seduz o comprador pelo valor reduzido da parcela, mas que talvez o faça cair em si por não ter dinheiro para pagar o aluguel, o gás, o telefone, o IPTU, IPVA, entre outros pagamentos indispensáveis e inadiáveis. Os comerciais e spots são diabólicos, tendo a funcionalidade de drogas que reduzem nossa censura e nos fazem cair na lábria do anunciador de um produto inútil em detrimento do estritamente necessário para que sobrevivamos.

Em suma, recorrendo a técnicas lícitas e ilícitas, conscientes e inconscientes, manipulando sentimentos, emoções e ódios, a indústria cultural submete os consumidores a uma violência maciça com seus programas midiáticos. Segundo os autores aqui introduzidos essa violência tem uma dimensão de imoralidade que é inversamente proporcional à idade dos

espectadores e consumidores desses programas. As crianças que ainda não têm mecanismos de defesa e resistências a certas formas de sedução são as mais prejudicadas.

## 5. Conclusões

a) O valor máximo a ser respeitado num Estado democrático de direito é o da liberdade de expressão. A proibição da censura foi uma das maiores conquistas da Constituição de 1988 e nenhuma medida destinada a restabelecê-la, direta ou indiretamente, pela porta da frente ou dos fundos, por mais nobres que sejam os argumentos usados, pode ser tolerada no Brasil de hoje. Por outro lado, a classificação indicativa é lícita e necessária. Ela é lícita, porque não tem caráter de imposição, mas de recomendação não-coercitiva, dirigida a pais responsáveis. E é necessária, porque a indústria cultural nem sempre respeita a psicogênese infantil, influenciando crianças e jovens que ainda não atingiram a idade de julgarem por si mesmos, e contribuindo para dificultar ou retardar o alcance do patamar da moralidade autônoma.

b) A censura tradicional tinha razão em lutar contra a obscenidade, mas o conteúdo do que é obsceno mudou hoje em dia. A obscenidade não está mais no sexo, mas na mercantilização do sexo e na erotização da mercadoria. A obscenidade está na violência transmitida diariamente em filmes e em comerciais. A obscenidade está no uso publicitário de crianças. A obscenidade clássica era o reino do oculto, do reprimido; hoje é a total visibilidade do que não tem mais segredo. Obsceno, etimologicamente, era o que se passava atrás da cena, nos bastidores do teatro. Hoje é o estado de coisas em que não há mais a distinção entre cena e bastidores, porque tudo se passa no palco, nem entre cena e platéia, porque reality shows transformaram os espectadores em co-participantes do espetáculo.

c) A indústria cultural, voltada para a realização da mercadoria e otimização do lucro, deve ser controlada sempre que esteja ferindo os princípios básicos do Imperativo categórico de Kant: "Jamais fazer de qualquer sujeito um instrumento para a realização de interesses alheios, respeitando-se sempre a integridade e dignidade humana de cada um". Pelas razões indicadas no item A, esse controle não pode ter caráter proibitivo, mas indicativo, nem deve ser feito pelo Estado, mas por um órgão apropriado da sociedade civil, incluindo representantes da mídia e dos principais segmentos culturais do país.

d) A TV, o cinema e outros meios de comunicação (internet, telefone celular, etc.) devem estar permanentemente atentos para a importância de não bloquear a psicogênese, impedindo ou retardando a passagem para o estágio da moralidade autônoma. Sem essa passagem, os membros da sociedade ficarão fixados em estágios que não lhes permitem optar e decidir por si próprios sem saberem o que lhes convém ver e rejeitar.

e) Isso vale especialmente com respeito à criança de tenra idade, usada como “instrumento” de comerciais destinados a seduzir adultos para o universo das compras ou para servirem como distração e lazer aos adultos em filmes pornográficos, veiculados em vídeos ou na internet.

f) A classificação indicativa deve combater, por todos os meios, a pedofilia, a prostituição infantil, a sedução para a perversão sexual e a violência contra menores na família, na escola, no trabalho ou na rua, deixando falsos moralismos de lado e esforçando-se em assegurar a formação formal e informal de todas as crianças, em especial aquelas que freqüentam as escolas públicas.

## 6. Notas

<sup>1</sup> . Para maiores detalhes leia-se: FREITAG, Bárbara. **Sociedade e Consciência: Um estudo piagetiano na favela e na escola.** São Paulo: Cortez Editora, 1992, 3ª. Ed.

<sup>2</sup> Para maiores detalhes leia-se: FREITAG, Bárbara. **Itinerários de Antígona. A questão da moralidade.** Campinas: Papyrus, 2005, 4ª. Edição.

<sup>3</sup> Aprofunde-se a leitura em: FREITAG, Bárbara. **A Teoria crítica ontem e hoje.** São Paulo, Brasiliense, 2005. HORKHEIMER, Max; ADORNO, Theodor; **Dialética do Esclarecimento.** Fragmentos filosóficos. Rio de Janeiro:Zahar, 1986. Especialmente o capítulo: *Indústria Cultural, esclarecimento como traição das massas.* CASTELLS, Manuel. **The information age: Economy, Society and Culture.** 3 vols. Oxford: Blackwell publications, 1996, 1998, 1999.

<sup>4</sup> FREITAG, Bárbara. **Dialogando com Jürgen Habermas.** Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2005. HABERMAS, Jünger. **Consciência moral e agir comunicativo.** Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1989.



# A classificação indicativa sob o paradigma dos direitos humanos<sup>1</sup>

Guilherme Canela\*

*A Classificação Indicativa, longe de constituir uma ameaça à liberdade de expressão, pode ser uma importante aliada na luta pelo cumprimento dos direitos humanos e na construção de uma sociedade mais crítica e consciente.*

## 1. Introdução

A máxima de que a informação é um direito de homens e mulheres – independentemente de faixa etária, classe social ou raça/etnia – está bastante arraigada no discurso dos mais diversos grupos de proteção dos direitos humanos. Tal aforismo, apesar de simples à primeira vista, requer um olhar mais cuidadoso no que concerne à sua amplitude e às suas conexões.

Primeiro, é necessário ressaltar que não só a recepção de informações, mas também a participação em seu processo de produção, constitui direito humano. Em segundo lugar, deve ser sublinhado que esse direito pode e deve envolver informação de qualidade. Finalmente, cumpre destacar que a todos deve ser assegurada a proteção contra eventuais e potenciais abusos cometidos pelos meios de comunicação – ponto em que se enquadra a questão da classificação indicativa. A Convenção dos Direitos da Criança (Artigo 17) ressalta a preocupação que os Estados Nacionais devem nutrir com relação à programação direcionada a crianças e adolescentes. Nossa Constituição, por sua vez, dentre outros dispositivos determina no Artigo 220 parágrafo 3 do inciso II da Constituição que compete à lei federal:

---

\* Mestre em Ciência Política pela Universidade de São Paulo. Coordenador de Relações Acadêmicas da ANDI – Agência de Notícias dos Direitos da Infância.

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

A sinalização, por parte de uma autoridade regulatória competente, de conteúdos audiovisuais especialmente interessantes e produtivos para determinados conjuntos populacionais – e inadequados para outros – deve ter dois objetivos primordiais: oferecer à sociedade a possibilidade, altamente recomendável nas democracias ocidentais, de escolha consciente dos conteúdos audiovisuais aos quais pretende ter acesso; e proteger os direitos de todos os cidadãos e cidadãs, em especial os das chamadas minorias políticas.

Esse segundo aspecto constitui o tema principal do presente texto, o qual vai focar, com prioridade, a relação da classificação indicativa com a proteção dos direitos de crianças e adolescentes.

### **1.1 Caracterizando os atores e o cenário**

Qualquer ator que interaja no espaço social – ou seja, que não viva isolado do convívio com outros seres humanos – é potencialmente um propulsor ou violador de direitos humanos. A afirmação vale não apenas para indivíduos, como também para grupos, corporações e para o próprio Estado.

Aqui, cumpre destacar que é dever indelegável dos Estados Nacionais garantir, em última instância, os direitos assegurados em sua Constituição, nos tratados internacionais ratificados e nas demais legislações infraconstitucionais aprovadas por seus Parlamentos. Entretanto, dada a variedade de possibilidades de promoção ou de violação dos direitos, os Estados são compelidos a concentrarem seus esforços na atuação de alguns atores com maior capacidade de incidirem, tanto positivamente quanto negativamente, sobre o ideal necessário dos direitos humanos.

Nesse contexto, surge uma forte – e quase universal – preocupação com os meios de comunicação de massa, nas mais avançadas democracias do planeta. Considerados um dos mais contundentes e poderosos instrumentos de socialização das populações contemporâneas, esses atores produzem e veiculam mensagens de diversos tipos e teores, ocupando uma posição de destaque com relação aos direitos humanos.

## 1.2 Mocinhos e bandidos

Por meio de notícias jornalísticas, peças publicitárias e produções voltadas para o entretenimento – as quais contam com enorme audiência no Brasil –, a mídia pode assumir dois papéis distintos e contraditórios: prestar serviço à difusão, proteção e consolidação de direitos ou afrontá-los. No segundo caso, não são raros os episódios em que se verifica a violação dos direitos individuais à privacidade, à proteção da imagem e à recepção de informações de qualidade, além do aviltamento dos direitos coletivos de respeito às minorias e às infinitas diferenças intrínsecas à condição humana.

Crianças e adolescentes são particularmente vulneráveis nesse cenário. Como não possuem representatividade política formal (não votam) e não constituem, via de regra, organizações que defendam seus reais interesses e anseios junto à sociedade, acabam necessitando de uma proteção especial dos Estados Nacionais. Algo semelhante ocorre com outras minorias políticas – mulheres, negros, indígenas, homossexuais, pessoas com deficiência, etc. Entretanto, por votarem e contarem com um mínimo de organização política, tais minorias conseguem, com maior sucesso, canalizar seus próprios interesses.

## 1.3 Modificando o roteiro

Democracias consolidadas nas mais diferentes regiões do planeta, em consonância com suas Constituições e com os compromissos internacionais firmados, têm regulado os meios de comunicação a fim de garantir, senão a promoção, pelo menos o respeito aos direitos de todos e todas.

Ao classificarem indicativamente os conteúdos transmitidos pelas empresas de mídia, os Estados valem-se de algumas prerrogativas que merecem ser assinaladas:

1. fazem uso legítimo de sua condição de proprietários do espectro eletromagnético, o qual, por meio de concessões públicas, está temporariamente cedido a determinadas empresas de comunicação;

2. buscam apontar a pais, professores e demais responsáveis por crianças e adolescentes quais conteúdos são apropriados ou inadequados para certas faixas etárias. Isso assegura a liberdade de escolha consciente das famílias e, ao mesmo tempo, o direito

inconteste de meninos e meninas terem uma socialização que respeite a sua condição de indivíduos em formação – primando por um desenvolvimento integral de qualidade.

Há, por certo, obstáculos de considerável envergadura nesta tarefa. Alguns deles serão abordados na seqüência.

## 2. Classificação indicativa e liberdade de expressão

*Se é verdade que a sociedade tem o direito humano e difuso de receber, por parte das concessionárias que utilizam o espectro eletromagnético, uma programação de qualidade – ou seja, respeitadora dos direitos humanos de todos e todas –, também é certo que a liberdade de expressão é um direito que deve ser tido em alta conta. Nesse sentido, parece haver um choque de interesses entre a proteção a esses dois direitos. Seriam eles excludentes? Haveria mesmo um conflito? Em caso afirmativo, qual deve prevalecer?*

Aqui entram em cena duas questões: a da regulação da programação televisiva e a da censura. Apesar de algumas formas de controle poderem – como já ocorreu – resultar em práticas arbitrárias, o sinal de alerta parece-nos absolutamente despropositado no caso da Classificação Indicativa, em especial quando um Estado não tem quaisquer dispositivos para impedir que uma criança de determinada idade assista a um conteúdo televisivo que lhe é inadequado. Para compreender tal argumento, é importante saber que, no Brasil, a regulação referente à classificação indicativa permite o seguinte:

1) a indicação, por parte do Estado, dos conteúdos de certos programas, bem como das idades às quais as atrações não sejam apropriadas;

2) a recomendação de horários para a exibição de certos programas. As emissoras – esdruxulamente, é verdade – podem acatar, ou não, a determinação do Estado (tanto que não o fazem nas regiões com diferenças de fuso-horário e não são punidas por isto).

Vale apontar ainda que o Poder Público não pode exigir cortes em trechos específicos das obras audiovisuais para que as mesmas se enquadrem em determinados critérios classificatórios, descartando assim qualquer possibilidade de compreender a classificação indicativa como uma forma de censura.

Além disso, para enriquecer esse quadro, é válido mencionar que, em muitas democracias ocidentais, quando um programa é classificado para ser exibido em certo horário, não pode ser veiculado – como já era de se esperar – em horários inferiores ao mínimo estipulado. E, ao que se sabe, nenhum empresário da comunicação, nesses países, está pregando que esta é uma prática de censura.

Finalmente, importa frisar que o discurso ao redor da liberdade de expressão não pode ser conduzido de maneira binária: ou se tem liberdade de expressão ou se tem censura. É perfeitamente possível assegurarmos esse direito com uma regulação democrática dos meios de comunicação de massa. Nesse processo, é necessário ao ente regulador dispor dos adequados elementos legais para a tomada de decisões nos casos em que essa liberdade entrar em conflito com outros direitos.

## 2.1 Conflito entre direitos?

Se assumirmos a possibilidade de a prática da classificação indicativa (ou qualquer outra regulação dos meios de comunicação de massa), imbuída do objetivo último de proteger os direitos humanos, entrar em conflito com o direito à liberdade de expressão, o que deve ser feito? Que direito prevalecerá?

A leitura que muitos grupos de interesse fazem do Artigo 5º, inciso IV e do Artigo 220 da Constituição Federal de 1988 abre margem à interpretação de que a liberdade de expressão paira vigorosa sobre os demais direitos, o que não é verdade. Como já salientou o jurista e atual ministro do Supremo Tribunal Federal, Eros Grau, nossa Carta Política não pode ser analisada em tiras, selecionando os trechos que mais se encaixam em nossos interesses particulares (Cf. FERNANDES, 2002).

É preciso ficar claro também que, em sucessivas decisões, o Supremo Tribunal Federal sustentou a inexistência de direitos absolutos, particularmente no que tange à liberdade de expressão. Exemplo desse tipo de jurisprudência é aquela referente ao julgamento do *Habeas Corpus* 82.424/RS (concluído em 17 de setembro de 2003), que tratou da prática de racismo perpetrada por um editor de livros do Rio Grande do Sul. Ensinou o ministro Celso de Mello, no voto proferido em relação a este caso:

É que publicações como as de que trata esta impetração – que extravasam os limites da indagação científica e da pesquisa histórica, degradando-se ao nível primário do insulto, da ofensa e, sobretudo, do estímulo à intolerância e ao ódio público pelos judeus – não merecem a dignidade da proteção constitucional que assegura a liberdade de expressão do pensamento, que não pode compreender, em seu âmbito de tutela, manifestações revestidas de ilicitude penal.

O ministro Gilmar Mendes vai mais além. Ainda que reconheça a vital importância do direito à liberdade de expressão – incluindo a liberdade de imprensa – compartilha do argumento desenvolvido pelo estudioso do assunto Kevin Boyle, para quem, quando o direito à liberdade de expressão e o direito à não-discriminação entram em conflito, este deve prevalecer sobre aquele:

A resposta reside no fato de estarmos diante de um conflito entre dois direitos numa sociedade democrática – a liberdade de expressão e o direito à não-discriminação. A liberdade de expressão, incluindo a liberdade de imprensa, é fundamental para uma democracia. Se a democracia é definida como controle popular do governo, então, se o povo não puder expressar seu ponto de vista livremente, esse controle não é possível. Não seria uma sociedade democrática. Mas, igualmente, o elemento central da democracia é o valor da igualdade política. ‘Every one counts as one and no more than one’, como disse Jeremy Bentham. Igualdade política é, conseqüentemente, também necessária, se uma sociedade pretende ser democrática. Uma sociedade que objetiva a democracia deve tanto proteger o direito de liberdade de expressão quanto o direito à não-discriminação. Para atingir a igualdade política é preciso proibir a discriminação ou a exclusão de qualquer sorte, que negue a alguns o exercício de direitos. Incluindo o direito à participação política.

Esse tema também tem sido foco de debate no Parlamento. Ao discutir o Projeto de Lei 324/04 – o qual, dentre outros temas, versa sobre a classificação indicativa – a senadora Heloisa Helena (PSOL/AL) dispara: “a liberdade de expressão não é um conceito amplo, geral e irrestrito, pelo qual se possa disseminar preconceitos contra pobres, homossexuais e negros”.

Por fim, seguindo a recomendação de não analisar o texto constitucional em pedaços, parece-nos que dois artigos da Carta Magna devem ser destacados neste momento, visto que são de suma importância nos casos de supostos conflitos entre o direito à liberdade de expressão e outros, como os das crianças e adolescentes e das demais minorias políticas:

**Art. 3º** Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

- I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;
- II - garantir o desenvolvimento nacional;
- III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;
- IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

**Art. 227.** É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança e ao adolescente, com **absoluta prioridade**, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão. [Grifo nosso]. (BRASIL, 1988)

Como mostram os excertos acima, já em seu 3º artigo a Constituição estabelece os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil – os quais, pode-se supor, deveriam ser perseguidos por todos aqueles que aqui se encontram. Às empresas de comunicação não foi outorgado nenhum salvo-conduto que lhes permita descumprir tal exortação constitucional.

Depois, o legislador constituinte deixou claro, como não o fez em nenhum momento da Lei Maior, que os direitos de crianças e adolescentes – incluindo, vale destacar, o direito a uma programação informativa e de entretenimento de qualidade – devem ser observados por todos, inclusive pelas empresas de comunicação, com prioridade absoluta. Assim, apesar de não haver direitos absolutos, certamente há prioritários. E, pelo menos a partir do texto constitucional, não é o caso da liberdade de expressão irrestrita e irresponsável.

### **Desafios à frente**

No Brasil, a defesa da liberdade de expressão da mídia resvala muitas vezes na irresponsabilidade. Além disso, é importante mencionar que há uma “falha de mercado” na garantia constitucional dessa liberdade. Com a introdução dos meios de comunicação de massa, a utilização deste direito passou a ocorrer de maneira desigual. Em outras palavras, pode-se afirmar que alguns passaram a ter mais liberdade de expressão do que outros. Resolver esta questão é tarefa central de qualquer regulamentação.

É nesse ponto que debates relativos à regulação do conteúdo precisam ser compreendidos e analisados. Diversas variáveis estão no horizonte dos legisladores para o equacionamento deste complexo problema:

- 1) garantir a pluralidade de vozes nos meios de comunicação (Começando pela garantia de uma propriedade não concentrada dos meios);
- 2) deixar que os tribunais superiores definam os limites da liberdade de expressão, como tem ocorrido em diversos países;
- 3) garantir este equilíbrio de vozes com um empoderamento dos meios públicos de comunicação.

## 2.3 Fora do papel

É importante frisar que a demanda por “programação de qualidade” e a identificação da criança e do adolescente como “prioridades absolutas” devem, sob pena de estarmos tão somente nos referindo a princípios bem intencionados, redundar em medidas efetivas por parte do Estado em relação a diversos setores, inclusive aos meios de comunicação de massa. Nesse sentido, vale recuperar uma afirmação do jurista José Carlos Barbosa Moreira, em seu artigo *Ação Civil Pública e Programação da TV*:

Inútil frisar que “a possibilidade de se defenderem” das infrações do Art. 221 [da Constituição Federal], devidamente posta em realce no Art. 220, parágrafo 3º, inciso II, de modo algum pode resolver-se em inane recomendação de comportamento *meramente negativo* por parte dos interessados – v.g., abster-se de assistir a programas refratários à disciplina constitucional. A Lei Maior com certeza se pouparia do trabalho de abrir espaço ao assunto, se o seu exclusivo intuito fosse o de conferir a cada telespectador o direito de não ligar (ou de desligar) o aparelho, todas as vezes que a programação fosse desrespeitar, ou estivesse desrespeitando, o art. 221. Para apertar (ou deixar de apertar) um botão com esse fim, é claro que ninguém precisa, nem jamais precisou, de autorização constitucional... Abstraindo-se, portanto, de outros aspectos do problema, já no plano estritamente jurídico esbarra em óbice irremovível o entendimento segundo o qual a defesa adequada, na matéria, se traduziria pura e simplesmente na abstenção individual de contemplar a telinha, ou mesmo no impedimento a que a contemple alguém sobre quem se exerça autoridade legítima (v.g., pátrio poder), bastante para justificar a intervenção.

Assim, é preciso desenvolver sistemas regulatórios mais precisos para a proteção dos direitos de crianças e adolescentes a partir do veiculado pela mídia. A Classificação Indicativa – e suas diversas potencialidades – parece-nos um caminho atraente.

## 2.4 Para além das fronteiras nacionais

A experiência de outros países ajuda a enriquecer a discussão aqui proposta. Os órgãos reguladores de algumas nações têm sido enfáticos em considerar que a proteção a outros direitos – para além da liberdade de expressão – deve entrar na balança quando os meios de comunicação estão em foco.

Neste sentido, cabe a transcrição de trechos do Novo Código de Conduta para Radiodifusores, preparado em 2002 pela autoridade reguladora independente da África do Sul (Icasa), citado por Gallagher (pp. 26 e 24):

*The outcome of disputes turning on the guarantee of freedom of expression will depend upon the value the courts are prepared to place on that freedom and the extent to which they will be inclined to subordinate other rights and interests to free expression. Rights of free expression will have to be weighed up against many other rights, including the right to equality, dignity, privacy, political campaigning, fair trial, economic activity, workplace democracy, property and most significantly the rights of children and women. (Icasa, New Code of Conduct for Broadcasters, para. 7, emphasis added; see www.icasa.org.za) [Itálico no original].*

*In this minefield it is, however, important to work towards frameworks that encourage reflection on the potential conflicts between human rights, freedoms and responsibilities, and which acknowledge that 'rights' have a different legal basis from 'freedoms'" (see McIver, 2000).*

Para Mme Blandine Kriegel, encarregada de produzir relatório para o ministro da Cultura Francês sobre as relações entre a proteção à criança e o conteúdo televisivo, no caso de haver um conflito entre o princípio da liberdade e o princípio da proteção das crianças, deve prevalecer o direito das crianças, segundo a legislação europeia vigente.

## 2.5 Aprofundando a discussão

Partindo do exposto ao longo deste texto, é fácil perceber que a classificação indicativa, tal como está proposta na Constituição Federal, não é capaz de gerar quaisquer restrições ao uso responsável da liberdade de expressão. Mesmo assim, é relevante aprofundar alguns pontos desta questão.

Em primeiro lugar, vale lembrar que esta discussão foi travada no âmbito da Assembleia Nacional Constituinte. Na ocasião, muitos deputados, entre eles Florestan Fernandes, mostraram-se contra, inclusive, ao estabelecimento da classificação indicativa, por entenderem que daí poderiam derivar práticas com caráter de censura por parte do Estado. Entretanto, essas vozes foram voto vencido, pois constituintes como Arthur da Távola, Sandra Cavalcanti e José Fogaça reforçaram a importância de se indicar – sem, contudo, proibir – potenciais inadequações da programação.

Em segundo lugar, parece-nos que a mensagem central da classificação indicativa é a proteção dos direitos humanos ou, em outros termos, a definição do formato de socialização que queremos para nossas crianças e adolescentes. Assim, se entendemos que um programa de conteúdo pornográfico é inadequado para determinadas idades por poder gerar impactos negativos – como a iniciação sexual precoce – ou porque as crianças têm o direito de, no horário da programação a elas destinada, ter acesso a uma

atração que valorize elementos mais próximos de seu estágio de desenvolvimento, é imprescindível que haja dispositivos adequados para garantir alguma das alternativas a seguir: impedir a veiculação deste conteúdo; transferi-lo para horários mais apropriados; indicar a sua presença em determinadas obras audiovisuais; ou diferenciar produções aparentemente semelhantes. Este último ponto é particularmente relevante, pois pode-se considerar, por exemplo, que o problema não é a apresentação de passagens com conteúdo sexual, mas de cenas com este conteúdo que não venham acompanhadas da sinalização quanto aos riscos do sexo inseguro, à valorização do papel da mulher etc.

“A discussão sobre a Classificação Indicativa deve girar muito mais em torno de formar as crianças que nós queremos do que ao redor da idéia de que pessoas de determinada idade estão preparadas, ou não, para lidar com determinado conteúdo”, argumenta a psicanalista Maria Rita Kehl. Ela não nega a particularidade do desenvolvimento do público infanto-juvenil, mas faz questão de ressaltar que isso não deve ser o centro do debate sobre a indicação: “A própria psicologia não estabelece uma relação de causa e efeito e nem faixas estanques do desenvolvimento”.

Em nosso entender é inevitável que crianças e adolescentes sejam considerados a partir de uma ampla relativização sociológica e antropológica; isto é, se há múltiplas infâncias e adolescências, deveríamos trabalhar com múltiplas classificações em um mundo ideal – o que implica o reforço dos princípios legais que sustentam e conferem legitimidade ao nosso argumento. Em outras palavras: se não é possível, a partir da psicologia, da sociologia e da antropologia, tecer uma reflexão única e acaba acerca das necessidades e processos de desenvolvimento de crianças e adolescentes, temos que nos apegar aos mínimos denominadores comuns consensuados pelas sociedades contemporâneas. Foi por isso que citamos os artigos 3º e 227 da Constituição Federal e, agora, transcrevemos o Art. 17 da Convenção sobre os Direitos da Criança e do Adolescente. Tal dispositivo prega, aos Estados signatários da Convenção, o direito de meninos e meninas a uma programação de qualidade.

**Art. 17** Os Estados Partes reconhecem a importância da função exercida pelos órgãos de comunicação social e asseguram o acesso da criança à informação e a documentos provenientes de fontes nacionais e internacionais diversas, nomeadamente aqueles que visem promover o seu bem-estar social, espiritual e moral, assim como a sua saúde física e mental. Para esse efeito, os Estados Partes devem:

a) Encorajar os órgãos de comunicação social a difundir informação e

- documentos que revistam utilidade social e cultural para a criança e se enquadrem no espírito do artigo 29;
- b) Encorajar a cooperação internacional tendente a produzir, trocar e difundir informação e documentos dessa natureza, provenientes de diferentes fontes culturais, nacionais e internacionais;
  - c) Encorajar a produção e a difusão de livros para crianças;
  - d) Encorajar os órgãos de comunicação social a ter particularmente em conta as necessidades linguísticas das crianças indígenas ou que pertençam a um grupo minoritário;
  - e) Favorecer a elaboração de princípios orientadores adequados à protecção da criança contra a informação e documentos prejudiciais ao seu bem-estar, nos termos do disposto nos artigos 13 e 18.

“O resultado final [da Convenção] foi um reconhecimento claro da importante função da mídia de massa. O papel do Estado era assegurar o acesso das crianças à informação. E estimular características positivas, como a disseminação de informações que valorizem a compreensão, a paz, a tolerância, a igualdade dos sexos e a amizade entre todos os povos”, analisa o embaixador e conselheiro especial do governo sueco para assuntos humanitários Thomas Hammarberg, no artigo *Crianças e Influências Nocivas da Mídia – o Significado da Convenção da ONU*, de 1999. Entretanto, o mesmo autor aponta que muitos países que apresentaram relatórios acerca das situações nacionais pós-Convenção não fizeram menção ao que foi realizado para o alcance do disposto no artigo 17.

### 3. O ângulo dos direitos infanto-juvenis

*Para construir um sistema de Classificação Indicativa que assegure e promova os direitos de nossos meninos e meninas, é preciso, antes de tudo, conhecer a “cara” da infância e da adolescência brasileira.*

Afinal, o conteúdo da programação televisiva pode interferir nos direitos de crianças e adolescentes? A resposta parece ser positiva, apesar da dificuldade de se definir os contornos exatos de seus impactos, porque causalidades diretas – especialmente em contextos com importantes particularidades – podem estar relacionadas tanto a conteúdos audiovisuais, como a um conjunto de outros fatores.

A Comissão de Educação Pública da Academia Estadunidense de Pediatria é, no entanto, categórica com relação ao assunto. Para ela, a correlação entre a violência na mídia e o comportamento agressivo é maior, por exemplo, que a relação entre a quantidade de cálculo e a massa óssea ou a falta do uso de preservativo e a aquisição do vírus HIV.

Outro exemplo de impacto reconhecido pelas próprias corporações está vinculado às estratégias chamadas de *nag factor* ou “azucrinação”. O diretor executivo da *Commercial Alert* – organização sem fins lucrativos que defende crianças e comunidades do consumismo – Gary Ruskin, em artigo intitulado *Why they Whine: how corporations prey on our children*, publicado no último bimestre de 1999 na revista *Mothering Magazine*, comenta as táticas de propaganda utilizadas para transformar crianças em “soldados” das corporações, com a tarefa de convencer os pais, através de práticas de “pentelhamento”, acerca da necessidade de aquisição de determinados produtos.

Como se vê, exemplos há muitos. Porém, também é possível asseverar que, para cada caso que “demonstre” a ocorrência de um impacto, haverá um outro “comprovando” o contrário. Nesse sentido, reforçamos a necessidade de se compreender o sistema de classificação indicativa pela via do pacto social de proteção aos direitos – o que, inevitavelmente, implica algum nível de decisão política que ultrapasse os critérios absolutamente técnicos.

### 3.1 O nascimento da infância e da adolescência

A construção da idéia de infância e adolescência, como demonstram diversos historiadores e pensadores, não é uma consequência imediata dos elementos biológicos que caracterizam os indivíduos nessas “etapas” da vida humana. Muito pelo contrário. Segundo o escritor estadunidense Neil Postman, em seu livro *O Desaparecimento da Infância*, a existência de algo como “a infância” (*childhood*) e da aceitação de todas as peculiaridades que a diferenciam da “adultância” (*adulthood*) é um fenômeno que somente passou a ganhar sentido e força no mundo ocidental com a Renascença. A adolescência, por sua vez, somente se consolidou como um *locus* social no século XX.

Tais constatações têm um estrondoso impacto na formulação de políticas públicas voltadas para aqueles indivíduos localizados nesses espaços sociais. Se é verdade que infância e adolescência são construtos sociais – ou seja, nem sempre existiram e, quando surgiram, nem sempre foram definidas de um mesmo modo –, também é verdade que as políticas direcionadas a estas populações devem estar fortemente correlacionadas àquilo que cada sociedade historicamente datada decidiu fixar como elementos delineadores da sua infância e da sua adolescência. Muito mais, ainda que não os desconsiderando, que os elementos biológicos relacionados a meninos e meninas ou moças e rapazes.

Não por outra razão, o trabalho infantil, amplamente aceito na Inglaterra da Revolução Industrial, é hoje fortemente condenado naquele mesmo país. Biologicamente, meninos e meninas de dez anos no século XVIII ou agora apresentam características bastante semelhantes. O que mudou, radicalmente, é o contexto sócio-cultural.

### 3.2 O desenho das políticas públicas

Ainda que seja altamente pertinente considerar as características biológicas e psíquicas peculiares às crianças e aos adolescentes, na definição de quaisquer políticas públicas (entre elas a classificação indicativa), o mais relevante é compreender a leitura social e política – no melhor sentido da palavra – que pode ser feita destas mesmas características. Não por outro motivo, de tempos em tempos, retomamos o espírito de duas leis: a Convenção dos Direitos da Criança e o Estatuto da Criança e do Adolescente.

Na primeira, estão contidos os compromissos que a comunidade internacional decidiu ratificar quando estão em foco crianças e adolescentes. Em outras palavras, está aí alocada a definição contemporânea de infância e adolescência. Na segunda, em muito tributária à Convenção, encontram-se os elementos particulares e específicos desses dois conceitos para a sociedade brasileira.

A infância e adolescência que emergem desses dois marcos legais são completamente distintas – ainda que herdeiras – das concepções que emergiram da Renascença. Na verdade, o mais acurado seria dizer que são revolucionariamente distintas, algo que, infelizmente, quinze anos depois, não foi amplamente percebido nem pelas sociedades nem pelos seus *corpos* de representação política.

Hoje, crianças e adolescentes são vistos como prioridades absolutas, como mercedores de uma proteção especial em virtude de se encontrarem na condição de indivíduos em formação, mas em uma perspectiva totalmente diferente daquela atribuída no passado. Agora, eles devem ser, sobretudo, compreendidos como sujeitos de seus próprios direitos, como cidadãos e cidadãs capazes de colaborar para a construção da sociedade que melhor lhes aprouver. A tutela vertical do Estado e da família passou a ser substituída por uma colaboração mútua, com a efetiva participação de crianças e adolescentes.

E, com isso, as sociedades contemporâneas não estão afirmando que a infância e a adolescência devem ser iguais ao universo adulto. Entretanto, trata-se de mundos distintos que se entrelaçam em um ponto comum: a existência de direitos humanos universais que se aplicam indistintamente a crianças, adolescentes e adultos.

O parágrafo acima contém dois elementos centrais para elaboração de quaisquer políticas públicas voltadas para o segmento infante-juvenil, em especial iniciativas que envolvem a regulação dos meios de comunicação. São eles: a diferenciação entre o mundo adulto e o universo infante-juvenil e o objetivo central das sociedades contemporâneas quanto à proteção dos direitos humanos de todos os cidadãos e cidadãs, independentemente de suas idades.

### 3.3 Ouvindo a população-alvo

Por fim, é fundamental salientar a relevância de se conferir voz à população infante-juvenil, especialmente quando questões – como políticas públicas – que lhe dizem respeito estão em pauta. Isso tem amparo, inclusive na Convenção.

#### **Artigo 12**

1. Os Estados-partes assegurarão à criança, que for capaz de formar seus próprios pontos de vista, o direito de exprimir suas opiniões livremente sobre todas as matérias atinentes à criança, levando-se devidamente em conta essas opiniões em função da idade e maturidade da criança.
2. Para esse fim, à criança será, em particular, dada a oportunidade de ser ouvida em qualquer procedimento judicial ou administrativo que lhe diga respeito, diretamente ou através de um representante ou órgão apropriado, em conformidade com as regras processuais do direito nacional.

#### **Artigo 13**

1. A criança terá o direito à liberdade de expressão; este direito incluirá a liberdade de buscar, receber e transmitir informações e idéias de todos os tipos, independentemente de fronteiras, de forma oral, escrita ou impressa, por meio das artes ou por qualquer outro meio da escolha da criança.
2. O exercício desse direito poderá sujeitar-se a certas restrições, que serão somente as previstas em lei e consideradas necessárias:
  - a) ao respeito dos direitos e da reputação de outrem;
  - b) à proteção da segurança nacional ou da ordem pública, ou da saúde e moral públicas.

Assim, é imprescindível que pesquisas com crianças e adolescentes sejam levadas a cabo com mais regularidade no Brasil, a fim de entender o que desejam nossos meninos e meninas. Ademais, durante a elaboração de qualquer política, é central dialogar com as organizações formadas por

crianças, adolescentes e jovens. Caso contrário, estará se perpetuando um cenário pouco democrático e distante da real garantia dos direitos infanto-juvenis. O debate acerca dos conteúdos audiovisuais, por exemplo, seguirá sendo pautado por padrões exclusivamente adultos.

### 3.4 Mantendo a separação dos mundos

Se crianças e adolescentes não são o mesmo que adultos, é necessário compreender que há características socialmente aceitas (ou em debate, ao menos), contemporaneamente, que diferenciam estes dois grupos sociais. De fato, muitas delas são biológicas; outras, conforme já adiantamos, não são.

A expressão “infância roubada” – empregada com grande frequência para descrever situações nas quais meninos e meninas estão absorvidos pelo mundo adulto – ilustra a relevância da diferenciação social entre esses universos. E a Classificação Indicativa, enquanto política pública tributária da Convenção dos Direitos da Criança e do Estatuto da Criança e do Adolescente, deve garantir que a infância e a adolescência possam continuar mantendo sua identidade diferenciada do universo adulto. Para tanto, é fundamental que os espaços públicos de construção da identidade infanto-juvenil (incluindo os meios de comunicação de massa) contribuam para isso.

Contudo, a programação televisiva, enquanto poderoso instrumento de socialização, pode estar colaborando com um fenômeno inverso. Ao colocar ao alcance de meninos e meninas conteúdos que não contribuem para construir e reafirmar suas condições peculiares e distintas daquelas atreladas ao universo adulto, a mídia pode estar estreitando as desejáveis distâncias que separam estes diferentes lugares sociais: infância, adolescência, juventude, mundo adulto e velhice.

Portanto, é tarefa do Estado indicar os conteúdos apropriados para as audiências infanto-juvenis, de tal forma a tentar proteger essa separação de universos, que está se esvaindo, como mostra o trabalho de Neil Postman. Basta uma mirada, não sistemática nem metodológica, nos espaços públicos compartilhados por crianças e adultos – as ruas, por exemplo – para verificar, pelos *outdoors*, que estamos em uma veloz e, talvez irresponsável, divulgação dos “segredos” adultos para crianças e adolescentes. O mesmo se passa com a indumentária, os interesses, as brincadeiras e os jogos favoritos do segmento em questão.

### 3.5 Especificidades em foco

Considerando todo o debate travado até o momento, é preciso acrescentar ainda que as especificidades vivenciadas, por exemplo, por crianças e adolescentes de distintos rincões do País necessitam ser consideradas pelo poder concedente do espectro eletromagnético e, logo, pelas concessionárias.

As bases filosóficas para isso estão anunciadas na Constituição Federal. A Carta Magna, por um lado, demanda a difusão da regionalização da programação e a absorção de um maior volume de programação independente – aspectos que poderiam contribuir para uma maior pluralização dos conteúdos e, logo, para um maior respeito à diversidade de interesses presentes na nação.

Por outro, ao determinar a Classificação Indicativa, o texto constitucional torna óbvio que o legislador não desejava que nenhuma diferenciação fosse perpetrada contra cidadãos e cidadãs habitantes das mais diferentes regiões brasileiras. Logo, os quatro fusos-horários nos quais o território nacional está dividido deveriam ser respeitados. Ou seja, quando uma programação é classificada para as 21 horas, recomenda-se que ela seja veiculada após este horário específico, considerando-se, por suposto, a hora local de cada estado da federação.

Apesar disso, verifica-se a esdrúxula situação em que as crianças acreanas, por exemplo, não têm os seus direitos assegurados na mesma medida em que os têm as paulistas. Para ilustrar essa afirmação, pode-se mencionar que, durante o horário de verão, um programa que só será transmitido em São Paulo às 23 horas poderá ser assistido no Acre às 20 horas.

### 4. Conclusão

Este artigo buscou, brevemente, apontar como a Classificação Indicativa pode constituir um instrumento relevante de proteção dos direitos humanos, especialmente de minorias políticas e, de forma ainda mais particular, de crianças e adolescentes.

A decisão social de proteger nossa população infanto-juvenil de determinados desvios de rota embutidos na programação audiovisual e/ou de estimular o contato deste mesmo segmento com conteúdos de qualidade não pode ser entendida nem como um aviltamento da liberdade de expressão,

nem como consequência direta de comprovados impactos sobre a formação biológica ou psíquica de crianças e adolescentes. O que está em questão, de fato, é a formação de cidadãos e cidadãs com direitos a uma identidade própria e à escolha de conteúdos que valorizem os mais diversos interesses e vivências. Tais direitos, em muito, só poderão ser garantidos quando o conteúdo das programações televisivas estiver, democraticamente, sinalizado a todos e a todas.

Nesse sentido, a Classificação Indicativa também se configura como um instrumento pedagógico. Ao escancarar os segredos embutidos no programa que se começa a assistir, a classificação incita os telespectadores a tomarem uma decisão: assistir ou não àquele determinado conteúdo. A tomada de decisões, necessariamente, implica algum grau de reflexão, o que pode ser um convite para uma relação mais independente e proveitosa com a caixa mágica que tem lugar de destaque em nossas residências. A liberdade, o maior de todos os direitos, enfim, estaria garantida.

## 5. Bibliografia

FERNANDES, André de Godoy. **Televisão no Brasil: a Constituição Federal de 1988 e o controle da programação televisiva**. Dissertação de Mestrado. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2002.

GALLAGHER, Margaret . **Women, media and democratic society**: in pursuit of rights and freedoms, paper delivered to the United Nations Division for the Advancement of Women Beirut: Lebanon, 2002.

HAMMARBERG, Thomas. Crianças e influências nocivas da mídia: o significado da Convenção da ONU. In\_ CARLSSON, Ulla, FEILITZEN, Cecilia Von, MATAR, Maria Elizabeth Santo (orgs.). **A criança e a violência na mídia**. São Paulo: Cortez Editora, 1999, p. 23-34.

MCIVER, William J. – Motivating a human rights perspective on access to cyberspace: the human right to communicate. In\_ **The Computer Professionals for Social Responsibility Newsletter**, Número 3, Volume 18, julho de 2000.

MOREIRA, José Carlos. Ação civil pública e a programação de TV. In\_ **Revista do direito administrativo**. Volume 201. (julho-setembro de 1995) Rio de Janeiro: Renovar, pp. 45-56.

POSTMAN, Neil. **O desaparecimento da infância**. Rio de Janeiro: Graphia Editorial. 1999.

RUSKIN, Gary - Why they whine: how corporations prey on our children. In\_ **Mothering Magazine**. (novembro-dezembro de 1999). Disponível em: <[http://www.mothering.com/articles/growing\\_child/consumerism/whine.html](http://www.mothering.com/articles/growing_child/consumerism/whine.html)>. Acesso em: 1 de abr. de 2006.

VIVARTA, Veet (coord.). **Remoto controle**: linguagem, conteúdo e participação nos programas de televisão para adolescentes. São Paulo: Cortez, 2004.

#### **Votos de julgamentos:**

MELLO, Celso de. HC 82424/RS.

MENDES, Gilmar. HC 82424/RS.

#### **Diário do Senado Federal:**

Discussão do PL 324/04 - Heloísa Helena

### **6. Notas**

<sup>1</sup> Este texto, no que diz respeito a seus acertos, é, antes de tudo, fruto de uma construção coletiva dos diálogos trabalhados, aprimorados e lapidados no âmbito da ANDI – Agência de Notícias dos Direitos da Infância. Merece especial reconhecimento o amigo e Secretário-Executivo da instituição, o jornalista Veet Vivarta. Este texto não teria sido possível sem a sua colaboração intelectual do mais alto nível. Também reconheço os importantes aportes de Ana Neca, Fábio Senne e Denise Caputo. Por fim, como não poderia deixar de ser, os erros ainda persistentes são decorrentes de minhas inerentes limitações.

# Jogos eletrônicos – novos *locus* de aprendizagem

Lynn Alves\*

## 1. Introdução

A década de cinqüenta marcou o início de um novo ambiente semiótico, constituído basicamente por signos, ícones e sinais digitalizados. Elementos que permeiam intensamente a sociedade contemporânea, exigindo que sejamos alfabetizados nesses novos códigos (GEE, 2004).

Este universo simbólico vem delineando um sistema entrelaçado de signos interpretáveis que são produzidos culturalmente. Uma cultura que passa a ser vista como um sistema semiótico, que envolve textos, sons, imagens, luz, cores, formas e gestos, que são percebidos, armazenados e divulgados mediante a função cognitiva da memória, a qual não se estrutura de forma individual, mas, coletiva. Esses elementos são construídos pelos homens<sup>1</sup> por intermédio de uma teia de significados contextuais e históricos, transmitidos de geração em geração. Assim, a cultura é “assumida como sendo essas teias e a sua análise; portanto, não como uma ciência experimental em busca de leis, mas como uma ciência interpretativa, à procura do significado” (GEERTZ, 1989, p. 4).

Um significado que será construído por um grupo de pessoas que estão associadas a um ambiente semiótico, no caso referenciado aqui, aos membros de uma comunidade que interagem com os códigos digitalizados e que ao estabelecer relações que produzem sentidos para esses novos elementos simbólicos.

Logo, ao desvendar o enigma dos suportes informáticos e suas implicações culturais, defrontamo-nos com uma nova cultura, a Cultura de Simulação<sup>2</sup>, que está presente nos modelos computacionais e, de forma mais intensa, nos jogos eletrônicos.

---

\* Professora do Departamento de Educação da Universidade do Estado da Bahia e da Fundação Visconde de Cairu – Centro de Pesquisa e Pós-graduação.

Para Turkle,

Os videogames são uma janela para um novo tipo de intimidade com máquinas, que caracteriza a cultura de computador nascente. O relacionamento especial que os jogadores estabelecem com os videogames tem elementos comuns a interações com outros tipos de computador. O poder dominador dos videogames, o seu fascínio quase hipnótico, é o poder dominador do computador. As experiências de jogadores de videogame ajudam-nos a compreender esse poder dominador e algo mais. No fulcro da cultura de computador, está a idéia de mundos construídos, 'governados por regras'. Utilizo o jogo de videogame para iniciar um debate sobre a cultura de computador como uma cultura de regras e simulação (1989, p. 58-59).

Esta cultura se caracteriza por formas de pensamento não-lineares, que envolvem negociações, abrem caminhos para diferentes estilos cognitivos e emocionais; arrastam os adultos criados em uma outra lógica a percorrer estas novas trilhas, a participar das suas metamorfoses virtuais, a escolher diferentes personagens, avatares, a ressignificar a sua forma de ser e estar no mundo, tendo em vista que a interação com os computadores facilita o "pluralismo nos estilos de utilização. Oferecem coisas diferentes a pessoas diferentes; permitem o desenvolvimento de diversas culturas da computação" (TURKLE, 1997, p. 66).

Os avatares se caracterizam como uma *persona* virtual, assumida pelos participantes de jogos e de diferentes comunidades virtuais, através deles é possível experimentar diferentes papéis que muitas vezes se distanciam de como o jogador é no seu cotidiano. Constroem assim, narrativas bem singulares que podem projetar desejos, estilos, conteúdos psíquicos. Criando assim cenários que atuam muitas vezes como espaços de catarse, nos quais é possível expressar medos, afetos, angústias sem correr o risco de ser pré-julgado, vivenciando situações que não podem se concretizar no dia-a-dia.

Assim, o universo tecnológico vem dando origem aos filhos da Cultura da Simulação, que interagem com diferentes avatares para representá-los. Uma geração que vive imersa em diferentes comunidades de aprendizagem e que abre várias janelas ao mesmo tempo e resolve problemas fazendo "bricolagens", na medida em que organiza e reorganiza os objetos conhecidos sem um planejamento prévio. Nessa perspectiva, esses indivíduos - na maior parte das vezes, adolescentes e jovens - aprendem "futucando", uma característica que, cada vez mais, também vem sendo exercitada pelos adultos.

Estas teses podem ser constatadas na pesquisa "Geração Joystick" realizada pelo Grupo Foco, em agosto de 2005, com 25 mil jovens na faixa etária de 18 e 25 anos, que vivem nas cinco regiões brasileiras. Ao serem

indagados sobre as atividades que realizam simultaneamente quando estão no computador, registraram que ouvem música (60% dos entrevistados), fazem trabalhos escolares (52%), conversam com outras pessoas (51%), falam ao telefone (36%), estudam (31%), vêem TV (27%), lêem revistas (23%) e realizam outras ações diferentes das pontuadas acima (2%).

A revista *Time* de 20 de março de 2006 traz na sua capa a “Geração M” ou “Geração *Multitasking*”<sup>3</sup> e registra os resultados de uma pesquisa realizada em 2005, pela *Kaiser Family Foundation* com crianças e jovens na faixa etária de oito a 18 anos, que ratificam mais uma vez que os sujeitos que nasceram imersos no mundo digital interagem simultaneamente com as diferentes mídias, isto é, ouvem música, jogam videogames, vêem um DVD, conversam com os amigos nos softwares de comunicação instantânea ou em telefones, fazem as atividades escolares, tudo isso ao mesmo tempo. A reportagem ressalta ainda que essa capacidade de realizar muitas tarefas ao mesmo tempo, não é algo novo, e exemplifica, que desde da década de 1930, dirigimos e escutamos o rádio ao mesmo tempo. Contudo, essa possibilidade de ser multitarefa foi potencializada a partir da interação com as tecnologias digitais e telemáticas.

No que se refere às questões de aprendizagem, a entrevista aponta que, apesar dessa geração está sendo preparada para um ritmo frenético do mercado de trabalho, essa interação com as diferentes mídias simultaneamente pode, em médio prazo, comprometer a qualidade das ações desenvolvidas<sup>4</sup>. Em contraponto, registra que as crianças e jovens contemporâneos tendem a ter habilidades em encontrar e manipular informações, a viver imersos em um mundo imagético que os torna expertises em analisar imagens/dados visuais<sup>5</sup>. O artigo nos leva a pensar na importância da utilização de imagens e sons nas aulas, captando assim, a atenção das crianças e adolescentes.

A reportagem ratifica também a importância da mediação dos adultos nas relações que a Geração M estabelece com as mídias, promovendo e incentivando a busca por outros espaços de sociabilidade que vão além da “vida na tela” do computador.

O contexto apresentado acima delinea o universo dos nativos digitais<sup>6</sup> que nascidos sob a égide de um pensar hipertextual realizam várias coisas ao mesmo tempo. Para Tyner trata-se de uma geração que integra a mídia cada vez mais à sua vida. E mídia aqui compreendida nos seus diferentes formatos (impressos, sonoros, imagéticos, digitais e telemáticos).

Esta geração torna-se amantes da bricolagem e soluciona problemas mediados por instrumentos com os quais estabelece diálogos (TURKLE, 1997). A possibilidade de fazer bricolagens atrai crianças e jovens para interagir com os elementos tecnológicos e, em especial, com os games, o que contrapõe à premissa desenvolvida por Piaget (1990) de que a necessidade do concreto vai sendo diluída no estágio de desenvolvimento operatório formal, uma vez que a simulação permite a manipulação dos objetos virtuais em diferentes telas.

Essa necessidade de experimentar situações que não podem muitas vezes ser concretizadas emerge fortemente nos jogos eletrônicos, principalmente, os classificados como de simulação, a exemplo dos jogos da série Sim (SimCity, SimLife, SimAnt, SimHealth e The Sims)<sup>7</sup>, *Age of Empires*, *Food force*<sup>8</sup>, nos quais o jogador deve desenvolver novas formas de vida, gerir sistemas econômicos, constituir famílias, enfim, simular o real, antecipar e planejar ações, desenvolver estratégias, projetar os seus conteúdos afetivos e sociais. Aprendem e constroem conceitos cognitivos, afetivos e sociais na interação com os jogos eletrônicos.

Como não tem regras rígidas, esses games admitem a emergência de vários estilos de jogos, singulares, construindo uma narrativa bem particular, idiossincrática. Nesses enredos, é possível projetar questões particulares dos envolvidos nos games, ressignificando-as, isto é, tornar-se autor e ator de suas histórias.

Zimmerman, citado por Johnson (2003), pontua aspectos interessantes em relação aos jogos de simulação. O primeiro, refere-se à autonomia dos simuladores de Deus, enfatizando principalmente o *The Sims*, isto é “quanto mais autônomo for o sistema, mais autônomas são as criaturas e mais irrelevante é o jogador” (2003, p. 138), o que pode levar a uma sensação de frustração por parte do gamer que não consegue trilhar os caminhos por ele estabelecido.

Contudo, é possível neste jogo desligar o livre-arbítrio, tornando os personagens do *The Sims* totalmente apáticos e dependentes do jogador. Johnson (2003) registra que esta opção se torna um grande lembrete: muito controle pode ser desastroso.

Os jogos de RPG, em especial, também permitem uma riqueza pedagógica que deve ser explorada; a constituição de clans ou clãs permite a troca de novos conhecimentos nos diferentes níveis, o que fomenta a criação

de comunidades virtuais que intercambiam diferentes saberes. Estas tendem a se tornar permanentes, mesmo depois do término das partidas, o que os torna espaços que possibilitam aos seus *gamers*, *players* a partilha de algo importante.

Ao explorar esses modelos computacionais, os gamers aprendem a aprender o que o programa é capaz de fazer, gerindo quantidades significativas de informações relacionadas com as estratégias e estruturas dos jogos, aplicando-as em outros games, desenvolvendo assim, um pensamento generalizante (TURKLE, 1987).

Por conseguinte, a simulação presente nas imagens interativas, na Realidade Virtual (RV), nos jogos eletrônicos e nas diferentes telas nas quais estamos imersos, ampliam a imaginação e o pensamento.

Ratificando essa idéia P. Lèvy (1996), conceitua o virtual como um “modo de ser fecundo e poderoso, que põe em jogo processos de criação, abre futuros, perfura poços de sentido sob a platitude da presença física imediata” (1996, p. 12).

Logo, as experiências mediadas por tecnologias que utilizam a realidade virtual, abrem novas janelas nos processos de criação, transformando os modos de ser. Nessa mesma perspectiva, encontramos a elaboração de Kerckhove que compreende a realidade virtual como

Uma realidade que se pode tocar e sentir, ouvir e ver através dos sentidos reais – não só com ouvidos ou olhos imaginários. Agora podemos juntar o pensamento à “mão da mente”. Penetrando na tela com a luva virtual, a mão real transforma-se numa metáfora técnica, tornando tangíveis as coisas que anteriormente eram apenas visíveis. A partir de agora podemos querer tocar os conteúdos do pensamento. Antes da invenção da RV, ninguém imaginaria o conceito de “uma mão mental”. O conceito em si nem sequer era imaginável. Não parecia haver necessidade de sentir os objetos que não preenchiam a mente. Hoje, a inclusão do tato entre as restantes extensões techno-sensoriais e psicotécnicas podem mudar a forma com nós, ou os nossos filhos, pensamos que pensamos (KERCKHOVE, 1997, p. 80).

Portanto, a presença dos diferentes dispositivos informáticos e telemáticos existentes na cultura da simulação, exigem formas de compreensão divergentes, uma imersão no universo dos sujeitos que se constituem os filhos da cultura da simulação ou, na abordagem de Rushkoff (1999), os filhos do caos.

O autor aponta como os primeiros filhos do caos, os surfistas. Estes aprendem a entender a lógica não linear das ondas, assim como os matemáticos o fizeram no domínio acadêmico. Os skatistas, os snowboarders,

a galera do hip hop<sup>9</sup> e os jogadores de videogames vão também compor a geração dos filhos do caos: os screenagers!

Uma geração imersa em distintos âmbitos semióticos nos quais a ação deve ir além da atividade, mas constitui-se em uma aprendizagem crítica. Essa criticidade passa pela “compreensão e produção de significados nos âmbitos semióticos, que são reconhecidos pelo grupo, que necessita aprender e pensar em um sistema complexo e interrelacionado” (GEE, 2004, p. 29)<sup>10</sup>.

Para Gee quando crianças e adultos jogam videogames estão suscetíveis a:

1. Aprender a experimentar (ver e atuar sobre) o mundo de uma forma nova.
2. Obter o potencial para unir-se e colaborar com um novo grupo de afinidades.
3. Desenvolver recursos para uma aprendizagem futura e para a resolução de problemas nos âmbitos semióticos que estão relacionados o jogo.
4. Aprender a pensar sobre os âmbitos semióticos como espaços de desenho que implicam e manipulam gente de certa forma e os ajudam a criar, por sua vez, certas relações na sociedade entre gente e os grupos de pessoas, algumas das quais têm importante implicações para a justiça social (2004, p. 55-56).

Para Rushkoff (1999), a geração screenagers que nasceu na década de 1980, que interage com os controles remotos, joysticks, mouse, Internet, pensam e aprendem de forma diferenciada. Aprendem com a descontinuidade, aceitam que as coisas continuem mudando sem se preocupar com um final determinístico.

Segundo esse autor, a cultura do caos apresenta as seguintes características: uma linguagem icônica e sonora que possibilita a compreensão rápida da mensagem a partir das imagens e do contexto no qual estão inseridas; a possibilidade de surfar na TV, ou melhor, de zappear, escolhendo o que é mais interessante em determinado momento. Assim, tem-se a possibilidade de acompanhar diferentes canais de programação ao mesmo tempo, rompendo com uma proposta televisiva linear, em que o espectador não tinha o poder do controle remoto nas mãos. As crianças e adolescentes vivem essa iconosfera de forma muito intensa, incorporando-a inclusive no seu corpo, através das marcas e senhas que os diferenciam dos adultos e os separam em tribos, em clãs.

A interatividade e a interconectividade, favorecidas pelas tecnologias digitais, pela cultura da simulação, vêm também contribuindo para a instauração de uma outra lógica que caracteriza um pensamento hipertextual, o que pode levar à emergência de novas habilidades cognitivas, tais como a

rapidez no processamento de informações imagéticas; disseminação mais ágil de idéias e dados, com a participação ativa do processo, interagindo com várias janelas cognitivas ao mesmo tempo. Aqui, não existe uma preocupação com a duração da atenção dedicada às atividades. O importante é a capacidade de realizar multitarefas, fazer simultaneamente diferentes coisas.

Johnson (2003) referindo-se aos potenciais cognitivos dos *Screenagers* que iniciam muitas vezes a interação com os games antes mesmo de aprender a ler, registra que eles decodificam o cenário na tela “[...] adivinhando as relações causais entre ações e resultados, construindo hipóteses de trabalho sobre as regras internas do sistema” (2003, p. 131) e continua apontando os talentos das crianças com seus joysticks:

Acho que essas crianças desenvolveram outra habilidade [refere-se a agilidade para resolver quebra-cabeças e a diferença entre a destreza nas mãos dessa geração e a geração da televisão], que quase se parece com a paciência: ficam mais tolerantes quando não conseguem manter o controle, mas tolerantes com aquela fase exploratória em que nem todas as regras fazem sentido e poucos objetivos são definidos com clareza (2003, p. 131).

Estas mudanças acabam por nos assustar, porque nós, adultos, ainda estamos vivendo essas transformações sob outra lógica, ainda presos à linearidade, às verdades absolutas, resistindo ao novo, a adentrar no mundo dos *screenagers*.

Para entender esse distanciamento geracional, Tapscot (1999) sinaliza a diferença entre o grupo que ele denomina de *N-Gener*s (Geração Net ou Digital), o que denomina de *Baby Boomers* e os *Baby Busts*, terminologias apresentadas para compreender o intervalo simbólico de três gerações. Os *Baby Boomers* são pessoas nascidas entre 1946 e 1964, no período pós-guerra, contexto em que se vivenciou uma explosão demográfica e a Época de Ouro da Economia Européia na qual a mídia mais característica é a televisão. O segundo grupo nasceu no período de 1965 a 1976, quando houve um decréscimo de 15% nas taxas de natalidade e o início de uma crise econômica. Este grupo apresenta um nível de interação com as tecnologias do vídeo e da informática diferente do primeiro. A Geração Net são os filhos da era digital, versados em mídias, que exigem interatividade. Para Tapscot (1999), a “mudança de difusão pública para interatividade é a base da Geração Net. Eles querem ser usuários e não apenas espectadores ou ouvintes” (1999, p. 3). Estes sujeitos vivem imersos na cultura da simulação.

Logo, somos todos forasteiros em uma nova cultura. A autora Turkle traduziu a sensação de ser um estranho em uma comunidade, em um grupo:

“uma pessoa abandona a sua cultura para enfrentar um meio que desconhece e, ao regressar a casa, verifica que esta se tornou estranha – e pode ser vista com um novo olhar” (TURKLE, 1997, p. 325).

Forasteiros, estrangeiros, imigrantes de uma nova terra, na qual temos que observar como os *Screenagers* e ou Geração Net aprendem algo que, para nós, é uma nova língua, uma nova cultura (RUSHKOFF, 1999). Por conseguinte, é fundamental compreender e interagir com uma geração que vive em processo de completa metamorfose.

## 2. Uma nova língua, uma nova pátria

Como foi previsto por Provenzo, os últimos anos da década de 1990, assistiram à emergência e à definição dos videogames como uma “nova forma de mídia da mesma maneira que o final dos anos 1940 e princípio dos anos 1950 viram a televisão surgir como uma poderosa força social e cultural” (PROVENZO, 2001, p. 166).

Dentro desta perspectiva, os videogames representam, “para a infância contemporânea, os primeiros estágios na criação de um novo tipo de televisão — um meio interativo tão diferente da televisão tradicional quanto à televisão é do rádio” (PROVENZO, 2001, p. 166).

Uma mídia que tem um potencial interativo que seduz os seus usuários na medida em que permite ao jogador criar e navegar em mundos virtuais que promovem desafios constantes, exigindo que sejam tomadas decisões com certa agilidade, que podem possibilitar o desenvolvimento de estratégias cognitivas, como planejamento e antecipação, bem como, as funções cognitivas da memória, da atenção, da percepção, da imaginação.

Outros aspectos cognitivos que não podem ser esquecidos quando imergimos no universo dos jogos de maneira geral, e em especial dos videogames, referem-se a construção de regras, a cooperação, a colaboração e claro a competição saudável.

É essa diversidade de alternativas presentes nos videogames que mobiliza os sujeitos de diferentes faixas etárias para interagir com os suportes tecnológicos, configurando-os como ambientes de aprendizagem e socialização, que, por sua vez exigem, leituras críticas por parte dos usuários, que podem ser construídas através da mediação da família, dos próprios pares, da escola e da sociedade através de ações conjuntas, como por

exemplo, com o Ministério da Justiça que analisa e classifica o conteúdo das produções midiáticas disponíveis no mercado.

Esta classificação indicativa objetiva subsidiar os pais e professores para a orientação mais efetiva junto às crianças e adolescentes na escolha da programação da TV, dos vídeos, dos filmes e jogos eletrônicos. Segundo o Diretor do Departamento de Justiça, Classificação, Títulos e Qualificação da Secretaria Nacional de Justiça, José Eduardo Elias Romão a intenção “não é controle, não é censura. É informação qualificada sobre a produção audiovisual”<sup>11</sup>.

A análise dos conteúdos midiáticos passa por três etapas: descrição fática (consiste na identificação e análise das cenas que apresentam conteúdos ligados à violência e ao sexo, contabilizando-os), descrição temática (contextualiza as cenas analisadas, pela percepção do significado destas imagens nas histórias apresentadas) e por fim é realizada uma gradação que reúne as leituras traçadas nas duas fases anteriores, avaliando a programação de TV, vídeos, filmes, jogos eletrônicos e de RPG, classificando-os por faixa etária. No que se refere a programação televisiva é indicado o horário de exibição<sup>12</sup>.

O Ministério vem estabelecendo um diálogo com a comunidade no sentido de investigar o que a população pensa sobre a classificação indicativa e de que maneira ela deve e pode ser viabilizada na prática<sup>13</sup>.

Contudo, em relação aos videogames, esta tarefa não é muito fácil, já que vai exigir do avaliador uma certa familiaridade com a mídia, atentando para os seguintes aspectos:

- Jogar videogame exige uma inteligência sensório-motora na qual o jogador interage com muita rapidez na escolha dos comandos, seja através do joy stick ou pelo teclado do computador.
- Embora as narrativas dos jogos estejam se complexificando, ainda nos defrontamos com games que apresentam uma história muito limitada, resumindo-se a apenas situações de combate, dificultando por parte dos analistas uma análise contextual das cenas, já que não estão imersos no universo dos games.
- Os jogos multiusuários que são jogados em rede, criam comunidades que se modificam constantemente mediante as ações dos jogadores<sup>14</sup>. Estes games, podem ser compreendidos como sistemas que se auto-organizam e

auto-regulam, que exigem autonomia, isto é, capacidade de atuar por si mesmo, interdependência e comunicação (FRAGA, 2005), para serem significados e ressignificados constantemente pelos seus usuários. Esta metamorfose contínua se assemelha à vida real, dificultando assim, a classificação que sempre será pontual, relativa ao dia e momento em que foi realizada.

Para garantir a eficácia do processo de classificação indicativa dos games, talvez o perfil do analista dessa mídia, exija um jogador, alguém que não seja “estrangeiro” nesse universo e não se deixe levar por leituras reducionistas e maniqueísta dos jogos eletrônicos, atentando também para o potencial oferecido por estes elementos.

O ideal seria que pudessem também ampliar as possibilidades de análise, avaliando o conteúdo e selecionando aqueles que mais se adequam a cada fase de desenvolvimento, indicando o potencial do jogo no que se refere aos aspectos sociais, cognitivos e afetivos.

Desta forma, munidos de informações e análises das diferentes mídias, os pais, professores e a comunidade em geral, terão subsídios para compra dos jogos eletrônicos ou mesmo identificar a classificação dos que estão disponíveis na web e nas *Lan Houses*. Podendo monitor a interação das crianças e adolescentes com os jogos eletrônicos. É fundamental que os pais interajam de forma direta ou indireta com os jogos escolhidos pelos seus filhos, identificando os seus interesses, desejos, valores etc, que emergem nessa interação, já que cada sujeito é único e cada família estabelece parâmetros diferenciados do que é bom ou ruim, evitando generalizações nas escolhas. Assim, a classificação indicativa é apenas um instrumento, mas o mais importante é a mediação familiar.

Outro aspecto que devemos considerar refere-se ao fato que a interação com os jogos eletrônicos considerados violentos não geram comportamentos semelhantes. A equação jogos eletrônicos = violência não é tão simples assim, afinal o fenômeno da violência exige uma análise que envolve ao mesmo tempo questões sociais, econômicas, culturais, políticas e afetivas.

Vivemos hoje diferentes manifestações da violência, a qual pode ser verbalizada, representada por meio de imagens, que podem ter o corpo, a TV, os games e as músicas como telas de enunciação - da violência- , através de tecnologias que combinam sons, imagens e texto, tudo ao mesmo tempo.

Isso permite ao sujeito ser mais do que um simples espectador, na medida em que participa ativamente das situações apresentadas.

Os estudos realizados para avaliar o impacto da mídia no comportamento dos sujeitos lançam mão, na maior parte das vezes, dos referenciais experimentais, isolando os autores e atores do contexto social e cultural. No que se refere às investigações mais amplas sobre violência, Minayo (1990) menciona que estas enfatizam a agressão física em detrimento das que apresentam efeitos sociais ou psicológicos.

Tendemos a considerar atos violentos apenas aqueles que podem ser visualizados, desconsiderando, muitas vezes, a violência velada, simbólica, que deixa marcas indelévels e invisíveis, que estruturam o sujeito pelo resto de suas vidas, definindo comportamentos que oscilam da ojeriza total a situações violentas ao prazer de vivenciá-las ou observá-las. Estas podem remeter as suas lembranças ou potencializar ações que vão de olhares que recriminam, às mãos que machucam e podem até matar. Essa violência simbólica se constitui em uma forma de dizer, em uma linguagem que se constrói no social, no coletivo.

Estas atitudes estão relacionadas com outros aspectos como, por exemplo: questões de ordem familiar, afetiva e socioeconômica.

A magia e sedução das imagens presentes em diferentes telas não conduz, necessariamente, na transposição das realidades apresentadas para a vida real, isto é, os conteúdos violentos são vivenciados dentro do enquadre do jogo, sem nenhuma repercussão no dia - a - dia.

Logo, a agressividade que emerge na dinâmica dos jogos pode atuar de forma construtiva, na medida em que possibilita aos sujeitos ressignificarem as suas insatisfações e, portanto, exercem um efeito catártico. Em contraponto, os sujeitos que fazem a transposição da tela para o real, podem está apresentando questões de ordem psíquica que necessitam ser acompanhados com a ajuda de um profissional.

A espetacularização e a estetização das imagens violentas apresentadas nos jogos eletrônicos podem levar a uma banalização da violência, tornando necessária a mediação de outros sujeitos para fomentar a discussão acerca do que está sendo visto.

Assim, ratifica-se mais uma vez a importância da interação dos pais com o universo dos seus filhos, compreendendo a linguagem que vem se

configurando a partir da mediação das mídias digitais e telemáticas (celulares, internet, jogos eletrônicos, etc). Afinal nós adultos precisamos imergir e aprender essa nova língua e conhecer a nova “pátria” na qual os nossos filhos estão sendo criados.

### 3. Bibliografia

BAUDRILLARD, Jean. **Simulacros e simulações**. Lisboa, Relógio D'Água, 1991.

FRAGA, Dinorá. Linguagem, jogo e educação em ambiente virtual. In: VALENTINI, Carla Beatris e SOARES, Eliana Maria do Sacramento (orgs). **Aprendizagem – ambientes virtuais** – compartilhando idéias e construindo cenários. Caxias do Sul: EDUCS, 2005, p. 261-273

GEE, James Paul. **Lo que nos enseñan los videojuegos sobre el aprendizaje y el alfabetismo**. Ediciones Aljibe: Málaga, 2004.

GEERTZ, Clifford. **A interpretação das Culturas**. Rio de Janeiro: Zahar, 1989.

JOHNSON, Steven. **Emergência – a dinâmica de rede em formigas, cérebros, cidades e softwares**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2003.

KERCKHOVE, Derrick de. **A Pele da Cultura**. Lisboa: Relógio D'Água Editores, 1997.

LÈVY, Pierre. **O que é virtual?** São Paulo: Ed. 34, 1996.

\_\_\_\_\_. **A ideografia dinâmica - rumo a uma imaginação artificial?** São Paulo: Edições Loyola, 1998.

MINAYO, Maria Cecília. A violência na adolescência: um problema de saúde pública. In: **Cadernos de Saúde Pública**. Rio de Janeiro, nº 6 (3), jul/set, 1990: 278-292p.

PIAGET, Jean. **Epistemologia genética**. São Paulo: Ed. Martins Fontes, 1990.

PROVENZO, JR. Eugene. Videogames e a emergência da mídia interativa para crianças. In: STEINBERG, Shirley R. e KINCHELOE, Joe L. **Cultura infantil – a construção corporativa da infância**. Rio Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.

RUSHKOFF, Douglas. **Um jogo chamado futuro - Como a cultura dos garotos pode nos ensinar a sobreviver na era do caos**. Rio de Janeiro: Revan, 1999.

TAPSCOTT, Don. **Geração Digital - A crescente e irreversível ascensão da Geração Net**. São Paulo: Makron Books do Brasil, 1999.

TURKLE, Sherry. **A vida no clã – a identidade na era da Internet**. Lisboa: Relógio D'água, 1997.

\_\_\_\_\_. **O segundo EU – os computadores e o espírito humano**. Lisboa: Presença, 1989.

#### 4. Notas

<sup>1</sup> O vocábulo homens será utilizado nesse trabalho para referir-se a espécie humana, não necessariamente ao sexo masculino.

<sup>2</sup> Neste artigo o conceito de cultura da simulação será discutido a partir da perspectiva Turkle que enfatiza os suportes informáticos, incluído os jogos eletrônicos como seus representantes. Contudo, os leitores poderão buscar interlocução com Baudrillard. Este autor indica que o processo de simulação vem evoluindo desde as sociedades primitivas na qual o real e os signos estão perfeitamente relacionados, passando para representação dos mesmos como um significado determinado pela classe, o prestígio e o status. Posteriormente, no período marcado pela Revolução Industrial, os signos são reproduzidos sem referência direta, mas baseado na lei do valor comercial. E finalmente na sociedade contemporânea, os signos já são pura simulação (tecnologia de informação, genética). Ver BAUDRILLARD, Jean. **Simulacros e simulações**. Lisboa: Relógio D'Água, 1991.

<sup>3</sup> Are kids too plugged in? What's all that digital juggling doing to their brains, family life? In: **Time**, March 20, 2006. Disponível em: <<http://www.cnn.com/2006/US/03/19/time.cover.story/index.html>> Acesso em: 2 de abr. 2006.

<sup>4</sup> Opinião emitida por diz Jordão Grafman, chefe da seção Cognitiva do Instituto Nacional de Neurociência.

<sup>5</sup> Aspecto pontuado por Claudia Koonz, professora de História da Duke University.

<sup>6</sup> Expressão utilizada por Kathleen Tyner para se referir a geração que “[...]gasta boa parte do seu dia com aquilo que ela chama de screen time (tempo de tela), o que inclui as mensagens on-line; os jogos eletrônicos; a navegação na internet; o download de músicas e documentos pela web; o envio de e-mails; e, é claro, o ato de assistir à TV, como acontece em qualquer parte do mundo”. Entrevista disponível na página URL: <[http://www.multirio.rj.gov.br/portal/riomidia/rm\\_materia\\_conteudo.asp?idioma=1&v\\_nome\\_area=Materias&idMenu=3&label=Materias&v\\_id\\_conteudo=63973](http://www.multirio.rj.gov.br/portal/riomidia/rm_materia_conteudo.asp?idioma=1&v_nome_area=Materias&idMenu=3&label=Materias&v_id_conteudo=63973)>.

<sup>7</sup> O primeiro e o último mais conhecido no Brasil e citado pelos entrevistados.

<sup>8</sup> Jogo criado pela agência de alimentação da ONU, cujo objetivo é alimentar populações em vez de matá-las. Está disponível no site: <<http://www.food-force.com>>.

<sup>9</sup> O skate surgiu nos Estados Unidos no final dos anos 1930, inventado pelos surfistas que enfrentavam dificuldade para encontrar ondas apropriadas para o surf. A invenção tomou como referência as rodas de patins (skate) que foram afixadas em uma placa de madeira (board), permitindo o surfe em terra firme, nas ruas ou dentro de estádios cobertos. Portanto, skatistas são os praticantes desse esporte que cresceu muito nos últimos anos. Disponível em: < <http://www.mingaudigital.com.br/Minforma/SeuEsporteFavorito/skate.html> > Acesso em: 25 dez. 2003. O *snowboard* foi inventado em dezembro de 1966, pelo o engenheiro norte-americano **Sherman Poppen** que prendeu os dois esquis lado a lado, colocou tiras de couro e um pedaço de madeira em forma de cruz para servir de apoio para os pés. A partir daí a invenção foi sendo aperfeiçoada para garantir a segurança e o prazer os praticantes deste esporte radical que surfam na neve. Disponível em: <<http://www.snowbrasil.com.br/snowbrasil/historia/historia.htm>>. Acesso em: 25 dez. 2003. O Hip Hop foi o movimento que surgiu nos meados dos anos 1970, nos EUA, a partir da influência da cultura negra e caribenha, que quer dizer saltar mexendo os quadris. O movimento unifica três matrizes de manifestação cultural: a dança, a música e o grafite. (DIOGENES, Glória. **Cartografia da cultura e da violência: gangues, galeras e o movimento hip hop**. São Paulo: AnnaBlume, 1998).

<sup>10</sup> Tradução da autora

<sup>11</sup> Palestra realizada no I Encontro Internacional de Mídia – Rio Mídia, no Rio de Janeiro, em 9 de dezembro de 2005. Disponível em: <[http://www.multirio.rj.gov.br/portal/riomidia\\_rm\\_materia\\_conteudo.asp?idioma=1&idMenu=3&label=Mat%E9rias&v\\_nome\\_area=Mat%E9rias&v\\_id\\_conteudo=63743](http://www.multirio.rj.gov.br/portal/riomidia_rm_materia_conteudo.asp?idioma=1&idMenu=3&label=Mat%E9rias&v_nome_area=Mat%E9rias&v_id_conteudo=63743)>. Acesso em 05 mar. 2006.

<sup>12</sup> Palestra realizada no I Colóquio Nacional sobre Classificação Indicativa, organizado pelo Ministério da Justiça, em Brasília, em 9 de março de 2006.

<sup>13</sup> Estas e outras informações relativas a classificação indicativa, inclusive dos games estão disponíveis na página do Ministério da Justiça na internet: <<http://www.mj.gov.br/classificacao/consultatv>>.

<sup>14</sup> A exemplo do Última online, do Tibia, entre outros.

# Classificação indicativa: responsabilidade social e atuação do Estado, sociedade e mercado.

*Luiz Martins da Silva\**

*Fernando O. Paulino\*\**

## 1. Instituições de Comunicação e *Accountability*

A realidade brasileira vive um momento de construção de parâmetros éticos e de responsabilidade social, quando o Estado, além de buscar o cumprimento constitucional para com a proteção da criança e do adolescente, tenta partilhar com a sociedade a compreensão acerca do que pode ser considerado adequado em matéria de classificação indicativa para as programações de cinema, televisão, DVD, vídeos, jogos, peças de teatro, espetáculos musicais e outros produtos da vasta indústria do entretenimento, sem que essa atividade de indexação seja um artifício para a prática da censura.

Também pode ser considerado crescente o debate sobre a atuação da mídia e a criação de mecanismos de prestação de contas de sua atividade. Recentemente, o termo *accountability* tem sido disseminado na ciência política latino-americana como sinônimo de mecanismos que possibilitem a responsabilização das pessoas que ocupam cargos públicos, sejam eles eleitos ou não, por seus atos à frente das instituições do Estado. Para Guillermo O'Donnell (1998), o conceito pode ser classificado em dois tipos: vertical (realizado por meio de eleições periódicas) e horizontal, mais difícil de ser atingido e que preconiza — entre o poder Judiciário, Executivo e Legislativo — a necessidade da “existência de agências [...] que tem autoridade legal e estão dispostas e capacitadas para empreender ações que vão desde o controle rotineiro até sanções legais” (1998, p. 1).

---

\* Coordenador do Programa de Pós-Graduação em Comunicação/UnB. Doutor em Sociologia (UnB/Universidade Nova de Lisboa, 1995) e mestre em Comunicação (UnB, 1986). Fundador e coordenador do Projeto de Pesquisa e Extensão SOS-Imprensa. silvalmd@unb.br

\*\* Jornalista. Mestre em Comunicação (2003). Doutorando na Faculdade de Comunicação da UnB. Professor nos cursos de jornalismo, RP e publicidade do IESB. Integra o Laboratório de Políticas de Comunicação e a Rádio Laboratório de Comunicação Comunitária da UnB. E-mail: paulino@unb.br

Além do desempenho de instituições governamentais, a reflexão sobre *accountability* também pode ser estendida a mídia, referindo-se ao “processo que invoca a responsabilidade objetiva e subjetiva dos profissionais e veículos de comunicação através da organização da sociedade e da constituição de espaços públicos democráticos de discussão” (OLIVEIRA, 2005). Porém, no que se relaciona a formas de participação dos usuários da mídia no acompanhamento do conteúdo produzido, ainda se ouve o argumento, sobretudo por parte de integrantes do meio empresarial, de que a liberdade de expressão deve ser percebida de maneira absoluta, sendo o controle remoto o melhor instrumento de participação dos telespectadores, ignorando-se a relação entre propriedade, interesses políticos e conteúdo veiculado — como apontam Lima (2001) e Miguel (2001).

Ademais, com a crescente concentração de propriedade nas empresas midiáticas, alguns pesquisadores, como: Claude-Jean Bertrand, na França; David Pritchard, nos EUA; e Hugo Aznar, na Espanha; têm enfatizado a necessidade de criação de mecanismos de participação do público na produção e acompanhamento da mídia, proporcionando uma “comunicação mais responsável”, realizada a partir de prestação de contas de sua atividade. É esse o vetor do presente artigo, no qual procuramos subsídios para compreender como esse processo de responsabilização pode se dar de forma multidisciplinar e multilateral, envolvendo participações dialógicas do Estado; da sociedade; e do mercado para a construção de parâmetros plurais de classificação indicativa, campo que consideramos foco a ser privilegiado na observância dos princípios da Responsabilidade Social da Mídia, entendida, em suas mais variadas maneiras de atuação: impressa ou eletrônica. Para isso, utilizaremos o conceito instituição de comunicação (IC) e não apenas meios de comunicação, a partir da idéia de ausência de mera mediação e neutralidade da mídia — conforme Ribeiro (1996).

## 2. Constituição Federal e classificação indicativa

Durante os trabalhos da última Assembléia Constituinte, os legisladores acharam por bem que a Constituição extinguisse a censura e criasse um sistema classificatório. O Artigo 5º estabelece que “é livre a expressão da atividade intelectual, artística, científica e de comunicação, independentemente de censura ou licença”. O Art. 21, que trata das competências da União, prevê, no Inciso XVI, que a União deve “exercer a classificação, para efeito indicativo, de diversões públicas e de programas de rádio e televisão”.

A Carta Magna em vigor pôs fim a um antigo procedimento, arbitrário, mas naturalizado ao longo de décadas, que era a simples proibição prévia exercida de forma abusiva, por vezes com finalidades inteiramente políticas ou ideológicas. Um exemplo típico dessa época: o filme *O País de São Saruê*, do cineasta Vladimir Carvalho, um documentário sobre a seca e a pobreza do Nordeste brasileiro, ficou nove anos retido na censura. Face aos critérios de classificação de hoje, seria um filme inteiramente “Livre”. As várias décadas do antigo sistema — de Getúlio Vargas com o antigo DIP à Constituição de 1988 — fizeram com que a censura ainda seja, no Brasil, a referência mais marcante de controle da mídia. Fora dos auditórios especializados, é comum a confusão entre classificação indicativa e censura. E, por mais que se explique, as reações ainda são no sentido de que classificar é uma forma de censurar.

Diretores, produtores, atores etc., que sempre repudiaram restrições morais e sempre lutaram contra as mesmas não iriam, de uma hora para outra, aceitar como legítimo um sistema de classificação, mesmo que a sua finalidade não seja a de proibir, mas de “indicar”. Parte do empresariado também contestava a competência do Ministério da Justiça (MJ) afirmando que o trabalho deveria ser meramente informativo e não restritivo, ignorando as determinações do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA, lei 8.069/90) que, no Artigo 75, estabelece: que “toda criança ou adolescente terá acesso às diversões e espetáculos públicos classificados como adequados à sua faixa etária” e que “as emissoras de rádio e televisão somente exibirão, no horário recomendado para o público infanto-juvenil, programas com finalidades educativas, artísticas, culturais e informativas”, de forma que “nenhum espetáculo será apresentado ou anunciado sem aviso de sua classificação, antes de sua transmissão, apresentação ou exibição” (Art. 76).

A consequência não podia ser outra: reações de antipatia e protestos de setores da produção, da exibição e do mundo artístico, sempre que alguma autoridade tinha de agir — via Ministério Público ou via judicial — para obter o cumprimento dos horários estabelecidos pelas portarias do MJ. Porém, satisfatoriamente, houve, nos últimos cinco anos, por parte do setor produtivo, da classe artística e das próprias emissoras de TV, uma paulatina aceitação de uma realidade chamada classificação indicativa. Chegou-se a uma relação mais tácita, amistosa, sem maiores atritos, especialmente, no que se refere ao cinema, mercado mais tradicionalmente submetido a controles em relação ao acesso de determinadas faixas etárias a algumas de suas obras. Em 2005,

o Ministério da Justiça analisou cerca de 5,5 mil obras, sendo que apenas oito recursos foram apresentados contra as classificações atribuídas. Houve também casos em que as classificações oficiais foram mais brandas do que as faixas originalmente propostas pelas empresas.

Depois de uma primeira fase, que remonta ao início da década de 1990 e que se caracterizou pelo estrito cumprimento da determinação constitucional, o MJ passou a buscar meios de aperfeiçoamento dos critérios de classificação com a realização de audiências públicas e de consultas a setores técnicos, acadêmicos e organizacionais. É uma tentativa do governo de partilhar com a sociedade a espinhosa missão de enquadrar conteúdos de entretenimento em horários, e faixas de idade - que representam enormes segmentos mercadológicos - e, ao mesmo tempo, fazê-lo com legitimidade. O compromisso de discutir e aprimorar os critérios de classificação foi assumido legalmente, por meio da Portaria 1.597, de 2004. No ano seguinte, por meio de consulta pública realizada entre setembro e dezembro (com mais de 10 mil questionários respondidos), o ministério constatou que 57% dos participantes percebem a "classificação como um serviço de informação de caráter pedagógico sobre o conteúdo da programação, com o intuito de proteger crianças e adolescentes".

Falta, porém (e é o que tem providenciado o MJ), uma difusão maior do assunto para a sociedade, quem sabe, na mesma medida em que foi feito quando da implantação e da consolidação do Código de Defesa do Consumidor (CDC), do ECA e do Código de Auto-Regulamentação Publicitária (Conar). Para que a mesma compreensão seja dada ao conceito e à aplicação de um sistema classificatório, torna-se necessária a segurança de que os critérios de classificação sejam, de fato, sensatos, educativos, tecnicamente abalizados e, portanto, de utilidade pública.

Há elementos para afirmar que o MJ tem-se empenhado em percorrer o melhor caminho, que é o da informação e da persuasão, no que diz refere à classificação indicativa, o primeiro deles com o esforço por se apagar do imaginário social a associação entre sistema classificatório e censura. A favor, um dado globalizante: a maioria dos países democráticos já implantou ou está implantando sistemas de classificação. Não se trata, portanto, de uma invenção do Estado brasileiro. Os escalões técnicos até dispõem, neste momento, de todo um conjunto de modelos praticados internacionalmente, podendo-se dar ao luxo de adotar modalidades bem validadas pela prática, incorporando, assim, contribuições exitosas. Há, portanto, conhecimento

acumulado no panorama mundial, mas, há, sobretudo, experiência acumulada pelo próprio Ministério, ao longo de 15 anos. Ou seja, os meios produtivos e os escalões técnicos têm lidado com o assunto, mas, falta, ainda, uma compreensão do mesmo por parte da sociedade.

Contemplaremos no presente texto dois aspectos que, entendemos, podem ser levados em conta, nessa busca de subsídios para o mencionado aperfeiçoamento. O primeiro, refere-se a dois paradigmas em termos de experiência acumulada — a forma como o Conar e o CDC protegem a criança e o jovem (o público focal da Classificação Indicativa); e, um segundo, mais propositivo, mais provocador, mais instigante, mais inovador: a adoção de um segundo sistema adicional de classificação, desta feita, de indicação de mérito, qualidade, excelência, serviço, cidadania, algo próximo à atuação de organizações que buscam zelar pela Responsabilidade Social das Instituições de Comunicação.

Dessa forma, o Estado, o mercado e a sociedade ultrapassariam a simples obrigação constitucional da proteção da infância e da juventude contra os abusos da indústria do entretenimento, incorporando o papel de informar, valorizar, destacar e até premiar, quando necessário, as obras que promovam a pessoa humana, a cidadania e os valores da paz e da solidariedade. Em outros termos, à luz da atuação de conselhos com composição plural, haveria uma forma de classificação cujo foco não seria a identificação de graus de tratamento indecoroso de temas, como: violência, sexo e drogas (e, portanto, de graus de inadequações), mas, de reconhecer, num segundo momento, elevados padrões de contribuições artísticas, educativas e culturais de determinados filmes, novelas, programas de televisão, jogos etc. Atuaria esse sistema classificatório supletivo um pouco na linha do que algumas organizações já fazem, como é o caso do Prêmio Ayrton Senna, resultante da parceria entre a Agência de Notícias dos Direitos da Infância (ANDI) e o Instituto Ayrton Senna, e dos prêmios anualmente oferecidos pela Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), que destacam trabalhos exemplares em várias categorias nas áreas do cinema, do jornalismo, do rádio e da televisão. Assim, o Estado poderia encontrar uma forma de fazer esse outro tipo de classificação com o apoio da sociedade, para não cair na tentação do “dirigismo” cultural.

### 3. Indicações proativas, Liberalismo e Responsabilidade Social da Mídia

Os dois exemplos citados, de premiações proativas, situam-se na linha da Comunicação Pública ou do Jornalismo Público, campos que somente de alguns anos para cá vêm sendo bem delineados no Brasil, mas, que têm, ambos, uma característica comum: apontar experiências exemplares de serviço público prestado pela imprensa e pela mídia em geral. Entendemos que a Comunicação Pública não se deve restringir ao segmento estatal/governamental, pois há numerosos setores da sociedade que trabalham com políticas sociais e políticas públicas, ou na advocacia de direitos, como é o caso da ANDI, cuja produção é inteiramente de utilidade pública e voltada especialmente para os direitos humanos e para a cidadania.

Uma das características do Jornalismo Público (*civic journalism*) é a de priorizar o noticiamento das soluções que a sociedade encontra para os problemas sociais, não se restringindo, portanto, aos planos da investigação e da denúncia. Trata-se, portanto, de se produzirem reportagens com um agregado qualitativo básico: cidadania. Traçando um paralelo com a ficção, há conteúdos midiáticos cujos apelos básicos atendem a demandas que constituem um *pathos* natural e catártico do ser humano que, atavicamente, procura “domesticar” as tensões “presenciando” (representacionalmente, portanto) cenas de violência. O medo, quando dramatizado, já advertia Aristóteles (*Arte Retórica*) causa-nos um certo deleite, fenômeno tão bem identificado e caracterizado pela Psicanálise, que o conceituou como *denegação*: na verdade, afirmamos (sob a forma de pesadelo) o que não desejamos que aconteça e que não queremos “ver”.

O inconsciente trata, portanto, de nos re-apresentar figurativamente, os nossos medos e tensões para que possamos realizar um “trabalho” de purgação, uma elaboração onírica. Não é difícil entender, então, porque o cinema e a TV cumprem o papel de uma espécie de inconsciente de prótese, realizando, de forma massiva, um tipo de catarse. Entretanto, nem só de estresse vive a arte dramática, mas também da *aesthesis* (contemplação) do bom, do belo, do justo, do bem, em síntese. Tensão e distensão (fora e disforia) configuram, portanto, a antinomia básica dos chamados eixos tímicos, ou seja, da emoção, ora eufórica, ora disfórica. Entendemos que o papel da classificação indicativa é também o de promover um certo equilíbrio, uma certa homeostase, idealmente procurando adequar (e não censurar) conteúdos problemáticos (sobretudo, os violentos) às faixas de idade com suficiente esclarecimento e defesa face às tensões apresentadas.

---

Uma outra vertente do papel, não só do Estado, mas da própria sociedade com as suas instituições e organizações, seria o de promover uma educação para a mídia e, por extensão, para o aspecto das diversões públicas, da mesma forma como foi providenciada — pelo próprio MJ — uma “educação para o consumo”, que inclui, entre outras ações, a publicação de uma *Cartilha do Consumidor*. Redigida em linguagem direta e acessível, a cartilha oferece ao consumidor as informações básicas e necessárias à proteção de seus direitos no dia-a-dia.

Com relação à classificação indicativa, é preciso levar em conta o contexto histórico de um País que acumulou mais de um século de lutas pela liberdade de expressão, mais notadamente, a liberdade de imprensa. Entretanto, por ser a liberdade de expressão um direito fundamental e um dos bens maiores de uma sociedade democrática, sempre se temeu qualquer tipo de regulamentação em torno da mesma, entendendo-se que deve ser absoluta, desde que cada um responda pelos eventuais abusos. Quando a liberdade de expressão implica, no entanto, a circulação de uma prolixidade de produtos, o que era um conceito simbólico e vago — na verdade, um princípio — ganha concretude e conseqüências. Já não se está, portanto, no sagrado direito que todos têm de pensar livremente, expor livremente as suas idéias e materializá-las, seja da forma mais tradicional (a mídia impressa), seja no plano do entretenimento e de seus variados suportes e linguagens. Há, portanto, uma diferença entre o direito universal à liberdade de expressão e o uso deste direito para o simples faturamento, sem escrúpulos. Ademais, como apontava o embaixador Sérgio Vieira de Mello, ex-responsável do Alto Comissariado de Direitos Humanos das Nações Unidas, a liberdade de expressão deve ser equacionada com outros princípios de forma que a mídia exerça sua “responsabilidade pedagógica”, sem estimular, por exemplo “o ódio e o racismo” (MELLO, 2003).

De maneira ampla, o liberalismo se encarregou de propalar uma espécie de absolutismo para a liberdade de expressão, sem valorizar com o mesmo empenho a correlata responsabilidade. Por um lado, embora as instituições de comunicação (ICs) tenham se constituído como um dos agentes presentes no espaço público, por outro buscaram historicamente garantir que não houvesse interferência do Estado em suas atividades, de acordo com os pressupostos liberais. A influência deste cenário a respeito da natureza privada das ICs está presente quando é utilizado como argumento para evitar não só restrições governamentais na cobertura jornalística, como também

para justificar independência e autonomia em relação ao interesse público, pensamento didaticamente exemplificado pela afirmação atribuída a William Peter Hamilton, um dos primeiros editores do *Wall Street Journal*: “um jornal é uma empresa privada que nada deve ao público, que dele não recebe nenhum privilégio. Não é, portanto, afetado pelo interesse público. Ele é, de modo categórico, propriedade de seu dono, que está vendendo um produto manufaturado por sua conta e risco” (apud SCHMUHL: 1984, p. 44). A interpretação dos pressupostos liberais de pensadores, como: John Milton, John Erskine, Thomas Jefferson e John Stuart Mill, gerou a chamada Teoria Libertária, segundo a qual:

[...] a imprensa e os outros meios de comunicação devem ser de propriedade privada e desligados [...] do governo para que possam buscar a verdade cada um à sua maneira e colocar o governo em xeque. A imprensa pode ser irresponsável tanto quanto responsável, imprimir a imagem de falsidade tanto quanto a da verdade, porque os cidadãos podem separar uma da outra. O importante na teoria libertária é a tese que deve haver um mercado livre de idéias, porque se todas as vozes puderem ser escutadas, a verdade, certamente, acabará por emergir (1984, p. 45).

O pensamento liberal também esteve presente nas formulações dos chamados “pais fundadores” dos EUA e é a posição que se reflete nos debates contemporâneos, a partir da criação da 1ª Emenda à Constituição estadunidense, que ao estabelecer que nenhuma norma deveria restringir a liberdade de expressão, fundamenta a Teoria Libertária da Imprensa (GOODWIN, 1993). Assim, a função das instituições de comunicação seria vigiar o Estado para que ele não se desvie de seus propósitos originais, viabilizando o intercâmbio de informações, possibilitando o entretenimento e promovendo a troca, como suporte econômico capaz de assegurar a independência financeira.

A idéia de autonomia frente aos poderes políticos ou econômicos exercidos pelas instituições de comunicação tem sido reavaliada por pesquisas acadêmicas. Ben Bagdikian demonstra o quanto, historicamente - sobretudo, a partir da metade do século XX - houve uma concentração de propriedade nas ICs com a formação de cadeias jornalísticas e oligopólios de comunicação que tem afetado o conteúdo editorial. Segundo o autor, de 1983 a 1991, o número de corporações que controlavam a mídia nos EUA havia diminuído de 50 para 23, contribuindo para que se crie “um silêncio que se estende às notícias e aos comentários nos principais jornais, revistas e noticiários de rádio e televisão” (1993, p. 10). No Brasil, levantamento do Instituto de Pesquisas em Comunicação de Porto Alegre (WANDERLLI, 2002), revelou

que a concentração das emissoras de televisão, de rádio e jornais nas mãos de grandes grupos quase dobrou na última década e que, ao contrário de algumas expectativas, a entrada da Internet não ajudou a democratizar as instituições de comunicação no país. O levantamento também concluiu que números à parte, um dos principais efeitos da concentração de propriedade nas ICs pode ser o condicionamento cultural e comportamental do público.

A partir de pressupostos liberais, a liberdade de expressão tem sido conceituada como o direito de se comunicar e de ser informado, mas para alguns autores *no puede concebirse como un 'laissez faire'* (MARCHANTE, 1998, p. 5). Muitos dos que tem estudado a atuação das instituições de comunicação consideram que, para além dos pressupostos da Teoria Libertária, a Teoria da Responsabilidade Social da Imprensa (TRSI) pode funcionar como uma possível base para estabelecer um jornalismo e uma mídia equânimes (sejam impresso, sejam eletrônicos) à medida que estabelece como princípio central que as instituições de comunicação estão obrigadas a serem responsáveis com o seu público. A formulação dessa teoria foi descrita, nos EUA, pela Comissão sobre a Liberdade de Imprensa, mais conhecida como Comissão Hutchins, constituída em 1942, a partir de financiamento de Henry Luce, que convidou o seu antigo colega de faculdade e então reitor da Universidade de Chicago para uma pesquisa que revelasse “o estado atual e as perspectivas futuras da liberdade de imprensa”.

Para propor atividades que pudessem orientar e transformar a atuação da imprensa escrita e das emissoras de rádios e TVs, Hutchins levou a investigação à frente, encabeçando uma equipe com treze membros. A primeira publicação da Comissão, o relatório *A Free and Responsible Press*, foi lançada em 1947 e recebeu críticas de grande parte das ICs. O relatório propunha uma nova agenda para a mídia a partir de um conjunto de orientações. Além da liberdade editorial frente aos poderes, conforme entendido pela Teoria Libertária, as ICs deveriam “proporcionar um relato verdadeiro, completo e inteligente dos acontecimentos diários dentro de um contexto que lhes dê significado” e “assim como uma ferrovia não pode se recusar a transportar qualquer passageiro que tenha comprado um bilhete, um jornal também não pode recusar espaço em seu noticiário para divulgar as ações ou pontos de vista de grupos ou indivíduos que tenham sido criticados” (ABEL, 1987, p.55).

A Comissão Hutchins também propôs a responsabilidade social da mídia quando as emissoras de TV ainda davam os primeiros passos e temia

que a concentração da propriedade das instituições de comunicação nas mãos de número cada vez menor de empresas pudesse resultar num monopólio de idéias. A respeito desta situação, John Hulteng considera que a diminuição do número de canais, a partir da redução da quantidade de proprietários de ICs punha em xeque os fundamentos da teoria libertária e considerava que “a responsabilidade social é a única teoria de orientação aceitável para a imprensa” (GOODWIN, 1993, p.21).

As formulações propostas pela TRSI demonstram a perspectiva de entender as ICs como entidades que têm como objetivo salvaguardar os direitos dos cidadãos e o modo de se apresentar um tema para a opinião pública, já que essa maneira pode influir diretamente na repercussão e na amplitude do conteúdo na sociedade. O debate sobre a TRSI, a partir da ação da Comissão Hutchins, permanece atual, principalmente quando se leva em conta a complexidade da atuação dos grandes conglomerados de comunicação, de forma muito mais abrangente do que ocorria nos primórdios do jornalismo como atividade empresarial.

As contribuições da Comissão Hutchins são pouco difundidas na realidade brasileira. Em 2005, o economista Luiz Gonzaga Beluzzo publicou no artigo *Mídia e Democracia*, trecho do relatório aplicável à situação no País ao levar-se em conta que “existe uma razão inversamente proporcional entre a vasta influência da imprensa na atualidade e o tamanho do grupo que pode utilizá-la para expressar sua opinião” (BELLUZZO, 2005, p.23).

Assim sendo, a mídia e a Indústria Cultural como um todo, precisam muito mais do que de liberdade, pressuposto básico para que a imprensa cumpra com o seu papel de poder fiscalizador e denunciador, como tende a ser o jornalismo praticado no Brasil, tendência essa que se tem ampliado a ponto de se denunciar a existência de um certo “denuncismo”. A própria mídia tem descoberto, no entanto, que a prestação de serviço e a realização de parcerias constituem não apenas um dever cívico, mas uma estratégia de marketing, numa época em que valores, como: “cidadania empresarial” e “responsabilidade social das empresas” são bastante realçados. E para que as instituições de comunicação não se limitem à função da denúncia, numerosos órgãos de governo e numerosas organizações não-governamentais têm trabalho intensamente, no sentido de produzir para a mídia (ou tendo como principal destinatário a imprensa) todo um conjunto de informações, relatórios, pesquisas e análises.

Poderíamos compreender, portanto, que em relação ao tema classificação indicativa, o governo começa a dar sinais de que pretende informar e debater, explicitando publicamente qual é a metodologia de análise, classificação e monitoramento e abrindo-se para críticas e sugestões. Esta é a razão pela qual o Ministério da Justiça tem buscado legitimar o seu trabalho, por meio de audiências públicas, debates e, agora, a demanda pela contribuição de especialistas e de organizações que lidam diretamente com o amparo da criança e do jovem. Essa conduta do Estado brasileiro, neste momento, difere radicalmente do simples exercício autocrático do poder e do saber, para tomarmos duas categorias clássicas da literatura de Foucault, que via na atuação conjugada dos regimes políticos estabelecidos e dos cientistas uma fórmula eficaz de dominação. Em sua compreensão, as ordens discursivas que se estabelecem representam, ao seu tempo e de acordo com a mentalidade vigente em seu tempo, formas de dominação. Estaríamos, simplesmente, diante da edificação de uma nova ordem discursiva? Estaríamos, mais uma vez, diante de uma tentativa de legitimação de uma nova ordem de controle, da mesma forma como no passado os criadores da censura e os censores também procuraram justificar-se e também se valeram dos argumentos de que tinham de proteger moralmente o cidadão, a família e a sociedade? Também neste momento, os escalões técnicos são convocados, da mesma forma como sempre o saber foi posto a serviço do poder. Empoderamento de quem? Esta é uma pergunta fundamental e, claro, muito mais as respostas.

Ainda vivemos no Brasil uma mentalidade segundo a qual os cidadãos e a sociedade devem cobrar do Estado um sem número de regulamentações, como ocorreu com relação à publicidade e ao consumo. A história estará se repetindo, no que se refere às estratégias de dominação, se o Estado estiver apenas fingindo-se democrático, ascultando a sociedade — porque ouvir é um paradigma atual das sociedades democráticas — mas, reservando a si o poder decisivo, solitário e autocrático da chamada dominação legal, categoria tão bem caracterizada pelo sociólogo alemão Max Weber (1864-1920).

Há indicadores, neste momento, que renovam os ânimos, não, certamente, para já comemorarmos a plenitude de um Estado maduro e equânime no Brasil, mas para não desdenhar de evidências concretas de que há setores do Governo à procura de uma governança mais aberta e mais parceira para com a sociedade civil. Caso contrário, que sentido teria em gastar energias em consultas e debates se, ao final, a ouvidoria se revelasse

inócua? Não se trata de ter ilusões quanto à natureza do poder e de ceticismo quanto à possibilidade de estarmos assistindo um raro momento de um estágio construtivo na caminhada da substituição do velho *Estado-coerção* pelo *Estado-ético* distinguido por Antonio Gramsci, que anteviu no horizonte das utopias a possibilidade de transformações obtidas mais por articulações dialógicas do que por mudanças revolucionárias à base das armas e das dominações sem lastro social.

#### 4. Referências paradigmáticas

A sociedade brasileira assistiu nas últimas décadas o nascimento, o estabelecimento e o amadurecimento de normas ético-legais que vieram para guiá-la com marcos orientadores acerca de direitos e de conseqüências para os abusos. Estamos nos referindo a um conjunto de códigos, mais especificamente ao Código de Auto-Regulamentação Publicitária— Conar (1978-80) ao Código de Defesa do Consumidor— CDC (Lei Nº 8.078, de 11 de setembro de 1990); ao ECA (Lei nº 8.069, de 1990) e ao sistema de Classificação Indicativa por Faixa Etária (Constituição Federal de 1988, ECA, e sucessivas Portarias, a última delas, de 2004), todos eles objetos de consultas públicas quando de sua elaboração. São ritos de legitimidade, mas também espaços para a participação social e, conseqüentemente, de corresponsabilidade. Esta é uma das razões pelas quais nem Conar, nem o CDC, nem o ECA têm sido questionados em sua validade, muito pelo contrário. Tampouco se dirigiu aos três institutos a crítica comum e fácil de que se tratavam de instâncias censórias e arbitrárias. Longe de serem apontados como instrumentos de autoritarismo, consolidaram-se como instâncias de amparo ao cidadão e de ressonância em casos de recurso dos cidadãos aos seus serviços. Não se registram na sociedade brasileira, vozes e manifestações de insatisfação para com esses três grandes códigos, o que demonstra o quanto acumularam em legitimidade e experiência. São, portanto, três paradigmas de institucionalidade, tão importantes que justificam, entendemos, que possamos buscar em seus conteúdos e em suas metodologias elementos que possam servir ao que se demanda neste momento com relação ao sistema de Classificação Indicativa: um aperfeiçoamento das categorias classificatórias, com a participação da sociedade.

Embora o sistema de Classificação Indicativa por faixa etária seja uma decorrência natural da Constituição, a bússola matricial para os critérios foi buscada, primeiramente, no ECA, que continua sendo o parâmetro legal

básico. Faremos, aqui, no entanto, um exercício exploratório, que é o de verificar interdisciplinaridades entre a matéria em exame (Classificação Indicativa) e os dois amplos códigos pertinentes à defesa do cidadão em geral (o Conar e o CDC) pelos quais perpassam indicadores de proteção à criança e aos jovens, extraindo-se dessa forma, visões e peculiaridades que possam contribuir para a segurança de que os atuais critérios e as respectivas faixas estão no rumo certo ou exigem refinamentos.

Seria desdenhoso, entendemos, se o sistema de Classificação Indicativa não dialogasse com outros instrumentos ético-legais que, embora estejam a serviço dos cidadãos de maneira geral, contemplam a criança e o adolescente com cláusulas específicas, como é o caso do CDC que, no parágrafo 2º. do Art. 37, assim estabelece como

**“abusiva, dentre outras, a publicidade discriminatória de qualquer natureza, a que incite à violência, explore o medo ou a superstição, se aproveite da deficiência de julgamento e experiência da criança, desrespeita valores ambientais, ou que seja capaz de induzir o consumidor a se comportar de forma prejudicial ou perigosa à sua saúde ou segurança”** [grifos nossos].

Mais uma vez, um cotejo inevitável: sendo os filmes, programas, novelas e jogos eletrônicos também produtos, embora produtos de uma indústria cultural, da mesma maneira não estariam sujeitos a uma análise por parte dos “classificadores” quanto às possibilidades de abusos contra a inexperiência das crianças? O CDC pouco se refere à criança, possivelmente, porque o consumidor é antes de tudo um adulto, em geral, titular do poder aquisitivo e capaz de assinar contratos, fazer pagamentos etc. O entretenimento, foco principal da classificação indicativa, não seria a rigor um produto, no sentido estrito. A criança e o adolescente são, no entanto, enormes segmentos consumidores de programas, filmes, vídeos, jogos e assíduos freqüentadores de páginas da Internet, além de exercerem um forte poder de pressão sobre os adultos para que esses atendam as suas demandas.

De acordo com o CDC (Art. 2º), “consumidor é toda pessoa física ou jurídica que adquire ou utiliza produto ou serviço como destinatário final”. Produto, por sua vez (Art. 3º, § 1º) “é qualquer bem, móvel ou imóvel, material ou imaterial”. E serviço (parágrafo 2º) é “qualquer atividade fornecida no mercado de consumo, mediante remuneração, inclusive as de natureza bancária, financeira, de crédito e securitária, salvo as decorrentes das relações de caráter trabalhista”. A criança seria, então, um consumidor indireto, na medida em que ‘ganha’ os produtos adquiridos por um adulto, brinquedos, por exemplo. Não se pode ignorar, no entanto, a imensidão de filmes,

programas e jogos que são lançados a cada ano, em todo mundo, tendo como ‘consumidor’ final a criança. Essa situação só reforça um dado, o de que os pais são os principais responsáveis pelo que a criança consome e, portanto, deveriam dispor de informações mais diretas sobre a Classificação Indicativa e seus critérios para correlacionar produtos da indústria cultural às faixas etárias adequadas. Existe, no entanto, uma correlação direta entre o CDC e o sistema de Classificação Indicativa. Trata-se do momento em que esse código toca num ponto crucial: o direito do consumidor de ser esclarecido sobre o que ele adquire e consome, dispositivo presente no artigo 6º que determina como direitos básicos do consumidor “a proteção, a educação e a informação adequada e clara”.

Evidencia-se, portanto, uma interdisciplinaridade entre o CDC e as finalidades da classificação indicativa, entre outras, a de proteção, educação e informação acerca dos conteúdos a serem ‘consumidos’ pelas crianças e adolescentes. Agora, há um aspecto lacunar do CDC, possivelmente, por não focalizar como produtos autênticos as atividades da indústria cultural. É quando trata do “fornecedor”. Em se tratando de fornecedores de mercadorias e serviços, o CDC é taxativo quanto às obrigações dos mesmos com relação a vários aspectos, principalmente saúde e segurança. No caso dos produtos da indústria cultural, a obrigação de chamar atenção para os ‘riscos’ acabou sendo atribuída ao Estado, ou seja, os fornecedores ficaram com a obrigação de submeter a sua produção ao Estado, para que este se pronuncie tecnicamente sobre as adequações às faixas etárias.

Estabelecendo-se, portanto, um paralelo entre a conduta que a Secretaria de Direito Econômico do Ministério da Justiça exigiu para os fornecedores de produtos (industriais) de consumo, por meio do Departamento de Defesa do Consumidor, e o tratamento dado pelo mesmo órgão aos “fornecedores” de produtos da indústria do audiovisual, verifica-se que, enquanto os fornecedores comuns estão, eles próprios, obrigados a providenciar todo um conjunto de informações sobre o produto a ser consumido, no caso dos produtos para as chamadas “diversões públicas” essa obrigação, no Brasil, acabou sendo avocada a si pelo Estado, ao contrário, por exemplo, de como ocorre nos EUA, onde a classificação dos filmes por faixa etária é promovida por iniciativa do próprio setor produtivo, por meio de duas entidades, a Associação de Cinema da América (*Motion Picture Association of America*) e a *National Association of Theater Owners* (Associação Nacional de

Proprietários de Teatros), com a participação de representantes da sociedade civil e que mantêm um conselho de pais, que vêem cada filme, discutem em grupo e depois votam as classificações, levando em conta um conjunto de fatores: tema, linguagem, violência, nudez, sexo e drogas. Pode ser que o movimento em direção à sociedade civil, ora promovido pelo Ministério da Justiça brasileiro venha ocasionar, quem sabe, uma maior participação dos principais interessados no assunto: os pais.

O Código de Auto-Regulamentação Publicitária e o CDC são, no Brasil, dois exemplos bem sucedidos de normatização, o primeiro, um código de conduta, centrado na contenção de abusos com relação às mensagens publicitárias; e, o segundo, centrado na proteção do consumidor. Diríamos que, enquanto o primeiro se preocupa com eventuais danos morais que possam atingir o consumidor, o segundo se atém, sobretudo, aos possíveis danos materiais que os produtos possam causar. É sintomático, no entanto, que não haja similar zelo com relação aos prejuízos morais e psicológicos que toda uma gama do chamado “lixo” da cultura de massa pode ocasionar ao consumidor, sobretudo às crianças e aos adolescentes, especialmente, se considerarmos que esses danos podem ter um efeito de longo prazo, pois atingem a própria formação moral e civilizatória das pessoas. E, por mais que a liberdade de expressão e a de circulação dos bens econômicos sejam princípios consagrados, é impossível não se atentar para a quantidade de produtos “culturais” simplesmente grotescos que invade países como o Brasil, imensos mercados para os centros emissores de “enlatados”, que são exportados indistintamente para todo o mundo, a despeito das diferenças culturais (nacionais, regionais e locais).

A classificação indicativa, por envolver, portanto, aspectos educativos e pedagógicos não pode, conseqüentemente, ficar confinada aos limites de um instrumento burocrático-legal. Exige muito mais do que a simples chancela cartorial que um produto de entretenimento tem de possuir (uma portaria do Ministério da Justiça expedida para cada filme, para cada novela etc.). Precisa ser tratada como um tema interdisciplinar e, por ter essa natureza, necessita de distintos aportes, a exemplo dos que podem advir do Direito, da Comunicação, da Psicologia, da Pedagogia, da Filosofia, da Antropologia, das Artes, das Letras e da Literatura. E por lidar com produtos culturais destinados a imensas faixas da população, carece também de ser traduzida e estudada, seja por uma inclusão direta em algum momento dos currículos escolares, seja por meio de atividades extracurriculares oferecidas aos estudantes dos mais variados graus.

## 5. Deontologia renovada e Conselho interdisciplinar

O debate que ora se promove em torno do tema Classificação Indicativa pode resultar no estabelecimento das bases para a elaboração de um código de conduta específico para o determinado setor. Há de se levar em conta, portanto, que há um papel a ser desempenhado pelo Estado, mas, as sociedades e os seus valores é que vão, em suma, emprestar lastro às decisões que afetam os costumes. Pode-se depreender, então, que embora caiba ao Estado a obrigação legal e a competência técnica para estabelecer “indicações”, tal “intuição” indicativa perderá a medida se a sociedade não estiver sendo levada em conta. A metodologia de classificação, portanto, irá requerer também o desenvolvimento cumulativo de técnicas de sondagem de opinião ou de algum tipo de amostragem representativa, pelo menos nos casos mais polêmicos.

O sistema de classificação indicativa pode, certamente, ser encarado como um instrumento pedagógico, não exatamente no sentido de que cabe ao Estado indicar alguma coisa para a sociedade, pois isto seria um regime de tutela da sociedade pelo Estado. No caso do Brasil, no entanto, enquanto a sociedade não atrair para si essa atribuição (caso o Estado se revele, por exemplo, autoritário) irá prevalecer o imperativo constitucional que atribuiu ao Estado esse papel. Quem sabe, então, também coubesse à sociedade civil a competência para se pronunciar quanto ao reconhecimento da exemplaridade de determinadas obras, para que não recaia sobre os órgãos governamentais a suspeita de prática um tipo de orientação interessada.

Entende-se, portanto, que ao Estado cabe prover estímulos à produção, mas não “domesticar” a produção artística que, a despeito de carecer de verbas públicas, não admite interferências no fazer artístico. Como poderia, então, o Estado contribuir “pedagogicamente” com a sociedade, sem atrair para si a suspeita de ser conducionista? Certamente, guardando a si o papel de fornecer as classificações restritivas, ou seja, a função de identificar “inadequações” e apontar as faixas etárias correspondentes, deixando para a sociedade, por meio de suas instituições e organizações o papel de apontar obras de elevado padrão moral, cultural, educativo, estético etc. O público teria, então, como rotina técnica a salvaguarda de que as obras a seu dispor foram examinadas pelo Estado quanto à sua “adequabilidade”. E como excepcionalidade as indicações quanto ao mérito artístico-cultural promovidas pela sociedade.

Na prática, a forma de se operacionalizar esse diálogo entre Estado e Sociedade e de tratá-lo com a multidisciplinaridade requerida é por meio de um conselho interdisciplinar, com assentos para representantes do Governo, do Mercado e da Sociedade. O próprio MJ chegou a constituir e a reunir várias vezes um Comitê Interinstitucional para fins de Classificação Indicativa, ou seja, um órgão consultivo. Modelos não faltam, nem no Brasil, nem no exterior. No País, possivelmente o maior exemplo de que o Estado pode dispor de uma instância de diálogo com a sociedade situa-se na Presidência da República, na Secretaria de Relações Institucionais. Trata-se do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES), que conta com 90 conselheiros: personalidades de notório saber e atuação nos mais variados campos do saber, todos colaborando voluntariamente e prestando numerosos serviços, não só em relação às pautas que o Poder Executivo leva ao Conselho, como na elaboração de subsídios para que o Presidente da República tenha em sua mesa subsídios para governar e decidir.

Por se tratar de uma única temática, um Conselho Consultivo para fins de classificação indicativa não precisaria ser tão numeroso quanto o CDES, embora as decisões técnicas nessa área afetem os mais variados segmentos de interesse, a começar pelo público em geral, passando pela indústria do audiovisual, pelo mercado televisivo e, em especial, pelos distribuidores e exibidores de filmes. Evidentemente que a nenhum desses desagradaria a proposta de ver entre as obras de seu interesse comercial alguma que porventura tivesse recebido classificações especiais, do tipo: "Conteúdo Educativo", ou mesmo um selo de qualidade a ser emitido ou por um conselho misto, como na hipótese que levantamentos, ou por alguma entidade inteiramente da sociedade civil que poderia, inclusive, criar diversas categorias de premiações.

Lamentavelmente, enquanto em outros países é assim que se procede, com a atuação consorciada em conselhos públicos com composição plural de representantes das instituições de comunicação, profissionais e sociedade, no Brasil prevalece, já há vários anos, a orfandade com relação a uma norma deontológica para a radiodifusão. O que existia, o Código de Ética da Radiodifusão Brasileira, da Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e Televisão (Abert) foi completamente abandonado pela própria entidade, que o relegou, por conveniência jamais explicada, a um ostracismo estratégico. Se as próprias emissoras respeitassem o código de ética da sua própria entidade corporativa, ter-se-ia, quando menos, um contraponto em

questões polêmicas. Também é de se lamentar a facilidade com que as ICs no Brasil fazem alarde todas as vezes que se aponta para elas alguma forma de controle. A bandeira de sempre é a liberdade de expressão, que serviu de argumento até mesmo quando o Legislativo decidiu proibir a publicidade de cigarros na televisão brasileira -foi a reação que a Abert teve quando as restrições à publicidade de produtos do tabaco ganharam estatuto legal.

Um outro aspecto a ser considerado diz respeito às categorias centrais de classificação, ou seja, sexo, violência e drogas. Evidentemente, que são campos limitados, sendo perfeitamente possível que apareçam situações singulares relacionadas com outros temas. Excepcionalmente, outras variáveis podem ser consideradas, por exemplo, quando um produto cultural, a título de entretenimento, esteja ostensivamente a serviço de uma ideologia, de um preconceito ou de valores contrários à pessoa humana e à nacionalidade.

Uma experiência paradigmática a ser considerada é a atuação da Comissão de Direitos Humanos da Câmara dos Deputados com a campanha *Ética na Tevé* ([www.eticanatv.org.br](http://www.eticanatv.org.br)), baseada no lema “Quem financia a baixaria, é contra a cidadania”. A iniciativa, que busca coibir a “baixaria” no audiovisual brasileiro, utiliza o conceito de baixaria de maneira objetiva relacionando-o a atividades de desrespeito aos princípios baseados na Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948) e no Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos (1966), dois textos de que o Estado brasileiro é signatário. Não se pode admitir, portanto, que as “diversões públicas” sejam utilizadas para o repasse “natural” de apologias a ilícitos ou de apelos indutivos a comportamentos ou práticas nocivas com relação à saúde e aos direitos humanos. Mais uma vez, os três paradigmas citados, o Conar; o CDC; e o ECA podem servir de espelhos.

Embora as temáticas de violência, sexo e drogas estejam contempladas em vários artigos dos três instrumentos normativos, não se restringem, digamos, a essas três categorias mais problemáticas. Ao contrário, toda e qualquer forma de abuso irá se deparar com algum enquadramento nesses três códigos legais. O Conar, uma organização não-governamental, fiscaliza o cumprimento do código de ética da publicidade, exercendo um controle sobre as mensagens que são difundidas por todos os suportes de massa, enquanto o CDC atém-se especificamente aos abusos e danos causados por produtos e serviços. Ambos, no entanto, têm atenções dirigidas especialmente para a defesa do público infante-juvenil. A criança merece, por parte do Conar, uma seção específica, para além das normatizações

gerais do código, com especial atenção às “características psicológicas, à ingenuidade e a incredulidade do menor e a necessidade de segurança e cuidados especiais que evitem distorções psicológicas nos modelos e impeçam a promoção de comportamentos socialmente condenáveis”.

Uma hipótese de trabalho que levantamos é a de que o recorte epistemológico do sistema de Classificação Indicativa por Faixa Etária é o da moralidade, enquanto que o Conar e o CDC contemplam numerosos outros aspectos, por exemplo, as mensagens e produtos que possam representar algum tipo de risco para a criança, ou seja, o que está em jogo não é propriamente a formação moral da criança, mas a segurança (física) da mesma, seja quando os anúncios envolvem a participação de crianças, seja quando não advertem para o risco de que não podem ser manuseados por crianças ou não são apropriados para crianças.

Seria o caso de se proceder, tecnicamente, uma interdisciplinaridade entre o sistema de Classificação Indicativa e os dois códigos mencionados? Uma argumentação contrária será, certamente, a de que enquanto os dois referidos códigos tratam da realidade, o sistema de Classificação Indicativa está focado na ficção. Ora, a publicidade produz rotineiramente apelos fundados em mensagens fantasiosas – oníricas -, recobrando os mais concretos bens de consumo e serviço com uma capa mítica, como se os produtos de consumos fossem o passaporte para uma espécie de paraíso. Com muita frequência, as retóricas de sedução se utilizam de proposições discursivas surreais, exatamente por saber que os processos sublimatórios são, por vezes, mais eficazes em termos de respostas - de consumo - do que os apelos objetivos. Seria o caso de se atentar, portanto, para as proposições comportamentais contidas nos conteúdos de ficção e entretenimento.

O Conar é enfático com relação aos cuidados que a publicidade tem de ter para não enganar, não induzir, não iludir e não influenciar, especialmente com relação ao público infantil. Como se vê, numerosos paralelos podem ser traçados. Vejamos um outro: o merchandising, prática corriqueira nos conteúdos de cinema e de televisão, há várias décadas. Se por vezes um adulto é capaz de perceber claramente que conteúdos foram inseridos nos roteiros, como o propósito de induzir a audiência a determinados padrões de atitudes, valores e condutas, imagine-se a boa fé das crianças com relação a ‘propostas’ que integram ‘naturalmente’ uma história e que são assumidas por atores/personagens. Nesses casos, a criança tenderá a aceitar como paradigmático esta ou aquela atitude ideológica ou de consumo, já que essa é a ‘proposta’ encampada pelo seu *herói* ou pela sua *heroína*.

É possível deduzir que alguns aspectos do Conar combinam com preocupações focais do sistema de Classificação Indicativa, como, por exemplo, o aspecto do stress, a que nem mesmo o público adulto deve ser submetido. Vejamos, então, a esse respeito, um trecho do referido Código (quando se refere à publicidade de medicamentos): “Não deverá conter afirmações ou dramatizações que provoquem **medo** ou **aprensão** no Consumidor, de que ele esteja, ou possa vir, sem tratamento, a sofrer de alguma doença séria [grifos nossos]”.

Vejamos, agora, outro cruzamento interessante, entre o Conar e o vetor violência, de todos, o mais grave com relação à classificação indicativa. Enquanto que nos conteúdos de ficção/entretenimento é comum crianças e jovens serem expostos a cenas de uso de armas de fogo, com relação à publicidade das mesmas o Código já é bem mais exigente (itens 4 e 5 do ANEXO “S” / Armas de fogo): “**4.** O anúncio não será veiculado em publicação dirigida ao público infanto-juvenil. **5.** O anúncio só poderá ser veiculado pela Televisão no período das 23h às 6h”.

O mesmo se pode dizer com relação a “produtos de fumo”, igualmente merecedor de uma regulamentação especial (Anexo “J”) dentro do Conar. Enquanto nos conteúdos de ficção/entretenimento o ato de fumar não é encarado com restrição, a publicidade do tabaco foi simplesmente banida do audiovisual brasileiro (Lei Federal nº 10.167, de 27 de dezembro de 2000), a despeito de numerosas orientações que já eram prescritas no Código. Pode-se inferir, conseqüentemente, que os problemas que levaram à proibição da publicidade de “produtos de fumo” continuam existindo nos conteúdos de ficção/entretenimento. Se levarmos em conta que o ato de fumar e os seus contextos presentes nos conteúdos de ficção/entretenimento geram alguma conseqüência, pode-se inferir que cuidados devem ser observados, a julgar pelo que determinava o Conar, antes da proibição definitiva do tabaco na propaganda para a mídia eletrônica, determinava que a publicidade de produtos de fumo não poderia sugerir “que os produtos possuam propriedades calmantes ou estimulantes, que reduzam a fadiga, a tensão ou produzam qualquer efeito similar”; e “não sugerirá ou promoverá o consumo exagerado ou irresponsável, a indução ao bem-estar ou à saúde, bem como o consumo em locais ou situações perigosas ou ilegais”.

Embora as categorias e os critérios de classificação estejam mais especificamente voltados para a infância e a juventude, as crianças e os adolescentes não são o único paradigma que justifique um sistema

classificatório. Mesmo os adultos precisam estar informados acerca dos conteúdos dos produtos culturais que irão consumir, da mesma forma como qualquer consumidor adulto tem o direito de ser informado acerca de todas as especificações, contra-indicações e cuidados especiais que deve ter quando adquirir ou consumir determinado bem ou serviço. Não se trata, portanto, de tutelar as pessoas no seu direito de se expor a todo tipo de diversão legal, mas de informá-las sobre o que estão recebendo, assinando ou comprando. A infância e a adolescência são, por assim dizer, o ponto focal, dada a sua maior vulnerabilidade. Cumpre-se em relação ao mesmo o preceito legal, mas isto não significa que deva ser atendido em prejuízo de outros aspectos psicossociais que integram um complexo amparo que crianças, jovens e adultos requerem e ao qual a Constituição brasileira dedica todo um capítulo, além de numerosas referências específicas, entre elas, a seguinte:

Art. 227. É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança e ao adolescente, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los **a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão** [grifo nosso].

§ 1º - O Estado promoverá programas de assistência integral à saúde da criança e do adolescente.

## 6. Participação e aprimoramento

Por se tratar, portanto, de um público mais delicado com relação a mensagens e apelos de toda ordem, a infância e a adolescência constituem o principal foco— mas não o único— de um sistema de classificação indicativa. É preciso, portanto, que a própria metodologia de classificação seja dinâmica e possibilite aberturas para aprimoramentos, em relação aos quais, pelo menos cinco aspectos podem ser considerados. O primeiro, diz respeito aos papéis do Estado para com Educação e a proteção da infância e à juventude, que inclui a adoção de mecanismos educativos e culturais e de proteção contra abusos, inclusive de conteúdos da radiodifusão. Há entre outros dispositivos, o Cap. V, que trata da Comunicação Social e que prevê, como competência da lei federal (Art. 220, Parágrafo 3º, Inciso III) o estabelecimento dos meios legais que garantam à pessoa e à família a “possibilidade de se defenderem de programas ou programações de rádio e televisão”. Também assegura a Constituição (Art. 221, Inciso IV) que a produção e a programação das emissoras de rádio e televisão atenderão a princípios, entre outros, o do “respeito aos valores éticos e sociais da pessoa e da família”.

O segundo, diz respeito à sociedade civil organizada, por meio de movimentos, organizações e *watches* temáticos (observatórios especializados), sendo importante observar as providências que têm sido adotadas pelo Departamento de Justiça, Classificação, Títulos e Qualificação do Ministério da Justiça, notadamente, a partir de 2005, no sentido de criar uma “política de regulamentação participativa”. O terceiro, pela própria mídia difusora (incluindo o cinema e os mais variados suportes de entretenimento, diversão e espetáculo), no que se refere a uma autocompreensão e auto-regulamentação para com o tema, o que constituiria um posicionamento à responsabilidade social das empresas, especialmente para com a criança e o jovem. O quarto, no que se refere à economia de mercado, sobretudo no que concerne ao setor produtivo: estamos nos referindo especificamente à indústria cultural que tem na infância e no jovem os seus principais filões de faturamento, ou seja, deve-se promover a observância da responsabilidade social

O quinto aspecto, relacionado com a formação da família, das crianças e dos jovens sobre o sentido e a importância da classificação indicativa, o que envolveria, necessariamente, uma ação ou política pública junto aos sistemas de ensino, notadamente da rede pública. Da mesma forma como o público infanto-juvenil tem sido trabalhado no contexto das mais variadas campanhas públicas, seria natural que o tema Classificação Indicativa viesse a ser apresentado aos estudantes de todos os níveis, seja diretamente, com a inclusão de tópicos correspondentes nos currículos, seja por meio de atividades extracurriculares. Paradigmas podem ser buscados em outras áreas, exemplo: educação ambiental; educação sexual; educação para o trânsito; educação para o consumo; noções de cidadania etc.

O Brasil tem, portanto, graças à experiência acumulada pelo Ministério da Justiça e à sua atual disposição de partilhar com segmentos não-governamentais, a responsabilidade pelo aperfeiçoamento de sua metodologia, amplas condições de analisar outros aportes, para além da tríade violência-sexo-drogas, pois há outras variáveis em jogo, tais como: direitos humanos, gênero, etnia, homossexualidade e toda uma realidade social onde ainda são dramáticas diversas precariedades, entre elas, o abuso sexual contra crianças; a exploração sexual de crianças com fins comerciais; o trabalho infantil doméstico e, em especial, os maiores índices do mundo de jovens que são vítimas de assassinatos. Face à tão angustiantes problemas, fica evidente que as políticas públicas não podem se dar ao luxo de deixar correr à solta uma cultura de violência na mídia, no cinema, na televisão,

nos jogos e em outros contextos. E, mais do que conter esse culto à violência dramatizada, é preciso promover uma cultura de paz, por sinal, prioridade da Unesco para a década 2000-2010.

É desejável, conseqüentemente, que se promova uma discussão interdisciplinar do tema Classificação Indicativa, para que o mesmo não fique encapsulado nos aspectos legais e na responsabilidade exclusiva do MJ. Tem havido, no âmbito das secretarias estaduais de educação; das ONGs; e de outras coberturas institucionais a inclusão dos chamados “temas transversais” nas escolas de ensino médio e fundamental, sendo este um espaço, portanto, que poderia ser aproveitado para a difusão de informações e de orientações com relação à Classificação Indicativa. Entendemos que no âmbito das políticas públicas há muito o que ser feito, em função da pluralidade dos chamados Novos Movimentos Sociais (Boaventura de Sousa Santos) e, conseqüentemente, da atuação de toda uma legião de “sujeitos coletivos” que tanto podem ser lembrados enquanto instâncias portadoras de direitos e de manifestações, quanto de instâncias capazes de encampar e de difundir valores com relação à Classificação Indicativa, bem como enriquecer o debate, trazendo ao mesmo aportes do que se poderia chamar de “autenticidade dos sujeitos de fala”. Isto implica levar em consideração que há locutores legítimos para a fala de determinados segmentos, de modo que os produtos discursivos-midiáticos não configurem, como de praxe, uma “comunicação sistematicamente distorcida” (HABERMAS, 1989). Situações desse tipo de “distorção” e de “ilegitimidade de sujeitos” são, por exemplo, os tratamentos preconceituosos da condição do negro ou do homossexual por não-negros e heterossexuais; ou, como em geral acontece, a representação da mulher na mídia desde o discurso masculino e/ou machista.

O próprio Estado, para o seu bom funcionamento e para o arejamento de qualquer regime democrático, necessita de controles democráticos, o que, mais uma vez, pode se dar por meio de achados institucionais. Não basta, portanto, à administração pública ser transparente para com o seu trabalho. A gestão pública demanda co-responsabilidade dos principais interessados, ou seja, dos cidadãos.

## 7. Conclusão

A realização de pesquisas aplicadas em torno do tema da Classificação Indicativa deveria ser um tema a ser estimulado pelo MJ, tal a

rarefação de estudos técnicos, que não só tenham utilidade para o aperfeiçoamento da metodologia de trabalho do classificador, como os resultados de tais pesquisas poderiam ser úteis também para os produtores e, por último, poderia ter reflexos na qualidade da programação que a população passaria a receber. O Brasil é um dos poucos países onde eventos midiáticos (novelas, por exemplo) por vezes contam com audiências de dezenas de milhões de telespectadores, simultaneamente. Isto, sem contar que, em função de altíssimos índices de analfabetismo e de baixa escolaridade, grandes contingentes da população brasileira tem na TV a sua principal agência socializadora de valores. A vulnerabilidade do público, portanto, não se limita aos contingentes de crianças e de adolescentes, problema que agrava diante da exploração que é feita por parte da maioria das redes e emissoras de televisão de programas cujos conteúdos se enquadram na qualificação de “baixaria”, fenômeno que se tem estendido cada vez mais para a imprensa ou, pelo menos, para um certo gênero de jornalismo, que não tem nenhuma preocupação com sua responsabilidade social, muito pelo contrário, os “responsáveis” por tais programas estão sempre dispostos a protestar contra aqueles que, supostamente, querem restaurar “a velha censura do regime militar”.

Em todos os países com democracias estáveis, o segredo em matéria de respeitar as liberdades e ao mesmo tempo controlar os abusos parece consistir na temperança, ou seja, no equilíbrio dos conteúdos de mídia e de entretenimento. A trilogia clássica é composta por: informação, educação e diversão. Até o momento, o problema brasileiro parece persistir numa certa hipertrofia da diversão (e de uma diversão que prima pelo grotesco), em detrimento da informação, mas, sobretudo, da educação. Lamentavelmente, tornou-se vitoriosa no Brasil uma mentalidade segundo a qual produzir conteúdos educativos é tarefa exclusiva do Estado, mesmo que os canais de rádio e televisão sejam concessões públicas e os cinemas sejam uma “diversão pública”. É preciso, logo se vê, que se redimensione também o próprio conceito de diversão, hoje, atavicamente associado à “baixaria”, como se os conteúdos educativos e culturais não pudessem ser tratados de forma lúdica e, conseqüentemente, divertida ou, pelo menos, agradável.

Há um equilíbrio que, com certeza, também precisa ser estabelecido, ou, restabelecido: um equilíbrio quanto à responsabilidade social (estamos nos referindo ao campo das diversões públicas) que cabe ao Estado, à sociedade e ao mercado, não necessariamente isolados, mas, agindo integradamente. Ter-se-ia, então, uma política pública autêntica para esse

recorte da classificação indicativa. É impressionante como o Estado brasileiro tem-se revelado corajoso, atento e imediatamente atuante e punitivo quando flagra uma fraude ou uma burla efetuada por um fabricante que ludibria o consumidor, oferecendo uma mercadoria tradicional por menor preço, mas não avisando que o conteúdo foi reduzido (por exemplo de um quilo para 900 gramas). Mas não tem comparecido com a mesma severidade face a acintosos abusos em matéria de conteúdos que exploram o filão da “baixaria”, possivelmente por temer a intimidação dos que estão sempre prontos para “denunciar” a volta da censura. À medida que se difunda com mais eficácia uma consciência de responsabilidade social — do produtor e do exibidor —, tais protestos não farão sentido, a não ser, diante de uma arbitrariedade das autoridades públicas. Uma outra vertente seria a exigência de uma contrapartida em termos de serviços públicos — nos campos da informação, da educação e da diversão — a serem prestados pelos concessionários de canais de rádio e televisão e de diversões públicas, em geral.

Assim, é perfeitamente plausível entender-se que as concessões públicas devam desenvolver mecanismos de *accountability*, respeitando a Constituição Federal, quando determina que elas terão, prioritariamente, finalidades educativas e culturais. Não é demais lembrar o que dispõe o texto constitucional em seu Artigo 221, de que a produção e a programação das emissoras de rádio e TV atenderão aos “princípios e preferência a finalidades educativas, artísticas, culturais e informativas” com respeito aos valores éticos e sociais da pessoa e da família”.

## 8. Bibliografia

ABEL, Elie. Hutchins Revisitado: Trinta e cinco anos da teoria da responsabilidade social. In\_ SCHMUHL, Robert. **As responsabilidades do Jornalismo**. Rio de Janeiro: Nórdica, 1987.

AZNAR, Hugo e VILLANUEVA, Ernesto. (org.s). **Deontología y autorregulación informativa**. México: Fundación Manuel Buendía, 2000.

BAGDIKIAN, Ben. **O monopólio da mídia**. São Paulo: Scritta, 1995.

BASTOS, Laura. **A criança diante da TV**. Petrópolis (RJ), Vozes, 1988.

BELLUZZO, L. Mídia e Democracia. In\_ **Revista Carta Capital**. São Paulo: 5 out. 2005, p. 23.

BERTRAND, Claude-Jean. **O Arsenal da Democracia**. Bauru: EDUSC, 2002.

GOODWIN, Eugene. **Procura-se Ética no Jornalismo**. Rio de Janeiro: Nórdica, 1993.

HABERMAS, Jürgen. **Mudança Estrutural da Esfera Pública**. Rio: Tempo Brasileiro, 1989.

HULTENG, John. **Os desafios da comunicação, problemas éticos**. Florianópolis: EdUFSC, 1990.

LIMA, Venâncio. **Mídia: Teoria e Política**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2001.

MELLO, Sérgio Vieira de. **A responsabilidade social da mídia**. Disponível em: <<http://observatorio.ultimosegundo.ig.com.br/artigos/iq260820033.htm>>.

MIGUEL, Felipe. Os meios de comunicação e a prática política. **Revista Lua Nova**. São Paulo: Cenpec, 2002. n.º 55: p. 6.

MILTON, John. **Areopagítica**. Rio de Janeiro: Top Books, 1999.

O'DONNELL, Guilherme. Accountability Horizontal e novas poliarquias **Revista Lua Nova**. São Paulo: Cenpec, 1998, n.º 44: p.27-52.

OLIVEIRA, V. **A mídia em pauta: accountability midiático na TV Comunitária de Belo Horizonte**. Belo Horizonte: UFMG, Anais do 8.º Encontro de Extensão da UFMG, 3 a 8 de outubro de 2005.

RIBEIRO, Lavina. **Contribuições ao Estudo Institucional da Comunicação**. Teresina: Ed. UFPI, 1996.

SANTOS, Boaventura Souza. **Pela mão de Alice: O Social e o Político**. na Pós-Modernidade. São Paulo: Cortez, 1996.

SANTOS, Rogério. **Os novos media e o espaço público**. Lisboa: Gradiva Publicações, 1998.

SCHMUHL, Robert (org). **As responsabilidades do jornalismo**. Rio: Editorial Nórdica, 1984.

VIVARTA, Veet (org.). **Remoto controle: linguagem, conteúdo e participação nos programas de televisão para adolescentes**. São Paulo. Cortez, Série Mobilização Social, Nº 7, 2004.

WANDERLLI, Raquel. **Pesquisa mostra cartelização da mídia brasileira**. Universidade do Sul de Santa Catarina, mimeo, 2002.

# Monitoramento da mídia: mecanismos de participação cidadã

*Laurindo Lalo Leal Filho\**

## 1. O espaço vazio

Numa segunda-feira à noite, no final da década de 1990, 12 pessoas - jornalistas, psicólogos, advogados, educadores - recebiam a informação de uma telespectadora sobre o que havia ocorrido no programa do Ratinho veiculado dias antes. Era uma reunião regular da organização não-governamental Tver (ONG Tver), criada para acompanhar a programação da TV brasileira, vítima de mais um surto de rebaixamento ético e que parecia ter chegado ao fundo do poço.

Mas a informação que chegava mostrava que o poço era mais fundo. A denúncia, depois confirmada com a obtenção da fita do programa, relatava o sofrimento imposto pelo apresentador a duas meninas de dez anos. Elas haviam supostamente sido trocadas na maternidade ao nascer. Durante cerca de 40 minutos permaneceram no auditório, puxadas de um lado para o outro, esperando o resultado do exame de DNA, pago pela emissora e decisivo para saber se voltariam ou não para casa com os pais que as haviam trazido. Todo tempo aos prantos. Nem o apresentador conseguiu terminar o programa, tal o grau de tensão existente. Passou a tarefa para um auxiliar.

A telespectadora, indignada, recorreu a ONG Tver que representou ao Ministério Público (MP) reclamando da nítida violação do Estatuto da Criança e do Adolescente, ocorrida no programa. As crianças haviam sido colocadas publicamente numa situação vexatória. A representação foi acatada e o MP tutelou o processo que, julgado em última instância, condenou os responsáveis.

Nesse momento uma ONG, sem maiores poderes legais, realizou o trabalho que, em outros países, é executado por instituições públicas, criadas para esse tipo de missão. Na verdade a ONG Tver acabou ocupando, num

---

\* Professor da Escola de Comunicações e Artes da Universidade de São Paulo- ECA-USP.

determinado momento, o vazio institucional existente em nosso país, onde nunca se tratou seriamente a necessidade de regular os serviços públicos de radiodifusão. Até hoje, propostas nesse sentido, ainda são taxadas de autoritárias e comparadas com formas de censura por aqueles que são beneficiários da atual situação.

Ao se discutir as formas democráticas de classificação de programas televisivos por faixas etárias, salta aos olhos a necessidade de incluir nesse debate a urgência da criação de órgãos reguladores, constituídos de forma democrática e capazes de operar com a mais absoluta transparência. Serão eles os mediadores entre a sociedade e os concessionários desse tipo de serviço público, poderoso instrumento na formação de crianças e adolescentes, especialmente no Brasil.

## 2. As especificidades da radiodifusão

Para contextualizar de forma mais precisa o momento em que vivemos é necessário lembrar que as ondas de televisão trafegam pelo espaço eletromagnético, um bem público, escasso e finito e suas mensagens chegam diretamente aos domicílios, dentro de um reduzido leque de alternativas oferecidas aos telespectadores dos canais abertos, a maioria absoluta da população brasileira.

Mesmo se adotada, com a implantação da TV Digital, a multiprogramação que elevaria consideravelmente o número de canais, ainda assim o espectro continuaria finito. Daí a necessidade de ser regulado pela sociedade, com o objetivo de evitar privilégios.

É diferente dos jornais e revistas, veículos que se utilizam de canais privados para circular e são lidos a partir da vontade individual e espontânea dos cidadãos. A televisão não, além de trafegar por canais públicos, não entra em nossa casa sem que possamos realizar qualquer escolha prévia. Ao ligá-la não sabemos qual imagem que surgirá na tela, ou quais serão as cenas seguintes. Daí a necessidade da presença constante de sinais, claramente identificáveis, informando a faixa etária para qual o programa que está no ar é indicado.

Torna-se necessário sempre lembrar que as TVs operam como concessões públicas, outorgadas pelo Estado, em nome da sociedade. São concessões temporárias com 15 anos de duração, uma informação que é

sonegada ao público por aqueles que têm o dever de informar, ou seja, os próprios concessionários dos canais de televisão. Por isso, a maioria da população tende a acreditar que empresas como Globo, SBT ou Record são donas do espaço e não empresas ocupantes eventuais. Como as empresas de ônibus que trafegam pelas vias públicas.

Algo tão claro é obscurecido no Brasil. Uma das razões está no fato do rádio e, depois com mais ênfase, a televisão terem surgido de maneira geral como decorrência de empreendimentos jornalísticos já estabelecidos. Basta citar os dois exemplos mais significativos: o império Grupo Associados, de Assis Chateaubriand, e as Organizações Globo, de Roberto Marinho. Tendo como base essa origem, as emissoras de rádio e televisão desses grupos empresariais passaram a escudar-se na liberdade de imprensa vigente para os jornais e revistas, com o intuito de evitar qualquer tipo de ação da sociedade sobre as programações dos meios eletrônicos. A simples outorga e renovação de concessões, que deveria se constituir num processo aberto e transparente é algo realizado longe dos olhos da sociedade. Como a maior parte dela apenas se informa pelo rádio e pela televisão, a obscuridade do processo torna-se quase absoluta.

Essa é a “caixa-preta” da televisão brasileira. A outorga das concessões cujos efeitos são sentidos por toda a sociedade é realizada de forma quase secreta. Em países de democracia mais consolidada que a nossa, o processo de escolha da empresa que vai operar um canal de televisão é realizado às claras, com ampla participação dos setores organizados da sociedade. Leva-se em conta para a outorga da concessão o pagamento de um aluguel pelo uso do espectro eletromagnético - calculado sobre o possível faturamento a ser auferido pela empresa ganhadora - e um projeto de programação que atenda as necessidades culturais, informativas e de entretenimento existentes na sociedade.

Às vezes, vence quem dá um lance mais baixo para o aluguel, mas apresenta uma proposta de programação mais adequada às necessidades do momento. E, a partir daí, a execução da proposta é acompanhada pelo órgão regulador que não exerce nenhum tipo de censura, mas tem poder de punir a emissora caso o contrato estabelecido deixe de ser cumprido.

No projeto já está definido, de forma clara, o tipo de programa a ser apresentado e no caso daqueles destinados a crianças e adolescentes, os horários em que serão transmitidos. Também são estabelecidas *a priori* as demais faixas horárias de programação. É claro que ajustes podem ser feitos

ao longo do período de concessão, mas serão mínimos, já que as regras gerais foram estabelecidas no início do processo. No entanto, a eventual quebra dessas regras é punida de acordo com sanções também previamente estabelecidas que vão da advertência à cassação da concessão, passando por multas e suspensões. Exemplo significativo foi a pesada multa aplicada ao *Channel 4* inglês por ter exibido uma insinuação de incesto num final de tarde.

### 3. A busca do equilíbrio

Se a necessidade da regulação do rádio e da TV em sociedades onde o acesso a diferentes fontes de informação é importante para o equilíbrio do jogo democrático, relativizando o poder dos meios eletrônicos, no Brasil torna-se algo imprescindível. A televisão está presente em 95% dos domicílios do país, enquanto menos de 10% da população lê jornais (em torno de seis milhões de exemplares diários) ou tem TV por assinatura (cerca de 3,6 milhões de assinantes), para não se falar das reduzidas possibilidades de acesso às revistas, aos livros, ao cinema ou ao teatro. Nesse quadro, o poder da televisão torna-se brutal e a regulação se impõe. Não para censurar, mas para equilibrar, ampliando a oferta de informações, num sistema capaz de oferecer ao cidadão um leque de alternativas suficiente para quebrar o monopólio do pensamento único.

Organismos públicos são fundamentais para exercer esse papel. Recentemente, o Reino Unido substituiu seus antigos órgãos reguladores por um novo organismo, o *Office of Communications* (Ofcom), que tem entre suas tarefas a de servir como canal de voz entre a sociedade e as emissoras de rádio e televisão. A ele são dirigidas as demandas do público, que as ouve, analisa, discute com as empresas e dá seu veredicto. O mesmo ocorre na França onde o Conselho Superior do Audiovisual, constituído por nove membros indicados pelos poderes executivo e legislativo, controlam desde a outorga das concessões até a qualidade dos programas, exigindo dos concessionários pluralismo e equilíbrio, ausência de qualquer tipo de discriminação, direito de resposta, além de estabelecer os parâmetros para veiculação de publicidade. Na Alemanha, um sistema descentralizado regionalmente, faz trabalho semelhante outorgando concessões apenas para operadores que garantam a pluralidade interna em seus veículos, dada pela diversidade de opiniões transmitidas (NOAM, 1991, p. 84-100). E aqui, ao nosso lado, no Chile, funciona com igual competência o Conselho Nacional de Televisão.

Além de se submeter a esse controle e pelo fato de se constituir num serviço público, a televisão tem obrigação de oferecer programações diversificadas e complementares. Um antiexemplo clássico é dado por um jogo de *rugby* transmitido simultaneamente por oito emissoras de televisão de uma mesma região dos Estados Unidos (SENDALL, 1982). No Brasil, ocorre a mesma coisa. Quando uma emissora comercial encontra uma fórmula de sucesso, com grande audiência, logo é copiada pelas concorrentes, tirando do telespectador qualquer tipo de escolha. Basta ver o que ocorre em determinados horários na televisão comercial brasileira, onde formas praticamente iguais se repetem em todos os canais. Se no entretenimento essa prática leva a rotina e a monotonia das “escolhas iguais”, no jornalismo cria situações de unanimidade, perigosas para a vida democrática. Além de exacerbar o clima de intranquilidade, como fazem os telejornais policiaiscos.

#### 4. O jogo do mercado

O argumento de que as programações são determinadas pela audiência é falacioso. Ao buscar índices cada vez mais elevados de audiência as emissoras estão apenas oferecendo produtos para serem consumidos no mercado. Ao mercado, por definição, só se oferece o que é vendável. E quem disse que só o que é vendável tem qualidade? Existem inúmeros produtos culturais valiosos que não são oferecidos aos telespectadores por não encontrarem espaço no mercado. E mais,

Pode-se e deve-se lutar contra o índice de audiência em nome da democracia. Isso parece muito paradoxal porque as pessoas que defendem o reino do índice de audiência pretendem que não há nada mais democrático. [...] O índice de audiência é a sanção do mercado, da economia, isto é, de uma legalidade externa e puramente comercial. [...] A televisão regida pelo índice de audiência contribui para exercer sobre o consumidor supostamente livre e esclarecido as pressões do mercado, que não tem nada da expressão democrática de uma opinião coletiva esclarecida, racional, de uma razão pública, como querem fazer os demagogos cínicos. (BOURDIEU, 1997, p. 96).

Se essa preocupação já está presente na Europa, apesar de todos os mecanismos de controle antes mencionados, no Brasil a falta de um debate mais rigoroso dessas questões leva a demagogia, mencionada por Bourdieu (1997), a limites perigosos. Diretores e apresentadores de televisão, comprometidos com o modelo comercial descontrolado, chegam a considerar o meio absolutamente neutro. Para eles a TV seria apenas um eletrodoméstico e seu papel cultural comparável a uma janela. Dessa forma, o problema estaria na paisagem e não na janela. Como se a televisão não escolhesse

entre milhares de paisagens aqueles que, segundo os seus critérios, servem para dar mais audiência. Ou pior, não forjasse situações que nem na paisagem estão. São cenas falsas, vendidas como verdadeiras, apenas para atrair espectadores incautos. Ao que se acrescentam a dramatização exagerada de situações reais, visando captar a atenção do telespectador pelo medo. Aqui vale lembrar o primeiro diretor geral da BBC, John Reith, dizendo já na década de 20 do século passado, que “uma coisa é uma audiência inteligente sendo insultada. Outra coisa é uma audiência que não sabe que está sendo insultada” (CASHMORE, 1994, p. 25).

A resposta a essa situação só pode ser dada através de controles externos ao veículo, como mostrado nos exemplos da Europa e do Chile. A auto-regulamentação apresentada pelos concessionários no Brasil já se mostrou inaplicável. A poderosa Associação Brasileira das Emissoras de Rádio e Televisão (Abert) possui um código de auto-regulamentação de bom nível só que suas associadas nunca o praticaram. Governos, em diferentes oportunidades, tentaram extrair das empresas novos princípios auto-regulatórios, sempre sem êxito.

## 5. Participação social

O controle externo, para ser ao mesmo tempo democrático e eficiente, deve ter forte participação social e acompanhar todo o processo de concessão de canais. Cabe a sociedade e ao Estado constituir órgãos reguladores representativos dos pensamentos plurais existentes num determinado momento histórico. A constituição desses conselhos não precisa e nem deve ser feita a partir de representações corporativas e sim por cidadãos reconhecidamente comprometidos com o bem público, sem qualquer tipo de interesse político e econômico em relação à televisão. Instâncias plurais, como os parlamentos, seriam os melhores locais para o debate e a oficialização de nomes, cuja indicação poderia vir de diferentes setores sociais.

Ao órgão regulador caberia a abertura das licitações para a concessão de canais de rádio e TV, o julgamento das propostas levando em conta preferencialmente o projeto de programação apresentado, o acompanhamento da programação levada ao ar e a publicação periódica de avaliações da qualidade oferecida. Dessa forma nenhum julgamento seria feito a priori. Aos detentores das concessões seria dada liberdade total de colocar nas telas o que desejassem, cujo limite seria a responsabilização

caso infringissem o disposto no contrato de concessão, na lei e nos valores sociais em vigência naquele momento determinado.

Dessa forma, os integrantes do órgão regulador operariam baseados na norma escrita e no consenso social. Seriam respaldados por uma constante auscultação da sociedade. O que seria feito através de pesquisas capazes de revelar o ânimo dos diferentes grupos sociais diante do que lhes pode oferecer esse serviço público de entretenimento, informação e educação. O êxito de um sistema como esse está condicionado a dois fatores: poder de sanção e transparência. Sem formas de punição não há como exigir qualidade e respeito às normas e valores. Caberia ao órgão regulador o papel de advertir, multar, suspender e até de cassar concessões de empresas refratárias ao cumprimento do que ficou estabelecido ao receber a autorização para operar um canal de TV. Mas esse processo só seria eficiente e democrático se baseado na mais ampla transparência, com o debate da qualidade da programação televisiva sendo constante e ocupando espaços na própria televisão, nos veículos de comunicação impressos, na internet e daí repercutindo de forma ampla em toda a sociedade.

## **6. A necessidade de uma nova lei**

A criação do órgão regulador no Brasil deve ser acompanhada da promulgação de uma nova Lei de Comunicação Eletrônica de Massa capaz de ocupar o vazio legal existente hoje. A lei em vigor é de 1962, assinada pelo presidente João Goulart, sob forte pressão dos empresários do setor. Para se ter uma idéia dessa pressão, o projeto inicial sofreu 40 vetos do Executivo, derrubados posteriormente no plenário do Congresso. Ficou a lei que os concessionários queriam, com algumas modificações introduzidas pela ditadura, em 1967, através de um decreto-lei.

Se o Código Brasileiro de Radiodifusão (nome dado à lei) já regulava pouco naquela época, hoje é letra morta. Basta pensar que naquele momento a televisão ainda era em preto-e-branco e o vídeo tape uma grande novidade, para falarmos da tecnologia. Do ponto de vista cultural, vivíamos num País ainda fortemente agrário, com quase metade da população ainda morando no campo. Não havia surgido a minissaia e nem a pílula anticoncepcional. Mas a lei continua a mesma quando estamos às portas da chegada da TV Digital ao País, numa sociedade em que hábitos, costumes e valores passaram por grandes transformações. Quem tem uma lei que não dá conta de nada

disso, não tem lei alguma. A TV no Brasil opera num vácuo legal, deixando que apenas os interesses políticos e comerciais dos beneficiados com concessões de canais determinem o que deve ou não ir ao ar.

Dá a necessidade urgente de uma nova legislação, moderna e democrática, capaz de incluir nas decisões sobre o papel social, político e cultural da televisão todos aqueles que dela se utilizam como cidadãos e não apenas os que dela se beneficiam como comerciantes.

## 7. Bibliografia

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

CASHMORE, Elis. ...**And there was television**. Londres: Routledge, 1994.

LEAL FILHO, Laurindo Lalo. **A melhor TV do mundo**. São Paulo: Summus Editorial, 1997.

NOAM, Eli. **Television in Europe**. Oxford/New York: Oxford University Press, 1991.

POPPER, Karl e CONDRY, John. **Televisão um perigo para a democracia**. Lisboa: Gradiva, 1994.

SENDALL, Bernard. **Independent Television in Britain: Origin and Foundation, 1946-62**. Londres: Macmilan, 1982.

# Direitos de Resposta: a sociedade civil ocupa a TV!

*Bia Barbosa\*, Diogo Moysés\*\* e Rodrigo Savazoni\*\*\**

*“Na disputa por pontos de Ibope instituiu-se neste Estado de Direito o valeduto entre as emissoras comerciais. Vale expor crianças deformadas, exibir mulheres sendo espancadas, pregar linchamentos de suspeito, ridicularizar pobres, gays, idosos e deficientes físicos. Só mesmo a Constituição brasileira nada vale, já que é diariamente vilipendiada em comunicações como as feitas por João Klêber”. (Promotor Sérgio Suizama. Ação Civil Pública movida contra o apresentador João Klêber e Rede TV!)*

## 1. Introdução

Qualquer cidadão consciente sabe que a televisão comercial brasileira superou todos os limites. Ela é moral e eticamente indefensável. Os proprietários dessas emissoras são concessionários de um serviço público, mas não agem com base nessa premissa. Vestem a máscara da responsabilidade social, mas o que os move é a ganância, sustentada na busca do lucro, e a consciência da impunidade, gestada no poder de determinar quem pode ou não ser ouvido pela sociedade. O resultado dessa distorção da democracia brasileira é o abuso da liberdade de expressão, que se materializa na violação dos direitos humanos, no desrespeito às minorias, na exploração do mundo-cão. Para usar um termo que se tornou bastante popular nos últimos anos, a tônica dessa desafinada sinfonia é a baixaria.

---

\* Jornalista, pós-graduanda em Direitos Humanos pela Faculdade de Direito do Largo São Francisco e uma das editoras da Agência Carta Maior, tendo se especializado na cobertura dos eventos do Fórum Social Mundial em vários países. Integrante do *Intervozes – Coletivo Brasil de Comunicação Social*, foi membro do Conselho Editorial do programa *Direitos de Resposta*.

\*\* Radialista, pós-graduado em Direitos Humanos pela Faculdade de Direito da USP. Atualmente é coordenador do projeto Centro de Referência do Direito à Comunicação pelo *Intervozes - Coletivo Brasil de Comunicação Social*, do qual é membro. Integrou o Conselho Editorial do programa *Direitos de Resposta*.

\*\*\* Jornalista. Atualmente é Redator-Chefe da *Agência Brasil* (Radiobrás). Integrante do *Intervozes – Coletivo Brasil de Comunicação Social*, fez parte do Conselho Editorial do programa *Direitos de Resposta*.

O lado positivo da história é que o País já acordou para o problema e vem se organizando. A campanha pela *Ética na TV - Quem Financia a Baixaria é Contra a Cidadania* -, promovida pela Comissão de Direitos Humanos e Minorias da Câmara dos Deputados com participação de inúmeras entidades da sociedade civil organizada é uma face dessa luta. A ocupação da Rede TV!, resultado da Ação Civil Pública (ACP) movida pela Procuradoria Regional dos Direitos do Cidadão no Estado de São Paulo junto a seis entidades da sociedade civil organizada<sup>1</sup>, entre elas o *Intervozes - Coletivo Brasil de Comunicação Social* - é, sem dúvida, outra prova progressiva de que nós podemos pôr um ponto final nesses abusos.

Entre os dias 12 de dezembro de 2005 e 20 de janeiro de 2006, a Rede TV! foi obrigada a levar ao ar 30 programas educativos, de promoção dos direitos humanos, em substituição ao programa *Tarde Quente*, apresentado pelo "rei da baixaria", João Kléber<sup>2</sup>. A exibição do programa *Direitos de Resposta* - esse foi o nome que recebeu o programa produzido pelas seis entidades da sociedade civil com apoio do Ministério Público Federal - foi definida em um acordo judicial firmado depois que o sinal da emissora foi cortado e seus transmissores lacrados pela Polícia Federal - como só acontece diariamente com radiodifusores comunitários que não conseguem driblar a tecnoburocracia e obter uma concessão do Ministério das Comunicações. Isso ocorreu no dia 15 de novembro, em que comemoramos a Proclamação da República. Depois desse episódio, a Rede TV! percebeu que a impunidade não saíria vitoriosa.

Antes, os advogados da emissora haviam feito vistas grossas à liminar concedida pela juíza federal Rosana Ferri Vidor - em 4 de novembro de 2005 - recusaram-se inclusive a receber o oficial de Justiça que foi levar a documentação à emissora -, que estabelecia a suspensão do programa e a sua substituição por um outro, com conteúdo de promoção dos direitos humanos. A liminar foi concedida com base na Ação Civil Pública movida pelo MPF e pelas entidades, na qual foi pedida a suspensão do programa *Tarde Quente* e de suas humilhantes "pegadinhas", em particular contra homossexuais. Entre outras medidas, a ação também exigia a exibição dos programas a título de contrapropaganda, financiados pela emissora; uma multa a ser destinada ao Fundo de Defesa dos Direitos Difusos; e a cassação da concessão da emissora, em face dos abusos cometidos de forma reincidente.

O acordo judicial manteve as ordens concedidas na liminar. Para ter seu sinal de volta, a Rede TV! aceitou pagar R\$ 200 mil para o financiamento dos programas e garantir sua exibição no horário em que antes ia ao ar o

*Tarde Quente*. Também teve que pagar pagar R\$ 400 mil para o Fundo de Defesa dos Direitos Difusos, além de se comprometer em readaptar sua grade de programação de acordo com a classificação feita pelo Departamento de Justiça, Classificação, Títulos e Qualificação, do Ministério da Justiça, o que não ocorria antes. Sem dúvida, conforme analisou, um dos mais respeitados teóricos da comunicação brasileira Venício de Lima, o programa *Direitos de Resposta*, como expressão de todo esse movimento, foi um fato inédito na história da TV brasileira<sup>3</sup>.

Uma ação com esse peso simbólico e desse tamanho gera conseqüências incontornáveis. A opção feita pela Rede TV! de romper o contrato do apresentador João Kléber e tirar do ar, além do programa *Tarde Quente*, também o famigerado *Eu Vi na TV*, conhecido pelo quadro Teste de Fidelidade<sup>4</sup>, foi uma dessas conseqüências indiretas sobre as quais não tivemos nenhuma gerência. Os fatos foram se desenrolando e os debates se amplificando, o que consideramos bastante positivo.

Dos debates provocados na sociedade - e foram muitos -, um dos mais importantes foi sobre a volta da censura na televisão. O próprio apresentador João Kléber recorreu ao fantasma da tesoura para tentar desqualificar a nossa ação. “Me (*sic*) sinto uma pessoa censurada na minha arte, naquilo que eu produzo, principalmente na minha liberdade de expressão artística”, disse em entrevista ao maior portal brasileiro na internet<sup>5</sup>. A esse tipo de argumento, o jornal *O Estado de S. Paulo*, cuja luta contra a censura durante o regime militar marcou a história do Brasil, afirmou, em editorial:

Convém colocar as coisas no foco correto. Ao atuar energicamente, a Justiça nada mais fez do que honrar a Constituição Federal que, no capítulo sobre Comunicação Social, trata com a maior clareza dos princípios que devem nortear o conteúdo do rádio e da TV. O Artigo 221 reza que a programação deve, entre outros, dar ‘preferência a finalidades educativas, artísticas, culturais e informativas’ e respeitar ‘os valores éticos e sociais da pessoa e da família’. (O ESTADO de S. Paulo).

Quanto à acusação de que a liberdade de expressão estaria sendo violada, a própria liminar, encaminhada à Justiça pelo Ministério Público Federal e pelas entidades, pontua e esclarece. Não se pode falar

em interferência na liberdade de expressão da emissora ou dos produtores do referido programa (*Tarde Quente*), vez que as liberdades individuais devem ser exercidas por cada um de modo a não interferir na esfera de liberdade do outro. São como linhas paralelas, que devem seguir sem se atingirem. A partir do momento que uma fere a outra, ou seja, que um indivíduo usa de sua liberdade de modo que interfira na esfera de direitos dos outros, havendo provocação, o Estado Juiz deve intervir. (MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL).

## 2. Os programas

Durante os 30 dias em que foi ao ar, o *Direitos de Resposta* foi financiado pela Rede TV!. Se levarmos em conta a realidade da televisão - uma mídia extremamente cara - o valor acordado judicialmente foi pouco, mas suficiente para que uma contrapropaganda de qualidade chegasse aos telespectadores. Alguns estranharam o fato de os programas terem sido financiados pela emissora punida. Mas não deve haver dúvida. A Rede TV! e João Kléber ganharam dinheiro violando os direitos humanos. Ou seja, obtiveram recursos ilegais a partir de uma prática que a Justiça julgou criminosa. O que a liminar concedida pela Justiça levou a se concretizar via acordo com a emissora foi simplesmente que parte desse dinheiro obtido ilegalmente fosse devolvido à sociedade por meio do financiamento da contrapropaganda. A multa para o Fundo de Direitos Difusos foi baseada nessa mesma lógica.

Os R\$ 200 mil recebidos foram investidos no aluguel de equipamentos, produção, montagem e edição do programa. A administração dos recursos ficou a cargo de um comitê formado pelo Ministério Público Federal e pelas organizações signatárias da Ação. Foi também formado um Conselho Editorial, responsável por definir as pautas do programa e orientar a sua devida execução. Optamos por um programa de debates em estúdio, com quadros fixos, e recheado com a inserção de produções independentes obtidas a partir de um chamamento feito à sociedade civil organizada de todo o País. No horário que seria reservado à propaganda comercial, exibimos campanhas de divulgação e de utilidade pública, em sua maioria vídeos produzidos e encaminhados por organizações não-governamentais.

A apresentação ficou a cargo da atriz e cantora Anelis Assumpção, cedida pela TV Cultura. Para o quadro Tele-Visão, com comentários sobre a TV e sobre os temas em debate, foram chamados o Procurador Regional dos Direitos do Cidadão de São Paulo, Sérgio Suiama, a jornalista e vereadora de São Paulo Soninha Francine, e o crítico de televisão Eugênio Bucci. A realização do *Direitos de Resposta* foi da produtora Gaia, com direção de Sérgio Gambier e Giu Zanelato.

Os programas foram ao ar de segunda à sexta-feira, das 16h às 17h. A produção do total de 30 horas de programa, sem tempo prévio de elaboração, é algo que dificilmente observamos nas televisões brasileiras, sejam elas públicas ou privadas. Quem produz nesse ritmo frenético - campanhas eleitorais, por exemplo - tem um planejamento prévio detalhado. Entre as negociações com a emissora, após a decisão judicial, e o início das

transmissões, tivemos alguns poucos dias para que os programas fossem ao ar. Até 48 horas antes da exibição, por exemplo, não sabíamos ao certo o que conseguiríamos veicular. Tensão, adrenalina, taquicardia. O resultado dessa insanidade, no entanto, parece ter agrado aos telespectadores antes acostumados com o programa de João Kléber.

Colocamos no ar, durante 30 dias, um amplo debate sobre os mais variados direitos humanos: educação, saúde, moradia, comunicação, diversidade sexual, igualdade racial, igualdade de gênero, terra, liberdade religiosa, direito das crianças e dos adolescentes, segurança pública, humor, esporte, acesso à Justiça, participação popular, exclusão social, imigrantes e refugiados, trabalho, meio ambiente, questão indígena, direitos sexuais e reprodutivos, diversidade cultural. Todos os temas foram abordados sob a ótica de quem luta para efetivá-los no País: movimentos sociais, movimentos civis, organizações não-governamentais, entidades de classe etc.

A crítica de televisão e antropóloga Esther Hamburger, escreveu no *Jornal Folha de S. Paulo* (FSP, 14/12/2005):

A idéia de direitos humanos surgiu no século 18; uma idéia inovadora baseada em uma abstração: a de que somos todos iguais. 'Eu' 'sou' 'diferente' era o bordão pronunciado por partes, sucessivamente, por pessoas anônimas, em um clipe transmitido durante um dos intervalos da primeira edição de *Direitos de Resposta*. Como um grito de guerra, a frase sintetiza o espírito da coisa. (HAMBURGER, Folha de São Paulo).

Pois foi justamente esse direito de ser diferente, e de expressar opiniões divergentes, que marcou a escolha dos convidados do programa. Não fosse assim, qual seria a possibilidade de conhecermos a voz lúcida da atriz e poeta Maitê Schneider, que participou de um dos três debates promovidos sobre diversidade sexual? Maitê é presidente da União Brasileira de Transexuais e secretária geral da Associação Paranaense da Parada de Diversidade.

A essa lista somam-se muitos outros "diferentes"<sup>6</sup>: os escritores João Silvério Trevisan, Daniel Mundukuru e Ferréz; o religioso Pai Francelino de Shapapan, diretor do Instituto Nacional da Tradição da Cultura Afro-Brasileira; a professora da Universidade de São Paulo Lisete Arelaro; a militante por moradia Maria das Graças de Jesus Xavier Vieira; o rapper MC Kall; o jornalista Sergio Gomes, fundador da Oboré; o ator Sérgio Mamberti; a fisioterapeuta Irina Bacci. A fila vai longe, revelando em sua curvatura a diversidade da sociedade brasileira. Diversidade tão camuflada na maioria dos programas transmitidos atualmente pela TV aberta no Brasil.

### 3. A sociedade se apropria

A face menos visível do *Direitos de Resposta*, no entanto mais importante politicamente, foi a generosidade na construção do processo de ocupação da Rede TV!. Pela primeira vez nas quase seis décadas de existência da televisão brasileira, todos os setores que se sentem notoriamente discriminados pela grande mídia foram chamados a ocupar de alguma forma aquele espaço conquistado na TV aberta. Isso fez com que o programa tenha sido construído não só pelas mãos e mentes das entidades e da produtora diretamente envolvidas, mas também por organizações, movimentos sociais, produtores independentes, TVs públicas, comunitárias e universitárias que produzem cotidianamente materiais em vídeo relacionado à temática dos direitos humanos. Cabíamos todos no *Direitos de Resposta*.

Tão logo foi fechado o acordo para exibição do programa, um chamado por produções foi lançado à sociedade brasileira:

A ocupação desse horário na TV é uma vitória de todos os defensores dos direitos humanos, e queremos fazer valer esta conquista. Esta carta é um convite para que a sua entidade participe desta ocupação conosco, para mostrarmos ao telespectador brasileiro que é possível fazer programas de TV de qualidade, sem baixaria, e que reflitam a diversidade e a pluralidade do Brasil. Se você ou sua organização tem documentários, entrevistas, debates ou qualquer outra produção para TV que aborde a temática dos direitos humanos, entre em contato conosco. Vamos construir o *Direitos de Resposta* a partir de programas audiovisuais já produzidos pela sociedade. (PRODUÇÃO do *Direito de Resposta*. Trecho da carta de convocação divulgada na internet).

O comunicado foi reproduzido em dezenas de informativos e boletins de movimentos sociais e organizações não-governamentais, graças às diversas redes sociais que compraram o desafio de construir suas barracas de lona preta no latifúndio da Rede TV!. A própria repercussão na grande mídia contribuiu indiretamente para a mobilização em torno dessas produções. O resultado foi uma resposta bastante positiva de universidades, movimentos sociais, ONGs, produtores independentes e grupos de comunicação comunitária.

Ao todo, recebemos cerca de 400 produções de mais de 150 fontes diferentes. Nenhum desses vídeos recebeu qualquer tipo de remuneração para ser exibido e as organizações tiveram, inclusive, que arcar com o custo do envio das produções para São Paulo, onde funcionava a coordenação do processo.

O material recebido foi selecionado pelo comitê formado pelo Ministério Público Federal (MPF) e pelas entidades. Para garantir um processo democrático, foram desenvolvidos alguns critérios. O principal deles: o

conteúdo dos vídeos deveria obrigatoriamente promover os direitos humanos. A qualidade técnica das produções também foi considerada, mas na grande maioria das vezes não foi impeditivo para que um vídeo que apresentasse um bom conteúdo ficasse de fora. Ao todo, foram utilizados trechos de cerca de 170 produções, que não foram veiculadas em sua integralidade porque o objetivo era garantir que a maioria dos materiais recebidos fosse ao ar. Isso contribuiu para uma ocupação plural do espaço e fez com que, a cada programa, o telespectador entrasse em contato com diversas linguagens e visões que lhe permitiram compreender melhor o conceito de direito humano que estava sendo tratado naquele determinado dia. Recebemos produções vindas dos mais diferentes cantos do Brasil, do interior do Ceará ao sul do Rio Grande do Sul. E, apesar de termos estipulado um prazo para o recebimento das produções, continuamos a receber vídeos até a última semana de exibição dos programas. Tamanha diversidade, com certeza, fez chegar ao público uma TV diferente. Algumas das produções exibidas provavelmente jamais teriam acesso a uma rede de televisão em cadeia nacional. É o exemplo da ficção *Pra que time ele joga*, produzida pelo Fórum ONGs HSH e pela Coordenação Estadual de DST/AIDS de São Paulo, que conta a história de um jogador de futebol homossexual. Trechos do filme foram exibidos em um dos três programas sobre diversidade sexual. Outro destaque da nossa programação foi, sem dúvida, o forte e contundente vídeo produzido pelo Centro de Mídia Independente (CMI), que documenta a história da luta por moradia em São Paulo.

Nicolau Bruno, membro do setor de cultura e formação política do Movimento dos Trabalhadores Sem Teto (MTST), escreveu numa mensagem em que divulgava a estréia do documentário do CMI, dentro do *Direitos de Resposta* que:

Trata-se de uma grande vitória dos companheiros na luta contra a discriminação sexual, contra a banalização dos direitos e contra a naturalização da violência. Esses canais que utilizam concessões públicas e fomentam a nossas custas a alienação e introjeção de valores do consumo, do imediatismo, do individualismo e do preconceito. Pedimos a todos que divulguem, pois é um momento importante da história da televisão brasileira em que, graças a um processo de intervenção da Justiça, um movimento popular e as lentes de ativistas puderam ocupar o espaço dos veículos de cultura de massa com sua palavra e seus espelhos. Essa atividade de convergência e auto-organização é apenas o princípio de grandes experiências para o cinema militante brasileiro e latino-americano. (BRUNO, 2005).

Este “momento importante da história da televisão brasileira”, desenhado a partir de uma grande diversidade e pluralidade de temática, de

linguagens e de fontes, trouxe à tona algo que, cientificamente, nunca foi contabilizado no Brasil: a existência de uma demanda de veiculação de produções em rede aberta altamente reprimida no País.

Quando abordou a estréia do programa em sua coluna no jornal *O Estado de S. Paulo* A jornalista Leila Reis descreveu:

Existe uma demanda reprimida de criadores em busca de um canal de expressão. Assuntos de interesse do terceiro setor podem não encontrar receptividade na rede aberta, mas isso não impede que vídeos e filmes sejam produzidos para alimentar o circuito de atividades das entidades. São esses documentaristas, cineastas, videomakers - seja lá como se chamam - que se mexeram para batalhar uma oportunidade de aparecer na TV. Eles não podem ser acusados de artistas em busca do estrelato. Como criadores, buscam legitimamente atingir um público do tamanho que só a TV consegue arrebancar. (REIS, *O Estado de S. Paulo*, 11 dez. 2005).

Para a crítica de televisão, não fosse o interesse das produtoras independentes em contribuir, talvez não seria possível montar um acampamento tão grande e tão diverso no horário obtido judicialmente. Outra constatação feita pelo processo do *Direitos de Resposta* foi a comprovação de que a sociedade civil está preparada para produzir a TV de qualidade que reivindica. O dilema da chamada produção alternativa - São eles capazes de fazer o que pedem que seja feito? - foi muito bem respondido. Dilema esse que está presente nas discussões sobre o modelo de TV Digital a ser adotado no Brasil.

#### 4. O público no comando

Programas educativos são chatos, não dialogam com o público, não levam ao telespectador o que ele quer. Esse é um consenso falso do meio televisivo. O *Direitos de Resposta* se somou ao bolo de iniciativas - quase todas elas restritas às emissoras públicas e educativas - que já haviam provado a falsidade dessa premissa. Programas educativos podem ser dinâmicos e atrair o público, desde que as emissoras apostem na sua viabilidade e neles invistam, sem cobrar retorno imediato.

Quando a primeira edição do programa entrou no ar, com um debate sobre direitos humanos entre o advogado Oscar Vilhena Vieira e o escritor e rapper Ferréz, os dados medidos pelo Ibope diziam que, na Grande São Paulo, onde estão instalados os medidores do instituto de pesquisa, o programa superou um ponto de audiência. Ao término de um mês, esse número chegou a bater nos dois pontos. Essas informações são ainda mais relevantes levando-se em conta que foram fornecidas pela própria emissora punida, a Rede TV!.

Nada, nada, pode-se dizer que, quando saímos do ar, a audiência do *Direitos de Resposta* estava crescendo, que mais e mais gente estava se conectando ao programa à medida em que ficava sabendo de sua existência. Sem marketing, sem divulgação, a não ser aquela feita boca-a-boca e nas redes de luta social País afora.

Ter um público crescente é objetivo de todo e qualquer meio de comunicação. Quanto mais gente assiste, ouve ou lê, mais influente o programa ou veículo é. Ainda mais se esse sucesso é obtido sem que seja necessário fazer qualquer concessão. No entanto, é fato também que medidores de audiência não comprovam qualidade. E nós queríamos obter um retorno qualitativo dos nossos telespectadores. A dúvida era: Como fazer isso? Não teríamos tempo de correr atrás de um ouvidor ou de um ombudsman, muito menos dinheiro para financiar um 0800. Audiências públicas, pesquisas qualitativas, nada disso seria possível.

A saída foi encontrada na internet, espaço em que as liberdades de produzir e veicular conteúdos quase sempre são garantidas. Criamos um site para o programa, mais especificamente um blog<sup>7</sup>. Afinal, a certeza de que esse trabalho e suas conseqüências fariam sentido viria somente ao mirarmos tudo com os olhos políticos que nos guiavam naquele momento. Para nós, portanto, quanto mais gente opinando, melhor; mais facilmente se frutificariam as conseqüências da nossa ação. A página obteve, em pouco mais de um mês no ar, nove mil visitantes diferentes. Desses, cerca de 200 deixaram comentários, com dicas, críticas, elogios e sugestões ao programa. Não são números vultuosos. Ainda assim, são números que nos permitem analisar o impacto do *Direitos de Resposta* e sua recepção por parte dos telespectadores. A maioria das mensagens foi de agradecimento pela existência de algo novo no ar. Veremos em seguida algumas das reações à nossa iniciativa:

Parabenizo todos vocês que conseguiram mostrar através da Justiça que televisão é coisa séria e não é um instrumento de promoção de programas discriminatórios, chulos e indecentes, sem o menor respeito aos telespectadores. Também pela aula de cidadania mostrada nas edições do Direitos de Resposta ao qual fico penalizado pelo fato de sua extinção. Coloco-me a disposição para qualquer tipo de ajuda que venham necessitar. (RUI Santos, 3 de fev. 2006).

Gostei muito de todos os programas. Seria possível ele voltar ao ar de forma permanente? Não necessariamente nesse formato, mas tratando dos mesmos assuntos. Esse programa foi de utilidade social. A TV brasileira perdeu uma

das poucas formas de interação/informação/combate social que jamais ela teve. Vou criar uma comunidade no Orkut pedindo a sua volta. Deixarei lá um tópico com sugestões dos telespectadores. (ERIKA, 19 de fev 2006).

Ontem, durante minha folga, compartilhei os sentimentos de tristeza e alegria no mesmo momento: tristeza por não ter esse tipo de programa em outros canais da TV aberta e em outros horários (o horário da tarde coincide com meu trabalho); alegria por descobrir um bom programa de entrevistas num horário tradicionalmente medíocre da TV brasileira. Excelente programa. Entrevistados inteligentes, com claras explanações sobre um tema fundamental para o presente e futuro de todos nós. Como telespectador, fiquei gratificado. (EUDORO Pessoa, 11 de jan. 2006)

Em alguns momentos, o *Direitos de Resposta* também parece ter superado a passividade que marca a relação entre o público e a televisão. Em vários comentários, as pessoas se referiam ao “nosso” programa. Ou seja, pelo fato de ser resultado de uma ação direta da sociedade civil, de ser um corte que rompeu o marasmo imposto pelas emissoras comerciais de televisão, os telespectadores apropriaram-se do grito, engrandecendo-o e tornando-o ainda mais polifônico.

O que acho mais interessante nos debates é justamente o sentimento de indignação que toma conta de nós. E acho isso positivo, pois quando nos deparamos com questões como a do meio ambiente, por exemplo, e toda a sua destruição, nos indignamos e reagimos, sempre buscando o melhor. Acho que a sociedade brasileira precisa se indignar, buscar mudança, quando deixamos de lado o pessimismo, a crença do ‘tudo-está-consumado’, mudamos o mundo. E, de fato, devemos ser agentes de transformação! (ELAINE, 5 de jan. 2006)

Fiquei felicíssima ao ter a grata surpresa de ver, em 2005, finalmente, um programa de TV extremamente educativo. Sempre me perguntei por que a mídia vive repetindo que o Brasil precisa investir em educação mas esta mesma mídia, como um meio fantástico para o processo educativo em função de sua capacidade de alcance, nunca se dispõe a levar ao ar debates sérios, que agucem o interesse para questões político-sociais de suma importância para nosso povo. A meu ver o programa *Direitos de Resposta* cumpre esse papel educador com êxito. Pois trata todas as questões com muita seriedade, prezando exemplarmente pelos princípios constitucionais como pluralismo, liberdade e igualdade (sim, pois dá voz a todos os segmentos, sem discriminar). Como professora de Filosofia, estive pensando em elaborar uma lista de programas de TV sérios para fazer uma ampla divulgação nas Escolas. Uma campanha contra a baixaria, a futilidade e o ‘embaço das mentes’. (FRANCILENE dos Passos, 24 de dez. 2005).

O horário no qual o *Direitos de Resposta* foi ao ar facilitou a sua aproximação com um público formado por crianças e adolescentes. Afinal de contas, são eles que, entre as quatro e as cinco da tarde, estão na frente da televisão. Alguns foram até o blog do programa para deixar um recado. O

---

recorte é interessante e vai da periferia de São Paulo à região serrana do Rio de Janeiro, passando pelo Espírito Santo e por Tocantins.

Esse foi mais um dos temas mais populares e mais importantes. Tenho 18 anos e ingressarei no curso de comunicação social esse ano na universidade. Este programa está sendo uma ótima aprendizagem para mim. Todas as posições e opiniões estão expandindo a minha curiosidade e minha vontade de que o país se torne mais acolhedor pra quem realmente precisa. É muito importante divulgar que os jovens têm um poder incrível de revolução, mas se faz necessário com que nos preparem desde a pré-escola para termos opiniões. Grande abraço de uma telespectadora fiel. (SOLANGE Silva 13 de jan. 2006. São Miguel Paulista , São Paulo).

Bom, tenho 15 anos e assisto ao programa Direitos de Resposta todos os dias. Acho que tem um conteúdo excelente, sabendo sempre como aborda os assuntos. Finalmente um jornalismo limpo na TV. Espero que continuem esse trabalho que está sendo bem feito. Obrigada por entrarem no lugar do João Kléber. Risos. (CLAUDIA\_Queijo\_11 de jan. 2006).

Caros amigos. Meu nome é Michael, tenho 17 anos, sou da cidade de Teresópolis (RJ). Certo dia estava trocando de canais para ver se eu encontrava uma coisa no mínimo interessante na TV, e encontrei o Direitos de Resposta. Na hora fiquei realmente em dúvida se era a Rede TV! que apresentava o programa, daí concluí que algo havia acontecido para um programa falar tão abertamente sobre os direitos civis num aspecto tão dinâmico e educativo. Considero uma revolução na TV. Essa entrevista que foi exibida hoje falando sobre um novo conceito de TV foi brilhante e as idéias propostas por Sérgio Gomes foram simplesmente geniais. Parabéns pela iniciativa de vocês, e espero que consigamos (por que não?) criar uma revolução cultural a partir desse que parece pequeno, mas é um grande passo para o cumprimento da cidadania e da abolição do preconceito.(MICHAEL Gonçalves, 30 de dez. 2005)

Sem dúvidas é programa para reunir toda família na sala. Adoro o programa, pois é, de fato, o tipo que sempre tive vontade de assistir. O programa está me ajudando muito na construção de uma visão mais respeitosa das minorias e das coisas que tenho um certo receio, por ignorância, de discutir. Como futuro sociólogo tenho nesse programa base primordial para perceber meus preconceitos mais claramente e lutar contra os mesmos. (REGINALDO Barbosa, 24 de dez. 2005).

Críticas também foram feitas e nós as deixamos na página, porque entendemos que a construção da democracia só se faz possível quando todos podem se expressar e defender seus pontos de vista. As mensagens também comprovam que um dos principais objetivos do programa foi atingido: mobilizamos pessoas e fizemos com que elas, após assistirem à televisão, se levantassem de suas poltronas e fossem agir - ainda que essa ação seja apenas enviar uma mensagem pessoal num blog institucional.

## 5. Comunicação é um direito humano

Ao refletirmos um pouco mais sobre o que efetivamente significou o *Direitos de Resposta*, chegamos à conclusão de que a ideia de controle social não deve ficar limitada à fiscalização das programações de TV, sejam elas públicas, privadas ou estatais, muito embora esse seja um papel preponderante da sociedade. O conceito deve ser estendido substancialmente, colocando-o como fundamento da garantia do direito humano à comunicação. Ou seja, como elemento que assegure a todas as pessoas e grupos sociais a condição de participantes do universo das mídias. Sendo assim, ao afirmar que a comunicação é um campo de interesse público, onde cidadãos exercem direitos fundamentais, é preciso reconhecer que o único ente legítimo para garantir aquilo que cabe a cada um de nós é justamente o conjunto da sociedade, diretamente e por meio de seus representantes.

Para que isso aconteça, e esse controle seja exercido pela sociedade em sua plenitude, é fundamental, por exemplo, a criação de espaços públicos de deliberação, compostos por ampla representação de segmentos políticos e sociais. Esses espaços teriam como função fiscalizar os detentores de concessões públicas e propor correções ou sanções quando necessário.

Mais urgente ainda é a regulamentação dos Artigos constitucionais do capítulo sobre Comunicação Social, como os que proíbem a concentração de propriedade dos meios. Essa regulamentação poderia impedir:

1. A propriedade cruzada, que consiste no controle por um grupo ou pessoa de meios de comunicação de diversas naturezas ou suportes em uma mesma região geográfica.
2. A concentração horizontal, ou seja, a oligopolização ou monopolização que se produz dentro de uma área ou setor.
3. A concentração vertical, ou seja, o domínio das diferentes etapas da cadeia de produção e distribuição por um único grupo.

Por outro lado, há que se pensar em medidas que, através de políticas públicas, garantam o acesso igualitário dos indivíduos e dos grupos sociais aos meios de comunicação, assim como zelem pela pluralidade ideológica e cultural no espaço público midiático. Dessa forma, deve-se incentivar o surgimento e a manutenção de veículos de caráter público, ou seja, sem fins lucrativos, em especial os de caráter comunitário. Tal incentivo consiste não só em favorecer sua regulamentação (como no caso das concessões de rádio

---

e TV), mas também em garantir sua sustentabilidade material e financeira, assim como o acesso ao conhecimento técnico. O Estado deve subvencionar todos que desejam se expressar - principalmente quando se trata de grupos significativos que carecem de meios financeiros - quaisquer que sejam as suas opiniões e embora suas idéias sejam críticas em relação aos titulares do poder. Muitos países adotam medidas nesse sentido, financiando veículos comunitários e de caráter não lucrativo, assim como obrigando corporações de comunicação a financiar veículos de comunicação de pequeno porte. É preciso reconhecer que a diversidade de opiniões não é necessariamente proporcional ao número de veículos e por isso deve se prestar especial atenção à pluralidade ideológica.

Deve-se também incentivar com afinco a produção de conteúdo regional, garantindo não só meios financeiros para a produção de informação e difusão cultural, mas também espaços de veiculação/publicação dessas produções, evitando o desequilíbrio entre a cidade e o campo ou entre diferentes regiões do país. Essas medidas, entre outros objetivos, podem impedir uma influência desproporcional de certas culturas sobre outras.

Em relação à presença cada vez mais constante da internet no cotidiano social, é preciso garantir o acesso direto ou indireto de todos os cidadãos e cidadãs às Tecnologias de Comunicação e Informação. A chamada “exclusão digital” e a desigualdade gerada pelos fatores econômicos são, hoje, graves violações do direito à comunicação.

A criação de fundos públicos para a promoção de um ambiente midiático plural e representativo, que assegure não só a diversidade ideológica, mas também zele pela cultural e regional nos meios de comunicação social, pode ser uma medida altamente eficaz na construção de uma sociedade mais igualitária.

Por fim, é preciso que o Estado, em todas as suas esferas, adote medidas que garantam à população um instrumental mínimo, em especial durante o período escolar, para que os indivíduos reajam de modo crítico diante da informação e possam, em função de exigências qualitativas e culturais, selecionar aquilo que querem “consumir”. Somente a capacitação crítica obtida por meio do fornecimento de um instrumental de análise dos meios e suas linguagens pode tornar o cidadão um sujeito ativo no processo comunicativo.

É a somatória de todos esses elementos que pode garantir que o interesse público seja respeitado, excluindo a possibilidade de que um dos

poderes - político ou econômico - prevaleça sobre o interesse da coletividade, violando os direitos de todos e todas à comunicação.

## 6. O futuro

Muito embora o cenário atual esteja distante daquele que defendemos, é preciso reconhecer que existem experiências bem-sucedidas de controle público da mídia no país. Os resultados efetivos, no entanto, ainda são poucos. Consideramos que há muito para avançar no sentido de obtermos ganhos concretos - entre eles o de o Estado assumir sua responsabilidade nesse processo. Enquanto isso, a aliança entre sociedade civil e Ministério Público Federal mostrou-se, sem dúvida, um bom caminho para evitar que abusos da liberdade de expressão continuem ocorrendo.

João Kléber vencido, outros programas passaram à mira da sociedade. A TV Gazeta, por exemplo, acaba de firmar com o MPF um Termo de Ajustamento de Conduta para o programa do apresentador Sérgio Mallandro, que vinha agredindo a dignidade humana para milhares de telespectadores. Já o “humorístico” *Zorra Total*, da Rede Globo, há anos vem usando as noites de sábado para ofender homossexuais, negros, mulheres e crianças sem que a emissora reconheça a sua falha. Nesse exato momento em que finalizamos a redação deste artigo, uma Ação Civil Pública, nos moldes da movida contra a Rede TV!, está sendo elaborada contra o programa pela Procuradoria Regional dos Direitos do Cidadão no Distrito Federal, também com envolvimento direto de organizações da sociedade civil.

Ações como essas devem continuar enquanto os concessionários de meios de comunicação não entenderem, de uma vez por todas, que violações aos direitos humanos não serão toleradas pela sociedade. Não importa o horário, não importa com que objetivo, a televisão não pode ser um instrumento de promoção da barbárie. O caso *Direitos de Resposta* abriu um importante precedente. Ele não é o fim de um processo. É apenas o princípio. Uma nova porta que se abre na luta por uma mídia mais democrática, que já conta com importantes instrumentos e que vem ganhando corpo diariamente.

## 7. Notas

<sup>1</sup> As entidades promotoras da Ação junto à Procuradoria Regional dos Direitos do Cidadão de São Paulo são: Ação Brotar pela Cidadania e Diversidade Sexual (ABCDS), Associação da Parada do Orgulho dos Gays, Lésbicas, Bissexuais e Transgêneros de São Paulo, Associação de Incentivo à Educação e Saúde de São Paulo (AIESSP), Centro de Direitos Humanos (CDH), Identidade - Grupo de Ação pela Cidadania Homossexual, e *Intervozes - Coletivo Brasil de Comunicação Social*.

<sup>2</sup> João Kléber aparece como o líder de reclamações da campanha e pela *Ética na TV* desde a sua primeira sistematização, em 12 de fevereiro de 2003. Essa sistematização ficou conhecida como o Ranking da Baixaria. O programa *Tarde Quente* aparece como o líder da “baixaria” na 7ª sistematização, de 2004, e reina absoluto na 9ª sistematização, em junho de 2005.

<sup>3</sup> LIMA, Venício A. de. Balanço 2005: muitos recuos e alguns avanços. **Observatório da Imprensa**.

<sup>4</sup> Nesse quadro, homens e mulheres têm o seu nível de fidelidade testado. Modelos tentam seduzir os parceiros e as cenas são exibidas para as respectivas esposas ou maridos. Resultado: cenas de agressão de homens a mulheres e de mulheres a homens, inclusive violência física, em rede aberta de televisão.

<sup>5</sup> Entrevista de João Kléber ao portal UOL. Disponível em: <<http://televisao.uol.com.br/ultnot/2005/11/19/ult698u9575.jhtm>>.

<sup>6</sup> Para saber o nome de todos os entrevistados e de todos os vídeos exibidos no programa *Direitos de Resposta* visite a página: <<http://www.direitosderesposta.com.br>>.

<sup>7</sup> O site ainda está no ar e pode ser acessado no endereço: <<http://www.direitosderesposta.com.br>>.



# Teses para a reconquista de um espaço público

Sergio Gardenghi Suiama\*

## 1. Introdução

Os quase 20 anos que nos separam da promulgação da “Constituição Cidadã” não foram suficientes para garantir a construção de um sistema de comunicação social democrático e inclusivo. Graças ao poderosíssimo lobby das concessionárias, normas como a do § 5º do Artigo 220 (Os meios de comunicação social não podem, direta ou indiretamente, ser objeto de monopólio ou oligopólio.) têm tanta eficácia quanto a que exige que o salário mínimo seja capaz de atender a todas as necessidades vitais do trabalhador e de sua família. A legislação de regência é um emaranhado de normas anacrônicas ou feitas *ad hoc* e o órgão do Ministério das Comunicações com incumbência legal para fiscalizar as concessões é convenientemente inoperante. O resultado é um grande e interminável monólogo dirigido a 180 milhões de “Homem Simpson”, para lembrar a infeliz comparação.

Sem maiores pretensões, e correndo o risco da repetição, resumo abaixo algumas idéias que me parecem importantes para o debate público sobre o tema:

1. A televisão talvez seja hoje um dos únicos serviços públicos que alcança todos os municípios brasileiros<sup>1</sup>. Há municípios sem agência dos correios, posto bancário ou unidade básica de saúde, mas não há uma única cidade no Brasil que não receba a programação de uma emissora de TV. De cada dez moradias, nove têm um aparelho de televisão funcionando<sup>2</sup>. À falta de alternativas públicas de cultura e lazer, a TV se tornou a principal fonte de distração para um imenso contingente de pessoas. Neste início de século, quase todo o tempo livre que o brasileiro dispõe é passado diante de um televisor. Segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia Estatística (IBGE), são quase cinco horas diárias. Depreende-se daí a relevância pública do serviço. Num país continental como o nosso, em que apenas uma minoria tem acesso às mídias impressas e à internet<sup>3</sup>, a televisão é “o” espaço público por excelência, não sendo, realmente, exagerado imaginar que se tirássemos a TV de dentro do Brasil, o país desapareceria, como sugeriu Eugênio Bucci<sup>4</sup> (2004, p. 31).

---

\* Procurador da República e Procurador Regional dos Direitos do Cidadão em São Paulo. Membro do Grupo de Trabalho de Comunicação Social da Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão. Está sob sua responsabilidade a maioria dos procedimentos envolvendo a violação de direitos fundamentais por emissoras de rádio e TV em São Paulo.

Infelizmente, o espaço público da radiodifusão é fisicamente limitado: Duas emissões não podem ocupar o mesmo canal, e a faixa de frequência aproveitável não comporta o uso simultâneo por todos. Daí a necessidade de atuação do Estado no sentido de organizar o espaço, definindo quem poderá utilizar o espectro e como os canais serão distribuídos entre os interessados.

Ainda que de uso restrito, o espaço televisivo é, por definição, inenso a monofonias<sup>5</sup>. Pois, como disse Hannah Arendt (1993),

[...] a realidade da esfera pública conta com a presença simultânea de inúmeros aspectos e perspectivas nos quais o mundo comum se apresenta e para os quais nenhuma medida ou denominador comum pode jamais ser inventado. Pois, embora o mundo comum seja o terreno comum a todos, os que estão presentes ocupam nele diferentes lugares, e o lugar de um não pode coincidir com o de outro, da mesma forma como dois objetos não podem ocupar o mesmo lugar no espaço. Ser visto e ouvido por outros é importante pelo fato de que todos vêem e ouvem de ângulos diferentes. É este o significado da vida pública, em comparação com a qual até mesmo a mais fecunda e satisfatória vida familiar pode oferecer somente o prolongamento ou a multiplicação de cada indivíduo, com os seus respectivos aspectos e perspectivas. A subjetividade da privacidade pode prolongar-se e multiplicar-se na família; pode até tornar-se tão forte que o seu peso é sentido na esfera pública; mas esse 'mundo' familiar jamais pode substituir a realidade resultante da soma total de aspectos apresentados por um objeto a uma multidão de pessoas. Somente quando as coisas podem ser vistas por muitas pessoas, numa variedade de aspectos, sem mudar de identidade, de sorte que os que estão à sua volta sabem que vêem o mundo na mais completa diversidade, pode a realidade do mundo manifestar-se de maneira real e fidedigna<sup>6</sup>. (ARENDR, 1993, p. 67).

Num Estado que se proclama Democrático e de Direito, a esfera pública só pode encontrar fundamento no "pluralismo político" (Art. 1º, V, da CR), isto é, na convivência instável e polêmica de múltiplas concepções de mundo no mesmo espaço social.

**2.** É conhecida a hipótese de que a forma de dominação instaurada no Brasil repousa sobre a apropriação privada da *res publica*. É dela que falava Joaquim Nabuco (2000), quando se referiu à "dependência em que o comércio, a religião, a pobreza, a indústria, o Parlamento, a Coroa, o Estado, enfim, se acham perante o poder agregado da minoria aristocrática"<sup>7</sup>.

Como aconteceu com tantos outros espaços públicos, também o espaço das comunicações foi privatizado no Brasil. O estudo *Os Donos da Mídia*, realizado em 2002 pelo Instituto de Estudos e Pesquisa em Comunicação<sup>8</sup>, revelou que seis organizações empresariais detêm a propriedade de 667 veículos de comunicação, entre emissoras de TV, rádios e jornais. As Organizações Globo detêm 32 concessões de TV e têm 113

afiliadas no país, obtendo 54% da audiência e da verba publicitária (R\$ 1,59 bilhão em 2002). O SBT possui dez emissoras e 100 afiliadas, atingindo 24% da audiência. Somados, os dois conglomerados controlam 75% da audiência nacional. O restante é dividido entre a Igreja Universal do Reino de Deus (vinte e uma concessões distribuídas entre as emissoras Record, Rede Mulher e Rede Família), TV Bandeirantes (doze concessões próprias e 57 afiliadas) e Rede TV (quarenta e três concessões). Pesquisa Anual de Serviços realizada pelo IBGE em 2000 apontou que 79,6% das receitas do setor estão concentradas em apenas 3,5% das corporações.

Também como só aconteceria por estas bandas, o “coronelismo eletrônico” sobrevive graças à aliança anti-republicana celebrada entre concessionárias e os setores da burocracia encarregados de zelar pela organização do espaço. De acordo com estudo feito pelo professor do Núcleo de Estudos sobre Mídia e Política da Universidade de Brasília, Venício de Lima, 10% dos deputados federais da atual legislatura são controladores de empresas de radiodifusão, o que contraria norma constitucional expressa<sup>9</sup>. Segundo o mesmo estudo, no ano de 2004, a Comissão da Câmara com atribuição para examinar as outorgas e renovações do serviço era composta por 33 deputados. Destes, nada menos que 15 figuravam na lista do Ministério das Comunicações como concessionários de 26 emissoras de rádio e três canais de televisão. O próprio Ministro das Comunicações, Hélio Costa, aliás, não esconde que também é proprietário de uma rádio FM, em Minas Gerais.

Em vista de tão bem sucedida união de esforços, é fácil entender a ineficácia do princípio da complementaridade entre os subsistemas público, comercial e estatal, previsto no Art. 223 da Constituição (“Compete ao Poder Executivo outorgar e renovar concessão, permissão e autorização para o serviço de radiodifusão sonora e de sons e imagens, observado o princípio da complementaridade dos sistemas privado, público e estatal”). Compreende-se também a defesa tão prestativa, pelo Ministério das Comunicações, de um modelo de televisão digital que mantenha intacta a concentração de poder hoje existente.

**3. Privatizado**, o espaço televisivo fica subordinado a outras lógicas, menos democráticas e quase nada comprometidas com os valores constitucionais. A Igreja Universal do Reino de Deus, por exemplo, ocupa, sem cerimônia, o espectro para ofender deuses e adeptos das religiões afro-brasileiras e legitimar seu proselitismo predatório<sup>10</sup>. Em plena época de acirramento mundial dos conflitos religiosos, multidões de crédulos assistem

diariamente os pastores da seita pronunciarem na TV frases do tipo: “Umbanda, Quimbanda, Candomblé, Kardecismo, Bezerra de Menezes, Esoterismo, etc., são apenas nomes de seitas e filosofias usadas pelos demônios para se apoderarem das pessoas que a eles recorrem”; “A pombagira causa em muitas mulheres o câncer de útero, ovário, frigidez sexual e outras doenças”; e “Todas as pessoas que se alimentam dos pratos vendidos pelas famosas ‘baianas’ estão sujeitas mais cedo ou mais tarde a sofrer do estômago. Quase todas essas baianas são filhas-de-santo ou mães-de-santo que ‘trabalham’ a comida para terem boa venda. Algumas pessoas chegam a vomitar as coisas que comeram”<sup>11</sup>.

Nos programas ditos humorísticos<sup>12</sup>, a estratégia usada para inferiorizar o Outro é o pastiche. Afinal, como bem observou Roland Barthes (2003), “o mito prefere trabalhar com imagens pobres, incompletas, nas quais o sentido já está diminuído, disponível para uma significação”<sup>13</sup> (BARTHES, 2003, pp. 218-219).

A hipótese é que a cristalização da imagem do Outro como pastiche funciona como um espelho ao contrário para um telespectador ávido por se identificar com o todo<sup>14</sup>. Segundo Eric Landowski,

[...] um sujeito não pode, no fundo, apreender-se a si mesmo enquanto ‘Eu’, ou ‘Nós’, a não ser negativamente, por oposição a um ‘outro’, que ele tem que construir como figura antitética a fim de poder colocar-se a si mesmo como o seu contrário: ‘O que eu sou é o que você não é’. E, claro, nesse caso o sujeito que diz Eu, ou que diz Nós, é um sujeito que ‘sabe’ ou que, pelo menos, crê saber o que vem a ser o Outro. Ele não precisa, no mais, estar muito informado sobre isso, nem ir procurar bem longe: para fundamentar sua própria certeza de ser Si, a única coisa que lhe importa, a única ‘verdade’ da qual precisa se assegurar é que o Outro é ‘outro’, e que o é categoricamente: natureza *versus* cultura, bestialidade *versus* humanidade, Eles *versus* Nós, todos esses pares de contrários se equivalem, para falar da mesma relação de exclusão mútua. Daí, no plano das estratégias discursivas características desse tipo de configuração, o privilégio concedido [...] ao uso do estereótipo, não como descrição do Outro, mas como meio expeditivo de reafirmar uma diferença. É de acordo com este esquema simplista que procedia o Sr. Todo Mundo [...] para colocar diante de si mesmo a figura caricatural do ‘estrangeiro’, espécie de espantalho feito com materiais pegos ao acaso, reunião barroca de antivalores, como se tratasse simplesmente de atemorizar-se a si mesmo. Restaria evidentemente entender melhor o que torna possível, talvez mesmo necessária, a construção de simulacros que apresentam um caráter tão grosseiramente exagerado. A explicação não seria que, construindo daquela maneira a própria imagem em negativo, o grupo social se fornecesse pura e simplesmente um meio cômodo de resolver o problema de sua própria identidade antes mesmo de o ter colocado? Postular categoricamente a finitude do Outro, pretender saber o que ele é

em sua 'essência' e, para caracterizá-lo, contentar-se com a justaposição de uma série de clichês que fazem sobressair seus 'vícios' ou suas 'má-formações', tudo isso provavelmente só faz sentido para quem se satisfaz com uma visão simplista da própria identidade. Em outras palavras, para assumir uma representação de outrem tão desprovida de consistência, é preciso que o Nós que se compraz em reconhecer aí seu próprio reflexo invertido não seja ele mesmo, a seus próprios olhos, senão uma espécie de fantoche mal articulado, modelo de todas as virtudes, é claro, mas não menos privado de carne e de vida real. Isso é pouco, mas, no caso, que mais pedir? Se ser si-mesmo não significa nada além de gozar da satisfação de ser 'Si' e não o 'Outro', então tanto faz, efetivamente, aumentar o contraste, com o risco de comparar, de ambas as partes, apenas identidades sem espessura, imagens pré-fabricadas, congeladas para sempre em sua radical diferença<sup>15</sup>. (LANDOUSKI, 2002, p. 25-26).

É bom que se diga que não é a TV quem produz os discursos do pastiche; ela apenas os naturaliza, cristalizando-os em ideologia:

Uns ainda crêem que a TV 'influencia' a platéia, como se ela dessas ordens de conduta para a platéia, como se fosse urdida, arquitetada, premeditada, num espaço exterior ao da própria linguagem compartilhada entre os falantes. Não é bem isso. Se a TV 'influencia', ela influencia exatamente na medida em que precipita o mito, que já estava lá, na fala roubada, pressuposto. Em outras palavras, a TV não só influencia porque é o elo que industrializa a confecção do mito e o recoloca na comunidade falante. A TV não manda ninguém fazer o que faz; antes autoriza, como espelho premonitório, que seja feito o que é feito. Autoriza e legitima práticas de linguagem que se tornam confortáveis e indiscutíveis para a sociedade, pelo efeito da enorme circulação e da constante repetição que ela promove. A TV sintetiza o mito<sup>16</sup>. (BUCCI e KEHL, 2004, p.19).

4. É sábado à tarde. Na mais poderosa emissora de televisão do país, o apresentador-celebridade anuncia o próximo quadro de seu programa: uma senhora pobre, de uns 40 anos, deve acertar uma quantidade determinada de bolas numa cesta, para ganhar um prêmio de R\$10 mil. O "desafio" propriamente dito dura apenas três ou quatro minutos; o núcleo da atração mesmo está no pequeno drama que antecede a performance: a narrativa das imensas dificuldades atravessadas pela candidata até aquele momento crucial. Quanto mais infeliz for a história, mais necessário for o dinheiro, melhor. Os dramas, então, sucedem-se a cada semana, em ritmo de televisão: um jovem precisa do prêmio para ajudar os pais doentes; uma mulher, para reformar a casa que está caindo; um terceiro, para comprar um táxi e sustentar os filhos. Naquele sábado específico, uma platéia de milhões de telespectadores assistiu à candidata fracassar na realização da tosca prova. Dez segundos mais tarde, todos (exceto, é claro, a protagonista do concurso, que saiu de cena) dançavam ao som da última canção de sucesso.

Tornou-se um lugar-comum dizer que a televisão banaliza o sofrimento humano, ao escancará-lo para a multidão. De fato, é isso que ela faz. Mas no caso específico, há um *plus*: encena-se no espaço público um auto de conformismo social. As relações sociais são apagadas, e o reconhecimento do sujeito passa a depender unicamente do arbítrio de uma instância superior, travestida de acaso. Mais uma vez, o mito rouba o sentido humano das coisas, e coloca no ar a significação da própria insignificância humana diante do poder. O sem-sentido das “provas” propostas e a circunstância de que o sucesso do candidato depende pouco de suas habilidades marcam, no plano simbólico, o arbítrio do mandonismo cordial à brasileira. O infortúnio do candidato é seguido por manifestações descompromissadas de solidariedade, feitas pelo apresentador; o sucesso, por sua vez, é premiado com a conversão transitória do indivíduo pobre à condição de pessoa, digna de consideração<sup>17</sup>. Tudo obra da providência, é claro.

5. Até agora, a estratégia das emissoras tem sido a da mais pura prepotência: simplesmente recusam-se a discutir qualquer proposta que importe na mínima democratização do espaço onde estão instaladas. Negam às vozes dissonantes a mesma liberdade que invocam para si. Censuram ferozmente aqueles a quem injustamente acusam de censores.

Com isso, o direito fundamental de milhões de brasileiros à informação (Art. 5º, inciso XIV, da Constituição Federal) fica anulado, já que os demais meios de comunicação só alcançam uma minoria. Em conseqüência, “os erros consolidam-se em preconceitos, e a própria verdade deixa de ter o efeito da verdade, ao se exacerbar em falsidade”, como disse o liberal Mill<sup>18</sup> (2000).

Por todas as razões expostas, entendo que o programa de ação de todos aqueles comprometidos com os valores constitucionais (integremos nós ou não a burocracia estatal) deve ter como meta o reconhecimento *de facto* do que o direito alemão chama *kommunikative Chancengleichheit*, ou seja, a igualdade de oportunidades comunicativas. Não é mais possível tolerar que, num Estado de milhões de pessoas, menos de uma dezena corporações detenha o monopólio das mensagens que circulam pelo território.

A classificação da programação televisiva feita pelo Ministério da Justiça<sup>19</sup> e a divulgação periódica dos rankings da baixaria pela Comissão de Direitos Humanos da Câmara dos Deputados<sup>20</sup> são instrumentos da maior relevância pública, sendo certo que a significativa redução do número de

violações a direitos fundamentais nas emissoras deve-se, em grande medida, à atuação desses dois órgãos. É preciso avançar mais, porém.

Num cenário ideal, deveríamos esperar que o Congresso Nacional estabelecesse os contornos jurídicos do princípio da complementaridade entre os subsistemas público, comercial e estatal, e zelasse para que as concessionárias do serviço atendessem aos princípios indicados no Art. 221 da Constituição. Estamos longe, porém, de viver no melhor dos mundos, como acreditava o cândido personagem de Voltaire. Daí a necessidade de explorar estrategicamente os instrumentos jurídicos existentes, sem perder de vista a anelada democratização dos meios de comunicação de massa.

Nesse longo e tortuoso processo de “republicanização” do espaço, o Ministério Público e o Poder Judiciário podem (e devem) desempenhar um papel relevante. Não é demais lembrar que o Art. 5º de nossa Lei Complementar<sup>21</sup>, estabelece, como dever institucional do Ministério Público,

zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos da União, dos serviços de relevância pública e dos meios de comunicação social aos princípios, garantias, condições, direitos, deveres e vedações previstos na Constituição Federal e na lei, relativos à comunicação social. (BRASIL, 1993).

Muito já se conquistou em matéria de controle jurisdicional dos meios de comunicação. Ainda na década passada, Barbosa Moreira com seu habitual brilhantismo, mostrou que o interesse em defender-se de programas ou programações de rádio e televisão que contrariem o disposto no Art. 221 da Constituição enquadra-se com justeza no conceito de interesse difuso.

Com efeito: em primeiro lugar, ele se caracteriza, à evidência, como ‘transindividual’, já que não pertence de modo singularizado, a qualquer dos membros da comunidade, senão a um conjunto indeterminado – e, ao menos para fins práticos, indeterminável – de seres humanos. Tais seres ligam-se uns aos outros pela mera circunstância de fato de possuírem aparelhos de televisão ou, na respectiva falta, costumarem valer-se do aparelho do amigo, do vizinho, do namorado, do clube, do bar da esquina ou do salão de barbeiro. E ninguém hesitará em qualificar de indivisível o objeto de semelhante interesse, no sentido de que cada canal, num dado momento, transmite a todos a mesma e única imagem, nem se concebe modificação que se dirija só ao leitor destas linhas ou ao rabiscador delas<sup>22</sup>.

Com base nesse entendimento, dezenas de ações civis públicas foram ajuizadas pelo Ministério Público Federal nos últimos anos. Tais ações podem ser esquematicamente divididas em duas espécies:

- a) Ações que buscam obrigar as emissoras a cumprir a classificação indicativa formulada pelo Ministério da Justiça;
- b) Ações que impugnam violações específicas a direitos fundamentais, independentemente do horário em que são exibidas.

A distinção é necessária porque a causa de pedir das ações é diferente: no primeiro caso, trata-se de proteger crianças e adolescentes contra cenas de sexo e violência exibidas pelas emissoras e o fundamento legal da intervenção do Estado são os artigos 74 a 76, 253, 254, 255, 256 e 258 do Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei Federal n.º 8.069/90). No segundo caso, a atuação do Ministério Público dirige-se ao cumprimento, pelas radiodifusoras, do disposto no inciso IV do Art. 221 da Constituição, ou seja, o respeito aos valores éticos e sociais da pessoa e da família.

Nessa última categoria de ações, há quatro pedidos (cumulativos ou não) que podem ser formulados ao Poder Judiciário:

- a) obrigação de não-fazer: consistente em não-exibir determinados conteúdos que violem direitos fundamentais;
- b) indenização por dano moral coletivo<sup>23</sup>;
- c) cassação da concessão: como sanção administrativa decorrente do descumprimento das regras cogentes previstas na Constituição, no Código Brasileiro de Telecomunicações e no Regulamento dos Serviços de Radiodifusão<sup>24</sup>;
- d) direito de resposta coletivo ou contra-propaganda: com a finalidade de garantir o acesso dos titulares do direito fundamental lesado ao órgão de comunicação social, de modo a assegurar o contraditório necessário ao restabelecimento da verdade sobre um fato determinado.

Dos quatro pedidos acima indicados, parece-me que o que mais se aproxima da meta de democratização do espaço é o direito de resposta coletivo/contra-propaganda. À falta de mecanismos mais apropriados de participação social, tal como o “direito de antena”<sup>25</sup>, o direito de resposta representa um remédio bastante eficaz para assegurar a liberdade de expressão em face dos meios de comunicação. Vale citar, a propósito, a observação do constitucionalista português Vital Moreira:

O direito de resposta é, sem dúvida, sobretudo um 'meio específico de proteção do direito à identidade pessoal face aos meios de comunicação'. Mas é também um meio de acesso individual aos meios de comunicação social, um instrumento de compensação da sua unilateralidade, uma expressão do direito à 'igualdade de oportunidades comunicativa' (*kommunikative Chancengleichheit*) a favor de quem seja por aqueles referido em termos inverídicos ou ofensivos. Sendo a relação dos meios de comunicação de massa com o seu auditório uma relação unilateral, 'vertical', enfim, monoloquial, o direito de resposta funciona como uma incursão equilibradora, de natureza controversial, coloquial e dialogal<sup>26</sup>. (MOREIRA. 1994, p. 33)

**6.** Para concluir, e sem nenhuma pretensão de esgotar o assunto, apresento algumas propostas concretas para o debate em curso:

a) Aprofundar os estudos sobre os instrumentos de controle público dos meios de comunicação. A intransigência das emissoras comerciais em discutir o tema atrasou, em muito o debate sobre as formas legítimas de controle público do serviço de radiodifusão. A discussão, porém, é inadiável. Por exemplo: como obrigar as emissoras a dar "preferência a finalidades educativas, artísticas, culturais e informativas", como prescreve o inciso I do Art. 221 da Constituição? Em que casos está o Judiciário autorizado a proibir a veiculação de conteúdos<sup>27</sup>?

b) Ampliar e aperfeiçoar a garantia constitucional do direito de resposta coletivo. A experiência acumulada pela Procuradoria da República em São Paulo mostra que a cooperação entre Ministério Público e sociedade civil é imprescindível para dar plena efetividade à garantia. O programa que exibimos na Rede TV<sup>28</sup>, no lugar da abjeta emissão de João Kleber, somente foi possível porque houve a participação decisiva das organizações não-governamentais co-autoras da ação<sup>29</sup> no processo de concepção e produção. Atendendo à convocação feita pela internet, recebemos e colocamos no ar quase 400 vídeos independentes de direitos humanos, vindos de todas as partes do Brasil; a maioria deles nunca havia sido exibida numa emissora de televisão. Tais vídeos, se armazenados em condições adequadas, poderiam ser usados pelo Ministério Público em futuras ações e termos de ajustamento de conduta, de modo a garantir, ainda que transitoriamente, a ocupação do espaço público por quem de direito.

c) Instaurar, no âmbito do Ministério Público da União, procedimento destinado a apurar o abuso de poder econômico praticado pelas empresas de comunicação social. O citado § 5º do Art. 220 da Constituição proíbe que os meios de comunicação social sejam, "direta ou indiretamente", objeto de monopólio ou oligopólio e temos, no Brasil, o instrumental jurídico necessário

à repressão do abuso verificado no setor. Lembro que a Lei Federal n.º 8.884/94 define como infrações à ordem econômica a prática de atos que conduzam, de alguma forma, ao domínio de mercado relevante de bens ou serviços ou ao exercício abusivo de posição dominante<sup>30</sup>. Não é isso o que ocorre no setor de comunicações?

d) Acompanhar o procedimento instaurado a partir da representação formulada pelo Instituto para o Desenvolvimento do Jornalismo à Procuradoria Geral da República (Projor), referente à propriedade de emissoras de rádio e TV por senadores e deputados federais. Como já dito, a prática contraria frontalmente o Art. 54, inciso II, da Constituição, que proíbe aos parlamentares do Congresso Nacional “ser proprietários, controladores ou diretores de empresa que goze de favor decorrente de contrato com pessoa jurídica de direito público, ou nela exercer função remunerada”.

e) Provocar a manifestação da Secretaria de Serviços de Comunicação Eletrônica, órgão do Ministério das Comunicações com atribuição legal expressa para “fiscalizar a exploração dos serviços de radiodifusão [...] nos aspectos referentes ao conteúdo de programação das emissoras”<sup>31</sup>, em todos os casos de violação ao Art. 221 da Constituição, ao Código Brasileiro de Telecomunicações (Lei Federal n.º 4.117/62) ou ao Regulamento dos Serviços de Radiodifusão (Decreto Presidencial nº 52.795/63). Ocorrendo a omissão do órgão, seus dirigentes poderão ser responsabilizados administrativa e civilmente, inclusive por ato de improbidade, com fundamento no Art. 11, inciso II, da Lei Federal n.º 8.429/92.

f) Na decisão de casos concretos de “baixaria”, orientar-se pelos critérios de proporcionalidade e estrita vinculação a bens jurídicos constitucionais. O primeiro exige que a limitação ao âmbito de incidência de um direito fundamental atenda aos requisitos de necessidade (menor afetação possível ao bem jurídico), adequação (da medida adotada à proteção do direito fundamental lesado) e proporcionalidade em sentido estrito (ponderação entre a liberdade de expressão e o direito ofendido)<sup>32</sup>. O segundo reconhece que, num Estado Democrático de Direito, os valores éticos que demandam proteção são apenas aqueles declarados na Constituição e nos tratados internacionais de direitos humanos ratificados pelo Brasil. Especificamente, não está o Estado autorizado a impor ideais de excelência humana ou concepções de moralidade auto-referente<sup>33</sup>, ainda que compartilhadas pela maioria. Digo isso porque é comum receber reclamações de telespectadores sobre a “imoralidade” de uma ou outra cena mais

“picante” ou de anunciados beijos entre casais gays que nunca acontecem nas grandes emissoras. Defendemos direitos fundamentais e não concepções religiosas ou morais do mundo.

## 2. Notas

<sup>1</sup> Revista *Mídia e Dados*, Grupo de Mídia de São Paulo. Citado no apêndice 2 do livro organizado por Adauto Novaes, **Rede Imaginária: Televisão e Democracia**, São Paulo, Companhia das Letras, 2001, p. 311.

<sup>2</sup> Segundo a última Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios, de 2003, 90,3% dos domicílios brasileiros têm TV a cores.

<sup>3</sup> Apenas 21,43% dos domicílios brasileiros têm acesso à rede mundial de computadores, segundo o Comitê Gestor da Internet. A tiragem do maior jornal do país não chega a 1 milhão

de exemplares. Um terço da população brasileira é composta por analfabetos funcionais, segundo o IBGE.

<sup>4</sup> **Videologias: ensaios sobre televisão**. São Paulo: Bontempo, 2004, p. 31.

<sup>5</sup> A monofonia é traço distintivo do discurso autoritário; nele, as vozes dos percursos em conflito são abafadas e se perde a ambigüidade das múltiplas posições. Com isso, “o discurso se cristaliza e se faz discurso da verdade única, absoluta, incontestável” (DIANA Luz Pessoa de Barros. *Dialogismo, Polifonia, Enunciação in Dialogismo, Polifonia, Intertextualidade: em torno de Bakhtin*. São Paulo: Edusp, 2003, p. 6).

<sup>6</sup> **A Condição Humana**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1993, p. 67.

<sup>7</sup> NABUCO, Joaquim. **O abolicionismo**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira; São Paulo: Publifolha, 2000 (Grandes nomes do pensamento brasileiro), p. 04.

<sup>8</sup> Citado no documento TV Digital: princípios e propostas para uma transição baseada no interesse público. São Paulo, **Intervozes - Coletivo Brasil de Comunicação Social**, mimeo, 2006, pp. 06-07.

<sup>9</sup> O art. 54, inciso II, “A”, da Constituição Federal brasileira.

<sup>10</sup> Cf., a propósito, ALMEIDA, Ronaldo de. *A Guerra das Possessões in* ORO, A. P.; CORTEN, A.; DOZON, Jean-Pierre (orgs.) **Igreja Universal do Reino de Deus: os novos conquistadores da fé**. São Paulo: Ed. Paulinas, 2003. Como diz Reginaldo Prandi, “o neo-pentecostalismo leva ao pé da letra a idéia de que o diabo está entre nós como ameaça permanente, que deve ser vencida a cada momento pelo bom religioso, e incita sem disfarce seus seguidores a divisá-lo nos transe rituais dos terreiros afro-brasileiros. Pastores da Igreja Universal do Reino de Deus, em cerimônias fartamente veiculadas pela televisão, submetem desertores da umbanda e do candomblé, em estado de transe, a rituais de exorcismo, que têm por fim humilhar e escorraçar as entidades espirituais afro-brasileiras incorporadas, que eles consideram manifestações do demônio”. E ainda: “A derrota das religiões afro-brasileiras é item explícito do planejamento expansionista pentecostal: Há igrejas evangélicas em que o ataque às religiões afro-brasileiras e a conquista de seus seguidores são práticas exercidas com regularidade e justificadas teologicamente. Por exemplo, na prática expansiva de uma das mais

dinâmicas igrejas neopentecostais, fazer fechar o maior número de terreiros de umbanda e candomblé existentes na área em que se instala um novo templo é meta que o pastor tem que cumprir” (PRANDI, Reginaldo. **Segredos Guardados: Orixás na Alma Brasileira**. São Paulo: Companhia das Letras, 2005, pp. 231-233).

<sup>11</sup> Os trechos foram extraídos do livro de Edir Macedo, **Orixás, Caboclos e Guias, deuses ou demônios?** e estão citados na ação civil pública ajuizada pelo Procurador Regional dos Direitos do Cidadão da Bahia, Sidney Madruga, em face do bispo e da seita por este comandada. A tutela antecipada pleiteada foi deferida pela Justiça Federal daquele Estado, que ordenou a imediata retirada de circulação da obra e a suspensão de novas tiragens, sob pena de imposição de multa diária.

<sup>12</sup> É visível que a maioria dos programas de humor da televisão brasileira não tem a menor vocação para a crítica social. Na Indústria Cultural, o riso se presta antes à “auto-afirmação que ousa festejar numa ocasião social sua liberação do escrúpulo”, para citar a teoria crítica. “Divertir-se significa estar de acordo... significa sempre: não ter que pensar nisso, esquecer o sofrimento até mesmo onde ele é mostrado. A impotência é a sua própria base. É na verdade uma fuga, mas não, como afirma, uma fuga da realidade ruim, mas da última idéia de resistência que essa realidade ainda deixa subsistir. A liberação prometida pela diversão é a liberação do pensamento como negação” (ADORNO, Theodor; HORKHEIMER, Max. **Dialética do Esclarecimento**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1985, p. 135).

<sup>13</sup> **Mitologias**. São Paulo: Difel, 2003, pp. 218-219.

<sup>14</sup> “Na indústria [cultural], o indivíduo é ilusório não apenas por causa da padronização do modo de produção. Ele só é tolerado na medida em que sua identidade incondicional com o universal está fora de questão. [...] O individual reduz-se à capacidade do universal de marcar tão integralmente o contingente que ele possa ser conservado como o mesmo. Assim, por exemplo o ar de obstinada reserva ou a postura elegante do indivíduo exibido numa cena determinada é algo que se produz em série exatamente como as fechaduras Yale, que só por frações de milímetros se distinguem umas das outras. As particularidades do eu são mercadorias monopolizadas e socialmente condicionadas, que se fazem passar por algo de natural. (...) é só porque os indivíduos não são indivíduos, mas sim meras encruzilhadas das tendências do universal, que é possível reintegrá-los totalmente na universalidade” (ADORNO, Theodor; HORKHEIMER, Max. **Dialética do Esclarecimento**, *op. cit.*, pp. 144-145).

<sup>15</sup> **Presenças do Outro: ensaios de sociosemiótica**. São Paulo, Perspectiva, 2002, pp. 25-26.

<sup>16</sup> BUCCI, Eugênio; KEHL, Maria Rita. **Videologias: ensaios sobre televisão**, *op. cit.*, p. 19.

<sup>17</sup> Sobre a diferença entre “pessoa” e “indivíduo”, cf. o ensaio de Roberto DaMatta, Sabe com quem está falando? Um ensaio sobre a distinção entre indivíduo e pessoa no Brasil in **Carnavais, Heróis e Malandros**: para uma sociologia do dilema brasileiro. Rio de Janeiro: Rocco, 1997, pp. 181-248. Para DaMatta, o indivíduo é o ser anônimo de um mundo igualitário, marcado por relações impessoais e universalizantes. Num sistema de pessoas, por outro lado, “todos se conhecem, todos são ‘gente’, todos se respeitam e nunca ultrapassam seus limites. Vale dizer: todos conhecem seus lugares e ali ficam satisfeitos. [...] É nesse universo de pessoas que encontramos os medalhões, os figurões, os ideólogos, as

pessoas-instituições” (*op. cit.*, pp. 232-233). O universo social brasileiro é dual, pois a hierarquia das relações pessoais se opõe às estruturas impessoais e igualitárias próprias dos Estados liberais. Em sociedades semitradicionais, como a brasileira, a mais profunda experiência de exploração consiste, justamente, em ser tratado como um número ou um dado global de uma massa, num mundo altamente pessoalizado, onde todos são “gente” e vistos com o “devido respeito” e a “devida consideração” (*idem*, p. 242).

<sup>18</sup> MILL, Stuart. **A Liberdade**. São Paulo: Martins Fontes, 2000, p. 80.

<sup>19</sup> Através, como se sabe, do Departamento de Justiça, Classificação, Títulos e Qualificação – Dejus, órgão integrante da Secretaria Nacional de Justiça. A propósito, é notável o trabalho desenvolvido pelo atual diretor do Departamento, José Eduardo Elias Romão, seja pela indiscutível melhoria na prestação do serviço, seja pelo propósito democrático de debater com todos os critérios de classificação indicativa adotados.

<sup>20</sup> Acessíveis no endereço: <<http://www.eticanatv.org.br>>

<sup>21</sup> A Lei Complementar n.º 75/93.

<sup>22</sup> AÇÃO Civil Pública e Programação de TV *in* **Temas de Direito Processual**, 6ª série. São Paulo: Saraiva, 1997, pp. 243-244. O argumento de que uma parcela significativa dos espectadores apóia o festival de preconceitos levados ao ar não representa verdadeiro obstáculo à defesa judicial dos direitos difusos em matéria de programação televisiva. Pois, como disse Rodolfo de Camargo Mancuso, é justamente no embate de coletividades extensas – uma parte posicionando-se contra, e outra a favor de um padrão básico de qualidade na programação televisiva – que repousa uma das notas mais típicas dos interesses difusos, que é a sua intrínseca conflituosidade. (CONTROLE jurisdicional do conteúdo da programação televisiva” *in* **Boletim dos Procuradores da República** n.º 40, agosto de 2001, p. 27). No mesmo sentido, observa Ada Pellegrini Grinover: “O interesse difuso caracteriza-se por sua ampla área de *conflittualità*. Conflituosidade essa que não se coloca necessariamente ou apenas no clássico contraste do indivíduo vs. autoridades, mas que é típica das escolhas políticas” (verbete “interesses difusos” *in* Rubens Limongi França (coordenador), **Enciclopédia Saraiva do Direito**, v. 45, São Paulo, Saraiva, 1977, pp. 401-402).

<sup>23</sup> Com fundamento no art. 5º, inciso V, c.c. os arts. 220, §§ 1º e 3º, II, e 221, inciso IV, todos da Constituição. Como observa André de Carvalho Ramos, “as lesões aos interesses difusos e coletivos não somente geram danos materiais; mas também podem gerar danos morais”, estes resultantes do “sentimento de despreço e de perda de valores essenciais que afetam negativamente toda uma coletividade” (A ação civil pública e o dano moral coletivo *in* **Revista de Direito do Consumidor**. São Paulo: Revista dos Tribunais, volume 25, p. 82).

<sup>24</sup> As sanções administrativas para a concessionária faltosa estão tipificadas no Art. 59 do Código Brasileiro de Telecomunicações (Lei Federal n.º 4.117/62).

São elas: a) multa até o valor de NCr\$ 10.000,00; b) suspensão, até 30 dias; e c) cassação da concessão. A pena de cassação – isto é, a rescisão unilateral do contrato celebrado – é cabível nas hipóteses elencadas no Art. 64 do mesmo Código, dentre as quais está “a infringência do artigo 53”, que trata, precisamente, do abuso no exercício da liberdade de radiodifusão. Vale lembrar que a Constituição brasileira excepcionou, no Art. 223, § 4º, a regra geral que faculta à Administração Pública o poder de “cancelar” [*rectius*: rescindir unilateralmente] os contratos de concessão do serviço público de radiodifusão. Segundo a norma constitucional,

“o cancelamento da concessão ou permissão, antes de vencido o prazo, depende de decisão judicial”. Assim, tanto o Poder Público quanto o Ministério Público Federal (e também os demais legitimados indicados no art. 5º da Lei 7.347/85 e no art. 82 da Lei 8.078/90) podem propor ação judicial pleiteando a rescisão do contrato de concessão, com fundamento no descumprimento das normas regulamentares, pelo concessionário do serviço.

<sup>25</sup> O direito de antena consiste na faculdade concedida a organizações não-governamentais, sindicatos e partidos políticos de usar uma parte do tempo das rádios e TVs - públicas ou privadas - para a divulgação de suas idéias. Está previsto no art. 40 da Constituição Portuguesa nos seguintes termos: “1. Os partidos políticos e as organizações sindicais, profissionais e representativas das atividades econômicas, bem como outras organizações sociais de âmbito nacional, têm direito, de acordo com a sua relevância e representatividade e segundo critérios objetivos a definir por lei, a tempos de antena no serviço público de rádio e televisão. 2. Os partidos políticos representados na Assembléia da República, e que não façam parte do Governo, têm direito, nos termos da lei, a tempos de antena no serviço público de rádio e televisão, a ratear de acordo com a sua representatividade, bem como o direito de resposta ou de réplica política às declarações políticas do Governo, de duração e relevo iguais aos dos tempos de antena e das declarações do Governo, de iguais direitos gozando, no âmbito da respectiva região, os partidos representados nas assembleias legislativas regionais”. No art. 20, 3, da Constituição espanhola, a previsão é a seguinte: “La ley regulará la organización y el control parlamentario de los medios de comunicación social dependientes del Estado o de cualquier ente público y garantizará el acceso a dichos medios de los grupos sociales y políticos significativos, respetando el pluralismo de la sociedad y de las diversas lenguas de España”. No Brasil, só há direito de antena assegurado aos partidos políticos, por força do disposto na Lei n.º 9.096/95.

<sup>26</sup> MOREIRA, Vital. **O Direito de Resposta na Comunicação Social**. Coimbra: Coimbra Editora, 1994, p. 33. Em outro artigo (A Voz do Dono e o Dono da Voz: o Direito de Resposta Coletivo nos Meios de Comunicação Social *in* **Boletim Científico da Escola Superior do Ministério Público da União** n.º 05, Brasília, ESMPU, 2002, pp. 107-121) abordei especificamente o assunto.

<sup>27</sup> Por exemplo: o Conselho de Enfermagem costuma ajuizar ações civis públicas para impedir que a imagem das profissionais de enfermagem seja associada a fetiches sexuais. É lícito ao Judiciário, nesses casos, impedir a veiculação de cenas com esse conteúdo em obras de ficção?

<sup>28</sup> Refiro-me ao “Direitos de Resposta”, levado ao ar no período de 13 de dezembro de 2005 a 20 de janeiro de 2006, de segunda a sexta-feira, das 16 às 17 horas, em rede nacional, na Rede TV. O programa foi custeado pela emissora, em razão de acordo judicial celebrado nos autos da ação civil pública n.º 2005.61.00.24137-3, ajuizada pelo Ministério Público Federal em co-autoria com as seguintes organizações da sociedade civil: Intervenozes - Coletivo Brasil de Comunicação Social; Centro de Direitos Humanos; Associação da Parada do Orgulho dos Gays, Lésbicas, Bissexuais e Transgêneros de São Paulo; Associação de Incentivo à Educação e Saúde de São Paulo – AIESSP; Ação Brotar pela Cidadania e Diversidade Sexual – ABCDS e Identidade - Grupo de Ação pela Cidadania Homossexual.

<sup>29</sup> Especialmente o Intervozes.

<sup>30</sup> Os § 2º do art. 20 da Lei 8.884/94 define a posição dominante quando “uma empresa ou grupo de empresas controla parcela substancial de mercado relevante, como fornecedor, intermediário, adquirente ou financiador de um produto, serviço ou tecnologia a ele relativa”. O § seguinte do mesmo artigo presume a posição dominante quando “a empresa, ou grupo de empresas, controla 20% (vinte por cento) de mercado relevante”.

<sup>31</sup> Art. 8º, inciso VI, do Decreto Presidencial n.º 5.220, de 30 de setembro de 2004.

<sup>32</sup> Sobre a máxima da proporcionalidade, cf. Robert Alexy, **Teoria de los Derechos Fundamentales**. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1997, pp. 111-114.

<sup>33</sup> Pois “a solidariedade social em sociedades de massa, burocráticas e democráticas, tolerantes e em uma palavra justas, não equivale ao controle público das felicidades particulares. Não equivale nem mesmo ao controle social: a liberdade contra a interferência alheia é um dos grandes benefícios da democracia e que a torna desejável” (LOPES, José Reinaldo de Lima. O direito ao reconhecimento para gays e lésbicas. In Francisco Loyola de Souza e outros, **A Justiça e os direitos de gays e lésbicas**, *op. cit.*, p. 25). Cf., também, NINO, Carlos Santiago. **Ética y Derechos Humanos: un ensayo de fundamentación**. Barcelona: Ariel, 1989, pp. 199-236.



# Audiências Públicas e Participação Cidadã no Processo de Regulamentação da Nova Classificação Indicativa

*Anderson de Oliveira Alarcon\**

## 1. Introdução

Este artigo objetiva analisar o instituto da consulta popular que, por meio da realização de audiências públicas, tem por escopo fomentar a participação cidadã na administração pública. Para nós, a reflexão sobre o instituto, em cotejo com o processo de regulamentação da Nova Classificação Indicativa, afigura-se de indistinta importância, vez que a participação popular oferece não apenas legitimidade, mas, sobretudo, reflete as demandas da sociedade para a Nova Classificação proposta.

Além de oferecer uma breve reflexão teórica, o artigo dedica-se a analisar as audiências públicas realizadas bem como outras formas de participação social direta, registrando alguns dados empíricos e determinantes deste processo, para cuja etapa tivemos a satisfação de colaborar.

## 2. Entendendo o Processo

Antes de abordar o tema propriamente dito, julgamos oportuno contextualizar as fases procedimentais para a regulamentação da nova classificação indicativa, permitindo-nos uma compreensão mais abrangente do processo.

Assim, tendo em vista a política democrática norteadora do Governo Federal, fortemente vivenciada no Departamento de Justiça, Classificação,

---

\* Advogado. Pós-graduando em Direito Público. Assessor Jurídico do Departamento de Justiça, Classificação, Títulos e Qualificação (Dejus), da Secretaria Nacional de Justiça (SNJ), do Ministério da Justiça (MJ). Coordenador das Audiências Públicas do Processo para Regulamentação da Nova Classificação Indicativa.

Títulos e Qualificação (Dejus) por ocasião da nova gestão implementada a partir de fevereiro de 2004, vislumbrou o administrador público a execução de seu poder-dever de atendimento às finalidades públicas de modo efetivo e participativo, a fim de proporcionar aos administrados-cidadãos mecanismos de participação direta, controle e revisão dos serviços públicos oferecidos à sociedade e a ela destinados para a realização do bem comum.

Desta forma, para que a Classificação Indicativa do Estado pudesse oferecer informações úteis e pedagógicas acerca do conteúdo de obras audiovisuais e com isso proporcionar aos pais, crianças, adolescentes e a toda sociedade a indicação e o controle de acesso a obras audiovisuais, visando o melhor interesse da criança e adolescente, esta atividade demandava ampla reformulação.

Para isso, após planejamento criterioso, e após a experiência de sucesso ocorrida na revisão das normas da classificação indicativa para obras audiovisuais destinadas a cinema, vídeo e DVD<sup>1</sup> concluída no final de 2004, logrou a nova gestão dar cumprimento a cada fase planejada deste novo desafio. O processo de regulamentação segmentou-se em quatro etapas, sucessivas, distintas e complementares.

1. A primeira delas consistiu na criação de um Grupo de Trabalho, com participação efetiva de diferentes atores e interessados, representantes da academia; especialistas em mídia e crianças e adolescentes; representantes de associações de emissoras de televisão; representantes governamentais e de entidades, entre outros<sup>2</sup>.

2. A segunda fase do processo consistiu em colocar à ampla consulta popular as discussões polemizadas e consensuadas pelo Grupo de Trabalho. A consulta alcançou todo o País. O detalhamento dessa fase fazemos adiante, dado ser este o objeto de nossa reflexão.

3. A terceira fase consistiu na especialização dos dados colhidos a partir da primeira e segunda etapa. Como ações desta fase, destacaram-se a discussão do tema no âmbito do Conselho Nacional dos Direitos das Crianças e Adolescentes (Conanda), o desenvolvimento do plano de integração administrativa entre Ministério da Justiça, Ministério das Comunicações e Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel); consolidação de relatórios detalhados; conclusão do Manual de Classificação Indicativa, que permite a realização direta e democrática da classificação e, por fim, a realização do primeiro Colóquio Nacional sobre Classificação Indicativa em parceria com a

---

Faculdade de Comunicação da Universidade de Brasília (UnB), caracterizado por discussões e reflexões de diferentes especialistas.

4. Finalmente, a quarta e última etapa resultou na elaboração pelo Dejus da Minuta de Regulamentação da Nova Classificação Indicativa e encaminhamento superior para implementação e execução.

Localizada cada fase e compreendido o processo em sua totalidade, antes que se passe à análise da segunda etapa, ou seja, a consulta pública, outro dado final merecedor de registro refere-se à implementação de rotinas, à constituição de procedimentos e à implementação de mudanças ocorridas antes e durante o processo de regulamentação, impondo destacar consideráveis avanços administrativos que, se de um lado apresentaram somenos impacto quando isoladamente considerados, de outro, traduziram-se em efetivas soluções quando consideradas em conjunto, em rede.

### **3. Audiência Pública: forma direta de participação popular no poder**

Devidamente contextualizados, passemos a dar um enfoque teórico à participação popular direta na administração, por meio do instituto da audiência pública. O termo audiência encontra sua origem na palavra latina *audire*, que significa ouvir. É possível abstrair, portanto, que as palavras audiência pública proporcionam a idéia de diálogo entre o poder público e os cidadãos, cuja finalidade precípua consiste em discutir e propor decisões a serem tomadas pelos órgãos governamentais e que incidam sobre interesses da sociedade.

Historicamente, desde as assembleias gerais do povo<sup>3</sup> em Roma e na Grécia, o instituto acompanha a evolução das formas de organização do Estado, a participação popular em sua gestão e, finalmente, o próprio conceito de democracia, encontrando previsão constitucional e infraconstitucional nos dias de hoje<sup>4</sup>.

Já nas democracias modernas, no entender de Canotilho (1995)<sup>5</sup>, ao lado de um conceito de democracia representativa ou indireta, em que a soberania popular se reconduz ao exercício do direito de voto, tem sido cada vez mais relevante o instituto da participação. Segundo o autor, “o conceito de democracia representativa tem sido integrado pelo conceito de democracia participativa; o exercício do direito de voto é um dos momentos necessários, mas não o suficiente para consentir que o povo participe no poder”. (1995, p. 419).

Deste modo, a expressão “participação” refere-se às formas de concurso dos cidadãos, individual ou coletivamente organizados, na apresentação de proposições, na tomada de decisões, ultrapassando os esquemas de democracia representativa.

Como instrumentos de participação, além da audiência pública, podemos encontrar o voto direto, o plebiscito, o referendo, a iniciativa popular de projeto de lei, a ação popular, entre outros.

Entre os requisitos necessários para a utilização eficaz da audiência pública, é possível destacar a publicidade e possibilidade de ampla participação dos cidadãos. A audiência pública, no dizer de Figueiredo (2001)<sup>6</sup>, “não é para que a Administração apresente categoricamente sua escolha, efetuada anteriormente e, cumpra, apenas e tão somente, etapa formal”. Para a autora, o instituto tem como finalidade precípua “a ampla discussão, a ampla transparência, para que sejam exibidos os fundamentos necessários para o modelo escolhido e para que se ouça, se questione a possibilidade da proposição de outras formas” (2001, p. 7).

Como se vê, é necessário que a administração pública possibilite ao cidadão meios viáveis para sua participação. Quanto mais e melhores mecanismos disponibilizados à coletividade para sua manifestação, tanto mais democrática e legítima poderá ser a administração e os resultados que assim apresentar.

E não é apenas isso. É necessário que as demandas e manifestações do cidadão sejam fundamentadamente consideradas, sob pena de invalidar a natureza do próprio instituto. Se a função da audiência é justamente ouvir o cidadão acerca daquilo que anseia, desprovida de sentido seria uma audiência pública que não fosse promovida com esta finalidade. Vale dizer, a partir da audiência, deve o Estado considerar os resultados alcançados.

Ao subsumir estes aspectos teóricos à realização da segunda etapa da consulta pública, parece razoável concluir que muitos dos meios utilizados para possibilitar a intervenção social no processo encaixam-se com justeza no conceito de audiência pública e participação cidadã direta no poder.

Passemos agora a analisar os meios e modos desta ampla e imprescindível participação, bem como os impactos sobre a regulamentação da Nova Classificação Indicativa.

#### **4. Audiência Pública: a participação cidadã na Nova Classificação Indicativa**

Para envolver a sociedade como um todo no processo de regulamentação da Nova Classificação Indicativa, o Ministério da Justiça promoveu audiências públicas nas cinco diferentes regiões do país, envolvendo as capitais do Distrito Federal, do Acre, de Minas Gerais, do Rio Grande do Sul, de São Paulo, do Rio de Janeiro e de Pernambuco. Durante a realização desses eventos, novos espaços para o debate foram abertos e representantes do MJ participaram, como convidados, em seminários sobre educação, infância e programação televisiva, passando pelas cidades de Lajeado (RS), Maringá e Paranavaí (PR), e novamente por Rio Branco (AC), São Paulo, Belo Horizonte e Rio de Janeiro.

Durante as audiências públicas, os participantes falaram da necessidade em padronizar os símbolos e informações sobre a classificação indicativa a fim de que ela seja efetivamente instrutiva e pedagógica. A classificação indicativa em programas de TV por assinatura, e uma classificação indicativa sensível às diferenças regionais também foram objeto de debate nas audiências, em especial nas regiões sul, sudeste, norte e nordeste do País.

Além das reclamações acerca de programas violentos e de programas policiais, a sociedade pleiteou a elaboração de um manual didático e de fácil assimilação sobre a atividade de classificação, bem como a criação de um conselho que pudesse contribuir com esta atividade, sobretudo para classificar não apenas o que é inadequado, mas também fazer uma classificação propositiva, indicando programas educativos, por exemplo.

Graças a parcerias firmadas com secretarias de educação e entidades ligadas à temática do audiovisual, a discussão sobre a classificação indicativa foi levada a vários estudantes e professores de todo o Brasil. A equipe do Dejus visitou escolas, distribuiu questionários e tirou dúvidas sobre a atividade de classificação indicativa de obras audiovisuais. Nos locais onde o tema foi debatido, houve consenso sobre a importância da participação das escolas e a realização de campanhas em parceria com o Ministério da Educação para conscientização e esclarecimento destinado a toda sociedade, em especial educadores, pais e alunos.

A realização das audiências foi viabilizada e apoiada por diversos segmentos, entre eles: Procuradoria Federal e Procuradorias Regionais dos Direitos do Cidadão, Ministério Público Estadual, Secretarias de Educação, Escolas Públicas, TV Câmara, Delegacia Regional do Trabalho, campanha

*Quem Financia a Baixaria é Contra a Cidadania* da Comissão de Direitos Humanos e Minorias da Câmara dos Deputados, Coletivo Brasil de Comunicação Social (Intervozes), Universidade de Brasília (UnB), Empresa de Múltiplos da Prefeitura do Rio de Janeiro (Multirio), Escola Superior do Ministério Público da União (ESMPU), Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda), Agência de Notícias dos Direitos da Infância (Andi), entre outros.

Ao todo, passando pelas cidades antes relacionadas, durante 76 dias fizemos 15 viagens destinadas a apresentar o trabalho desenvolvido pelo MJ, receber as demandas da sociedade e esclarecer dúvidas sobre a atividade de classificação.

A primeira audiência pública foi realizada em Brasília, no dia 30 de setembro de 2005. Cerca de 50 pessoas estiveram no auditório da TV Câmara, local da audiência. Além de gravado e transmitido pela TV Câmara, foi transmitido por toda a rede de emissoras públicas, com geração da Radiobrás.

Para ampliar e qualificar ainda mais a discussão na região foram desenvolvidas atividades em escolas públicas do Distrito Federal. A equipe do Dejus distribuiu material informativo e, além de recolher respostas à enquete sobre a Nova Classificação, esclareceu dúvidas e recebeu demandas de professores e alunos.

Entre as demandas dirigidas ao Ministério da Justiça, ganharam destaque: a necessidade de maior participação social no processo de regulamentação da classificação indicativa; a demanda para participação de escolas, em parceria com o Ministério da Educação; a demanda pela qualificação dos procedimentos e ampliação dos critérios de classificação e; a necessidade de padronização das informações e símbolos da classificação.

Ainda na região centro-oeste, a Classificação Indicativa foi tema da VI Conferência Nacional da Criança e do Adolescente, organizada pelo Conanda, em dezembro de 2005. Além de distribuir enquetes sobre a Nova Classificação, funcionários do Dejus elucidaram dúvidas sobre o tema e explicaram a pessoas de várias regiões do País e de todas as idades como é realizado o trabalho de classificação indicativa.

Ao todo, cerca de duas mil enquetes foram distribuídas, estimando-se a participação direta de mais de 3 mil pessoas.

Na região Norte, Rio Branco recebeu a equipe da Classificação Indicativa para audiência pública em outubro de 2005. Entre os principais

assuntos tratados pelos cerca de 50 participantes da audiência na capital, destacou-se a questão do fuso horário. Representantes da sociedade civil e do Estado se colocaram a favor da adequação da programação ao fuso horário diferenciado do País, com o intuito de evitar que um programa não classificado para horário livre seja exibido antes das 20h.

Os participantes da audiência ainda reivindicaram uma campanha de conscientização sobre classificação indicativa, voltada principalmente para os pais, e a instalação de uma ouvidoria, acessível via 0800. Também foi sugerida a realização de parcerias do MJ com a Anatel<sup>7</sup>, para aprimorar o monitoramento das transmissões de obras audiovisuais, e com o Ministério da Educação, para levar informações sobre a classificação às escolas.

A Secretaria de Educação se interessou pelo debate e foi estabelecida uma parceira para que a consulta pública fosse divulgada nas escolas.

A repercussão desse trabalho motivou a Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão e o Ministério Público do Estado do Acre a promoverem em dezembro de 2005 um seminário intitulado Programação de TV, Cidadania e Adequação Horária. O evento contou com a participação de mais de 300 pessoas, entre educadores, representantes do Executivo e do Judiciário, emissoras e sociedade civil.

A Nova Classificação Indicativa foi novamente discutida e a questão do fuso-horário voltou a ser o tema central do evento. O cenário foi composto pela sociedade de um lado demandando observância aos fusos locais e pelas emissoras de outro afirmando que também desejam a adequação, restando a pergunta sobre quem suportará esses ônus financeiros, se emissoras (cabeças-de-rede) ou retransmissoras locais. A sociedade, por sua vez, refutou a posição apresentada pelas retransmissoras, de modo que, a aceitar aquele argumento, enquanto não se resolvesse o impasse gerado, os princípios e direitos inalienáveis das crianças e adolescentes resultariam por continuar sem cumprimento.

Ao todo, estima-se que mais de três mil pessoas da região foram alcançadas diretamente pelo processo de regulamentação da Nova Classificação Indicativa.

Na região Sudeste, o Dejus organizou três audiências públicas. Belo Horizonte, São Paulo e Rio de Janeiro contribuíram para a elaboração da Nova Classificação.

A audiência em Belo Horizonte contou com a participação de cerca de 50 pessoas. Para ampliar o debate sobre a consulta pública nas escolas, o MJ firmou parceria com a Secretaria de Educação de Belo Horizonte. Por meio dessa parceira, o Boletim on-line de comunicação com professores veiculou a enquete sobre a Nova Classificação com um incentivo à participação dos docentes. O tema ainda foi incluído na pauta das escolas, tendo em vista que toda a rede municipal de ensino dispõe de laboratórios de informática, o que permitiu aos alunos acessarem a enquete diretamente no site do MJ durante as aulas. Escolas da capital mineira foram visitadas pela equipe do MJ. Nas visitas, houve debate e distribuição de enquetes.

Entre as principais demandas dirigidas à Nova Classificação, a exemplo de outras localidades, destacaram-se a necessidade de um manual objetivo de classificação e a necessidade de padronização da informação sobre as obras audiovisuais classificadas. Estima-se que mais de 4 mil mineiros participaram diretamente do processo de regulamentação.

Na capital paulista, a Nova Classificação Indicativa foi discutida em audiência pública por cerca de 80 pessoas. Entre as questões mais debatidas estão os fundamentos utilizados para definir as faixas de classificação, a adequação ao fuso horário e a publicidade.

Além da audiência pública, em São Paulo, o MJ firmou parceria com a Secretaria Municipal de Educação de São Paulo, que colocou um *link* para a consulta em seu endereço eletrônico, além de serem distribuídas enquetes em suas escolas.

A equipe do MJ ainda voltou a São Paulo em novembro para discutir com educadores e alunos a regulamentação da Nova Classificação Indicativa no Congresso Municipal de Educação. A conferência foi transmitida simultânea e interativamente para todas as escolas públicas da cidade, além das cerca de 130 pessoas presentes no auditório.

Ainda no mês de novembro de 2005, representantes do MJ participaram de reunião com os membros da *Motion Picture Association*, em São Paulo. O encontro, promovido pela associação, contou com a participação de representantes dos canais da Rede Record, Rede Bandeirantes, SBT, Rede TV, TV Gazeta, Rede Mulher, MTV, Rede Globo, TV Cultura e ABTA. Entre as dúvidas apresentadas, destacou-se a questão acerca da necessidade de classificação da televisão por assinatura. Para a maior parte das emissoras, os canais a cabo ou via satélite têm o acesso como uma opção do consumidor.

---

As emissoras ainda pleitearam a desvinculação das faixas etárias para com as faixas horárias de classificação.

Visando especializar a discussão, em dezembro a equipe retornou à capital paulista para o seminário promovido pelo Fórum do Audiovisual e do Cinema (FAC), entidade que reúne diversas associações representativas do setor do audiovisual. Intitulado “Classificação Indicativa: Orientação ou Censura?”, o evento do FAC reuniu cerca de 100 pessoas no auditório da Fiesp. A equipe do MJ ponderou as demandas recebidas nas audiências públicas e as possíveis mudanças na Nova Classificação Indicativa decorrentes destas demandas.

Da área de televisão, estavam presentes Claudia Telles (advogada, representante da ABERT - Associação Brasileira das Emissoras de Rádio e TV) e Carlos Alckmin (diretor executivo da ABPTA - Associação Brasileira de Programadores de Televisão por Assinatura). Para um dos organizadores do Fórum, o advogado Marcos Bitelli, houve o consenso de que a classificação é uma necessidade, observadas as particularidades de cada segmento do mercado.

Ao todo, estima-se que mais de cinco mil paulistas foram alcançados diretamente pela discussão.

Na capital carioca, a audiência pública da Classificação Indicativa foi realizada no auditório do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro. Cerca de 60 pessoas participaram do evento. A exemplo de São Paulo, a Associação Brasileira de TV por Assinatura participou da audiência pública sobre classificação indicativa, reiterando as solicitações para que fossem levadas em consideração as diferenças entre TV aberta e TV por assinatura. Para a Associação, a TV paga já permite o controle individual e familiar.

Além do apoio prestado para a realização da audiência pública, a Empresa Municipal de Multimeios (Multirio), fomentou a participação da rede pública de ensino. A equipe do MJ ouviu diretamente cerca de 600 pessoas nas escolas, entre alunos, funcionários e professores. Estima-se que mais de 2 mil cariocas participaram diretamente da discussão, além das cerca de 40 mil famílias por ela alcançadas, quando da edição especial da revista Nós da Escola. Além de matéria de capa, a revista ainda distribuiu enquetes sobre a Nova Classificação Indicativa.

Em Porto Alegre a audiência pública foi realizada em outubro, no auditório do Palácio do Ministério Público. Cerca de 80 pessoas participaram

do evento, entre juízes, promotores, delegados, secretários de Estado, conselheiros tutelares, pesquisadores, pais e estudantes.

Os participantes apresentaram dúvidas sobre os critérios de análise da classificação indicativa, a avaliação dos desenhos animados e a classificação de publicidade televisiva. A atribuição da cor preta para a faixa de 18 anos foi questionada sob o ponto de vista do preconceito racial. Os participantes pediram ainda atenção para a classificação de programas regionais e defenderam a criação de um escritório no Rio Grande do Sul, para que os pareceres fossem elaborados de acordo com o contexto local.

Interessados em levar a discussão sobre a nova regulamentação para o interior do estado e para outras cidades da região Sul, os promotores de Lajeado (RS) convidaram o Dejus para um debate na cidade. Participaram do encontro no Centro Universitário Univates cerca de 60 representantes da Secretaria de Educação, do Sindicato dos Professores, do Ministério Público, do Judiciário, do Legislativo, das emissoras de televisão, das universidades e dos conselhos tutelares.

Durante o debate, os participantes questionaram o atual limite ético das emissoras de televisão, e falaram sobre a dificuldade dos pais em intermediar a influência exercida pela programação televisiva nos filhos e a necessidade da efetiva instalação do “v-chip” nos aparelhos. Para os participantes, há uma massificação da cultura carioca no País inteiro. A partir disso, sugeriram que a Classificação fosse intermediária nesse processo, provocando as emissoras a ter mais sensibilidade para as diferenças regionais.

Outro assunto discutido foi o conceito de diversões públicas e as limitações de acesso supostamente impostas pela classificação indicativa. Para alguns participantes, os juízes podem regulamentar a classificação indicativa, pois se trata de uma informação produzida pelo Estado, que pode ser adequada ou alterada pelo juiz nas mais diferentes regiões de acordo com a realidade local.

Ainda na região Sul, a equipe do MJ trabalhou na divulgação da consulta pública nas cidades de Maringá e Paranavaí, no Paraná. A Ouvidoria da Câmara Municipal de Paranavaí e as secretarias de educação das duas cidades paranaenses incluíram o tema na pauta de suas escolas e enviaram mais de mil enquetes respondidas ao MJ.

Estima-se que mais de seis mil pessoas na região sul participaram diretamente na discussão.

Na região Nordeste, a audiência pública sobre Classificação Indicativa aconteceu na capital em Recife. Cerca de 40 pessoas participaram do evento. É estimado que mais de 1.500 pessoas da região tenham participado diretamente nas reflexões sobre a Nova Classificação Indicativa. No debate, representantes do Fórum Pernambucano de Comunicação (Fopecom), defenderam que o MJ deve se preocupar com as violações aos direitos humanos na programação televisiva, sendo, ato contínuo, lembrados por membros do Ministério Público que as violações de direitos não podem sequer ser exibidas na TV, em horário algum.

Representantes do setor privado afirmaram, por sua vez, que os veículos de comunicação têm responsabilidade social. Contudo, segundo eles, os critérios de classificação ainda são deveras subjetivos, o que acaba por dificultar o trabalho das emissoras.

A falta de informação para os profissionais de comunicação também foi um ponto levantado por representantes da Executiva Nacional dos Estudantes de Comunicação (Enecos). Para o segmento, é preciso investir na formação dos profissionais ainda na universidade, com a inclusão da temática relativa à Classificação Indicativa em alguma disciplina do curso de Comunicação Social.

Estima-se que mais de 1500 pessoas da região participaram diretamente nas reflexões sobre a Nova Classificação Indicativa.

## **5. Outras formas de participação direta**

Além dos mecanismos de fomento à participação pública mencionados, outras formas de participação social direta foram realizadas. Concretamente, o Ministério da Justiça ao longo do processo de regulamentação da Nova Classificação Indicativa recebeu, em números: mais de 1000 e-mails livres, ou seja, sugerindo, solicitando, denunciando, criticando ou elogiando o trabalho; mais de quatro mil manifestações eletrônicas, vale dizer, além de responderem às perguntas objetivas da enquete, cujos resultados analisaremos a seguir, os diversos participantes se dedicaram a contribuir voluntariamente com o tema; manifestações oficiais e segmentadas; abaixo-assinados, entre outros.

Por ora, nos limitaremos a destacar apenas algumas destas manifestações. Por oportuno, vale dizer que a íntegra dos documentos e

correspondências encontram-se nas dependências do Dejus, estando disponíveis para consulta.

Embora a enquete disponibilizada ao público já contemplasse questões discutidas e amplamente sugeridas em etapas anteriores, como, por exemplo, a questão acerca da necessidade de observância aos diferentes fusos-horários do país quando da transmissão de obras audiovisuais e, por conseguinte a observância da própria classificação indicativa, durante a segunda etapa do processo de regulamentação, o Ministério da Justiça recebeu recomendação formal da Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão recomendando a inclusão no novo regulamento de cláusula que obrigasse as repetidoras das emissoras de televisão a adequar a transmissão de seus programas aos respectivos fusos horários, inclusive quando da vigência do horário de verão, evitando que os programas sejam veiculados em horários inapropriados, em especial para crianças e adolescentes em todo o país. O órgão baseou seu entendimento no Estatuto da Criança e do Adolescente, que determina ser um dever de todos zelar pela dignidade da criança e do adolescente, garantindo-lhes a inviolabilidade da integridade psíquica e moral.

Outra manifestação por escrito recebida pelo MJ veio da Associação Brasileira de Radiodifusores (Abra). Para ela, a metodologia utilizada pelo Dejus na classificação indicativa é insuficiente, pois as análises são feitas por pessoas comuns, sem qualquer cuidado em estabelecer um estudo sério que envolva psicólogos, pedagogos e outros especialistas no assunto. Segundo seu entendimento, a Classificação Indicativa é pertinente para tão somente informar sobre a natureza da programação, indicando a que público deve ser reservada. Para a Abra o que não é possível é a classificação proibindo a exibição de certos programas de determinados horários, causando um irremediável comprometimento da liberdade de expressão constitucionalmente garantida.

A Escola Estadual de Ensino Médio Vespasiano Corrêa, do Rio Grande do Sul, também enviou uma manifestação por escrito ao MJ. Nessa escola, após debate, houve consenso entre os professores de educação básica sobre as respostas ao questionário da consulta pública. Para eles, a classificação indicativa pode ser explicada como instrumento de controle da qualidade da programação e de defesa dos direitos humanos. Os docentes acham que não deve ser acrescentada a faixa etária de dez anos às já existentes. Eles também entendem que o horário livre, de proteção a crianças e ao adolescente, não deve ser alterado. No entanto, concordam que as emissoras precisam respeitar os fusos horários.

Os professores da escola de Vespasiano Corrêa entendem que a informação sobre a classificação deve ser vinculada de forma escrita, sonora e em linguagem brasileira de sinais. Essa informação, na opinião deles, precisa aparecer no início de cada programa e imediatamente após o retorno dos intervalos comerciais. Ao final do documento com as respostas à consulta, os professores gaúchos reafirmaram que seguem trabalhando o tema na escola, com os alunos.

Além do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil que se manifestou formalmente pelo apoio ao processo de regulamentação da Nova Classificação Indicativa, alunos e professores da Escola Albert Einstein, de Guaratinguetá, São Paulo, encaminharam ao MJ um abaixo-assinado manifestando sua preocupação com a presença constante de violência na programação televisiva brasileira.

Em consideração às formas de participação social indireta no processo de regulamentação da Nova Classificação Indicativa, outras ações são dignas de registro, especialmente quanto ao alcance e fomento da discussão. É importante destacar que além dos mecanismos de participação direta disponibilizados pelo MJ, a sociedade ainda conta com a mediação de veículos de comunicação que tratam sobre o tema da regulamentação da classificação indicativa. Assim, ressaltou-se que ao longo de todo o processo várias foram as publicações em jornais e revistas abordando o tema. Para além dos meios impressos, diversas também foram as discussões em programas de TV, rádio, Internet, escolas e comunidades. Os números de manifestações recebidas pelo Dejus talvez seja um indicativo parcial<sup>8</sup> deste alcance.

## **6. Reflexos da Participação Social Direta na Elaboração da Nova Classificação Indicativa**

Quando analisamos aspectos teóricos do instituto da audiência pública, verificamos que é necessário que as demandas e manifestações do cidadão sejam fundamentadamente consideradas, sob pena de invalidar a natureza do próprio instituto. Se a função da audiência é justamente ouvir o cidadão acerca daquilo que deseja, desprovida de sentido seria uma audiência pública que não fosse promovida com esta finalidade. Vale dizer, a partir da audiência, deve o Estado considerar os resultados alcançados. Desta forma, para que a Nova Classificação Indicativa pudesse manter o foco na especialização da atividade e, ao mesmo tempo possibilitar a participação livre e irrestrita na

discussão de temas a ela direta ou indiretamente relacionados, duas linhas básicas de trabalho foram desenvolvidas.

A primeira delas consistiu na elaboração prévia de uma enquete, contendo nove perguntas, fruto de demandas sociais e amplos debates realizados em momentos anteriores. Além de distribuída em todas as ações do MJ, a enquete foi disponibilizada no sítio eletrônico do Dejus. A segunda linha básica de atuação consistiu na abertura e fomento de discussões e reflexões livres sobre a atividade de classificação indicativa enquanto elemento para democratização das comunicações sociais do país, além da recepção ampla de manifestações acerca da classificação e temas a ela correlatos.

Passemos, pois, ao registro e análise dos resultados da participação social direta no processo de regulamentação da Nova Classificação Indicativa, especialmente sob este duplo enfoque.

### **6.1 Resultados da enquete<sup>9</sup>**

Não bastasse a qualidade de manifestações individuais por meio da enquete disponibilizada para consulta pública, o número de respostas – cerca de 11 mil, foi surpreendente. Se comparado à experiência anterior, ocorrida entre 2003 e 2004, acerca do redimensionamento das faixas etárias e do acesso de Crianças e Adolescentes a produções audiovisuais destinadas aos mercados de cinema e vídeos (VHS e DVD); onde 263 pessoas manifestaram sua opinião em enquete promovida pelo Ministério da Justiça; a recente pesquisa sobre a Nova Classificação Indicativa apresentou uma participação quarenta vezes superior à experiência inaugural de participação popular direta.

Para maior compreensão dos resultados, passemos à análise individualizada dos nove quesitos da enquete.

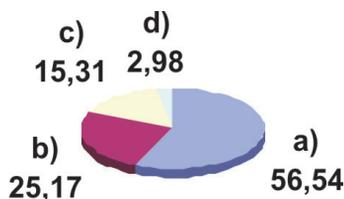
#### **I.**

**Na sua opinião, a classificação indicativa pode ser explicada como:**

- a) Serviço de informação de caráter pedagógico sobre o conteúdo da programação televisiva, visando a proteção à criança e ao adolescente – **56,54%**;
- b) Instrumento de controle da qualidade da programação e de defesa dos direitos humanos – **25,17%**;

c) Censura de programação televisiva – **15,31%**;

d) Outra explicação – **2,98%**.



Na medida em que atividade de Classificação Indicativa vai recebendo visibilidade pública e, o Estado e os veículos de comunicação social conseguem tornar elucidativo o caráter informativo da Classificação, vai se tornando uma referência cada vez mais remota sua associação ao exercício da censura.

Do total de participantes, **84,69%** conseguem sinalizar para a distinção entre a Classificação Indicativa e censura. Para **56,54%** – a maioria absoluta – a finalidade da classificação indicativa se associa à proteção das crianças e dos adolescentes, enquanto para **25,17%** - um quarto dos entrevistados – seu exercício se vincula à promoção dos direitos humanos.

O cerceamento à liberdade de expressão; o vilipêndio institucional às atividades de natureza artística, informativa e cultural, manifesto na intromissão, no cerceamento e na proibição de conteúdos de obras audiovisuais; assim como a seletividade ideológica e doutrinária imposta aos setores de comunicação social, traços característicos da censura encontram-se banidos da atividade pública, desde o advento da Constituição Federal, de 1988.

Em plena vigência do Estado Democrático de Direito, certamente influenciados pelos longos anos de interrupção da normalidade democrática, os brasileiros, mesmo habilitados em distinguir a natureza dos dois procedimentos (Classificação Indicativa e censura), no linguajar corrente, do dia-a-dia, persistem no hábito '*anti-eufemístico*' de referir-se à Classificação Indicativa como "Censura 14 anos", "Censura 18 anos" e, até mesmo, a paradoxal "Censura Livre".

A melhor conceituação da Classificação Indicativa, da prática à teoria é o que sugere a análise dos números aferidos neste quesito da pesquisa.

## II.

**Na sua opinião, além das faixas etárias hoje existentes de 12, 14, 16 e 18 anos, deve ser acrescentada uma faixa etária de 10 anos de idade?**

a) Sim – **61,95%**;

b) Não – **38,05%**.



Com números expressivos (61,95%), os participantes buscam identificar a Nova Classificação Indicativa a mesma escala etária já definida pelo MJ para cinemas, vídeos e DVD's.

A referência seqüencial dos 12 anos, logo após a faixa livre, guarda identidade com o corte etário proposto pelo Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei nº 8.069/90) que define esta idade como marco divisório entre a infância e a adolescência (Esta a partir dos 12 anos completos até aos 18 anos – este, definidor do ingresso à maioridade civil e penal no Brasil.).

O célere processo de inovação das experiências motivacionais vem estimulando o amadurecimento pedagógico das crianças desde o final do último milênio. Com a variação e a modernização de diversos instrumentos de comunicação e transmissão do conhecimento, é possível distinguir o grau de desenvolvimento cognitivo e emocional de uma criança de dez anos e outra de 12 anos, legitimando a alteração proposta pelos entrevistados, já que a inclusão de nova faixa etária de acesso às atividades cinematográficas mostrou-se, na prática, exitosa.

## III.

**O horário de proteção à criança e ao adolescente (livre) é hoje compreendido entre seis horas (6h) da manhã e oito da noite (20h). Para você, essa faixa deve ser alterada?**

a) Não – **35,18%**;

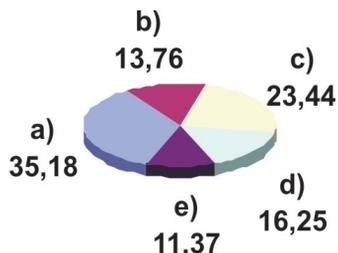
b) Sim, das 6h às 21h – **13,76 %**;

c) Sim, das 6h às 22h – **23,44%**;

d) Sim, das 7h às 23h – **16,25%**;

e) Sim, outra faixa – **11,37%**;

Total Sim – **64,82%**.



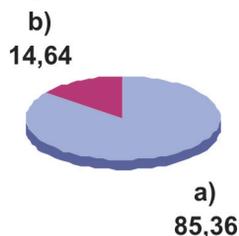
Neste quesito (64,82% do universo pesquisado) manifestou-se pela modificação do horário vigente de classificação livre para obras audiovisuais Destes, no mínimo 53,45% desejam maior elasticidade para a freqüência de classificação livre, já que, dos 11,37% que optaram pela variação do período atual das 6h à 20h para veiculação desta programação, incidem os votos daqueles que desejam tanto o aumento quanto a diminuição do período livre atual.

#### IV.

**As emissoras devem adequar regionalmente a transmissão dos programas respeitando os diferentes fusos-horários no país e ao mesmo tempo a classificação indicativa atribuída pelo Ministério da Justiça?**

a) Sim – **85,36%**;

b) Não – **14,64%**.



A organização federativa do Estado busca resguardar o tratamento isonômico a todos os entes federativos, especialmente no que concerne à garantia dos direitos fundamentais de todos os brasileiros, independentemente de seu *locus habitatio* em território nacional. Se o Brasil abriga quatro fusos horários, cabem às emissoras e ou retransmissoras concessionárias de serviço público, adequar os procedimentos operacionais a fim de que a transmissão de sua programação não seja lesiva ao interesse público, conforme princípios constitucionais norteadores da comunicação social.

O que os 85,36% dos participantes da enquete, bem como todos os demais participantes do processo reconhecem, ao assinalar positivamente em relação ao dever das emissoras em adequar regionalmente a sua transmissão, respeitando a existência dos fusos horários e ao mesmo tempo a classificação indicativa, é que todos os brasileiros têm direito à informação, e que o princípio da proteção integral e da prioridade absoluta da criança e do adolescente devem ser efetivamente observados.

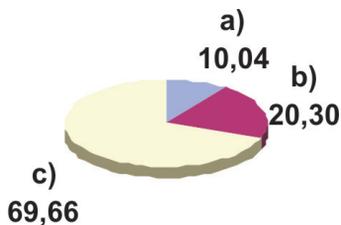
#### V.

**Na sua opinião, como deve se dar a exibição dos símbolos e das informações da classificação indicativa?**

a) Escrita – **10,04%**;

b) Escrita e sonora – **20,30%**;

c) Escrita, sonora e em linguagem brasileira de sinais – **69,66%**.



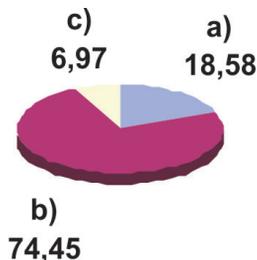
VI.

**Na sua opinião, em quais momentos devem ser exibidos na TV os símbolos e informações da Classificação Indicativa?**

a) Somente no início de cada programa – **18,58%**;

b) No início de cada programa e imediatamente após o retorno dos intervalos comerciais – **74,45%**;

c) Outro – **6,97%**.

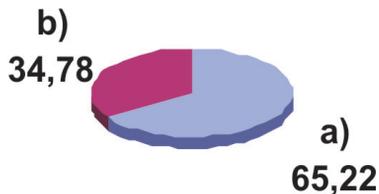


VII.

**Na sua opinião, a Classificação Indicativa também deve ser veiculada durante a exibição do programa?**

a) Sim – **65,22%**;

b) Não – **34,78%**.



Quando 69,66% dos participantes (item V), ao serem indagados sobre a forma de exibição dos símbolos e das informações da Classificação Indicativa, opinam pela forma escrita, sonora e em linguagem brasileira de sinais como ideal, há uma clara consignação em relação a uma modalidade de classificação que seja objetiva, informativa, elucidativa e inclusiva. As respostas ao item VI nos permitem chegar à mesma conclusão.

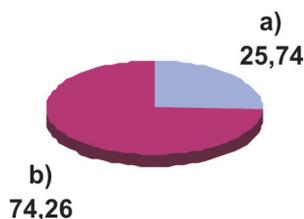
Com relação ao item VII, para quase dois terços dos participantes (65,22%) não há prejudicialidade para a inserção de informação sobre a Classificação Indicativa no curso da programação.

### VIII.

**Ao ser veiculada, a Classificação Indicativa deve corresponder a um conjunto de símbolos<sup>10</sup> que represente as informações sobre o conteúdo do programa. Na sua opinião, qual dos dois conjuntos a seguir deve ser utilizado?**

a) Conjunto 1 – 25,74%;

b) Conjunto 2 – 74,26%.

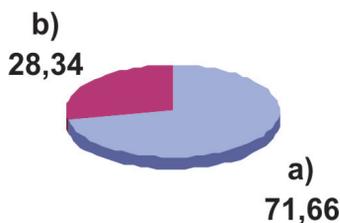


### IX.

**Numa versão simplificada dos conjuntos acima, qual das opções a seguir deve ser utilizada?**

a) Opção 1 – 71,66%;

b) Opção 2 – 28,34%.



Praticidade e otimização da mensagem informativa é o que desejam 65,22% dos colaboradores (Item VIII). Para 74,66% dos participantes da pesquisa, agregar as palavras “livre” ao símbolo L (de classificação livre) e

“anos” à idade numérica correspondente a faixa etária definida como limite para a inadequação, representa um artifício agregador de informação. A utilização de cores padronizadas, em matizes de tonalidades constitui-se em elemento pedagógico de memorização e identificação dos símbolos.

A cor verde utilizada para programação livre, o amarelo para programação inadequada a menores de 12 anos e o vermelho para programação inadequada a menores de 16 anos resta apropriada da simbologia universal utilizada para sinalização de trânsito e, conceitualmente absorvida por todo segmento da população. O uso da cor preta ou da cor marrom – conforme sugerido pela região Sul –, para atrair a atenção do telespectador para a faixa de grau máximo da Classificação Indicativa parecem ser as tonalidades mais adequadas para o objetivo de informar a audiência para a natureza da programação.

## **6.2 Outros resultados**

Além dos resultados alcançados a partir das respostas à enquete, outros resultados foram obtidos por meio da participação social direta no processo de regulamentação da classificação indicativa. Alguns já implantados e outros em fase de consolidação.

Como exemplos de resultados consolidados, destacam-se o monitoramento junto à Anatel; a criação do grupo de colaboradores voluntários; elaboração de termo de compromisso para reapresentação de obras abertas, como novelas; qualificação dos analistas do Dejus; integração administrativa com outros órgãos, como o Ministério das Comunicações; parcerias com escolas, entre outros.

A qualificação do monitoramento de obras audiovisuais realizado pelo MJ foi objeto de solicitação em audiência pública. Como respostas a esta solicitação, o Dejus firmou acordo com a Anatel, que possibilitará ao MJ a utilização da Rede Nacional de Radiovideometria, ampliando o alcance e eficiência da atividade.

Outro resultado da participação cidadã refere-se à criação do Grupo de Colaboradores Voluntários da Classificação Indicativa. Por meio dele, qualquer pessoa ou grupo de pessoas pode participar diretamente da análise de obras audiovisuais, estabelecendo uma via de mão dupla, de modo que tanto os interessados cadastrados podem demandar ao Dejus quanto podem ser demandados.

A demanda da sociedade por maior atenção a novelas reapresentadas no horário da tarde também foi contemplada pelas ações da Nova Classificação. A partir de um termo de compromisso, algumas emissoras, como o SBT, por exemplo, se comprometem a reapresentar as novelas em horário livre sem a presença de inadequações, sob pena de reclassificação cautelar e conseqüente alteração horária. Espera-se que, a exemplo do SBT, outras emissoras venham a público ratificar estes compromissos com a sociedade.

A qualificação dos analistas reflete uma demanda de realização contínua, na qual o MJ tem se dedicado ao promover cursos e destacar seus analistas para participação em cursos de qualificação<sup>11</sup>.

A integração administrativa vem se consolidando em algumas esferas. Além de firmar um termo de compromisso com outros órgãos, em especial a Campanha Quem Financia a Baixaria é Contra a Cidadania da Comissão de Direitos Humanos da Câmara dos Deputados e com a Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão, o MJ tem desenvolvido junto ao Ministério das Comunicações um plano de integração administrativa, visando dar eficiência aos seus procedimentos bem como harmonizar conceitos.

Um outro exemplo de demanda social já institucionalizada refere-se à avaliação e revisão normativa relacionada a critérios de efetividade<sup>12</sup>. Por fim, a parceria com escolas foi amplamente desenvolvida ao longo da segunda etapa do processo de regulamentação, reafirmando a oportunidade e conveniência em se institucionalizar parcerias nacionais, com o Ministério da Educação, por exemplo.

Já entre as demandas sociais ainda não implementadas, mas em fase de discussão e elaboração, vale destacar - além dos resultados obtidos a partir da enquete já analisada - as solicitações da sociedade para a configuração da Nova Classificação Indicativa. Entre elas: a ampliação da visibilidade e promoção de campanhas de esclarecimento sobre a classificação indicativa; sistematização de critérios e procedimentos para uma classificação que também defenda os direitos humanos (elaboração de um Manual de Classificação Indicativa); o fim da análise prévia de conteúdos audiovisuais; a criação de um conselho ou de um comitê para auxiliar no trabalho; a classificação da TV por assinatura; a previsão expressa de norma quanto aos diferentes fusos-horários; a participação de outros atores no processo, especialmente pais e responsáveis; mecanismo de controle de acesso; atuação

em rede (entidades); previsão de sanções administrativas integradas; e a análise propositiva de obras audiovisuais, indicando não apenas o que é inadequado, mas também criando nova categoria de classificação, ou seja, obras recomendadas, ou especialmente recomendadas.

Por ora, nos limitaremos a apenas noticiar estas ações, de modo que essas contribuam para a constituição de um novo Sistema de Classificação Indicativa, cuja construção e análise detalhada é objeto de outro artigo deste livro.

## 7. Conclusões

No dizer de Canotilho<sup>13</sup>,

se o poder político é exercido pelo povo, então é necessário assegurar aos cidadãos uma forma de participação direta e ativa. Só que esta participação do povo dominante não se compadece com a colaboração intermitente, antes exige uma participação exigindo intervenção permanente que possibilite não apenas uma democracia representativa, mas uma autêntica democracia participativa. (Op. Cit, p. 419)

Assim, consideradas as ações implementadas e a implementar fruto de procedimentos criteriosamente planejados a fim de proporcionarem ampla participação popular direta, é imperioso sublinhar que o processo de regulamentação da Nova Classificação Indicativa foi tão democrático quanto legítimo. Abrangeu as cinco diferentes regiões do país, relacionou-se com os mais diferentes segmentos e disponibilizou variados instrumentos de participação. E, de grande importância, senão o principal requisito para a concreção da democracia em sua forma mais direta foi o desenvolvimento do processo de regulamentação, que não apenas proporcionou ampla participação, mas, sobretudo, ponderou e está ponderando as significativas contribuições e demandas para a caracterização da Nova Classificação.

Pela primeira vez na história do Brasil, a classificação indicativa pôde ser discutida de forma ampla. As expectativas de participação foram superadas. Aliadas às manifestações qualitativas, os dados quantitativos permitem que a sociedade brasileira prossiga no debate sobre Classificação Indicativa a partir de novas bases, que já não se restringem às referências aos tempos de censura.

Os resultados quantitativos e qualitativos mostram que o país está, a cada dia, mais próximo de promover um sistema capaz de atuar na mediação entre emissoras e telespectadores, levando sempre em conta os interesses das crianças e adolescentes.

## 8. Bibliografia

CANOTILHO, Gomes. **Direito Constitucional**. Coimbra: Livraria Almedina, 1995.

FIGUEIREDO, Lúcia Valle. Instrumentos da Administração Consensual: A Audiência Pública e Sua Finalidade. **Revista Diálogo Jurídico**. Ano I, vol. I, nº 8, novembro de 2001. Salvador. Disponível em: <[www.direitopublico.com.br](http://www.direitopublico.com.br)>. Acesso em 23/02/2006.

LIBERATI, Wilson Donizeti & CYRINO, Públio Caio Bessa in **Conselhos e Fundos no Estatuto da Criança e do Adolescente**. Malheiros Editora.

NASCIMENTO, Walter Vieira do. **Lições de História do Direito**. Rio de Janeiro: Forense, 2004.

### Notas

<sup>1</sup> Portaria MJ nº 1.597/2004, de 2 de julho de 2004. A instituição desta Portaria também foi precedida da Criação de um Grupo de Trabalho. Concluídas as discussões deste Grupo, o DEJUS iniciou consulta pública via Rede Mundial de Computadores – Internet, além de promover sessões públicas de análise de obras audiovisuais destinadas àqueles segmentos de mercado, culminando com a formulação democrática deste novo regulamento. No aniversário do primeiro ano de vigência da Portaria, atendendo ao princípio da efetividade dos atos normativos e ainda, atendendo a demandas sociais, o MJ avaliou e revisou alguns dispositivos da Portaria, institucionalizando, entre outras mudanças, a necessidade de avaliação e revisão dos atos normativos, condicionadas a manutenção de sua efetividade. As alterações foram introduzidas pela Portaria MJ nº 1.344, de 7 de Julho de 2005, sendo a Portaria 1.597/2004 republicada no Diário Oficial da União - D.O.U., em 08/07/2005, seção 1, pág. 11.

<sup>2</sup> Portaria MJ nº 378, de 21 de março de 2005. Publicada no D.O.U em 22/03/2005, seção 1, pág. 28, que resolve:

Art. 1º - Instituir grupo de trabalho vinculado à SNJ para subsidiar a regulamentação da classificação indicativa da programação de televisão.

Art. 2º - o grupo será constituído por representações institucionais, desempenhadas por igual número de membros titulares e suplentes, observada a seguinte composição:

I- Ministério da Justiça, que o presidirá;

II- Ministério da Cultura;

III- Ministério da Educação;

IV- Ministério das Comunicações;

V- Secretaria Especial de Direitos Humanos;

VI- Secretaria de Comunicação de Governo e Gestão Estratégica;

- VII- Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente - CONANDA;
- VIII- Comissão de Direito Humanos da Câmara dos Deputados;
- IX- Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão do Ministério Público Federal;
- X- Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil;
- XI- Associação Brasileira de Magistrados e Promotores da Infância e da Juventude - ABMP;
- XII- Associações de Emissoras de Televisão com abrangência nacional;
- XIII- Entidades civis com reconhecida atuação em mídia e direitos da criança e do adolescente.

<sup>3</sup> NASCIMENTO, Walter Vieira do. **Lições de História do Direito**. Rio de Janeiro: Rio de Janeiro, 2004, p.30.

<sup>4</sup> Além da CRFB/88, várias leis disciplinam a audiência pública com parte de um procedimento. A título de exemplo, é possível citar os artigos 31, 37 e 74 da Carta Cidadã, e dispositivos da lei 8.666/93, da Lei 9.784/99, da Lei 10.257/2001, entre outras.

<sup>5</sup> CANOTILHO, Gomes. **Direito Constitucional**. Coimbra: Livraria Almedina, 1995, p. 419.

<sup>6</sup> FIGUEIREDO, Lúcia Valle. Instrumentos da Administração Consensual: A Audiência Pública e Sua Finalidade. **Revista Diálogo Jurídico**. Ano I, vol. I, nº 8, novembro de 2001. Salvador-BA. p. 7. Disponível em: <[www.direitopublico.com.br](http://www.direitopublico.com.br)> Acesso em: 23/02/2006.

<sup>7</sup> Agência Nacional de Telecomunicações.

<sup>8</sup> Parcial porque o próprio senso comum nos permite aferir que apenas pequena parte das pessoas alcançadas por uma discussão pública se dedica a investir ainda mais tempo enviando demandas ou manifestações.

<sup>9</sup> A apresentação analítica dos resultados da enquete baseou-se, em grande parte, nas construções interpretativas elaboradas pelo diretor-adjunto do Dejus, senhor Tarcízio Ildefonso Costa Júnior.

<sup>10</sup> Os conjuntos de símbolos das questões oito e nove devido a sua composição gráfica, não puderam ser exibidos nesse espaço. Os símbolos, podem ser acessados no sítio eletrônico do Dejus em <[www.mj.gov.br/classificacao](http://www.mj.gov.br/classificacao)>

<sup>11</sup> Este tema é inclusive objeto de estudo em outro artigo desta obra.

<sup>12</sup> Linhas antes, já tivemos oportunidade de sublinhar que no aniversário do primeiro ano de vigência da Portaria 1.597/2004, atendendo ao princípio da efetividade dos atos normativos e ainda, atendendo a demandas sociais, o MJ avaliou e revisou alguns dispositivos da Portaria, institucionalizando, entre outras mudanças, a necessidade de avaliação e revisão dos atos normativos, condicionadas a manutenção de sua efetividade. As alterações foram introduzidas pela Portaria MJ nº 1.344, de 7 de Julho de 2005, sendo a Portaria 1.597/2004 republicada no Diário Oficial da União - D.O.U., em 08/07/2005, seção 1, pág. 11.

Art. 16. Atendendo ao princípio da efetividade dos atos normativos, os dispositivos desta Portaria deverão ser regularmente avaliados e, quando necessário, revisados. (NR)

<sup>13</sup> Op. Cit. pág. 419.



