

**ANDERSON DE OLIVEIRA ALARCON
HUMBERTO QUIRINO**

**PROGRAMAÇÃO TELEVISIVA
PARA CRIANÇAS E ADOLESCENTES:
LIMITES E POSSIBILIDADES DE CONTROLE**

**MARINGÁ
2004**

**ANDERSON DE OLIVEIRA ALARCON
HUMBERTO QUIRINO**

**PROGRAMAÇÃO TELEVISIVA
PARA CRIANÇAS E ADOLESCENTES:
LIMITES E POSSIBILIDADES DE CONTROLE**

Monografia apresentada à Universidade Estadual de Maringá, Centro de Ciências Sociais Aplicadas – CSA, como requisito parcial para a obtenção do grau de Bacharel em Direito.

Orientadora: Prof^a. Dr^a. Sueli Sampaio Damin Custódio

**MARINGÁ
2004**

ANDERSON DE OLIVEIRA ALARCON
HUMBERTO QUIRINO

PROGRAMAÇÃO TELEVISIVA PARA CRIANÇAS E ADOLESCENTES:
LIMITES E POSSIBILIDADES DE CONTROLE

Monografia apresentada à Universidade Estadual
de Maringá, Centro de Ciências Sociais Aplicadas
– CSA, como requisito parcial para a obtenção do
grau de Bacharel em Direito.

Aprovado em _____

Nota _____

BANCA EXAMINADORA

PRESIDENTE: Prof^a. Dr^a. Sueli Sampaio Damini Custódio

Prof.: Ricardo Cesar Gardiolo

Prof^a.: Jackeline Guimarães A. Franzoi

Dedicamos este trabalho

A nossos pais, familiares e amigos pelo incentivo, carinho, esforço e compreensão que desde o início têm nos proporcionado, sentimentos e atitudes sem as quais este trabalho não seria possível.

E a todos aqueles que têm senso de justiça e que, de uma forma ou outra, contribuem para a promoção e defesa dos direitos e interesses das crianças e adolescentes.

AGRADECIMENTOS

A Deus, por todos os dons.

Aos amigos do G6 (Erasmus José Germani, Kristian César Micheletti Cobra, Nilton Cesar Andreazzi e Paulo Roberto Veroneze) pelos nobres sentimentos que nos irmanam, e ao Rogério Calazans e Marcelo Catore Pinto, incentivadores e apoiadores da idéia inicial deste intento, bem como a Norma Giovanetti, pelo apoio, tradução e correção textual.

À Dra. Valéria Seyr, ilustre Promotora de Justiça desta cidade, pessoa pública em que nos espelhamos, que, apaixonada pela causa das crianças e adolescentes, muito nos incentivou e colaborou para a realização deste trabalho, bem como fora de grande valia a receptividade e incentivo do Dr. Rene Pereira da Costa, Juiz de Direito da Vara da Infância e Juventude de Maringá.

Aos senhores Carlos Eduardo e Júnior César, pessoas nas quais homenageamos todos os servidores e funcionários das Bibliotecas em que pesquisamos, especialmente UnB, Senado Federal, Câmara dos Deputados, STF, UEM, Cesumar e Faculdades Maringá, que sempre nos dispensaram um atendimento prestativo, interessado e eficiente.

A todos os funcionários dos gabinetes da Câmara e do Senado (Nelson, Luiz, Rubens, Marcos Vinícius) que muito nos auxiliaram durante pesquisas lá realizadas, e de modo especial, ao Dr. Matheus Medeiros, advogado da Comissão dos Direitos Humanos da Câmara dos Deputados, por todo o apoio prestado.

Aos amigos de classe que, interessados pelo tema, vez ou outra trazia-nos novidades, bem como ao Professor Matheus Felipe de Castro, incentivador da idéia e arauto dos direitos humanos e das crianças e adolescentes.

Aos nossos amores, Mary, Lindamir, Thiago e Bárbara, pelo incentivo, apoio e compreensão.

A nossa orientadora, Professora Doutora Sueli Sampaio Damin Custódio, por incentivar, instigar e apoiar do início ao fim, a realização deste trabalho, que com dedicação e paciência apontou-nos o caminho.

A toda sociedade, que, por meio da UEM, deu-nos a chave para muitas portas: o início do fim.

Tem sempre presente que a pele se enrugua, que o cabelo se torna branco, que os dias se convertem em anos, mas o mais importante não muda. Tua força interior e tuas convicções não têm idade; teu espírito é o espanador de qualquer teia de aranha. [...] atrás de cada linha de chegada há sempre outra de partida, atrás de cada triunfo, outro desafio. Não deixe que se enferruje o ferro que existe em você. Não viva de fotografias amareladas. Faz com que ao invés de pena, te respeitem [...] Enfim, quando pelos anos não possas correr, trota; quando não possas trotar, caminha; quando não possas caminhar, usa bengala, mas nunca te detenhas! (Madre Teresa de Calcutá)

RESUMO

Este trabalho objetiva demonstrar as necessidades/possibilidades de controle da programação televisiva para crianças e adolescentes e os instrumentos de que dispõe nosso ordenamento jurídico para a realização deste intento. É, portanto, dividido em três partes, tratando a primeira parte acerca da necessidade/possibilidade de fiscalização e controle da programação televisiva para crianças e adolescentes, abordando o instituto da concessão pública dos serviços de radiodifusão sonora de sons e imagens, bem como sua função social e os conceitos de liberdade de expressão e censura à luz do ordenamento jurídico brasileiro e do direito comparado. Na segunda parte são analisados os meios de fiscalização, controle e defesa da programação televisiva para crianças e adolescentes, compreendidas suas possibilidades e limites, analisando os tipos de controle, quais sejam: Estatal (administrativo), pelas Próprias Emissoras, Social e Judicial. Assim, na terceira e última parte, aborda-se o Ministério Público, sua função institucional e meios de atuação de que dispõe para a defesa e proteção dos direitos e interesses das crianças e adolescentes em face da programação televisiva. O trabalho ainda é composto de anexos, que, ante a escassez de doutrina sobre o tema, coloca-se como fonte de pesquisa e informação acerca dos mais variados dados referentes à programação de televisão afeta ao público infanto-juvenil.

Palavras-chave: Liberdade de expressão; Controle; Censura; Concessão Pública; Programação Televisiva; Crianças e Adolescentes.

SUMMARY

This work has the purpose to show the needs/possibilities, of controlling the television schedule directed to children and teenagers, also as the available instruments owned by our Juridical Ordinance Command, to convert this objective into reality. In this way, it is divided in three sections, dealing the first one, about the needs/possibilities of superintending and controlling the television schedule for children and teenagers, expressing about the Institute of Public Broadcast Concession Services of Sounds and Image, as well as it's social function and the concepts of free expression and censure, according to the brazilian juridical ordinance and the Compared Right. The second section, are analyzed the ways of superintendence control and defense of the schedule directed to children and teenagers, after understanding its possibilities and limits, analyzing the kinds of control, which are: State (administrative); by the very network television; social control; and judicial control. In the sequence, the third and last section, is about the Public Ministry, its institutional function and the ways it has to act in defense and protection of the rights and interests of the children and teenagers, facing the television schedule. This work is also composed of annexations, which, for want of other erudition source about this subject, becomes a source of search and information about the most different informations, referring to the television schedule, which reaches the infantile-juvenile public.

Keywords: Free-expression; Control; Censure; Public Concession; Televisions Schedule; Children and Teenagers.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABEPEC	Associação Brasileira das Emissoras Públicas, Educativas e Culturais
ABERT	Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e Televisão
ADCT	Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
ANATEL	Agência Nacional de Telecomunicações
Art.	Artigo
BBC	British Broadcasting Corporation
CAM	Comissão de Acompanhamento da Mídia
CBSC	Conselho Canadense de Padrões de Transmissão
CBT	Código Brasileiro de Telecomunicações
CEE	Comunidade Européia
CF/88	Constituição Federal Brasileira de 1988
CNTV	Conselho Nacional de Televisão
CONAR	Conselho Nacional de Auto-Regulamentação Publicitária
CSA	Conselho Superior do Audiovisual
ECA	Estatuto da Criança e Adolescente
FCC	Federal Communications Commission
FIATYR	Federación Ibérica de Asociaciones de Telespectadores y Radioyentes
IBOPE	Instituto Brasileiro de Opinião e Pesquisas Estatísticas
ITC	Independent Television Commission
LC	Lei Complementar
OTN	Obrigações do Tesouro Nacional
SODRE	Servicio Oficial de Radiodifusión
STB	Sistema de Telecomunicações Brasileiro
STF	Supremo Tribunal Federal
TAXI	Associação Canadense de Radiodifusores
TV	Televisão

Dados Internacionais de Catalogação-na-Publicação (CIP)
(Biblioteca Central - UEM, Maringá – PR., Brasil)

A321p Alarcon, Anderson de Oliveira
Programação televisa para crianças e adolescentes:
limites e possibilidades de controle / Anderson de Oliveira
Alarcon; Humberto Quirino. – Maringá, PR : [s.n.], 2003.
166, [27] f. : il.

Orientador : Prof^a. Dr^a. Sueli Sampaio Damin Custódio.
Trabalho (graduação) - Centro de Ciências Sociais
Aplicadas - CSA. Universidade Estadual de Maringá, 2004.

1. Liberdade de expressão - Televisão brasileira. 2.
Censura - Televisão brasileira. 3. Concessão pública -
Radiodifusão - Brasil. 4. Televisão - criança. 5. Televisão
- Adolescente. 6. Meios de comunicação. 7. Criança e mídia.
I. Universidade Estadual de Maringá - Centro de Ciências
Sociais Aplicadas - CSA. II. Título.

CDD 21.ed.302.2308

Zenaide Soares da Silva CRB 9/1307

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	11
PRIMEIRA PARTE	
2 A TELEVISÃO E O INSTITUTO DA CONCESSÃO PÚBLICA	15
2.1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS	15
2.2 CONCEITO E NATUREZA JURÍDICA DE CONCESSÃO PÚBLICA.....	15
2.3 CARACTERÍSTICAS GERAIS.....	17
2.4 A CONCESSÃO DO SERVIÇO PÚBLICO DE RADIODIFUSÃO SONORA E DE SONS E IMAGENS.....	18
2.5 A FUNÇÃO SOCIAL DA PROGRAMAÇÃO TELEVISIVA PARA CRIANÇAS E ADOLESCENTES ENQUANTO ELEMENTO CONSTITUTIVO DA CONCESSÃO PÚBLICA	22
2.6 CONCESSÃO: REGULAMENTAÇÃO, FISCALIZAÇÃO E CONTROLE	25
2.6.1 Regulamentação, Controle e Defesa na CF/88	26
2.6.2 Regulamentação, Controle e Defesa no ECA	29
3 LIBERDADE DE EXPRESSÃO, CONTROLE E CENSURA	31
3.1 LIBERDADE DE EXPRESSÃO E CONTROLE	31
3.2 CONTROLE PRÉVIO: LIMITES E POSSIBILIDADES.....	36
3.3 DIFERENÇA ENTRE CONTROLE E CENSURA	38
4 O CONTROLE DA PROGRAMAÇÃO DE TELEVISÃO EM ALGUNS PAÍSES E UM BREVE RELATO HISTÓRICO ACERCA DA LIBERDADE DE EXPRESSÃO, CONTROLE, LIMITES E CENSURA À LUZ DE ALGUMAS CONSTITUIÇÕES BRASILEIRAS E DO CÓDIGO DE MENORES	40
4.1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS	40
4.2 O TRATAMENTO DA QUESTÃO EM ÂMBITO INTERNACIONAL.....	40
4.2.1 Notas introdutórias	40
4.2.2 Alguns países que se destacam	41
4.3 O TRATAMENTO EM ÂMBITO NACIONAL	48
4.3.1. Constituições brasileiras anteriores	48
4.3.2. O Código de Menores	52
SEGUNDA PARTE	
5 O CONTROLE ADMINISTRATIVO/ESTATAL	56
5.1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS	56
5.2 FORMAS DE CONTROLE ADMINISTRATIVO/ESTATAL	57
5.2.1 A agência reguladora das telecomunicações no Brasil	61
5.2.2 A classificação indicativa do Ministério da Justiça	66

6 O CONTROLE PELAS PRÓPRIAS EMISSORAS	72
7 O CONTROLE SOCIAL	87
7.1 CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES.....	87
7.2 O CONSELHO DE COMUNICAÇÃO SOCIAL.....	88
7.2.1 Composição	89
7.2.2 Competências	91
7.3 O CONSELHO TUTELAR.....	95
7.3.1 Competências e atribuições	98
7.4 A CAMPANHA DA COMISSÃO DE DIREITOS HUMANOS DA CÂMARA DOS DEPUTADOS	102
7.4.1 Funcionamento	103
7.4.2 Isto não é censura	103
7.4.3 Objetivos	104
7.4.4 Conseqüência: Carta de Princípios	106
8 O CONTROLE JUDICIAL	109
8.1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS	109
8.2 A AÇÃO CIVIL PÚBLICA E A TUTELA DOS DIREITOS DAS CRIANÇAS E ADOLESCENTES.....	111
8.2.1 Competência	113
8.3 O CANCELAMENTO JUDICIAL DE CONCESSÃO DE SERVIÇO DE RADIODIFUSÃO	115
8.3.1 Competência	115
TERCEIRA PARTE	
9 MINISTÉRIO PÚBLICO: SUA FUNÇÃO INSTITUCIONAL E MEIOS DE ATUAÇÃO PARA DEFESA E PROTEÇÃO DOS DIREITOS E INTERESSES DAS CRIANÇAS E ADOLESCENTES EM FACE DA PROGRAMAÇÃO TELEVISIVA	118
9.1 FUNÇÃO INSTITUCIONAL	118
9.2 MEIOS DE ATUAÇÃO	120
9.2.1 Inquérito Civil Público	120
9.2.1.1 Possibilidades de investigação.....	120
9.2.1.2 Termo de ajustamento de condutas	122
9.2.1.3 Recomendação	124
10 CONCLUSÕES FINAIS	125
REFERÊNCIAS	130
ANEXOS	138

1 INTRODUÇÃO

Em meio a um seminário de direito penal realizado em sala de aula, deparamo-nos com a previsão de possibilidades de punição a emissoras de TV que exibissem programas contrários aos princípios e normas existentes em nosso ordenamento jurídico.

A esse primeiro momento, subsumindo a previsão abstrata à realidade concreta, nos surgiram várias indagações, apresentando-nos duas saídas: ou elas nos devorava ou nós as decifrávamos.

E é com o intuito de decifrá-las, que nos prontificamos neste trabalho, ao mapear a legislação constitucional e infraconstitucional acerca desta questão, visando compreender as estruturas, o funcionamento, o que de “novo” existe, as possibilidades e os limites de controle de uma programação televisiva afeta às crianças e aos adolescentes.

É este um tema pouco desenvolvido em nosso país, de modo que os resquícios históricos acerca da liberdade de expressão e censura querem ainda pairar nos dias atuais. Dessa forma, a programação televisiva brasileira parece gozar de *status* incontrolável, utilizando-se as emissoras de TV de argumentos históricos, ao defenderem a incontrolabilidade da Televisão, atribuindo a pecha de censura a qualquer forma de controle.

Assim, será esta a idéia central que perseguiremos neste trabalho: controlar nem sempre significará censurar. Ao contrário, a ausência de controle das programações televisivas para criança e adolescentes pode representar uma ameaça ao equilíbrio do estado democrático de direito, elevando o direito a que tem as emissoras de televisão sobre o serviço público que lhe é concedido à categoria

de direito absoluto - figura inexistente em nosso ordenamento jurídico -, tudo em detrimento do direito a que têm as crianças e os adolescentes a uma programação de TV concatenada com os princípios e diretrizes legais vigentes.

Mostraremos, também, que a polêmica em tela vem se travando com bastante seriedade em alguns países, dentre os quais destacamos a Europa e alguns países das Américas. Nesses, inúmeros são os mecanismos de controle, entre eles, o controle administrativo, o social, o judicial, o exercido pelas próprias emissoras de TV. Ao contrário do Brasil, onde a questão se mostra pouco desenvolvida, naqueles países, já de há muito estão superadas questões como a necessidade e a possibilidade de controle, preocupando-se atualmente com os meios e formas mais eficientes para realização de tal desiderato.

Não é nossa pretensão fazer um trabalho sobre Direito Comparado, apenas o utilizaremos com o intuito de colacionar e compartilhar experiências externas, para o fim de entender e encontrar respostas para algumas das questões aqui propostas.

Dessa forma, para enfrentar esse desafio, dividimos o trabalho em três partes.

Na primeira parte, abordamos a programação televisiva para criança e adolescente enquanto concessão pública, sua função social e os conceitos e diferenças de liberdade de expressão, controle e censura em face da necessidade/possibilidade de fiscalização e controle.

Na etapa seguinte, trabalhamos acerca dos tipos de fiscalização, controle e defesa da programação de TV voltada ao público infanto-juvenil, seus limites e possibilidades.

Na terceira parte, fazemos alguns apontamentos em torno do Ministério Público, sua função institucional, bem como os meios de atuação de que dispõe

para defesa e proteção dos direitos e interesses das crianças e adolescentes em face da programação televisiva.

Em linhas gerais, é este o roteiro que procuramos seguir neste trabalho, sem o intuito de esgotar o tema, mas, ao contrário, apresentar-se como uma fonte de consulta e, sobretudo, ser fomento de maiores discussões, pesquisas e indagações.

PRIMEIRA PARTE

**A PROGRAMAÇÃO TELEVISIVA PARA CRIANÇAS E ADOLESCENTES:
CONCESSÃO PÚBLICA, FUNÇÃO SOCIAL E OS CONCEITOS DE LIBERDADE
DE EXPRESSÃO E CENSURA EM FACE DA NECESSIDADE/POSSIBILIDADE DE
FISCALIZAÇÃO E CONTROLE**

2 A TELEVISÃO E O INSTITUTO DA CONCESSÃO PÚBLICA

2.1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Este capítulo analisará a programação televisiva para crianças e adolescentes sob a perspectiva de uma concessão pública. Compreendidos alguns aspectos do instituto administrativo da concessão, tais como conceito, natureza jurídica, características e modos de outorga de concessão pública de televisão, o capítulo ainda analisará a função social da programação televisiva enquanto elemento constitutivo da concessão. Sob esta lógica argumentativa, buscaremos mostrar que a televisão está sujeita a regulamentação, fiscalização e controle, pela própria natureza jurídica e características do instituto da concessão, bem como as peculiaridades deste regime para o caso da televisão.

2.2 CONCEITO E NATUREZA JURÍDICA DE CONCESSÃO PÚBLICA

Existem várias espécies de concessão, destacando-se como principais a concessão de serviço público, concessão de obra pública, concessão de uso de bem público e concessão de execução de obra ou serviço público. A nós interessa a concessão de serviço público. Antes, porém, implica delimitar qual o conceito de “bem” e “serviço público”.

Bem público, segundo DI PIETRO¹, “designa os bens afetados a um fim público, os quais, no direito brasileiro, compreendem os de uso comum do povo e os de uso especial”. Com relação aos bens de uso comum e de uso especial, não existe diferença de regime jurídico, pois ambos estão destinados a fins públicos. Essa destinação pode ser inerente à própria natureza dos bens ou pode decorrer da vontade do poder público, que afeta determinado bem ao uso da Administração para realização de atividade que vai beneficiar a coletividade, direta ou indiretamente.

Por sua vez, BANDEIRA DE MELLO² conceitua serviço público como sendo

toda a atividade de oferecimento de utilidade ou comodidade fruível preponderantemente pelos administrados, prestada pela Administração Pública ou por quem lhe faça as vezes, sob um regime de Direito Público, instituído em favor de interesses definidos como próprios pelo ordenamento jurídico.

A noção de serviço público é ampla, e abarca, dentre outras, as atividades de oferecimento de comodidades ou utilidades materiais, enquadrando-se, aí, as de telecomunicações e os serviços de radiodifusão sonora de sons e imagens. A prestação é da Administração Pública (órgãos, agentes e material) ou de seus delegados (concessionários, permissionários).

Assim, os concessionários do serviço público de telecomunicações e de radiodifusão sonora de sons e imagens, utilizando-se de um bem público – o espectro de radiofrequências, expressamente elevado à categoria de bem público pelo artigo 157 da Lei 9.472/97³ – recebem delegação do Estado para atender a finalidades e interesses públicos, por meio da exploração de tais serviços, tudo conforme o disposto no artigo 21, XI, XII, “a” da CF/88.

¹ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 13ª ed. São Paulo: Atlas, 2001. p.531.

² BANDEIRA DE MELLO, Celso Antonio. *Curso de Direito Administrativo*. 16ª ed. São Paulo: Malheiros, 2003. p. 395.

³ Art. 157. O espectro de radiofrequências é um recurso limitado, constituindo-se em bem público, administrado pela agência.

Nesse contexto, a concessão de serviço público é definida pelo artigo 2º, II da Lei 8.987/95, como sendo a transferência da prestação de serviço público, feita pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, mediante concorrência, à pessoa jurídica ou consórcio de empresas, que demonstre capacidade para seu desempenho, por sua conta e risco e por prazo determinado.

Os atos de outorga ou renovação de concessão têm natureza jurídica contratual administrativa, vez que constituem o direito do concessionário em explorar os bens e serviços cedidos pela Administração Pública, ficando sujeitos às regras gerais delimitadoras dos contratos administrativos, implicando regulamentação, fiscalização e controle por parte do poder concedente. MEIRELLES⁴, afirma que é um acordo administrativo (e não um ato unilateral da Administração), com vantagens e encargos recíprocos, no qual se fixam as condições de prestação do serviço, levando-se em consideração o interesse coletivo na sua obtenção e as condições pessoais de quem se propõe a executá-lo, por delegação do poder concedente.

2.3 CARACTERÍSTICAS GERAIS

Entre as principais características de uma concessão pública, destacam-se: a) quanto aos titulares; b) quanto à forma; c) e quanto ao poder regulador, fiscalizador e de controle.

Quanto aos titulares, temos que há um poder público concedente – a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios – em cuja competência se encontra o serviço, bem como há a concessionária, que é a pessoa jurídica ou consórcio de

⁴ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 24ª ed. São Paulo: Malheiros, 1999. p. 341.

empresas que executa o serviço por sua conta e risco, por prazo determinado. Tratando-se de empresas privadas, não se transformam, pela concessão, em órgãos da Administração, nem a integram. Mas alguns preceitos do direito público, se aplicam a suas atividades, por exemplo, o mesmo regime de responsabilidade civil vigente para os entes administrativos (CF/88, art. 37, § 6º) e os princípios diretores do serviço público. Não se pode olvidar que existem, também, concessões que só podem ser outorgadas a empresas de propriedade de brasileiros natos ou naturalizados há mais de dez anos, para a execução de serviços públicos, a exemplo dos de radiodifusão (art. 222, CF/88).

Quanto a forma, a concessão formaliza-se por instrumento contratual, sendo portanto, um tipo de contrato administrativo, precedido de concorrência. Assim, os preceitos gerais sobre os contratos administrativos, aplicam-se a essa figura, como já mencionado alhures.

Finalmente, quanto ao poder regulador, fiscalizador e de controle na concessão, o concedente fixa as normas de realização dos serviços, fiscaliza seu cumprimento e, impõe sanções aos concessionários.

2.4 A CONCESSÃO DO SERVIÇO PÚBLICO DE RADIODIFUSÃO SONORA E DE SONS E IMAGENS

Dispõe o artigo 21, XI da CF/88:

Compete à União:

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.

Mais adiante, o mesmo artigo 21, XII “a”, assim dispõe:

Compete à União:

Explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão:

Os serviços de radiodifusão sonora e de sons e imagens.

Portanto, é preciso diferenciar a concessão de telecomunicações, prevista no inciso XI, da concessão de serviços de radiodifusão sonora e de sons e imagens, prevista no inciso XII “a” do artigo supracitado.

A concessão dos serviços de telecomunicações, de que trata o inciso XI, está regulada pela Lei 9.472/97, que organiza e regula os serviços de telecomunicações, bem como institui a Agência Nacional de Telecomunicações – ANATEL (autarquia vinculada à Administração Pública), gozando, contudo de autonomia e gestão próprias, não estando diretamente subordinada ao Executivo, a qual será analisada oportunamente.

Assim, a concessão de serviços de telecomunicações passou a ser regulada pela referida Lei, não se aplicando mais a Lei 8.987/95, que regulava o setor. Até mesmo a licitação dos serviços, intrínseca ao próprio conceito de concessão pública, deixou de ser regulada pela Lei 8.666/93 – Lei de Licitação, passando a ser regulada pela Lei 9.472/97, em seu artigo 210, assim disposto:

As concessões, permissões e autorizações de serviço de telecomunicações e de uso de radiofrequência e as respectivas licitações regem-se exclusivamente por esta Lei, a elas não se aplicando as Leis 8.666/93, 8.987/95, 9.074/95, e suas alterações.

Dessa forma, a Lei 9.472/97 – Lei da ANATEL, passou a regular, exclusiva e expressamente a questão das telecomunicações. Contudo, esta se aplica apenas parcialmente aos serviços de radiodifusão sonora e de sons e imagens, somente no que tange aos aspectos técnicos das programações de rádio e TV de canais abertos, bem como aos planos de distribuição de canais e evolução tecnológica.

Ao demais, ficam expressamente ressalvadas da competência da ANATEL, as questões relativas aos serviços de radiodifusão sonora e de sons e imagens, sobretudo quanto à concessão e tudo o mais que esse instituto encerra, tais como: regulação, fiscalização e controle, efetuado pelo órgão concedente ao concessionário.

Eis o que prevê o artigo 211 do referido Diploma Legal:

A outorga dos serviços de radiodifusão sonora e de sons e imagens fica excluída da jurisdição da Agência, permanecendo no âmbito de competências do Poder Executivo, devendo a Agência elaborar e manter os respectivos planos de distribuição de canais, levando em conta, inclusive, os aspectos concernentes à evolução tecnológica. Parágrafo único. Caberá à Agência a fiscalização, quanto aos aspectos técnicos, das respectivas estações.

Assim, o legislador concedeu estrita competência quanto a apenas alguns aspectos dos serviços públicos de radiodifusão sonora e de sons e imagens à ANATEL, não se aplicando a Lei 9.472/97 nem tampouco as Leis previstas no artigo 210 do citado Diploma Legal.

Dessa forma, a concessão dos serviços públicos de radiodifusão sonora e de sons e imagens, - expressamente ressalvada das competências da ANATEL (art. 211), bem como das demais Leis (art. 210) – ficou na competência exclusiva da Administração Pública, conforme disposto do art. 21, XII “a” da CF/88.

Competirá, então, ao Poder Executivo, por força do art. 223 da CF/88, a concessão de rádio e televisão:

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.

Desse modo, constitui-se tal forma de concessão de serviço público de maneira *sui generis*, eis que não implica licitação, algo inerente ao instituto da

concessão. BANDEIRA DE MELLO⁵, ao criticar a constitucionalidade da Lei da ANATEL, que atribuiu competência exclusiva à agência para a concessão e a faculdade de se realizar ou não licitação, levanta protestos ainda maiores com relação aos serviços de radiodifusão sonora e de sons e imagens:

Pior, entretanto, é a situação em relação a alguns serviços de telecomunicações: os de radiodifusão sonora e de sons e imagens (rádio e televisão), que, a teor do art. 211 da mesma Lei 9.472 (Lei da ANATEL), terão sua outorga excluída da jurisdição da Agência, permanecendo no âmbito de competências do Executivo. Como se sabe, a distribuição de canais de televisão e de rádio, tradicionalmente, é feita ao sabor do Executivo, para atender a interesses pessoais ou políticos de pessoas ou grupos, sem quaisquer critérios objetivos que permitam controlar-lhes a juridicidade.

Não obstante, a concessão de rádio e televisão, diferencia-se ainda de algumas características administrativas do instituto, pois, em regra, a concessão pode ser, obedecidos alguns requisitos administrativos, anulada, revogada, encampada, cancelada. Esses poderes reguladores são decorrentes da própria concessão, que é pautada por normas administrativas.

Contudo, com relação à concessão ou renovação dos serviços de rádio e televisão, tal instituto apresenta-se de forma bem peculiar. Assim, o ato de outorga ou renovação da concessão de serviços públicos de radiodifusão sonora e de sons e imagens, é realizado pelo Presidente da República, que deve submeter o ato ao Congresso Nacional para deliberação, que poderá ser de até 10 anos para rádio e 15 anos para televisão, não havendo proibição de renovação de concessão, após o termo dos prazos.

O legislador constituinte, portanto, criou um sistema de freios e contrapesos no que diz respeito à concessão de Rádio e Televisão. Se o Poder Executivo, *v.g.*, no uso de suas atribuições administrativas, entender pela não renovação da

⁵ Op. cit. p. 484-485.

concessão de televisão, para que tenha validade e surta efeitos, tal ato dependerá de aprovação de, no mínimo, dois quintos do Congresso Nacional, além de ser em votação nominal.

Como se vê, o ato de conceder, renovar, ou o ato de não renovar as concessões de tais serviços públicos, origina-se do Presidente da República, mas é no Congresso Nacional que será decidido.

Por fim, o legislador constituinte fechou ainda mais o sistema, ao disciplinar que o cancelamento da concessão ou permissão, antes de vencido o prazo, depende de decisão judicial.

Assim, constituem-se os serviços de radiodifusão sonora e de sons e imagens em forma *sui generis* de concessão, eis que disciplinada peculiar e expressamente pela CF/88 conforme visto.

2.5 A FUNÇÃO SOCIAL DA PROGRAMAÇÃO TELEVISIVA PARA CRIANÇAS E ADOLESCENTES ENQUANTO ELEMENTO CONSTITUTIVO DA CONCESSÃO PÚBLICA

Os meios de comunicação social como um todo e, em especial a televisão, cumprem, na sociedade contemporânea, uma função social que decorre da sua própria natureza, vale dizer, o interesse público inerente às normas administrativas delimitadoras do instituto da concessão pública, somando-se ao fato de serem “poderosos instrumentos de formação da opinião pública”⁶.

⁶ SILVEIRA, Domingos Sávio Dresch da. *Controle da Programação de Televisão: Limites e Possibilidades*. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Programa de Pós-Graduação em Direito. Orientador: Prof. Dr. Carlos Alberto Álvaro de Oliveira. Porto Alegre, 2000. p. 13.

SILVA⁷, analisando o tema, divide a função social em dois momentos. No primeiro, ela consistiria “em exprimir às autoridades constituídas o pensamento e a vontade popular, colocando-se quase como um quarto poder”. No segundo momento, a função social consistiria em assegurar a expansão da liberdade humana.

No entanto, filiamo-nos ao posicionamento de SILVEIRA⁸, que entende que a esses dois momentos da função social da televisão, deve-se acrescentar os princípios que obrigatoriamente regem a utilização da concessão pública, os quais encontram-se, em destaque, no artigo 221 da CF/88, onde estão estabelecidos os princípios norteadores da programação das emissoras de rádio e televisão:

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.

A Televisão, por ser uma concessão pública, caracteriza-se como atividade pública. Assim não fosse, não teria o legislador constituinte dado tratamento especial a tal questão, resultando no artigo 21, inciso XII, alínea a, da CF/88, já visto nesse trabalho.

Os atos administrativos, dentre eles o ato de outorga ou renovação de concessão de rádio e televisão, devem estar fundados numa razão de interesse público, haja vista que a finalidade pública é o norte de toda a atividade administrativa. Para GASPARINI⁹, não havendo interesse público “não podem ser trespassadas a execução e exploração do serviço público e, se mesmo assim for

⁷ SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*, 5ª ed. São Paulo: RT, 1989. p. 219.

⁸ Op. cit. p.13.

⁹ GASPARINI, Diógenes. *Direito Administrativo*. 5ª ed. São Paulo: Saraiva, 2000. p. 285.

celebrado o correspondente contrato de concessão de serviço público, há de se reputá-lo nulo por desvio de finalidade”.

Assim, o interesse público está consubstanciado na transferência da execução e exploração do serviço público a terceiros, livrando-se a Administração Pública dos custos decorrentes de sua execução, mantendo, no entanto, a titularidade do serviço público transferido e o controle da prestação aos usuários. “Há, isto sim, uma coincidência de interesses”¹⁰.

Destarte, os interesses envolvidos nessas outorgas são tanto do concessionário como do concedente, o que ocorre na concessão do serviço público de rádio e televisão, em que o particular quer o lucro e a Administração Pública concedente deseja o serviço de informação, cultura, lazer e entretenimento de acordo com os princípios constitucionais e infraconstitucionais existentes¹¹.

Tais acepções devem ser interpretadas à luz do direito administrativo, visando à finalidade e interesse público em primazia. Dessa forma, não pode a televisão desviar-se dos princípios e finalidades a ela atribuídos, sob pena de incorrer em desvio de finalidade pública, contrapondo interesses privados dos detentores da concessão em detrimento do interesse maior, da finalidade maior, vale dizer, o interesse geral e público, de que, por excelência, se constitui a concessão de serviços públicos de rádio e televisão.

¹⁰ Idem. p. 285.

¹¹ Art. 221 da CF/88 e Art. 76 da Lei 8.069/90.

2.6 CONCESSÃO: REGULAMENTAÇÃO, FISCALIZAÇÃO E CONTROLE

Tamanha foi a preocupação do legislador constituinte com a questão da Televisão e sua função social enquanto concessão pública, que reservou ao Poder Executivo a competência reguladora de tal matéria, sobretudo pelo caráter público de sua atividade. Ademais, como já vimos, a televisão é uma concessão pública e como tal implica regulamentação, fiscalização e controle dos serviços públicos concedidos por parte do poder concedente. Por derradeiro, ainda que não se fizesse constar expressamente no texto constitucional tal competência, estaria definida em razão de normas de direito administrativo.

MEIRELLES¹² afirma que a concessão, por ser um contrato administrativo, “fica sujeita a todas as imposições da Administração necessárias à formalização do ajuste, dentre as quais, a autorização governamental e a regulação”. E continua o autor¹³:

Pela concessão o poder concedente não transfere propriedade alguma ao concessionário, nem se despoja de qualquer direito ou prerrogativa pública. Delega, apenas a execução do serviço, nos limites e condições legais ou contratuais, sempre sujeita a regulamentação e fiscalização do concedente.

Assim, a regulamentação dos serviços concedidos compete ao poder público concedente, sobretudo porque a concessão é sempre feita no interesse da coletividade e, “assim sendo, o concessionário fica no dever de prestar o serviço em condições adequadas para o público”¹⁴.

¹² Op. cit. p. 341.

¹³ Idem. ibdem.

¹⁴ Idem. p. 342.

Desse modo, cabe à entidade concedente, editar a lei regulamentar de suas concessões, não impedindo que Lei Federal nacional o faça com caráter geral, conforme previsto no artigo 22, XXVII da CF/88.

2.6.1 Regulamentação, Controle e Defesa na CF/88

Como já pudemos extrair dos artigos 21, XII “a” e 223 e §§ da CF/88, é o Poder Executivo, o órgão competente para realizar a outorga ou renovação de concessão dos serviços de televisão. Por derradeiro, em decorrência das regras administrativas já estudadas, deve o poder concedente ser também o órgão regulador. Assim, as questões técnicas de distribuição de canais e tecnológicas relacionadas à programação televisiva, são reguladas pela ANATEL, consoante o disposto no artigo 211 da Lei 9.472/97.

Contudo, a questão mais afeta ao interesse público do qual emana a concessão, está relacionada com o conteúdo da programação televisiva. Com efeito, o legislador constituinte fez constar expressamente do texto constitucional, a competência reguladora do Poder Executivo sobre as programações, dedicando-lhe o artigo 21, XVI da CF/88, assim dispondo:

Compete à União:
Exercer a classificação, para efeito indicativo, de diversões públicas e de programas de rádio e de televisão.

O Ministério da Justiça, órgão da Administração Pública Direta, por meio do Decreto 4.720 de 05 de Junho de 2003 do Presidente da República, recebeu a delegação de exercer a classificação de que dispõe o artigo constitucional supra:

DECRETO Nº 4.720, DE 5 DE JUNHO DE 2003.

Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Ministério da Justiça, e dá outras providências.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, no uso das atribuições que lhe confere o art. 84, incisos IV e VI, alínea "a", da Constituição, DECRETA:

Art. 1º Ficam aprovados a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Ministério da Justiça, na forma dos Anexos I e II a este Decreto.

ANEXO I

ESTRUTURA REGIMENTAL DO MINISTÉRIO DA JUSTIÇA

Art. 1º O Ministério da Justiça, órgão da Administração federal direta, tem como área de competência os seguintes assuntos:

Art. 2º O Ministério da Justiça tem a seguinte estrutura organizacional:

II - órgãos específicos singulares:

a) Secretaria Nacional de Justiça:

3. Departamento de Justiça, Classificação, Títulos e Qualificação;
(grifamos)

Art. 12. Ao Departamento de Justiça, Classificação, Títulos e Qualificação compete: (grifamos)

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;

Para tanto, o Ministério da Justiça emite Portarias, por meio de seu Departamento de Justiça, Classificação, Títulos e Qualificação a fim de dar cumprimento ao disposto no art. 21, XVI da CF/88.

Como tal controle não é imperativo, mas indicativo, o constituinte de 1988 previu formas de defesa à programação televisiva, conforme disposto no art. 220, §3º, II da CF:

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.

Compete à lei federal:

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.

Assim, as crianças e adolescentes afetadas pela não observância do disposto no art. 221 da CF/88 possuem meios legais de defesa, uma vez que a demandada lei federal de que trata o artigo 220 supra, já existe, qual seja a Lei 8.069/90 Estatuto da Criança e Adolescente – ECA. Ademais, as crianças e adolescente têm absoluta prioridade na observância de seus direitos, conforme se extrai do art. 227 da CF/88:

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.

Como se vê, não bastasse a regulamentação, fiscalização e controle decorrentes da própria natureza do ato de concessão de serviços de radiodifusão sonora e de sons e imagens, que visa sempre o interesse coletivo (público), o legislador constituinte ainda previu outros direitos igualmente limitadores do uso da concessão da televisão, sobretudo se analisados à luz das crianças e adolescentes.

2.6.2 Regulamentação, Controle e Defesa no ECA

A população infanto-juvenil dispõe de lei específica para o trato das questões a elas afetas. Assim, pautadas nos princípios diretivos da CF/88, no que tange à programação televisiva constantes do artigo 221 da Magna Carta, já visto¹⁵, o legislador ordinário seguiu as orientações constitucionais já mencionadas, criando a Lei 8.069/90 – ECA, dando a presente redação aos seguintes artigos:

Art. 74. O Poder Público, através do órgão competente, regulará 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.

Art. 76. As emissoras de rádio e televisão somente exibirão, no horário recomendado para o público infanto-juvenil, programas com finalidades educativas, artísticas, culturais e informativas.

Como se vê, há uma harmonia entre a legislação constitucional e o ECA, pois a previsão pelo constituinte da classificação dos programas de televisão se coaduna com o disposto nos artigos supra transcritos.

Existe ainda, a previsão de controle administrativo em caso da emissora cometer as infrações previstas nos artigos 254 e 255 do ECA¹⁶.

Por fim, sem excluir a possibilidade de outros legitimados promoverem a defesa das crianças e adolescentes, estabelece o ECA meios de defesa em complementaridade ao disposto no artigo 220, §3º da CF/88, assim dispondo em seu artigo 201:

¹⁵ Art. 221. A produção e a programação das emissoras de rádio e televisão atenderão aos seguintes princípios: I - preferência a finalidades educativas, artísticas, culturais e informativas; IV - respeito aos valores éticos e sociais da pessoa e da família.

¹⁶ Art. 254. Transmitir, através de rádio ou televisão, espetáculo em horário diverso do autorizado ou sem aviso de sua classificação: Pena - multa de vinte a cem 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 congênere classificado pelo órgão competente como inadequado às crianças ou adolescentes admitidos ao espetáculo: Pena - multa de vinte a cem salários de referência; na reincidência, a autoridade poderá determinar a suspensão do espetáculo ou o fechamento do estabelecimento por até quinze dias.

Compete ao Ministério Público:

Promover o inquérito civil e a ação civil pública para a proteção dos interesses individuais, difusos ou coletivos relativos à infância e à adolescência, inclusive os definidos no artigo 220, § 3º, inciso II, da Constituição Federal.

Não obstante o já exposto, vê-se que a TV possui importante função social, sobretudo quando pensada à luz dos direitos e interesses das crianças e adolescentes. Eis aí o motivo da preocupação pública, estatal, pois, a televisão é educativa. “Devemos, pois, estar atentos para o que ela está ensinando”¹⁷.

¹⁷ GOMIDE, Paula Inez Cunha. Crianças e adolescentes em frente à TV: O que e quanto assistem de televisão. *Revista Igualdade* – Publicação Oficial do Ministério Público do Paraná, Curitiba, v. 8, n. 27, Abril/Junho, 2000. p. 35-36.

3 LIBERDADE DE EXPRESSÃO, CONTROLE E CENSURA

A liberdade de expressão, controle e censura, apresenta-se como um desafio para nós. Trata-se de tema árduo, polêmico, ensejador de acalorados debates e definições.

Contudo, tentaremos mostrar que tais conceitos não são impossíveis entre si, havendo harmonia dos binômios liberdade/controle e controle/censura. Assim, pode-se dizer que são combinações que se impõem, ante a importância e relevo de tal questão, conforme já demonstrado por ocasião do capítulo anterior.

3.1 LIBERDADE DE EXPRESSÃO E CONTROLE

A Declaração Universal dos Direitos do Homem em seu artigo 19, assim dispõe:

Todo indivíduo tem direito à liberdade de opinião e expressão, o que implica 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.

Não obstante, a Convenção Americana sobre Direitos Humanos assim prevê em seu artigo 13:

1. Toda pessoa tem direito à liberdade de pensamento e de expressão. Esse direito compreende a liberdade de buscar, receber, difundir informações e idéias de toda índole, sem considerações de fronteiras, seja oralmente, por escrito ou em sua forma impressa ou artística, ou por qualquer outro procedimento de sua eleição.
2. O exercício do direito previsto no item precedente não pode estar sujeito à prévia censura, senão a responsabilidades ulteriores, as quais devem estar expressamente fixadas pela lei e ser necessárias para assegurar: a)

o respeito a todos os direitos ou à reputação dos demais; b) a proteção da segurança nacional, a ordem pública ou a saúde ou a moral pública.

Portanto, como se vê, a liberdade de expressão não é erigida à categoria de direito absoluto de modo a prevalecer sobre os demais. Ao contrário, pode e deve sofrer limitações, de modo a harmonizar-se com outros direitos, que também são fundamentais.

A Constituição Federal de 1988, por sua vez, prevê o direito à liberdade de expressão no artigo 5º, inciso IX:

É livre a expressão da atividade intelectual, artística, científica e de comunicação, independentemente de censura ou licença.

Não obstante a existência de tal disposição, a Constituição limita a liberdade de expressão ao assim estabelecer no artigo 220, do qual permitimo-nos, assim como em outros, grifar:

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. (grifamos)

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

§ 3º. Compete à lei federal:

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

De observar-se, pois, que nossa Magna Carta ao salvaguardar a liberdade de expressão e coibir a censura, preocupada com a família¹⁸, em especial com a criança e adolescente, estabeleceu limites, princípios e finalidades das quais as programações de televisão devem pautar-se.

¹⁸ Art. 226. A família, base da sociedade, tem especial proteção do Estado. [...] 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, crueidade e opressão. (grifamos)

Art. 221. A produção e a programação das emissoras de rádio e televisão atenderão aos seguintes princípios: (grifamos)
I - preferência a finalidades educativas, artísticas, culturais e informativas;
IV - respeito aos valores éticos e sociais da pessoa e da família.

Com isso, não se torna difícil reconhecer que a constituição não consagrou a liberdade de expressão como direito absoluto. Em que pese as sombras do passado ainda ecoarem nos dias atuais, a liberdade de expressão constitucionalmente garantida deve sofrer e sofre limitações, conferindo maior legitimidade ao sistema e fortalecendo a ordem democrática vigente.

MONTESQUIEU¹⁹, ao conceituar a liberdade, assim discorre:

É verdade que nas democracias o povo parece fazer o que quer; mas a liberdade política não consiste nisso. Num Estado, isto é, numa sociedade em que há leis, a liberdade não pode consistir senão em poder fazer o que se deve querer e em não ser constringido a fazer o que não se deve desejar.

E continua o pensador, ao diferenciar independência e liberdade:

Deve-se ter sempre em mente o que é independência e o que é liberdade. A liberdade é o direito de fazer tudo o que as leis permitem; se um cidadão pudesse fazer tudo o que elas proíbem, não teria mais liberdade, porque os outros também teriam tal poder.

Nesse sentido, não é forçoso reconhecer não apenas a possibilidade, mas a necessidade de controle sobre as programações televisivas para crianças e adolescentes. Assim não fosse, não teria o legislador constituinte de tal modo estabelecido no artigo 21, inciso XVI da Magna Carta:

Compete à União:
Exercer a classificação, para efeito indicativo, de diversões públicas e de programas de rádio e televisão.

¹⁹ MONTESQUIEU. C.L.S. *Do Espírito das Leis*. Livro Décimo Primeiro. Das leis que Formam a Liberdade Política em sua Relação com a Constituição. Coleção os Pensadores. São Paulo: Nova Cultural, 1997. p. 200.

Eleger a liberdade de expressão à categoria de direito absoluto, é prejudicar o direito alheio. Vale dizer que a liberdade de expressão deve ser amplamente entendida no sentido de se reconhecê-la não apenas como um direito do produtor de TV, ou da Televisão, mas também como um direito da criança e do adolescente, em ter uma programação televisiva que cumpra sua função social.

Não raro, quando se fala em liberdade de expressão, pensa-se logo no direito que tem a Televisão, sem pensar, entretanto, em seus deveres ante os direitos a que tem a sociedade. Desse modo, a ausência de controle e o descaso com as programações televisivas têm-se perpetuado no Brasil ao longo da história, sob o argumento de que qualquer controle é censura, devidamente repelida de nosso ordenamento jurídico.

E é nesse contexto interpretativo que afirma BOBBIO²⁰:

Porém, até entre os chamados direitos fundamentais, os que não são suspensos em nenhuma circunstância, nem negados para determinada categoria de pessoas, são bem poucos: em outras palavras, são bem poucos os direitos considerados fundamentais que não entram em concorrência com outros direitos também considerados fundamentais, e que, portanto, não imponham, em certas situações e em relação a determinadas categorias de sujeitos, uma opção. Mas na maioria dos casos a escolha é duvidosa e exige ser motivada. Isso depende do fato de que tanto o direito de que se afirma como que é negado têm suas boas razões: na Itália, por exemplo, pede-se a abolição da censura prévia dos espetáculos cinematográficos; a escolha é simples se se puser num prato a balança a liberdade do artista e no outro o direito de alguns órgãos administrativos, habitualmente incompetentes e medíocres, de sufocá-la; mas parece difícil se se contrapuser o direito de expressão do produtor do filme ao direito público de não ser escandalizado, ou chocado ou excitado.

Acentua ainda, o mesmo autor:

Lembro que a crescente quantidade e intensidade das informações a que o homem de hoje está submetido faz surgir, com força cada vez maior, a necessidade de não ser enganado, excitado ou perturbado, por uma propaganda maciça e deformadora; começa a se esboçar,

²⁰ BOBBIO, Norberto. *A Era dos Direitos*. Rio de Janeiro: Campus, 1992. p. 21.

contra o direito de expressar as próprias opiniões, o direito à verdade das informações.²¹

A discussão ainda fica mais acirrada, ao considerarmos as disposições constantes da Lei 8.069/90 - ECA, que intenta dar significado e cumprimento às disposições constitucionais²²:

Art. 76. As emissoras de rádio e televisão somente exibirão, no horário recomendado para o público infanto-juvenil, programas com finalidades educativas, artísticas, culturais e informativas. (grifamos)

Desse modo, o controle da programação televisiva, melhor analisado na segunda parte desta obra, afigura-se lícito e necessário, não obstante os ensinamentos de ALEXY apud SILVEIRA²³, analisando o alcance da liberdade de criação artística, afirma que a mesma está sujeita a restrições, não se constituindo em um “direito ilimitado”, sendo cabível a intervenção do Estado, sempre que a liberdade de criação artística se chocar com outros princípios constitucionais que tenham precedência. No seu entender, o que deve ser indagado nesses casos é, em primeiro lugar, se a intervenção e o controle estatal têm fundamento constitucional. Em segundo, se a mesma é adequada e necessária e, por fim, se a liberdade constitucional protegida, tem efetivamente precedência sobre a liberdade artística. Não há, portanto, como definir, fora do exame do caso concreto, se a Constituição admite, ou não, a intervenção estatal na liberdade de criação.

Nesses casos, especialmente quando a televisão converte a esfera privada das pessoas em espetáculo, deve ser submetida a controle, para evitar lesões indevidas, pois a liberdade de expressão transforma-se em abuso²⁴.

²¹ Idem. p. 33-34.

²² Art. 222 § 3º Os meios de comunicação social eletrônica, independentemente da tecnologia utilizada para a prestação do serviço, deverão observar os princípios enunciados no art. 221, na forma de lei específica, que também garantirá a prioridade de profissionais brasileiros na execução de produções nacionais. (grifamos)

²³ Op. cit. p. 11.

²⁴ SAAVEDRA apud SILVEIRA. Op. cit. p. 29.

3.2 CONTROLE PRÉVIO: LIMITES E POSSIBILIDADES.

A problemática exige a análise dos dispositivos que tratam dos direitos fundamentais contidos em tratados internacionais que foram incorporados à Constituição brasileira. A esse respeito, é importante lembrar que a Convenção Americana de Direitos Humanos (Pacto de San José da Costa Rica) dispõe que o exercício do direito à liberdade de pensamento e de expressão não pode estar sujeito à censura prévia²⁵, no entanto, as responsabilidades posteriores não de estar previstas em lei, a fim de assegurar o respeito dos direitos e reputação das demais pessoas e a proteção da segurança nacional, da ordem pública, saúde ou da moral públicas (artigo 13, item 2, letras “a” e “b”).

Existe, contudo, uma previsão legal que possibilita a submissão dos espetáculos públicos à censura prévia, com o objetivo exclusivo de regular o acesso a eles, para proteção moral da infância e da adolescência (art. 13, 4)²⁶. Não se pode esquecer ainda, a aplicabilidade ao caso da Convenção sobre os Direitos da Criança, que, expressamente prevê a importância dos meios de comunicação de massa para a formação da personalidade da criança. Trata-se de normas

²⁵ A expressão “censura prévia”, aqui, poderá ser melhor interpretada quando se ler “controle prévio” que, em regra, configura a censura.

²⁶ Art. 13. Liberdade de pensamento e de expressão:

1. Toda pessoa tem o direito à liberdade de pensamento e de expressão. Esse direito inclui a liberdade de procurar, receber e difundir informações e idéias de qualquer natureza, sem consideração de fronteiras, verbalmente ou por escrito, ou em forma impressa ou artística, ou por qualquer meio de sua escolha.

2. O exercício do direito previsto no inciso precedente não pode estar sujeito à censura prévia, mas as responsabilidades ulteriores, que devem ser expressamente previstas em lei e que se façam necessárias para assegurar:

a) o respeito dos direitos e reputação das demais pessoas;

b) a proteção da segurança nacional, da ordem pública, ou da saúde ou da moral públicas.

1. Não se pode restringir o direito de expressão por via e meios indiretos, tais como o abuso de controle oficiais ou particulares de papel de imprensa, de freqüências radioelétricas ou de equipamentos e aparelhos usados na difusão da informação, nem por quaisquer meios destinados a obstar a comunicação e a circulação de idéias e opiniões.

2. A lei pode submeter os espetáculos públicos a censura prévia, com o objetivo exclusivo de regular o acesso a eles, para proteção moral da infância e da adolescência, sem prejuízo do disposto no inciso 2.

plenamente aplicáveis no âmbito da ordem jurídica brasileira, em face do disposto no artigo 5º, §1º e §2º, da CF/88.

Logo, vale dizer que o controle prévio, ressalvado a hipótese acima prevista, quando realizado, ultrapassa a esfera da legalidade para se transmutar em censura.

Há, entretanto, opiniões diversas, tais como a do sociólogo Fábio Régio BENTO²⁷, para quem a palavra censura, durante a ditadura militar, significava restrição da liberdade de oposição ao sistema ditatorial. Para ele, hoje, a oposição, minoritária ao sistema impositivo televisivo, é acusada de censora, quando na verdade, exerce apenas o seu direito de divergir das imposições "culturais" televisivas. Entende que censor é quem impõe um sistema cultural e desqualifica a oposição a este sistema ("os censores são eles"). Censurado é quem é sistematicamente desqualificado pelo simples fato de exprimir sua liberdade de divergir do sistema televisivo de massa.

E, seguindo o mesmo raciocínio, conclui o autor:

A palavra censura, repito, faz parte do contexto da ditadura militar. Em tal contexto, esta palavra significava a criação de mecanismos que impossibilitavam a resistência a uma ditadura, impedindo a oposição a um sistema totalitário. Hoje, ela significa o contrário do que significava no seu contexto de origem. O sistema totalitário de hoje é o sistema cultural televisivo, sem regras, sem controle democrático. Os reprimidos e censurados de hoje não são os intelectuais que trabalham para este sistema, mas os que a ele se opõem. Se, no passado, os militares faziam o que queriam, se lixando para as regras democráticas, hoje são os gestores da televisão comercial, e seus funcionários bem pensantes (sobretudo alguns publicitários, jornalistas e apresentadores de programas de auditório) que ganham muito dinheiro para defender um sistema que manipula deliberadamente os teleconsumidores, se lixando para a oposição e utilizando uma linguagem revestida com um verniz de democracia. Na verdade, o sistema comercial televisivo e seus fiéis funcionários gozam de uma liberdade quase absoluta. A censura é feita, antes de tudo, dentro da TV. Somente quem segue a cartilha do televenditismo selvagem encontra espaço nela. Somente os

²⁷ BENTO, Fábio Régio. *Afinal, quem são os censurados e os censores*. Disponível em <<http://www.tver.org.br>> Acesso em: 23 ago. 2003.

programas voltados para a idiotização dos teleconsumidores, ou seja, voltados para a conquista de teleconsumidores fiéis encontram espaço nela. Fora da TV, os censurados são aqueles gatos-pingados que, além de mudarem de canal em suas casas, propõem que outros façam o mesmo.

3.3 DIFERENÇA ENTRE CONTROLE E CENSURA

Insta deixar claro, desde já, que a título de terminologia, a palavra censura será sempre uma forma de controle.

Vamos nos ater agora, sem pretensão de vencer o tema, acerca da acepção jurídica de controle e censura.

A democracia consiste, basicamente, em submeter o poder político a um controle, não podendo, portanto, existir poderes sem controle. Como “a televisão tornou-se hoje em dia um poder colossal; pode mesmo dizer-se que é potencialmente o mais importante de todos”. “E será assim enquanto continuarmos a suportar seus abusos” e, finalizando: “Não pode haver democracia se não submetermos a televisão a um controle”²⁸.

Nesse sentido, nem todo o controle é censura, haja vista a existência de valores que legitimam o controle da programação televisiva.

Como bem acentua SILVEIRA²⁹, a distinção entre censura e controle reside fundamentalmente no modo pelo qual, observados os valores constitucionalmente consagrados, se restringe a possibilidade de comunicar e informar. Para ele, o critério diferenciador entre censura e controle está na garantia ao devido processo

²⁸ POPPER apud SILVEIRA. Op. cit. p.25.

²⁹ Op. cit. p. 24.

legal, seja administrativo ou judicial, que está presente no controle, mas não estará na censura.

Pouco importa que a restrição, através da ponderação dos valores constitucionais, seja feita por órgão da administração pública. O que interessa, fundamentalmente, é verificar se foi assegurado o respeito à ampla defesa, ao contraditório e aos recursos, aqui entendido como ampla possibilidade de revisão, seja na própria esfera administrativa, seja, sobretudo, pelo judiciário.

Censura, ao contrário de controle, traz a marca do ato indiscutível do administrador que restringe a liberdade, sem que se permita o confronto de argumentos e idéias, sem que se permita a comprovação das afirmações e, por fim, sem que seja facultada revisão³⁰.

Compreendidas tais questões e reconhecida a possibilidade/necessidade de controle e limites acerca da programação televisiva, concluímos a primeira parte deste estudo, a fim de, na parte segunda, tratarmos com maior afinco acerca dos sistemas de fiscalização, defesa e controle da programação televisiva para crianças e adolescentes, tudo conforme o ordenamento jurídico brasileiro.

Antes, porém, faremos uma abordagem da questão em alguns países, bem como uma abordagem histórica à luz de algumas constituições brasileiras e do antigo Código de Menores, a fim de mostrar como tais temas foram tratados por nossos pares, objetivando compreender, de modo efetivo, qual o verdadeiro significado e importância de tais conceitos nos dias atuais.

³⁰ Idem, ibdem.

4 O CONTROLE DA PROGRAMAÇÃO DE TELEVISÃO EM ALGUNS PAÍSES E UM BREVE RELATO HISTÓRICO ACERCA DA LIBERDADE DE EXPRESSÃO, CONTROLE, LIMITES E CENSURA À LUZ DE ALGUMAS CONSTITUIÇÕES BRASILEIRAS E DO CÓDIGO DE MENORES

4.1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS

No capítulo anterior tratamos de tema polêmico, qual seja, liberdade de expressão, limites, controle e censura.

Por ora, faremos uma abordagem acerca de como a questão da programação televisiva é controlada e regulada em alguns países, fazendo o leitor perceber qual a importância e seriedade que esses países concedem ao tema; se os meios de controle e regulação são eficientes e em que medida influenciaram o Brasil nessa questão.

4.2 O TRATAMENTO DA QUESTÃO EM ÂMBITO INTERNACIONAL

4.2.1 Notas introdutórias

A questão da programação televisiva, e a diferenciação de controle, limites, liberdade de expressão e censura, é tratada com mais afinco em boa parte da comunidade internacional, como nos mostra pesquisa realizada por ÉPOCA³¹.

³¹ ÉPOCA, Revista Semanal. São Paulo: Globo, 20 de novembro de 2000. p. 116.

Em geral os países mais desenvolvidos da América do norte e da Europa, não conceituam o controle que se exerce sobre os programas de televisão, como um verdadeiro desrespeito e afronta à liberdade de expressar-se. Ao contrário, entendem ser necessário tal controle que, dependendo do tipo de programa que se opte em transmitir ao seu país, é possível obter-se bons ou maus resultados. É possível contribuir com o crescimento e desenvolvimento coletivo, amplamente compreendido, como também é possível, por via oblíqua, desestimular e prejudicar tal desenvolvimento. Ora, basta investir em programas televisivos que, além de não beneficiar e estimular crescimento e cultura, ainda prejudique o pouco de bom que se têm.

O controle, portanto, é encarado como algo necessário, não se falando em limitação à liberdade de expressão. Em sentido oposto, deixar de controlar a qualidade da programação televisiva, seria isto sim, uma limitação aos direitos da própria sociedade de possuírem programas qualitativos, desvinculados de interesses minoritários econômicos, ideológicos e culturais, em detrimento do bem comum.

4.2.2 Alguns países que se destacam

Nos Estados Unidos, a comunicação com as massas é regulada pela Federal Communications Commission - FCC, agência independente criada pela Communications Act, de 1934, e é de 1996 a mais recente regulamentação de larga abrangência no setor, ela é encarregada da regulamentação de rádios, TVs e outros meios de comunicação eletrônica.

Uma proposta de classificação dos programas em seis categorias, de acordo com a incidência de cenas de sexo, violência e linguagem de baixo calão. As emissoras assumiram o compromisso de exibir o ícone da categoria durante 15 segundos antes de cada programa. Esses sinais serão decodificados por um componente eletrônico instalado nos aparelhos de tevê. Este mês, a FCC autorizou o início da fabricação dos novos televisores com o *V-chip*³², dispositivo tecnológico que permite aos pais programar com antecedência as transmissões que devem ser bloqueadas.

Essa inovação motivou uma grande polêmica entre grupos de defesa dos direitos do cidadão. Não porque pudesse levar à censura pelo Estado, mas pela interpretação de que exime as emissoras de produzirem programas de melhor qualidade. Esses grupos questionaram ainda a eficiência da adoção do *V-chip* numa era em que as crianças apresentam mais facilidade para dominar as inovações tecnológicas do que os seus pais³³.

Na Europa o tema também é muito delicado, isso porque a concorrência, energia do capitalismo, esconde como podem a existência de controles públicos das programações. Para executar com autonomia esse serviço, as emissoras européias procuram manter distância das interferências do Estado e dos negócios. Por isso, em praticamente todos os países da Europa Ocidental, na Austrália, no Japão, na Nova Zelândia, parte do financiamento das emissoras públicas de televisão vem da taxa cobrada dos telespectadores. As demais, mantidas apenas pela propaganda, também se submetem ao controle público. Variam de país para país os mecanismos existentes de controle.

³² Atualmente o Brasil conta com legislação neste sentido. Lei 10359/2001.

³³ Disponível em: <<http://www.jt.estadao.com.br/noticias/98/03/29/va7.htm>>. Acesso em: 19 nov. 2003.

Na França, por exemplo, a responsabilidade cabe ao Conselho Superior de Audiovisual, máxima autoridade reguladora que tem caráter sancionador, formado por nove membros, um *mix* de três senadores, três deputados e três integrantes e do Executivo, indicados pelo Presidente da República, pelo presidente do Senado e pelo presidente da Assembléia Nacional; na Itália existe uma espécie de defensor público nomeado pelo Parlamento, além do código de auto regulamentação implantado recentemente.

Ainda na França, governo e parlamento pretendem trasladar explicitamente para a legislação francesa o artigo 22 da diretiva europeia³⁴ sobre televisão sem fronteira. Exercendo seu poder sancionador multou em 5,9 milhões de dólares uma emissora de televisão por ter plagiado um programa de outra. Mas além da qualidade, a televisão tem a obrigação de oferecer programações diversificadas e complementares.

A Bélgica tem uma das legislações mais rígidas da Europa. O Conselho Superior do Audiovisual (CSA) faz as regras, fiscaliza e aplica punições. Há classificações etárias para cada horário. Após as 20 horas, a classificação de algumas atrações tem de aparecer na tela o tempo todo. As multas aplicadas são salgadas, e as emissoras costumam obedecer à lei.

No Reino Unido a tarefa é dividida entre os Conselhos Diretores da BBC, da ITC (sigla em inglês da Independent Television Commission) e da British Standards Commission, criada pelo Parlamento com mandato para acompanhar o nível das programações e servir de canal de comunicação entre os telespectadores e as emissoras. O poder de sanção desses órgãos resulta em multas estratosféricas, chegando a 800 mil dólares, para cenas de sexo explícito em horário em que muitas

³⁴ A normativa europeia sobre televisão sem fronteiras compromete os Estados a vetar filmes de violência gratuita e de conteúdo pornográfico que podem prejudicar as crianças.

crianças estão assistindo televisão. Houve uma emissora que, para manter a série no ar, teve que pagar uma multa que representa aproximadamente 3% do seu faturamento e ainda apresentar um pedido formal de desculpas aos telespectadores.

A Suécia, a Finlândia e a Dinamarca têm uma enorme preocupação em fazer TV educativa para crianças. Canais que adotam essa postura são subsidiados pelo governo e há advertências para os que passam dos limites na programação, coisa rara de ocorrer. A Suécia proíbe a veiculação de comerciais dirigidos a telespectadores com menos de 12 anos de idade.

Em Espanha existe órgão que disciplina as telecomunicações, trata-se de um estatuto de rádio de TV, criado pela Lei 4/1980. Existe ainda, em nível de legislativo, a Comisión de Control de Radiodifusão que discute a questão técnica, de concessões, e ainda a programação e seu conteúdo. Lá eles contam com TVs estatais e também privadas.

Essa comissão de controle de radiodifusão está discutindo um projeto de lei que cria o defensor do telespectador e do rádio-ouvinte, onde sua administração seria por um conselho, constituído por parlamentares e pessoas da sociedade civil, sob coordenação e controle da Comisión del Congreso.

A discussão desse projeto de lei tem a finalidade de reformar a Lei 4/1980, visando basicamente melhorar a qualidade televisiva³⁵, pois esta não está apresentando mais avanços nessa área. Várias televisões públicas e privadas da Europa estão criando figuras estruturais, nos últimos anos, para conseguir esse

³⁵ Em Espanha existe uma associação sem fins lucrativos que defende especificamente os conteúdos das programações televisivas, trata-se da La Federación Ibérica de Asociaciones de Telespectadores y Radioyentes (FIATYR), no qual pretendem ao mesmo tempo exigir dos diretores e programadores, una televisão rica em conteúdos e programas de qualidade. Fez ela várias campanhas no sentido de exigir que os menores tenham uma programação infantil de qualidade, sem violência ou sexo e que respeitem os horários de programação infantil. (sic)

objetivo. Uns estão optando por um conselho audiovisual, outras atualizando sua legislação, outras ainda, estão criando a figura do “defensor do telespectador”³⁶.

Dando apoio a essa iniciativa, a sociedade civil espanhola representada por dezessete associações, manifestou-se a favor de um Conselho para o Audiovisual, que controle os conteúdos televisivos para crianças e jovens. Uniram-se contra o chamado “telelixo”, através do manifesto “Por uma televisão de qualidade para as nossas crianças e adolescentes”. Com a iniciativa - apoiada pelo “Defensor del Pueblo”, o provedor do espectador no país - pretende-se pressionar o poder político, para a criação de um Conselho para o Audiovisual, que atue como um órgão fiscalizador dos conteúdos televisivos, em especial os que são dirigidos às crianças e jovens.

Segundo informa a agência de notícias “Zenit”³⁷, Catalunha, Navarra e Andorra já contam com conselhos audiovisuais, que estabelecem os critérios sobre os programas que as cadeias de televisão devem obedecer. Também a nível Europeu têm-se feito algumas experiências no sentido de controlar os conteúdos da televisão.

Utilizando-se dessa fórmula, esses países conseguem com que, realizando alterações nas grades de programação freiam a possibilidade de uma hegemonia absoluta de um canal sobre os demais³⁸.

A Constituição Espanhola atribui a competência do Estado para regulamentar e fiscalizar a comunicação social. Existe uma dependência do Estado, o qual assegura o acesso a toda a população, impondo que essa regulação deva ser expressa em lei. Tem como princípio constitucional a liberdade do pensamento sob

³⁶ OTXOA DE ERIBE ELORZA. Parlamentar Espanhol em discurso em defesa da qualidade da programação espanhola. Disponível em: <<http://www.congreso.es/>>. Acesso em: 14 set. 2003. (sic)

³⁷ Disponível em: <<http://www.zenit.org/spanish/>>. Acesso em: 14 set. 2003.

³⁸ LEAL FILHO, Laurindo. *Brasil*. Disponível em: <<http://members.fortunecity.com/alapres/plaurindo.html>> Acesso em: 14 set. 2003.

qualquer forma, só encontrando limites na própria constituição, prevendo ainda que não se poderá realizar qualquer tipo de censura prévia³⁹.

Ainda em Espanha existe a Lei 22/1999, de 7 de junho, que modifica a Lei 25/1994⁴⁰, de 12 de julho, esta por sua vez incorporou ao ordenamento jurídico espanhol a diretiva da Comunidade Européia 89/552/CEE⁴¹, que dispõe sobre a coordenação de disposições legais, regulamentares e administrativas dos Estados membros, relativas ao exercício de atividades de radiodifusão televisiva.

E no capítulo V da diretiva 89/552/CEE da Comunidade Européia, é fixado o tratamento das questões referentes a tutela dos menores, devendo os estados membros se pautarem em suas normas, as quais coíbem qualquer tipo de discriminação e garantem o respeito aos valores concernentes aos menores⁴².

³⁹ Constituição Espanhola “Artículo 20. 1. Se reconocen y protegen los derechos:

a) A expresar y difundir libremente los pensamientos, ideas y opiniones mediante la palabra, el escrito o cualquier otro medio de reproducción; b) (...); c) (...); d) (...); 2. El ejercicio de estos derechos no puede restringirse mediante **ningún tipo de censura previa**; 3. 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; 4. Estas libertades tienen su **límite en el respeto a los derechos reconocidos en este Título**, en los preceptos de las leyes que lo desarrollen y, especialmente, en el derecho al honor, a la intimidad, a la propia imagen y a **la protección de la juventud y de la infancia**.”(sic) (grifo nosso)

⁴⁰ Nova redação do art. 1, da Lei 25/1994, “Artículo 1. Objeto. Esta Ley tiene por objeto: establecer el régimen jurídico que garantiza la libre difusión y recepción de las emisiones televisivas entre los Estados de la Unión Europea; fomentar el desarrollo de determinadas producciones televisivas; regular la publicidad televisiva, en todas sus formas; regular el patrocinio televisivo; defender los intereses legítimos de los usuarios y, en especial, de los menores para preservar su correcto desarrollo físico, mental y moral”.(sic) (grifo nosso)

⁴¹ Nessa diretiva da Comunidade Européia encontramos a garantia dos direitos das crianças e adolescentes, na medida em que todos os membros da comunidade deverão obedecê-las. Em seu capítulo 16 diz: “ La pubblicità televisiva non deve arrecare un pregiudizio morale o fisico ai minorenni e deve pertanto rispettare i seguenti criteri a loro tutela: a) non esortare direttamente i minorenni ad acquistare un prodotto o um servizio, sfruttandone l'inesperienza o la credulità; b) non esortare direttamente i minorenni a persuadere genitori o altre persone ad acquistare tali prodotti o servizi; c) non sfruttare la particolare fiducia che i minorenni ripongono nei genitori, negli insegnanti o in altre persone e; d) non mostrare, senza motivo, minorenni in situazioni pericolose”. (sic)

⁴² Artigo 22. “Per ciò che si riferisce alle emittenti televisive soggette alla loro giurisdizione, gli Stati membri adottano le misure atte a **garantire che le loro trasmissioni non contengano programmi in grado di nuocere gravemente allo sviluppo fisico, mentale o morale dei minorenni, in particolare programmi che contengano scene pornografiche o di violenza gratuita**. Questa disposizione si applica anche agli altri programmi che, pur non rientrando nella categoria precedente, possono nuocere allo sviluppo fisico, mentale o morale dei minorenni, a meno che la scelta dell'ora di trasmissione o qualsiasi altro accorgimento tecnico escludano che i minorenni trovandosi nell'area di diffusione normalmente seguano tali programmi. Gli Stati membri vigilano altresì a che le trasmissioni non contengano alcun incitamento all'odio basato su differenze di razza, sesso, religione o nazionalità. (sic) (grifo nosso)

Na Argentina a função correspondente a do Ministério brasileiro é desempenhada pelo Comité Federal de Radiodifusión, órgão cuja direção colegiada é designada pelo Poder Executivo⁴³. Inclusive a nomeação da diretoria e da gerência das empresas de TV na Argentina, deve ter a aprovação desse comitê.

Lá, os mecanismos de proteção ao menor recebem uma atenção especial. Os programas para maiores de 18 anos, assim qualificados por autoridade competente, não podem ser exibidos. A Lei também determina que os programas destinados especificamente a jovens e crianças deverão “adecuarse a las necesidades de su formación”⁴⁴.

A legislação, por sua vez, proíbe a transmissão de anúncios que promovam programas para maiores dentro do horário de proteção ao menor, através da transmissão de imagens ou cenas que despertem reações ou expectativas inconvenientes ou constituam uma apelação abusiva à credulidade (Dec. 286/81, art. 4º).

No Uruguai, a Lei estabelece que o Servicio Oficial de Radiodifusión – SODRE, e goze de preferência sobre os particulares, tanto na consignação de canais, quanto ao que se refere às condições de instalação e funcionamento (Lei 14.670/77, art 2º). A legislação brasileira dá preferência às pessoas de direito público interno e às universidades (Lei 4.117/62, art 34, parágrafo 2).

No Paraguai, todas as medidas são tomadas pela Comisión Nacional de Telecomunicaciones, dirigida por cinco membros designados pelo Poder Ejecutivo⁴⁵.

⁴³ ARGENTINA - Lei 22.285, Art.3 - “La administración de las frecuencias y la orientación, promoción y control de los servicios de radiodifusión son competencia exclusiva del Poder Ejecutivo”(sic).

⁴⁴ ARGENTINA. Lei 22.285/80, art. 17.

⁴⁵ PARAGUAI. Lei 642, Art 3º - Corresponde al Estado el fomento, control y reglamentación de las telecomunicaciones; el cual implementará dichas funciones a través de una Comisión Nacional de

Os detentores de concessão também devem estabelecer mecanismos eficientes de recepção de queixas e reparação das falhas, informando em seguida, àquela comissão o número de reclamações, assim como o resultado das providências tomadas (Lei 642, art. 84). Esta medida é importante, pois permite a participação da sociedade, mesmo que muito pequena, na fiscalização dos serviços de radiodifusão.

Ainda naquele país, apenas os casos considerados como faltas graves, são discriminados com suas respectivas punições. A regulamentação assegura a igualdade de acesso entre todos os pretendentes ao uso e à prestação dos respectivos serviços (Lei 642/95, art. 2).

No Chile, o Conselho Nacional de Televisão (CNTV) reúne integrantes indicados pelo governo e pela sociedade. Eles fiscalizam a programação e aplicam multas em dinheiro, sempre que encontram imagens de sexo e violência consideradas abusivas. Os chilenos são bastante conservadores e, qualquer lapso pode virar alvo do conselho.

4.3 O TRATAMENTO EM ÂMBITO NACIONAL

4.3.1. Constituições brasileiras anteriores

A questão da programação televisiva está e sempre esteve relacionada à liberdade de expressão, controle, limites e censura.

Nesse sentido, conforme nos ensina BARROSO⁴⁶, a história da liberdade de expressão no Brasil, da independência aos dias atuais, é marcada pelo desencontro entre o discurso oficial e o comportamento do Poder Público. A constatação não chega a ser surpreendente e se insere na circularidade da história brasileira, uma crônica da distância entre intenção e gesto.

Em meio a privilégios concedidos à nobreza, voto censitário e regime escravocrata, a Constituição de 1824, em seu art. 179, IV⁴⁷, previa, independente de censura, a liberdade de expressão, numa época em que, não obstante a existência de outros meios de comunicação, nem se inventara, ainda, a televisão, não se concebendo, pois, a idéia de programas televisivos.

A Constituição de 1891, em que pese ter abarcado os avanços tecnológicos de seu tempo, em nada mudou em relação a sua precedente, acrescentando apenas a vedação do anonimato⁴⁸.

A Constituição de 1934, por sua vez, *contrário censu* do previsto nas Constituições que lhe precederam, introduziu de modo expresso a possibilidade de censura prévia aos espetáculos e diversões públicas, conforme o disposto no art. 113, n. 9:

Em qualquer assunto é livre a manifestação do pensamento, sem dependência de censura, salvo quanto a espetáculos e diversões públicas, respondendo cada um pelos abusos que cometer, nos casos e pela forma que a lei determinar. Não é permitido o anonymato. É assegurado o direito de resposta. A publicação de livros e periódicos independe de licença do poder público. Não será, porém, tolerada propaganda de guerra ou de processos violentos para subverter a ordem política ou social. (sic)

⁴⁶ BARROSO, Luis Roberto. Liberdade de expressão, censura e controle da programação de televisão na constituição de 1988. *Revista dos Tribunais*, São Paulo: RT, ano 90, v. 790, ago 2001. p. 130.

⁴⁷ Todos podem comunicar os seus pensamentos, por palavras, escriptos, e publicar-os pela Imprensa, sem dependência de censura; com tanto que hajam de responder pelos abusos, que commetterem no exercício deste Direito, nos casos, e pela forma, que a Lei determinar. (sic)

⁴⁸ Art. 72, § 12: Em qualquer assumpto é livre a manifestação do pensamento pela imprensa, ou pela tribuna, sem dependência de censura, respondendo cada um pelos abusos que commeter nos casos e pela forma que a lei determinar. Não é permitido o anonimato. (sic)

Logo a frente, nos ensina BARROSO⁴⁹, dando início à intolerância com as idéias opostas, foi editada a primeira lei de segurança nacional, em 1935. Com o colapso das instituições democráticas e o advento do Estado Novo e da Carta de 1937, implantou-se um rigoroso sistema de censura prévia à liberdade de expressão, abrangendo a imprensa, espetáculos e diversões públicas. O Decreto 1949, de 30.12.1939, previa, inclusive, a possibilidade de proibição da circulação de periódicos.

A Constituição de 1946, continua o mesmo autor⁵⁰, retomou a inspiração do Texto de 1934, em reprodução quase literal, com o acréscimo da vedação ao preconceito de raça ou de classe⁵¹. Contudo, sob os efeitos da guerra fria, prestou-se à interpretação que proscovia o partido comunista, permitindo a condenação de idéias à ilegalidade.

Destarte, após o movimento militar de 1964, foi editada a Constituição de 1967, logo substituída pela Emenda n. I, de 1969, outorgada pelos Ministros do Exército, da Marinha de Guerra e da Aeronáutica Militar. A Carta de 1969, procurando manter a fachada liberal e com penosa insinceridade⁵² normativa, enunciava no art. 153, § 8º:

É livre a manifestação de pensamento, de convicção política ou filosófica, bem como a prestação de informação independentemente de censura, salvo quanto a diversões e espetáculos públicos, respondendo, cada um, nos termos da lei, pelos abusos que cometer. É assegurado o direito de resposta. A publicação de livros, jornais e periódicos não depende de licença da autoridade. Não serão, porém, toleradas a propaganda de guerra, de subversão da ordem ou de preconceitos de religião, de raça ou de classe, e as publicações e exteriorizações contrárias à moral e aos bons costumes.

⁴⁹ Op. cit. p. 130-131.

⁵⁰ Idem. p. 131.

⁵¹ CF/46, art. 141, § 5º: É livre a manifestação do pensamento, sem que dependa de censura, salvo quanto a espetáculos e diversões públicas, respondendo cada um, nos casos e na forma que a lei preceituar, pelos abusos que cometer. Não é permitido o anonimato. É assegurado o direito de resposta. A publicação de livros e periódicos não dependerá de licença do poder público. Não será, porém, tolerada propaganda de guerra, de processos violentos para subverter a ordem política e social, ou de preconceitos de raça ou de classe.

⁵² BARROSO, Op. cit. p. 131.

A referência final à moral e aos bons costumes não constava do Texto de 1967. Relata a doutrina⁵³ que, a longa noite ditatorial, servindo-se de instrumentos legais como a Lei 5.250/67 e o Dec.-Lei 236/67, bem como do voluntarismo discricionário de seus agentes, trouxe o estigma da censura generalizada aos meios de comunicação. Suprimiam-se matérias dos jornais diários, sujeitando-os a estamparem poesias, receitas culinárias ou espaços em branco. Diversos periódicos foram apreendidos após sua distribuição, tanto por razões políticas como em nome da moral e dos bons costumes.

No cinema, continua o autor, filmes eram simplesmente proibidos ou projetados com tarjas que transformavam drama em caricatura. Nas artes, o Ballet Bolshoi foi impedido de dançar no Brasil por constituir propaganda comunista. Na música, havia artistas malditos e outros foram retirados do ar, suspensos ou simplesmente tiveram sua exibição vetada. Em momento de paroxismo, proibiu-se a divulgação de um surto de meningite, para não comprometer a imagem do governo⁵⁴.

Como se observa, a liberdade de expressão fora, num passado recente, violentada ao invés de limitada. O governo possuía um departamento de censura prévia, sendo pois dirigido por Censores Federais, existentes mesmo após a vigência de nossa Magna Carta. Entretanto, tais censores foram colocados em disponibilidade e reaproveitados em outros cargos, conforme disposto no art. 23 do ADCT da CF/88⁵⁵, haja vista que não há mais que se falar, hodiernamente, em censores, ante a expressa vedação constitucional à censura, tão praticada alhures.

⁵³ Idem. p. 131.

⁵⁴ Idem, ibidem.

⁵⁵ Art. 23 ADCT. Até que se edite a regulamentação do art. 21, XVI, da Constituição, os atuais ocupantes do cargo de censor federal continuarão exercendo funções com este compatíveis, no Departamento de Polícia Federal, observadas as disposições constitucionais.

Vencidas as Constituições anteriores, passemos agora às leis ordinárias, mais especificamente os antigos Códigos de Menores.

4.3.2. O Código de Menores

Com estudos científicos que tiveram início em 1817, após avanços e descobertas gradativas e contínuas, foi por volta de 1926 que John Logie Baird, na Inglaterra, efetuou a primeira transmissão à distância, de maneira rudimentar, da imagem móvel, o que mais tarde nos tornaria conhecido como televisão⁵⁶.

Não obstante a realização de tais estudos, somente dez anos depois é que ficou conhecido como o pai da televisão, o alemão Dr. Fritz Schoter, que após realizar estudos analíticos da lâmpada de Néon, assim como da iluminação fluorescente, foi possível a primeira transmissão televisiva, em 1936, dos jogos Olímpicos realizados em Berlim⁵⁷.

Logo, como se observa, o Código de Menores de 1927 – Decreto n. 17.943-A, de 12 de outubro de 1927 -, não tratou das questões relacionadas a programas de televisão nem tampouco censura, como se era de esperar, uma vez que não podia o referido Código, abarcar tal questão, pois sequer concebia-se a idéia de televisão, que dirá de programas televisivos.

Já o Código de Menores de 1979 – Lei n. 6.697 de 10 de outubro de 1979 -, já contextualizado na realidade televisiva, previa, por sua vez, a censura prévia a

⁵⁶ ENCICLOPÉDIA PAPE – Programa Auxiliar de Pesquisa Estudantil. São Paulo: DCL, v. IX, 1996. p. 3039.

⁵⁷ Idem. ibdem.

programas de televisão e outros espetáculos, estes últimos não objetos deste estudo, conforme previsto nos arts. 52 a 54 e 64 a 66 da referida Lei⁵⁸.

Vale destacar que não obstante as críticas de doutrinadores da época, merece especial atenção, porque uníssonas, as feitas ao art. 52 do citado diploma legal.⁵⁹

O Correio Braziliense, de 13-12-1979, em editorial sob o título “Revisão que se impõe”, definiu-se pela inconstitucionalidade da autorização concedida ao Juiz de Menores na forma do art. 52.⁶⁰

[...] o mencionado dispositivo faz uma outorga inconstitucional ao Juizado de Menores de qualquer comunidade com uma ampla autorização assim definida: ‘A autoridade judiciária poderá ampliar, dadas as circunstâncias, o limite de idade fixado pelo Serviço Federal de Censura’. Ingênuo em sua forma e imprevisível nas suas conseqüências. Como acatar, por exemplo, a ordem de um Juiz de Menores de São Gonçalo no Rio de Janeiro e outro de Nilópolis, fixando, para uma comunidade o limite de doze anos e para outra o teto de dez anos, para um filme de televisão em que a Censura Federal liberou para quatorze anos? A tecnologia ainda não descobriu um processo seletivo, nas irradiações de alta freqüência, capaz de distinguir, para efeito de eliminação, este ou aquele ponto de sua varredura eletromagnética. O mesmo acontece para o rádio. Que dizer então de uma companhia teatral que de posse de um certificado da Censura Federal se disponha a montar no interior um espetáculo com dados na denominação de determinada faixa etária, e se veja ameaçada por uma autoridade que entenda contrariamente

⁵⁸ Art. 52. A autoridade judiciária poderá ampliar, dadas as circunstâncias, o limite de idade fixado pelo Serviço Federal de Censura.

Art. 53. Será vedada a apresentação, em rádio e televisão, de espetáculo proibidos para menores de: I-dez anos, até às vinte horas; II-quatorze anos, até às vinte e duas horas; III-dezoito anos, em qualquer horário.

Art. 54. Nenhum espetáculo será apresentado ou anunciado sem aviso de sua classificação, antes e durante sua transmissão, apresentação ou exibição.

Art. 64. Anunciar por qualquer meio de comunicação, peças teatrais, filmes cinematográficos ou quaisquer representações ou espetáculos sem indicar os limites de idade para o ingresso de menor: Pena – multa de até um valor de referencia, dobrada na reincidência, aplicável, separadamente, ao estabelecimento de diversão e aos órgãos de divulgação ou publicidade.

Art. 65. Transmitir, através de rádio e televisão, espetáculo em faixa de horário diversa da autorizada ou sem aviso de sua classificação: Pena – multa de dez a cinquenta valores de referência, aplicando-se o dobro na reincidência.

Art. 66. Exibir, no todo e em parte, filme, cena, peça, amostra ou congênere, bem como propaganda comercial de qualquer natureza, cujo limite de proibição esteja acima do fixado para os menores admitidos ao espetáculo: Pena – multa de meio a dois valores de referencia. Parágrafo único – a pena poderá ser cumulada com a suspensão da exibição ou do espetáculo, no caso da inobservância da classificação fixado pelo Serviço Federal de Censura.

⁵⁹ BRASIL. Senado Federal. *Código de Menores. Lei n. 6697/79. Comparações, anotações, histórico*. Ana Valdez A. N. de Alencar e Carlos Alberto de Souza Lopes – Técnicos Legislativos. Brasília: Subsecretaria de Edições Técnicas, 1982. p. 236-237.

⁶⁰ Idem. ibidem.

aos critérios federais? Afinal a gerência do problema é da União e não do Município.

Como se vê, à época do Código de Menores de 1979, a censura fora amplamente utilizada nos meios de comunicação social, em especial nos programas televisivos, sem olvidar, entretanto, as mais variadas críticas ao sistema então vigente.

SEGUNDA PARTE

SISTEMAS DE FISCALIZAÇÃO, CONTROLE E DEFESA DA PROGRAMAÇÃO TELEVISIVA PARA CRIANÇAS E ADOLESCENTES: LIMITES E POSSIBILIDADES

Conforme já demonstrado, é preciso que a sociedade disponha de meios que possibilitem a proteção dos direitos das crianças e adolescentes, por serem pessoas em formação psicológica, moral, emocional, entre outros, portando sendo difícil se defenderem por si próprios. Necessário, portanto, que a própria sociedade através de seus organismos delimitem e fiscalizem os concessionários de serviços de radiodifusão sonora e de sons e imagens. Desta forma, passamos a tratar dos principais meios para fiscalização, controle e defesa da programação televisiva para crianças e adolescentes disponíveis no ordenamento jurídico brasileiro.

5 O CONTROLE ADMINISTRATIVO/ESTATAL

5.1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS

A liberdade de expressão e a proibição de qualquer censura prévia, erigidos como princípios constitucionais, devem coexistir em harmonia num Estado democrático de direito. Em certos casos, é possível determinar excepcionalmente qual deles tem prevalência, ou seja, no caso concreto um deles pode ter prevalência, sem que isso agrida o sistema constitucional, o que só poderá ser percebido em casos concreto, sendo a regra, a harmonia entre eles. No entanto, para que essa perdure, haverá a necessidade de se criar mecanismos eficientes que equacionem ambos. Nesta esteira, o Estado como principal guardião e responsável pela paz social, deverá munir-se de ferramentas adequadas para resolver conflitos entre eles, que não serão poucos.

Dessa forma, sob a ótica da programação televisiva, tendo o Estado o poder de conceder autorização de funcionamento e fiscalização sobre os responsáveis pelas transmissões televisivas e respectivos programas, deve, como de fato o faz, instituir órgãos de controle que cuidem para que a liberdade de expressão seja plena. Mas por outro lado, não deixando que abusem dela, sem a necessidade de censurar previamente.

Existem várias formas de controle constitucionalmente postas. Uma das formas é o controle exercido pela própria União, que o exerce na medida em que concede tais serviços à iniciativa privada.

Trataremos a seguir da fiscalização, controle e defesa de dois aspectos relevantes onde o poder estatal pode utilizar-se de meios de controle da programação, ou seja, de que forma o controle pode ser exercido quando da concessão e de como o mesmo é exercido quando já se operou a concessão, tentando mostrar se os concessionários estão realmente desenvolvendo tal atividade dentro dos padrões determinados.

5.2 FORMAS DE CONTROLE ADMINISTRATIVO/ESTATAL

De primeiro, analisaremos a questão da concessão, outorga ou permissão pelo poder público do sistema de radiodifusão de sons e imagens, bem como o tratamento dado ao tema por alguns países e, na seqüência, de que forma está este regulado em nosso sistema jurídico e de que maneira o poder executivo fiscaliza esse serviço e, por fim, a classificação indicativa do Ministério da Justiça.

Essa pequena abordagem da questão tratada em alguns países faz-se necessária, para mostrarmos que a preocupação com a qualidade da programação televisiva não está somente no Brasil, mas conforme se verá, tanto os países ricos como os tidos como pobres, notadamente, alguns vizinhos nossos, a preocupação é a mesma. Eis o motivo da diversidade de países analisados.

O controle da programação televisiva não pode ser visto somente sob a ótica finalista. Portanto, achamos por bem destacar que a regulação desses meios, passa necessariamente sob o controle dos meios de comunicação de um modo geral. Dessa forma, para a facilidade de entendimento, trataremos concomitantemente a questão da qualidade da programação televisiva - se existe

regulamento e fiscalização - inserida propositalmente com análise estrutural da distribuição dos serviços de “telecomunicações” pelo poder estatal.

Não se trata, como no título parece à primeira vista, de controle pelo Estado de sua forma institucional, mas sim de um controle pelo órgão estatal, tendo em vista a qualidade televisiva destinada aos indivíduos, de acordo com os princípios constitucionais relevantes à formação psíquica e social da população.

Segundo MEIRELLES⁶¹, o uso do poder é prerrogativa da autoridade. Ele é confiado ao administrador para ser usado em benefício da coletividade, nos justos limites da exigência do bem estar social, calcados nos princípios administrativos. Passando desses limites, ferindo alguns desses princípios, ele se torna abusivo. Esse abuso pode ainda se dar de forma omissiva, ou seja, onde o administrador deveria agir utilizando desse poder e não o faz. É o que acontece quando o poder executivo concede um serviço público, no caso um canal de televisão, e não exerce o poder de polícia, quer deixando de fiscalizar, quer não aplicando as sanções cabíveis.

Quando da concessão de um serviço público, a administração passa a ser diretamente responsável por sua eficiência e qualidade. Dessa forma, o exercício desse poder disciplinar visa assegurar um serviço público de qualidade. Este poder não se exerce apenas em relação aos funcionários públicos, mas também sobre outras categorias de cidadãos envolvidos em relações especiais de poder com entes públicos. Será o caso dos concessionários de poderes públicos.

Ainda para MEIRELLES⁶², o poder de polícia “é a faculdade de que dispõe a Administração Pública para condicionar e restringir o uso e gozo de bens, atividade e

⁶¹ Op. cit. p. 102.

⁶² Idem. p. 123. O poder de polícia está definido em sua forma mais ampla pelo art. 78 do Código Tributário Nacional (Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966): Art. 78 - Considera-se poder de polícia atividade da administração pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou

direitos individuais, em benefício da coletividade ou do próprio Estado”. Seu objeto é, dessa forma, o de conciliar as atividades do cidadão, assegurando-lhe o exercício das liberdades públicas, porém acomodando-o com o interesse público.

A razão do poder de polícia está na supremacia geral que o Estado exerce em seu território sobre todas as pessoas, bens e atividades. Supremacia que se revela nos mandamentos constitucionais e nas normas de ordem pública, que a cada passo opõem condicionamentos e restrições aos direitos individuais em favor da coletividade.

Como objeto do poder de polícia administrativa, temos qualquer atividade que possa afetar a coletividade, por isso, o Poder Público conta com regulamento, controle e contenção, para que ninguém venha a contrariar a ordem jurídica estabelecida ou se opor aos objetivos permanentes da nação.

Nesse sentido, este poder não defende tão somente a sociedade contra os excessos individualistas. Deve, dessa forma, o Poder Público, exercer um poder fiscalizador sobre um serviço concedido, tendo em vista que é de sua competência a adequação de tais serviços aos ditames constitucionais.

O poder de polícia da Administração, segundo MEIRELLES⁶³, abrange desde a proteção à moral e aos costumes, a preservação da saúde pública, até o controle de publicações, além de outras.

A atuação do poder de polícia Administrativa se dá pela atividade de fiscalização. Esta é uma faceta significativa do poder de polícia do Estado.

A ação de fiscalizar, bem como o próprio poder de polícia, tem em sua essência, a necessidade de conter o interesse do particular, em confronto com o

abstenção de fato, em razão de interesse público concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do Poder Público, à tranqüilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos.

⁶³ Op. cit. p. 126.

interesse da coletividade e, materializa-se com o ato concreto de conformar o comportamento do particular, em face das exigências legais e regulamentares preexistentes.

Compreende-se a fiscalização pelo Poder Público várias atividades, tais como das companhias de seguros, fiscalização bancária, fiscalização do ensino, fiscalização de empresas, ligadas por contrato ou concessão aos poderes públicos.

Como o serviço de radiodifusão, no qual está englobado as de televisão, é considerado um serviço público essencial, cuja competência é privativa do Poder Público, que pode outorgar seu uso por particulares através de concessões, ficam também os serviços prestados por terceiros concessionários sob a fiscalização do poder concedente.

Nos contratos de concessão desses serviços, a administração fica com o poder de aplicar as sanções previstas para a inexecução do contrato. As sanções respeitantes ao descumprimento contratual foram previstas nos regimes específicos dos contratos administrativos (empreitadas, concessões, etc.) e traduzem um poder unilateral da Administração. Muitas vezes, estas sanções são na lei referidas como “multas”; outras, o seqüestro ou a encampação através do qual a Administração toma posse do bem ou serviço concedido.

Demonstrado, mesmo que de forma singela, o tratamento dado ao tema em alguns países, vejamos o caso brasileiro, em que essa regulamentação se faz de modo unívoco. Antes de 1996, o sistema era regido inteiramente pelo Código Brasileiro de Telecomunicações. Com o programa de desestatização implantado pelo governo federal na década de 90, foram criadas várias agências reguladoras, dentre elas, a do setor de telecomunicações.

Dessa forma, as atribuições de regular e fiscalizar as telecomunicações, ficou a cargo de uma agência específica, a ANATEL, da qual fica afeta às áreas de regulação e fiscalização dos serviços de telecomunicações, mais especificamente da questão técnica. A concessão continua sendo competência exclusiva da União.

5.2.1 A agência reguladora das telecomunicações no Brasil

No Brasil a outorga ou concessão de canais de televisão ficou atribuída para o poder executivo⁶⁴.

Nunca houve no Brasil a participação pública nos processos decisórios nas questões de comunicações. Isso devido às forças de centralização regulatória pelo Estado. Até mesmo os meios impressos, jornalísticos, nunca se submeteram a uma regulação de lei específica. Somente a partir de 1997, com a instituição da Lei Geral de Telecomunicações e da Agência Nacional de Telecomunicações, houve uma reestruturação fundamental do setor, seguida de uma re-regulamentação desse mercado, que, entre outras providências, abriu precedentes para o público-social intervir em procedimentos decisórios arbitrados pela ANATEL. A partir daí, nessa nova conjuntura normativa que rege o Sistema de Telecomunicações Brasileiro – STB, que se realiza o mapeamento das possibilidades legais presentes no

⁶⁴ CF/88. Art. 21. Compete a União. XII. Explorar diretamente, ou mediante autorização, concessão ou permissão. a) os serviços de radiodifusão sonora e de sons e imagens. Decr. 52.795/63. Aprova o regulamento dos serviços de radiodifusão. Art. 6º. À União, compete privativamente, em todo território nacional, inclusive águas territoriais e espaço aéreo, a execução de serviço de radiodifusão. Parágrafo 1 – É atribuição do Presidente da República a outorga de concessões para a execução de serviços de radiodifusão sonora nacional ou regional. Parágrafo 2. Compete ao Ministério das Comunicações: a) outorgar permissões para a execução de serviços de radiodifusão sonora local; b) outorgar permissões para instalação de estações retransmissoras e repetidora de radiodifusão.

Regulamento das Telecomunicações no Brasil e a constatação da efetiva participação do público social nas decisões que recaem sobre o STB⁶⁵.

A ANATEL foi criada com base no Decreto nº 2.338, de 07 de outubro de 1997 que aprova o regulamento da Agência, conforme previa a Lei nº 9.472, a Lei Geral de Telecomunicações. A Agência Nacional de Telecomunicações foi idealizada para ser um órgão independente de regulação, sem amarras com o Poder Executivo ou qualquer outro Poder do Estado, mas a Constituição brasileira não prevê um órgão independente.

A solução encontrada pelo governo foi transformar a ANATEL em autarquia especial, vinculada ao Ministério da Indústria e Comércio, mas não tão independente do Executivo.

O governo federal ficou responsável pelo Plano Geral de Outorgas, organização de mercado, além de controlar os orçamentos do órgão para o seu funcionamento.

Os atos de outorga, fiscalização e cassação, serão feitos pela agência.

A ANATEL foi espelhada no modelo da FCC, órgão regulador do mercado norte-americano de telecomunicações, fundado na tradição legal anglo-saxã. Mas, a autonomia do órgão brasileiro é relativa, à medida que a agência além de somente poder executar a política acordada entre Executivo e Congresso Nacional, está ainda submetida às diretrizes do governo, apesar da independência financeira e do livre arbítrio para planejar e alocar seus recursos sem a interferência direta do governo federal.

⁶⁵ LEAL, Sayonara. *Controle público-social das Comunicações no Brasil: um estudo de caso do arcabouço regulatório do setor das Telecomunicações*: Disponível em: <www.er.uqam.ca/nobel/gricis/actes/panam/leal.pdf> Acesso em: 30 set. 2003.

O órgão tem o poder de outorga e extinção do direito de exploração do serviço no regime público. A atuação da agência está centrada sobretudo no mecanismo de fiscalização, arbitragem, regulamentação de todos os aspectos e condições de prestação de serviços de TV a cabo, radiofreqüência, satélites e serviços básicos e não-básicos de comunicações em território brasileiro.

Apesar desta agência ser de cunho regulatório dos serviços de telecomunicações, não é de sua competência a fiscalização de programação, quer de rádio, quer de televisão. Foi criada para cuidar, exercendo o controle e fiscalização dos serviços relacionados a telecomunicação em geral, como por exemplo, intermediação de conflitos entre operadoras de serviço de telefonia, autorização para aumento de tarifas, outorga dos serviços radiodifusão de sons e de imagens e elaboração de planos de distribuição de canais. Como se vê, ela basicamente regula e fiscaliza quanto aos serviços técnicos⁶⁶.

Salvo o Ministério da Justiça, detecta-se a inexistência de órgãos reguladores fora do âmbito do poder executivo que exerça um papel decisivo e exclusivo na regulamentação da radiodifusão, especialmente quanto ao conteúdo da programação veiculada.

A interferência governamental se manifesta, sobretudo, de três maneiras: (1) através do controle do acesso e do uso dos serviços de radiodifusão; (2) por meio do controle do que pode ou não ser veiculado pelas emissoras⁶⁷ (o governo, além de estabelecer normas determinando o conteúdo da programação, impõe

⁶⁶ Conforme Lei 9472/97. Art. 211. A outorga dos serviços de radiodifusão sonora e de sons e imagens fica excluída da jurisdição da Agência, permanecendo no âmbito de competências do Poder Executivo, devendo a Agência elaborar e manter os respectivos planos de distribuição de canais, levando em conta, inclusive, os aspectos concernentes à evolução tecnológica.

Parágrafo único. Caberá à Agência a fiscalização, quanto aos aspectos técnicos, das respectivas estações.

⁶⁷ Nesse aspecto, até que existe cláusulas nos contratos de concessão, permissão ou outorga de punição àqueles que não cumprem as determinações quanto ao conteúdo da programação, no entanto, se torna muito difícil para o executivo fiscalizar todas as programações previamente, já que não pode previamente interferir na programação, sob pecha de censor.

restrições à publicidade comercial); e (3) através do estabelecimento de punições para o não cumprimento das obrigações fixadas pela Lei.

Deve-se ressaltar que no Brasil a possibilidade de reverter esse quadro regulatório ficou ainda mais difícil a partir de 1988. A determinação que atribui ao Presidente da República a competência de conceder os canais de TV, tornou-se dispositivo constitucional e, portanto, só pode ser alterada se a Constituição for submetida à revisão.

O controle estatal sobre os serviços de radiodifusão é assegurado em última instância através da punição dos abusos cometidos pelas estações radiodifusoras.

No Brasil, o Estado apenas informa a natureza dos programas, as faixas etárias a que sua exibição não é recomendada e os horários em que sua apresentação se mostre inadequada⁶⁸. Segundo a Constituição, a Lei federal também deve estabelecer meios legais que garantam à pessoa e à família, a possibilidade de se defenderem de programas e da propaganda de produtos que lhes provoquem algum tipo de dano⁶⁹.

O poder concedente pode exercer um controle através de seu poder de polícia, de forma a punir com a não renovação do contrato ou aplicar sanções, que vão de simples advertência até à suspensão temporária de programação que não respeite os valores garantidos pela constituição.

Assim, vislumbra-se uma efetiva solução ligada à evolução positiva do nível da programação das TVs, estando diretamente relacionada com um efetivo controle por parte do Poder público concedente, fazendo uso de seu poder de polícia. Dessa forma, na medida em que elas (as TVs), não se adaptarem às normas legais

⁶⁸ CF/88, art. 220, parágrafo 3º, I.

⁶⁹ BRASIL. Const./88, art. 220, parágrafo 3, II.

direcionadas à população infanto-juvenil, sofreriam coerção que vai de simples advertência, passando pela suspensão temporária chegando até a cassação da concessão. Por isso, torna-se necessário que a sociedade civil organizada pressione não só os canais televisivos, como também os órgãos públicos responsáveis pela concessão, para que se transformem e se adaptem aos princípios legais.

Apesar de ser o poder concedente responsável pela fiscalização, ainda assim entendemos, como SILVEIRA, que o ideal seria a criação uma comissão especial para ajudar nessa tarefa, que trabalhasse junto ao Conselho de Comunicação Social, e que contasse com uma estrutura e poderes eficazes⁷⁰.

O modelo brasileiro de regulamentação das telecomunicações sempre teve caráter liberalizante no sistema de concessões e beneficiava os interesses privados, representados por grupos econômicos fortíssimos. Com a regulamentação a partir da década de 1960, com a criação do Código Brasileiro de Telecomunicações - CBT, este jamais intimidou a participação privada no Sistema de Telecomunicações no Brasil. Apenas limitou.

Segundo SAYONARA LEAL⁷¹.

Desde 1962, com a criação do Código Brasileiro de Telecomunicações, que grupos da sociedade civil solicitam um órgão autônomo de regulação para o setor das Comunicações. A instituição do atual órgão regulador setorial para arbitrar o STB – Anatel – apesar do seu potencial de democracia e participação pública, sofre incisivos ataques e questionamentos, como a suspeita da sua inconstitucionalidade. No entanto, a agência ainda parece ser a salvaguarda para o clássico problema da centralização anti-democrática do controle das Comunicações no Brasil.

Antes, o que havia era uma estrutura dividida, na qual a regulação das telecomunicações ficava a cargo da Telebrás, empresa estatal subordinada às

⁷⁰ Op. cit. p. 84.

⁷¹ LEAL, Sayonara. *A imaginação de um controle público a partir do Regulamento do Setor de Telecomunicações no Brasil: a utilização dos aparatos regulatórios da Agência Nacional de Telecomunicações pelo usuário-cidadão*. Disponível em: <<http://www.er.uqam.ca/nobel/gricis/actes/panam/leal.pdf>> Acesso em: 25 nov. 2003.

metas do Ministério das Comunicações e a regulação dos serviços de rádio e televisão, a cargo deste burocrático Ministério.

A criação da agência reguladora, com a proposta de admitir controle público, abre a possibilidade do quadro de regulação das comunicações no Brasil apresentar uma estrutura menos autoritária, centralizado e mais democrática. Espera-se que, com isso, os destinatários possam exercer um controle efetivo sobre os modos como se conduzem os rumos do setor. Dessa forma, com o exercício do controle público, é possível que se minimizem as conseqüências para os usuários/cidadãos face a eterna disputa entre mercado e Estado.

5.2.2 A classificação indicativa do Ministério da Justiça

O constituinte atribuiu competência à União federal para exercer a classificação, para efeito indicativo, de diversões públicas e de programação de rádio e televisão⁷². Essa norma foi regulamentada pelo artigo 76 da Lei 8.069/90, com o objetivo de evitar a exibição de programas não recomendáveis ao público infanto-juvenil, em horários acessíveis a estes.

Essa mesma lei, em seu artigo 254, proíbe a transmissão, por intermédio de rádio ou televisão, de espetáculos em horários diversos do autorizado ou sem aviso de sua classificação.

Quando se fala em competência da União, é o mesmo que dizer competência do Ministério da Justiça, pois se trata apenas de divisão de funções por questões de administração, cabendo a este Ministério a questão relativa a garantias

⁷² Art. 21, XVI, da CF/88.

constitucionais, os direitos da cidadania, conforme determinado pelo Decreto 4.720/03, que trata também de sua estrutura organizacional, na qual existe uma secretaria encarregada dos assuntos relacionados à classificação indicativa da programação televisiva⁷³, conforme demonstrado na primeira parte deste trabalho.

Nota-se que o decreto anterior⁷⁴, previa dentre outros assuntos, a competência para tratar dos direitos da criança e do adolescente, sendo que pela nova regulamentação estrutural do Ministério não existe mais referência. Mesmo não estando mais previsto expressamente, pode-se dizer que prejuízo algum houve.

A modificação mais importante foi a introdução da expressão monitoramento de programas de televisão, para fins de recomendar as faixas etárias e os horários dos mesmos. Antes, só estava prevista a análise para fins de classificação a pedido da emissora, da qual estava obrigada a requerer.

Essa mudança se deu basicamente pela necessidade de adequação a Lei 10.359, de 27 de dezembro de 2001, que trata sobre a obrigatoriedade de os novos aparelhos de televisão conterem dispositivo que possibilite o bloqueio temporário da recepção de programação inadequada.

Este órgão ministerial, quando da entrada em vigor do ECA, editou a Portaria 773/90, onde traçou critérios para classificar por horário e idade, a programação de rádio e televisão. Na época, essa portaria causou uma grande controvérsia a respeito do retorno ou não da censura, abolida pela então recém promulgada Constituição.

⁷³ Decreto nº 4.720/03. Art. 12. Ao Departamento de Justiça, Classificação, Títulos e Qualificação compete: 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;

⁷⁴ Decreto 4.053/01. Art. 1º O ministério da Justiça, órgão da Administração Federal direta, tem como área de competência os seguintes assuntos: I – defesa da ordem jurídica, dos direitos políticos e das garantias constitucionais; III – direitos da cidadania, direitos da criança, do adolescente, dos índios e das minorias.

Taxada de inconstitucional, esta portaria acabou sendo levada ao Supremo Tribunal Federal – STF, para que se pronunciasse a respeito. Este por sua vez apaziguou os ânimos se posicionando pela constitucionalidade, dizendo que o ato de classificar por faixa etária os programas de televisão, nada mais fez o executivo que regular de certa forma o preceito constitucional, que prevê ao Poder Público, o direito de regular as diversões e espetáculos públicos⁷⁵, estabelecendo as faixas etárias a que não se recomendam, como ainda prevendo os meios legais que garantam à pessoa e à família a possibilidade de se defenderem de programas de rádio ou televisão que contrariem o disposto no artigo 221⁷⁶.

Segundo BASTOS⁷⁷, a recente incursão do Ministério da Justiça nessa área, não é uma incursão às práticas censatórias, nada obstante o art. 5º IX, da CF/88 dizer que está banida a censura em nosso país, não podendo ser interpretado em sua pobre literalidade, devendo-se levar em conta que não existe direito individual absoluto. Forçoso é admitir que é sempre lícito exercer um controle sobre a expressão da atividade intelectual, artística, etc, sobretudo quando feita por intermédio dos meios de comunicação de massa.

No entanto, apesar de a constituição dizer em seu artigo 220, que cabe à lei federal regular as diversões e espetáculos públicos e os meios defensivos, o legislativo não faz as leis ordinárias e complementares, que lhe competem. Tem-se com isso, admitido que órgãos do poder executivo suprima essa omissão parlamentar.

A regulamentação por portaria ministerial tem sido muito discutida entre os juristas, onde alguns a acham inconstitucional, permitindo a volta da censura, mas a

⁷⁵ Art. 220, § 3º, I e II, da CF/88.

⁷⁶ O artigo 220, inciso I, da CF/88 apregoa que a programação televisiva atenderá preferencialmente a finalidades educativas, artísticas, culturais e informativas.

⁷⁷ BASTOS, Celso Ribeiro. Da realidade à imaginação. *Folha de São Paulo*. Seção Tendências e debates. São Paulo, 03/11/90.

maioria tem-se posicionado a favor dizendo que ele é perfeitamente adequada aos princípios fundamentais que regem a Constituição brasileira⁷⁸. O argumento, segundo MARTINS⁷⁹, é que a regulamentação não impede a liberdade de expressão e, o que fere a Constituição são os programas violentos, que passam em horários em que as crianças estão em casa e os pais estão trabalhando, não podendo impedi-las de assistir. Desta maneira, está se ferindo o artigo constitucional, no qual a família tem o direito de educar os filhos como quiserem.

Considerando a necessidade de adaptar os novos parâmetros de classificação indicativa à legislação superveniente, no ano de 2000, foi baixada pelo Ministério da Justiça outra portaria, a 796, de 8 de setembro, acrescentando mais uma faixa etária: a de 16 anos. Esta portaria, em seu parágrafo único do artigo primeiro, estabelece que os espetáculos públicos, os quais utilizam-se de bilheteria, estão sujeitos a classificação prévia.

Quanto aos programas de televisão, para estes haverá restrição ao horário de sua veiculação, e serão classificados segundo critérios que levam em conta faixa etária, cenas de violência ou de prática de atos sexuais e desvirtuamento dos valores éticos e morais⁸⁰. Observe-se que os “trailers” também deverão ser classificados nos mesmos parâmetros.

Sendo-lhes, portanto, terminantemente vedada a exibição em horário diverso do permitido que, segundo o artigo 2º desta portaria serão classificados da seguinte forma:

- a) - veiculação em qualquer horário: livre;

⁷⁸ Houve manifestações dos Deputados questionando a constitucionalidade da Portaria Ministerial. O Supremo, convocado a se manifestar sobre a matéria, deu parecer no sentido de constitucionalidade da Portaria 773/90.

⁷⁹ Apud NOGUEIRA, Paulo Lúcio. *Estatuto da Criança e do Adolescente Comentado*. São Paulo: Saraiva, 1991. p. 353. Opinião também expressada na Folha de São Paulo, seção Tendências e debates, sob o título Falsa Visão. São Paulo, 03/11/90.

⁸⁰ Portaria 796/90, do Ministério da Justiça. Art. 5º.

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

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

d) - programa não recomendado para menores de dezesseis anos: inadequado para antes das vinte e duas horas;

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

Quanto aos programas ao vivo, estes estão dispensados de classificação, mas o titular da empresa ou o apresentador ficam responsáveis pelo abuso que cometerem com relação à inobservância quanto a legislação regulamentar vigente⁸¹.

Em novembro de 2002, entrou em vigor a Portaria 1549, expedida pelo Ministro da Justiça, a qual instituiu o Comitê Interinstitucional para Classificação Indicativa de Filmes, Programas Televisivos, com função consultiva e vinculada à Secretaria de Justiça com atribuição de opinar sobre a implementação da política de classificação de programas televisivos (art. 2º). Esse comitê será integrado por vários órgãos e entidades, entre eles, associações de rádios e televisão, Agência Nacional de Cinema, o Conselho de Comunicação Social, o Ministério da Cultura, pelas Varas da Infância e Juventude, entre outros, sendo presidido pelo Ministério da Justiça (art. 3º).

O elemento mais importante dessa portaria é o fato de que ela facilita o encaminhamento de ações para o Ministério Público pelo Ministério da Justiça e pelos Conselhos Tutelares, na medida em que criando um mecanismo mais eficiente

⁸¹ Idem. Art. 3º.

para punir as emissoras que exibirem programação irregular. Se não tivermos um sistema de punição ninguém cumpre nada, assim como em qualquer outra lei.

6 O CONTROLE PELAS PRÓPRIAS EMISSORAS

Pela grande influência na formação cultural de uma nação, é grande a responsabilidade que precisam ter os envolvidos em sua programação televisiva, mormente no que tange a qualidade e sua adequação ao público infantil em formação. Vimos no capítulo anterior que o Estado, dispõe de regras delimitadoras tímidas de classificação indicativa, que na maioria das vezes são desrespeitadas, com punições pecuniárias irrisórias face ao grande poder econômico dos meios televisivos.

Não se pode deixar que o mercado por si só exerça essa tarefa, isso porque, nem sempre as necessidades, finalidades e objetivos são os mesmos do ideal buscado pela sociedade. É de sopesar que estas empresas buscam o lucro a qualquer preço; não se preocupam com o desenvolvimento ético e moral dos cidadãos, tratando-os simplesmente como meros consumidores. Utilizam-se dessa ferramenta como forma de persuasão, para que se mantenham e sustentem o sistema capitalista, o qual se alimenta de novas necessidades, impondo sua ideologia de consumismo. Dessa forma, não é de bom alvitre deixar por conta deste mercado, necessário se faz, a existência de órgãos reguladores e de fiscalização, representados não só pelo governo, como também pela sociedade civil organizada, que cobrem responsabilidades das emissoras.

Conforme salienta LEAL FILHO⁸², como não há uma preocupação com a qualidade e com as mensagens transmitidas ao público entre os responsáveis pela programação das emissoras, é preciso provocar: "(...) essa responsabilidade deve

⁸² LEAL FILHO, Laurindo. *Ética na TV. In: 26º Fórum do Comitê Paulista para a Década da Cultura de Paz (programa da Unesco)*. Disponível em: <http://www.augeducacional.com.br/noticia.asp?id_noticia=311> Acesso em: 04 nov. 2003.

ser colocada nos cursos de formação profissional, nas entidades sindicais, em conselhos profissionais, nas próprias emissoras e nos órgãos públicos vinculados ao tema".

Comenta, ainda, esse mesmo autor⁸³, que o responsável pela produção televisiva "não pode ser leviano tendo nas mãos um poder tão grande em um veículo carregado de valores e ideologia". Para ele, "o desafio é fugir da emoção instantânea de cenas de violência e partir para programas que mostrem que é possível viver cordialmente, rir sem ferir ninguém e aprender de forma prazerosa".

A TV "só vai contribuir para o desenvolvimento social produzindo programas de informação e entretenimento que levem as pessoas a se sentirem bem, incorporando informações e atitudes que possam ser úteis ao seu cotidiano", completa LEAL FILHO⁸⁴.

Para dar a impressão de que estão realmente preocupadas com a qualidade da programação, até porque necessitam de uma opinião pública que lhes sejam favoráveis, resolvem se auto-regulamentarem mais em vista de dar uma resposta à pressão exercida pelos vários organismos da sociedade. Agindo dessa forma, passam para a população uma sensação de que estão se fiscalizando. Na prática isso não acontece. O que vemos é uma desenfreada busca pelo lucro, exercidos pelo grande poder econômico dos anunciantes, que se baseiam em pesquisas de audiência realizadas pelo Instituto Brasileiro de Opinião e Pesquisas Estatísticas - IBOPE, esquecem-se da função social da televisão na formação ética e moral dos futuros cidadãos.

O compromisso das emissoras de televisão, enquanto prestação social, se estende muito além da transmissão da Voz do Brasil e do Horário Eleitoral Gratuito.

⁸³ Idem.

⁸⁴ Idem.

Essas emissoras, como concessionárias da União, e utilizando-se dos benefícios comerciais amparados pelo inciso XIII do art. 21, da Constituição Federal, estão sujeitas às normas estipuladas pelo artigo 221, da Carta Magna. Devem, portanto, dar preferência a programações que promovam a educação e a cultura, além de respeitar e primar pelos valores éticos e sociais da pessoa e da família, a serem observados através dos direitos fundamentais.

Não seria nem razoável nem inteligente pregar a censura ou qualquer medida que tenha essa conotação. As famílias e a sociedade têm, no entanto, o direito de exigir sistemas de controle que evitem distorções de conteúdo e inadequações nos horários de transmissão. Têm também o direito de esperar que as fantásticas potencialidades da televisão não se convertam em elementos de desintegração social. Instalada no recesso das casas, mostrando indistintamente heróis e vilões - muitas vezes sem promover a diferença entre ambos - exibindo sexo e violência com intensidade e frequência, a televisão se transformou em algo que já não pode ser ignorado. É um veículo muito importante para que seu conteúdo fique apenas sob a responsabilidade das empresas que a exploram, seja do poder que a coordena, seja do arbítrio dos milhões de crianças, que são suas usuárias.

Como a auto-regulamentação não traz resultados satisfatórios, a maneira mais eficiente seria a instituição de um órgão de controle exercido por organismos públicos, formados pelos representantes da sociedade, como ocorre na França (CSA) ou Reino Unido (Comissões de Acompanhamento do Rádio e TV).

Apesar desses órgãos não terem o poder de censura, estabelecem regras no momento da abertura da concorrência para as concessões, que deveriam ser cumpridas. Quando isso não ocorre, eles têm o poder de sanção. Outra atribuição é receber manifestações do público sobre a qualidade dos programas. Quando há

críticas, elas são analisadas e, conforme o caso, levadas ao conhecimento das emissoras, com a solicitação de providências

No entanto, as emissoras de rádio e televisão no Brasil não concordam com nenhum tipo de regulamentação que não sejam feitas por elas mesmas. Entendem e tem sustentado que a única forma de controle compatível com nosso sistema constitucional é o autocontrole, e que qualquer outra forma, importaria em censura. O argumento a ser considerado por elas é que, sempre que o Estado intervém nesse domínio, existe o risco de ele, aos poucos, ir além do inicialmente previsto e alargar as restrições, criando fatos consumados⁸⁵.

Poderia se argumentar que um acordo entre as emissoras e o governo seria um meio termo satisfatório, um equilíbrio entre os princípios da liberdade de expressão e o direito de uma programação que leve em conta os valores éticos, culturais e morais da sociedade. Seria uma espécie de autocontrole resultante de um acordo entre as emissoras e o Estado. Há nesse terreno dois exemplos. O primeiro é o da Itália, que para evitar que o Estado se visse obrigado a intervir por pressão da sociedade, as três grandes redes de televisão - a estatal RAI e as particulares Mediaset e Telemontecarlo - decidiram adotar um sistema de auto-regulamentação.

Segundo os termos do acordo assinado na presença do primeiro-ministro romano Prodi, em novembro de 2003, elas deixaram de transmitir - diariamente, das 7 às 23 horas - cenas, imagens ou mesmo notícias particularmente brutais, vulgares ou chocantes, capazes de prejudicar o desenvolvimento psíquico e moral das crianças ou adolescentes. Essas regras aplicam-se até mesmo aos telejornais e mensagens publicitárias.

⁸⁵ MOTTA. Lourenço. *Fora de controle*. Disponível em:
http://www.sescsp.com.br/sesc/revistas/pb/artigo.cfm?Edicao_Id=29&Artigo_ID=83 Acesso em: 04 dez. 2003.

O segundo exemplo é o dos Estados Unidos, onde, depois de vários anos de discussão com a população sobre a melhor maneira de conter os abusos da televisão, o FCC, órgão que regulamenta as telecomunicações, decidiu tornar obrigatório o chamado *V-chip*, em acordo selado com as três principais redes. Trata-se de um dispositivo eletrônico que permitirá aos pais bloquear o acesso a programas que julguem inconvenientes a seus filhos, por canais, por tempo ou por programa avaliar, encontrados em suas caixas superiores da tela, por um processo simples, que pode ser acessado via guia de programa.

Finalmente, há outro sistema que já funciona no Brasil para o setor publicitário. É o autocontrole exercido pelo Conselho Nacional de Auto-Regulamentação Publicitária - CONAR.

A experiência de países como os Estados Unidos e, principalmente, a Itália, para ficarmos apenas nos exemplos citados - que ninguém acusaria de cometer atentados à liberdade de expressão, espantoso sempre agitado entre nós quando se fala em conter os abusos da televisão -, mostra que a pressão da sociedade leva fatalmente a formas de controle da programação capazes de domesticar a babá eletrônica e ensinar-lhe bons modos. Tudo indica que ou a televisão brasileira adota uma forma de autodisciplina - seja a italiana, seja a americana ou uma inspirada no CONAR, mas que não seja o inócuo Código de Ética da Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e Televisão - ABERT - ou acabará, mais dia menos dia, às voltas com o controle estatal que o governo, cansado de esperar, já ameaça impor por meio do projeto da Lei Geral de Comunicação Eletrônica de Massa, a ser enviado brevemente ao Congresso.

O código da ABERT parece parcial, eis que prevendo essa possível intervenção do Estado através de alguma lei de regulamentação mais rígida de

classificação indicativa, o empresariado das emissoras de rádio e TV, se uniram e formaram uma associação civil para defesa da classe. Trata-se da ABERT – Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e Televisão, com o objetivo maior de ser a interlocutora da classe junto aos organismos governamentais, e com isso defender seus interesses, passando à opinião pública que essa união resultaria em uma garantia de uma programação de qualidade. Dessa forma, a criação do referido código, mais parece uma manobra para o fim de se legitimarem como guardiões dos interesses da sociedade.

Nascida nos próprios corredores do Congresso pela mobilização do empresariado da radiodifusão, dos debates em torno do projeto do CBT, em 1962, o código da ABERT também nasceria dos vetos governamentais a esse projeto, que despertaram o empresariado para um trabalho sistemático de esclarecimento da sociedade, através de seus congressistas.

Inspirada no CONAR⁸⁶, a ABERT aprovou em julho de 1993 um Código de Ética, com regras que em princípio deveriam assegurar o fim dos excessos. Entretanto, face a ausência de dispositivos que lhe permitam punir as emissoras que contrariem os princípios que fixou, o código da ABERT, ao contrário do CONAR, não tem se mostrado um eficiente meio de controle.

Hoje, a ABERT congrega mais de 2 mil emissoras de rádio e mais de 200 emissoras de TV em todo Brasil, a representar as grandes redes de TV e Rádio, bem como os pequenos empresários de fora dos centros urbanos.

⁸⁶ O CONAR - Código Brasileiro de Auto-Regulamentação Publicitária nasceu de uma ameaça ao setor: no final dos anos 70, o governo federal pensava em sancionar uma lei criando uma espécie de censura prévia à propaganda. Se a lei fosse implantada, nenhum anúncio poderia ser veiculado sem que antes recebesse um carimbo “De Acordo” ou algo parecido. Tal controle representaria para um país que reconquistava a duras penas seu direito à liberdade de expressão. Diante dessa ameaça, uma resposta inspirada: auto-regulamentação, sintetizada num Código, que teria a função de zelar pela liberdade de expressão comercial e defender os interesses das partes envolvidas no mercado publicitário, inclusive os do consumidor. Tem como missão impedir que a publicidade enganosa ou abusiva cause constrangimento ao consumidor ou a empresas. Nele existe um Conselho de Ética que recebe todas as denúncias de abuso em matéria de propaganda comercial. Mais informações consulte: <<http://www.conar.org.br/adCmsDocumentoShow.aspx?Documento=629&Area=607>> Acesso em: 25 nov. 2003.

Não se pode olvidar que, diferentemente dos canais de televisão abertos – tema específicos de nosso trabalho -, existem os canais que se preocupam com uma boa qualidade televisiva e se dedicam exclusivamente às questões culturais e educativas. As emissoras que tinham esses mesmos objetivos se uniram e em 1998 criaram uma associação: a Associação Brasileira das Emissoras Públicas, Educativas e Culturais – ABEPEC, que conta atualmente com 19 associados, tendo personalidade jurídica de direito privado, sem fins lucrativos que se congregam e integram a Rede Pública de Televisão, de caráter educativo e cultural, não comercial. Mantendo-se com a proposta de mostrar a riqueza da diversidade e pluralidade cultural do País, preservando as raízes, tradições e as particularidades dos habitantes de cada um dos Estados onde a ABEPEC está presente⁸⁷.

A polêmica da programação de TV no Brasil é muito mais grave do que ter ou não censura. Envolve temas como: método de concessão de TV, cultura popular etc. As transmissões radiofônicas e de TV são concessões do Estado e como tais, devem obedecer a algum tipo de regulamento. Desta forma, não se pode conceber a existência de serviços públicos incontroláveis, sobretudo os concedidos, que afetam a vida dos indivíduos. E a TV, no Brasil, definitivamente, afeta a vida de todos, direta ou indiretamente. Não se trata de censurar, mas de estabelecer o que é adequado à missão social da TV ou não. Assim, as emissoras, como permissionárias de um serviço público, devem obedecer a tais normas.

No Canadá existe uma associação de donos de emissoras, a Associação Canadense de Radiodifusores – TAXI, cujo objetivo é receber e responder a queixas públicas sobre conteúdo de Rádio e TV. Essa associação se reuniu e criou o

⁸⁷ ABEPEC. Associação. Disponível em: <http://www.abepec.com.br/tv_publica.asp>. Acesso em: 04 out. 2003.

Conselho Canadense de Padrões de Transmissão - CBSC, com o fim de fiscalizar o conteúdo da programação.

Esse conselho, por sua vez, elaborou um código relativo à programação de televisão, o Código Voluntário Concernente à Violência na Televisão que, dentre as principais diretrizes inclui-se: a) o uso de linguagem concisa; b) o estabelecimento de diretrizes específicas para programação infantil; c) a identificação prévia dos horários e programação que contenha cenas de violência.

Paralelamente, existe ainda, naquele país, o Grupo de Ação em Violência na Televisão (o Grupo de Ação), uma organização representando todos os componentes da indústria de transmissão canadense, embarcando uma declaração de seis pontos de princípios e, estabelecendo os padrões básicos para a descrição de violência em programação de televisão. Estes padrões incluem uma proibição contra a descrição de violência gratuita; a responsabilidade que têm os radiodifusores, de quando produzir ou transmitir programas, ser sensíveis aos interesses das crianças; e um compromisso proporcionar aos “observadores” a informação adequada sobre a questão de assunto de programas oferecidos.

Esses padrões apontam diretrizes que incluem as seguintes estipulações: a) programação animada direcionada a crianças, não será convidativa à imitação perigosa; b) a violência não será mostrada como um meio preferido de resolver problemas; c) as conseqüências de violência serão retratadas; d) a violência não será o tema central em programas animados.

Outra das preocupações desse grupo é fazer com que esses padrões sejam levados em consideração pelos responsáveis quando da aquisição e transmissão de programas destinados às crianças, bem como fazer com que sejam

observados o respeito a esses padrões quando da emissão de licenças ou sua renovação, fazendo com que sejam condições para elas.

Diferentemente do Brasil, nesse país a classificação não é feita pelo governo, mas por esses órgãos. Existe somente uma faixa etária, que é de 12 anos, e o horário que não se pode veicular programas não permitidos para crianças está compreendido entre 6 horas da manhã e 21 horas.

Outra questão importante é a comissão de observadores consultivos voluntários que fiscalizam a programação, desenvolvendo um sistema que chamam de observador-amigável de classificação, ou seja, um processo cooperativo com outros segmentos da indústria, onde se objetiva a proporcionar diretrizes em conteúdo conforme a audiência pretendida para a programação.

Esses observadores, além de influírem na classificação dos programas, ajudam os telespectadores informando no início de cada programa se é conveniente ou não para o público infantil, tanto nas primeiras horas (6 horas da manhã), quanto no segundo horário (21 horas). Dentre suas funções, destacam-se: a) fazer julgamento editorial apropriado a informar e, a representação pictórica de violência, agressão ou destruição dentro de suas notícias; b) usar de cautela na seleção e liberação, e da repetição de vídeo que retrata cenas de violência extraordinária e crimes sexuais, tanto à tarde, quanto à noite, quando as crianças poderão estar assistindo; c) analisar a discricção no uso de linguagem explícita ou gráfica, relacionado a relatos de destruição, para acidentes ou violência sexual, que podem perturbar crianças e suas famílias; d) exercitar julgamento particular durante cobertura ao vivo de acontecimentos terroristas domésticos ou desordens civis, para assegurar cobertura de notícias que não se convertam num fator a incitar violência adicional.

No Reino Unido existe um órgão que regula os comerciais de televisão. Trata-se do ITC⁸⁸, cuja estrutura consiste de até 10 membros, incluindo membros Escoceses, do país de Gales e da Irlanda do Norte. Reúnem-se onze vezes por ano para discutirem os problemas relacionados com a qualidade dos programas e comerciais. Utilizam-se ao redor de 200 trabalhadores permanentes para executar esse trabalho de órgão regulador, incluindo especialistas em administração, tecnologia e negócios públicos. Tem seis escritórios regionais e nacionais que mantêm contato com observadores e com licenciados localmente baseados.

Suas tarefas incluem: a) emitir licenças que permitem companhias comerciais de televisão transmitir serviços com padrões para conteúdo de programa, propaganda, patrocínio e qualidade técnica; b) assegurar que os licenciados não se desviem dos padrões e, caso isso ocorra, aplicar penalidades; c) investigar queixas e publicar regularmente os resultados.

Os padrões consistem em manter-se a qualidade, adversidade e regionalização da televisão comercial, utilizando-se de regras claras em gosto e decência, preservando a imparcialidade nas notícias e nos programas, visando dar atenção especial à proteção de crianças.

Cada ano, a comissão analisa o desempenho destes canais contra os termos de suas licenças e as próprias declarações dos licenciados sobre qualidade e diversidade dos programas. Se esses padrões são desrespeitados, ou ocorreu um erro de interpretação das regras, coisa não muito séria, é emitida à direção da companhia da televisão infratora uma sanção verbal, para que a ofensa não seja repetida. Numa questão mais séria, é emitido um aviso formal, e requer-se uma correção em tela ou de desculpa. Caso não seja acatado, impõe-se uma multa. Em

⁸⁸ Disponível em <http://www.itc.org.uk/about_the_itc/how_we_regulate/index.asp> Acesso em: 05 nov. 2003.

casos mais extremos pode-se encurtar o termo de uma licença ou retirar parte ou todo o programa do ar.

Na Comunidade Européia, os países membros, preocupados com o tema, através do Parlamento Europeu, visando regulamentar os conteúdos das programações em vista dos abusos que poderiam ocorrer por parte das televisões de alguns países membros, através de uma Resolução, criaram uma comissão de estudo e controle relativo às transmissões de televisão. Esse Conselho traçou algumas diretrizes a serem seguidas por todos os membros, tendo em vista o desenvolvimento da indústria audiovisual européia, para que alcancem um nível eficiente e que levem em conta a proteção do público infantil.

Essas diretrizes foram reunidas em um código chamado “Televisão Transfronteiriça”, que, dentre suas principais determinações a seguir pelos Estados membros podemos citar: a) tomada de ações concretas visando atacar o aumento da violência e outros itens que são um risco aos jovens, em programas de televisão e serviços audiovisuais transmitidos via redes, no interesse do bem-estar psicológico destes; b) operacionalização de mecanismos eficientes visando o controle sobre operadores de televisão dentro de uma estrutura legal, considerando as experiências dos valores legais, sociais, culturais diferentes dos Estados membros; c) criação e difusão que campanhas de auto-consciência conduzidas em nível regional e nacional dirigidas à proteção do menor no contexto de imprensa, envolvendo as famílias e o mundo educacional; d) quanto aos aspectos tecnológicos, os Estados membros devem assegurar a disponibilidade a todas as famílias de artifícios que filtrem programas de televisão nocivos às crianças com preços acessíveis a todos; e) formar-se-ão um grupo de especialistas, designados

pelos Estados Membros, encarregados na definição de critérios mínimos para a proteção do menor no contexto de imprensa.

No Brasil o código de ética da ABERT deve ser um guia para a elaboração da programação de rádio e televisão. Como ressaltado no capítulo II do citado código, as emissoras se comprometem a transmitir entretenimento do melhor nível artístico e moral, quer por produções próprias, quer adquiridos de terceiros, pois “a radiodifusão é um meio popular e acessível a quase totalidade dos lares”⁸⁹, e que a “programação observará fidelidade ao ser humano como titular dos valores universais, partícipe de uma comunidade nacional e sujeito de uma cultura regional que devem ser preservados”⁹⁰.

Ressaltam, no entanto, a responsabilidade dos pais para evitar excesso dos filhos a programas inadequados, “tendo em vista os limites etários prévia e obrigatoriamente anunciados para orientação do público”⁹¹. Assumindo, dessa forma a responsabilidade de anunciar previamente a classificação, o que, diga-se de passagem, é escassamente cumprida pelas emissoras.

Quanto à programação, as emissoras assumem o compromisso de não transmitir programas tendentes a enfocar discriminação de raças, credos e religiões, bem como programas de cunho obsceno, qualquer forma de promiscuidade, de perversão sexual, sendo estas somente permitidas se dentro do quadro de normalidade e revestidas de sua dignidade⁹².

Quanto à violência, física ou psicológica, assumem o compromisso de tratá-la sempre dentro do contexto necessário ao desenvolvimento da trama e de consistência artística e social.

⁸⁹ ABERT. Art. 5º do Código de Ética da Radiodifusão Brasileira. Brasília, 1993.

⁹⁰ Ibidem. Art. 14.

⁹¹ Ibidem. Art. 6º.

⁹² Ibidem. Art 8º.

Instituíram, também, após a enunciação dos princípios norteadores da programação, quatro recomendações ou espécies de faixas etária, que são:

1) livres – que podem ser passadas em qualquer horário, as que não contenham cenas realistas de violência, formas explícitas de agressões a tiros a queima roupa, a facadas ou com objetos contundentes, que não contenham em seus diálogos palavras vulgares, chulas ou de baixo calão, que não exponham ou discutam o uso e tráfico de drogas, que não apresentem o nu humano, sob qualquer forma, limitando-se a carícias e beijos discretos, e que não explore o homossexualismo;

2) programas e filmes que poderão ser exibidos a partir das 20 horas – que observem as mesmas restrições para filmes e programas livres, sendo permitido a insinuação de conjugação carnal sem exposição do ato ou dos corpos, sem beijos lascivos ou erotismo considerado vulgar, bem assim temas sensíveis ou adultos individuais tratados de forma explícita, tendenciosos a qualquer forma de desvio sexual ou uso de drogas e álcool;

3) programação recomendada para após as 21 horas – que versem sobre temas adultos e sensíveis observadas as restrições ao uso da linguagem dos itens anteriores e as restrições quanto à apologia do homossexualismo, da prostituição e do comportamento criminoso ou anti-social, podem usar-se palavras vulgares, mas não as de baixo calão, podem utilizar-se de violência, sem perversidade, mas que não as deixem impunes ou que lhe façam apologia. Podem ainda, mostrar o nu lateral ou dorsal, desde que focalizado à distância ou desfocados, e por último, que não façam apologia ou apresentem favoravelmente o uso e a ingestão do fumo e do álcool, e;

4) programações que poderão ser exibidas após as 23 horas – que apresentem violência, respeitada as restrições dos horários anteriores; não apresentam cenas de sexo explícito e nem partes exteriores dos órgãos genitais, pode utilizar-se palavras de baixo calão, desde que inserida no contexto da dramaturgia, podendo, ainda, apresentar programas relacionados com as drogas, prostituição e comportamento criminosos, mas não fazendo apologia a eles.

Como observa SILVEIRA⁹³, o código de ética da ABERT, em seu artigo 15, proíbe a apresentação de músicas que apresentem letras nitidamente pornográficas, “parecendo até ironia”, pois, hoje em dia “grupos musicais que mais apresentam esses tipos de músicas são os que vêm dominando o mercado fonográfico”. Observa, ainda, sobre a dificuldade em se compreender, de que modo um código “tão significativo e explícito” por eles (ABERT) editado, “é invariavelmente, por eles próprios, descumpridos”.

Não se pode deixar que o controle da programação televisiva fique somente a cargo das próprias emissoras. Isso porque, mesmo com as melhores das intenções não conseguiriam fazer com que essa qualidade seja melhorada, devido ao fato delas estarem submissas aos anunciantes, que na ganância de obterem mais e mais lucros, não respeitam os direitos e a dignidade das crianças e dos adolescentes, estando, portanto as programações televisivas diretamente influenciadas por fatores econômicos.

Esse controle exercido pelas próprias emissoras pode ser visto como uma forma delas passarem ao público a impressão de que estão realmente preocupadas com a qualidade de suas programações. É muito difícil, e porque não dizer, muito suspeito o exercício do controle por elas mesmas. Isso porque as diretivas

⁹³ Op. cit. p. 103.

assinaladas por elas como padrão de programação de qualidade podem não passar de letra morta, eis que, como sabemos, o poder de controle só pode ser exercido verdadeiramente por quem tem o poder sancionatório, o que não se pode verificar neste caso.

Na seqüência, demonstraremos um outro meio de controle, exercido pela própria sociedade, através de conselhos especificamente formados para acompanhar e cobrar uma melhor qualidade nas programações, especialmente as dirigidas ao público infantil. Analisaremos apenas os conselhos de comunicação social e o conselho tutelar, o primeiro determinado sua instituição pela própria constituição, e o segundo, elencado na Lei 8.069/90, ambos objetivando, a fiscalização, o controle e a defesa dos direitos do público alvo do conteúdo televisivo.

7 O CONTROLE SOCIAL

7.1 CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, ganhou especial destaque a possibilidade da população participar efetivamente na elaboração e execução direta das políticas públicas⁹⁴.

Sabemos que num país como o nosso, regido pela democracia, não poderia ser diferente ao tratar de temas dessa importância, prevendo formas de defesa, fiscalização e controle.

Assim, a formação de conselhos e comissões, compostos por representantes do Estado e da sociedade civil organizada, afigura-se um instrumento extremamente eficiente no sentido de se fazer cumprir os mais variados direitos e deveres.

E é nesse âmbito que se afere a importância da criação dos conselhos e comissões para o controle e fiscalização dos direitos das crianças e dos adolescentes.

Com efeito, o controle social poderá ser exercido em qualquer área em que o Estado seja responsável pelo controle das atividades oferecidas aos cidadãos e, principalmente as que o poder público tenha a competência para regular, como é o caso dos meios televisivos.

⁹⁴ Parágrafo único, do art. 1º da CF/88 Todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição. Temos também, para reforçar essa característica, o inciso II do art. 204 “participação da população por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis”.

Os conselhos e agências reguladoras são criados com a responsabilidade de controlar os serviços públicos, quer sobre os exercidos diretamente ou os concedidos, assumindo a forma de órgãos reguladores, podendo ainda possuírem a forma de organismos de controle independentes com a participação de grupos civis e grupos de usuários.

Dessa forma, criados os conselhos setoriais, com exclusividade ou acompanhada de representante governamental, a população, diretamente delibera, fiscaliza e, até mesmo, executa políticas públicas.

Os conselhos setoriais são tidos como instrumentos da sociedade civil no controle das ações governamentais e tem por função fixar diretrizes, aprovar, monitorar, avaliar políticas, e programas governamentais, desenvolver práticas de fiscalização. O objetivo desses conselhos é descentralizar e democratizar as políticas públicas.

Dentro dessa visão foi instituído o Conselho de Comunicação Social, da qual como órgão consultivo que auxiliaria o Congresso Nacional na difícil tarefa de regular as questões relacionadas à comunicação social, entre elas as de programas de televisão.

A seguir, passaremos a demonstrar como funciona o Conselho de Comunicação Social, suas atribuições e competências e, de que forma esses dois conselhos fiscalizam os conteúdos das programações televisivas.

7.2 O CONSELHO DE COMUNICAÇÃO SOCIAL

A Constituição Federal criou um órgão auxiliar do Congresso Nacional, denominado Conselho de Comunicação Social (art. 224), o qual já foi instituído pela

Lei 8.389, de 30.12.91 que concedeu o prazo de 60 (sessenta) dias contados da sua publicação, para a eleição dos Conselheiros e 30 (trinta) dias para sua instalação. Sua composição é paritária, com representantes de vários segmentos sociais, totalizando 13 (treze) membros efetivos e igual número de suplentes.

Esse Conselho foi inspirado na Constituição Portuguesa de 1976, este com atribuição de assegurar o direito à informação, à liberdade de imprensa e à independência dos meios de comunicação social em face do poder político e econômico. Os componentes desse Conselho possuem mandato de quatro anos, sendo inamovíveis, não podendo ser diretores ou dirigentes de nenhum meio de comunicação e nem de associações paritárias ou políticas. Emitem pareceres de caráter vinculativo sobre licenciamento de canais e suas programações.

Segundo FIGUEIREDO⁹⁵, a edição da Lei 8.389/91, que institui o Conselho de Comunicação Social, é uma verdadeira fraude à Constituição, no sentido de que ela deveria ter sido o instrumento regulador de comunicação social no Brasil e não meramente opinativa e consultiva, onde se vislumbra uma clara intenção de nada resolver, nada regular. Acha ainda, que o legislador perdeu uma grande oportunidade para moralizar o setor no Brasil.

7.2.1 Composição

O que chama a atenção a esse conselho é quanto a sua composição, ou seja, a inexistência de representantes governamentais. Os conselheiros são escolhidos em sessão conjunta do Congresso com nomes sugeridos por entidades

⁹⁵ FIGUEIREDO, Marcelo. *A democratização dos meios de comunicação no Brasil – o papel da televisão*. Disponível em http://www.direitopublico.com.br/pdf_2/dialogo-juridico-02-maio-2001-marcelo-figueiredo.pdf. Arquivo capturado em 21/09/2003 às 17:25 hrs.

representativas dos setores da comunicação, como empresários, profissionais técnicos e artísticos e, também do público em geral. Embora o Conselho devesse ser um órgão de interlocução da sociedade com o Congresso e com o Executivo, é de se notar que esta composição, diferentemente de outros Conselhos, não contempla membros representantes do Poder Executivo, nem tampouco do Poder Legislativo.

De fato, a tradição brasileira mostra que ao menos o Poder Executivo sempre se faz presente na composição dos Conselhos, seja não só para implementar as políticas, quando o Conselho tem não apenas a função de assessorar o Poder Executivo ou formular diretrizes, como também de fiscalizar o cumprimento da legislação.

Em sua forma *sui generis* há de observar-se que, o Ministério das Comunicações não ouvirá o Congresso, mas sim o Conselho, isto é, os setores da sociedade representados no Conselho. Este, por sua vez, não impõe uma subordinação indevida entre o Executivo e o Congresso, pois o enlace é político e não administrativo. O que foi criado é uma nova modalidade de relação entre o Estado e a sociedade, sem dúvida, estranha à tradição republicana.

Pretendia-se, inicialmente, que o Conselho atuasse como instância autônoma em relação ao Executivo e ao Legislativo, mas por pressão do empresariado de comunicação, durante os trabalhos da Constituinte, acabou sendo inserido no interior do Congresso.

7.2.2 Competências

Compete ao Conselho de Comunicação Social 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; 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; 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.

Segundo SILVEIRA⁹⁶ essa não instalação do Conselho demonstrava o poderio das empresas de comunicação que não quer ver um controle instalado ou qualquer instrumento de regulamentação.

Essa procrastinação para sua regulamentação advém do fato que grande parte das concessões de rádio e televisão atualmente estão nas mãos de parlamentares, que não aceitam qualquer órgão de regulação no setor. Nesse mesmo aspecto, como eles representam a classe dominante nesse país, vêem esse

⁹⁶ Op. cit. p. 138.

órgão regulador como um entrave às suas ideologias classistas. Isso porque, eles sabem que os meios de comunicação de massa, sobretudo o rádio e a televisão, representam os elementos mais dinâmicos de veiculação da ideologia. Contribuem para impregnar as atividades, as práticas e crenças, o conjunto dos modos de vida, de sentir e agir com elementos próprios à concepção de mundo das classes dominantes. Os meios de comunicação aumentam a eficácia específica da ideologia dominante enquanto cimento da estrutura social, sua relação com práticas quotidianas e seu caráter ativo enquanto instrumento de direção política, capaz de unificar vontades dispersas.

É preciso estar atento e observar as posturas desses conselheiros, pois dependendo de suas atitudes e posições, poderão representar interesses escusos dos detentores dos meios de comunicação. Assim, tal atenção e observação se mostram necessárias, a fim de evitar que este Conselho seja simplesmente um legitimador de interesses escusos das redes de televisão e dos governantes.

A pretensão do constituinte foi a de conferir ao Conselho de Comunicação Social poderes para elaborar e executar a política pública na área de comunicação social. Por isso, mesmo que esse conselho faça apenas a classificação dos conteúdos de programas televisivos, já será um grande avanço, desde que esse conselho seja realmente constituído por representantes legítimos da sociedade civil, sem interferência de órgãos governamentais.

O Conselho de Comunicação Social começou a receber as primeiras indicações de nomes para integrá-lo em 1992, por iniciativa de várias entidades e Parlamentares.

Desde então, e até a instalação do Conselho, em 2002, as Mesas que dirigiram o Senado encontraram algumas dificuldades para instalar o Conselho, tais

como, definição de critérios para a indicação dos representantes; regulamentação de um sistema de eleição pelo Congresso Nacional; ausência de entidades representativas de caráter nacional de algumas categorias profissionais dentre aquelas previstas no art. 4º da citada Lei; e a existência de mais de uma entidade representativa de dois desses segmentos, no caso, o da imprensa escrita e o da televisão.

Em junho de 2002, em Sessão do Congresso Nacional, a Presidência do Senado Federal estabeleceu normas regulamentando a eleição do Conselho de Comunicação Social e a criação de algumas comissões de trabalhos, tais como a Comissão da Regionalização da Qualidade da Programação da Televisão e do Rádio, a Comissão de Tecnologia Digital, a Comissão da Radiodifusão Comunitária⁹⁷.

Em seguida, realizou-se a Reunião de Instalação do Conselho de Comunicação Social, sob a Presidência do Senador Ramez Tebet, destinada à eleição do Presidente e do Vice-Presidente, onde, após relatar breve histórico do Conselho, empossou os membros eleitos para o cargo de conselheiro titular e respectivos suplentes, com mandato até 31 de março de 2003.

Ainda no ano de 2002 foi discutido e aprovado o Regimento Interno provisório, a partir de minutas elaboradas por Conselheiros, bem como a instituição da Comissão da Regionalização e Qualidade da Programação da Televisão e do Rádio foi constituída na Reunião de 26/06/2002.

Em setembro deste mesmo ano, a Comissão da Regionalização e Qualidade da Programação da Televisão e do Rádio discutiu a Lei nº 10.359, de 27/12/2001, que dispõe sobre a obrigatoriedade de os novos aparelhos de televisão

⁹⁷ Sobre a instalação do Conselho de Comunicação Social e as reuniões deliberativas confira em <<http://webthes.senado.gov.br/relpresi/2002/062-ConselhodeComunicacaoSocial.pdf>>

conterem dispositivo que possibilite o bloqueio temporário da recepção de programação inadequada.

No final do ano de 2002, foi realizada a 6ª Reunião, onde os Conselheiros se pronunciaram a respeito da qualidade da programação dos meios de comunicação social; com acirrados debates sobre a Portaria nº 1.549, de 21 de novembro de 2002, do Ministro da Justiça, o qual institui o Comitê Interinstitucional para classificação indicativa de filmes, programas televisivos, espetáculos públicos e jogos eletrônicos e de RPG, vinculado à Secretaria Nacional de Justiça.

Esperava-se que com a instalação desse Conselho, a programação televisiva endereçada à criança e ao adolescente efetivamente ganhasse em qualidade, e a sociedade civil organizada pudesse exercer um maior controle sobre a programação, sobretudo porque o objetivo precípua do Conselho era a rápida, justa e eficaz análise e apresentação de soluções para tais demandas.

No mesmo sentido, o funcionamento do Conselho permite ao Congresso Nacional a realização de atividades de monitoramento das concessões, o que será considerado quando da renovação de concessões, vindo de encontro ao que preconiza o art. 221 da Constituição como um dos critérios à concessão ou renovação.

Considera-se positiva a instalação e funcionamento do Conselho, pois representa uma concreta e extraordinária possibilidade de exercício do controle social sobre as concessões públicas de rádio e televisão e, notadamente, de controle do conteúdo da programação de televisão.

Por sua composição e posição no organograma da república, mais do que qualquer outro órgão, o Conselho detém a legitimidade para propor critérios para ponderação dos princípios constitucionais envolvidos.

Sua efetiva regulamentação, apesar de tardia, é bem vinda e, oxalá possam exercer o controle social da programação televisiva tão esperado e tão necessário num efetivo estado democrático de direito.

No tópico seguinte, analisaremos outra forma de exercício de controle social, trata-se um conselho que cuida da defesa dos direitos da criança e do adolescente, previsto sua criação pelo ECA. Trata-se do Conselho Tutelar, com atribuição fiscalizadora, o qual a seguir será analisado.

7.3 O CONSELHO TUTELAR

Com a Constituição de 1988, a participação do cidadão na gestão pública se tornou efetiva, ganhando destaque, duas formas: a primeira, de forma genérica⁹⁸ conforme dispõe o artigo 1º, e a segunda, de modo específico⁹⁹. Desse último, vê-se mais acentuado a democracia participativa paritária, dando possibilidade de definição e implementação de uma política setorial.

O Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), criado pela Lei 8.069/90, traz conteúdo ainda mais preciso às inovações introduzidas na Carta Magna em matéria de participação popular. Assim, nos Conselhos da Criança e do Adolescente - cuja instalação a nível nacional, estadual e municipal o ECA torna obrigatória - "deverão ter assegurada a paridade entre as organizações representativas da

⁹⁸ CF/88. art. 1º - Todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.

⁹⁹ Vários artigos da Constituição prevêm a participação da cidadania na gestão pública, seja através da "participação da comunidade, no sistema único de saúde e na seguridade social" (Art. 198, III e art. 194, VII) seja como, no caso da política agrícola, "com participação efetiva dos diferentes agentes econômicos envolvidos em cada setor de produção" (art. 187, caput). Somente nos casos da assistência social e das políticas referentes à criança e ao adolescente se especifica como se dá a participação da população: "por meio de organizações representativas" (Art.204, II).

população e os órgãos do Governo" (Art. 88, I). Vale salientar que o ECA tornou-se o primeiro diploma legal a consagrar, a nível nacional, a democracia participativa paritária, na definição e implementação de uma política setorial.

O Conselho Tutelar disposto no ECA, sem precedentes históricos, constitui-se num órgão permanente, autônomo, não jurisdicional, encarregado pela sociedade de zelar pelo cumprimento dos direitos da criança e do adolescente. É "permanente" pois uma vez criado não pode ser extinto, senão por modificação na lei. Importa dizer que, não poderá ser suprimido, sendo sua atuação contínua, duradoura e ininterrupta, e não meramente acidental e temporária.

É "autônomo" pois não se subordina a nenhum outro órgão para decidir dentro dos limites institucionais e das atribuições previstas no ECA, não se encontra sujeito, hierarquicamente, ao Prefeito, estando seus atos submetidos, exclusivamente, ao controle do Poder Judiciário, como previsto expressamente no artigo 137 do Estatuto.

Essa autonomia é imprescindível para a eficácia da atuação dos Conselhos Tutelares, e "não jurisdicional" porque a sua função é sócio-jurídica-administrativa, isto é, tem a função de resolver conflitos sociais, quando houver ameaça ou violação dos direitos da criança e do adolescente, importando dizer que não é um apêndice do Judiciário. Há sim, um controle administrativo ou disciplinar dos juízes em relação aos conselheiros tutelares, já que não são órgãos do Judiciário, mas sim conselhos com função executiva e integrantes da estrutura do município¹⁰⁰.

Não se trata de mero capricho ou preciosismo do legislador, cuida-se, na verdade, de órgão que decorre de determinação constitucional expressa no artigo 227, cujo § 7º, determina que, no atendimento aos direitos da criança e dos

¹⁰⁰ SILVEIRA. Op. cit. p. 145.

adolescentes era adotado o modelo descentralizado com participação popular, previsto no artigo 204 da Constituição Federal. Dessa forma, deu-se margem à lei para constituir órgão de representação da sociedade.

O Estatuto determina que em cada município deve ser criado e instalado pelo menos um Conselho Tutelar composto de cinco membros, escolhidos em processo democrático pela comunidade local para mandato de três anos. Lei Municipal disporá sobre local, dia e horário de funcionamento do Conselho Tutelar, inclusive quanto à eventual remuneração de seus membros (art. 134, ECA).

Segundo NOGUEIRA¹⁰¹ a diretriz fundamental da política de atendimento à infância e à adolescência é a municipalização do atendimento com participação da comunidade na solução dos problemas.

Interessante notar que o Conselho Tutelar, por ser um órgão com representação comunitária local, podendo com mais eficiência fiscalizar e atender rapidamente abusos praticados contra a criança e o adolescente. Quer por sua proximidade ao problema, quer pelo conhecimento do mesmo e a rapidez com que se poderá solucioná-lo. No entanto, nem todos os problemas o Conselho pode solucionar com certa velocidade que o caso necessita. É o caso do conteúdo da programação televisiva, uma vez que sabemos da dificuldade de se promover uma ação preventiva ou fiscalizatória, isso devido à força que detém essas empresas de televisão e considerando o fato de elas estarem fora do município.

¹⁰¹ Op. cit. p. 101.

7.3.1 Competências e atribuições

As principais atribuições do Conselho Tutelar estão previstas no artigo 136 do ECA e visa preservar todos os direitos inerentes às crianças e aos adolescentes quanto ao abuso da programação imprópria a eles, bem assim da não observância dos horários predeterminados pela portaria ministerial. Mostraremos como o Conselho tem tratado o tema e quais as dificuldades encontradas.

Primeiramente é necessário frisar, que é atribuição do Conselho Tutelar zelar, em nome da sociedade, pelo respeito aos direitos assegurados à infância e à adolescência, nos quais se inserem os princípios constitucionais norteadores da programação televisiva, bem assim normas específicas encontradas no estatuto da Criança e do Adolescente.

Por outro lado, o Conselho Tutelar também auxilia os governos a elaborarem as políticas públicas para infância e juventude, junto com o Conselho de Direitos Municipal¹⁰².

O Estatuto da Criança e do Adolescente, ao determinar a criação dos Conselhos Tutelares, apresentou um espaço a mais para a denúncia e o ressarcimento de qualquer fato que viole os direitos de crianças e adolescentes. De acordo com o Estatuto, devem existir Conselhos Tutelares em todos os municípios,

¹⁰² Há de ficar bem claro que existe um conselho municipal que, apesar de tratar dos direitos da criança e do adolescente, não se confunde com o Conselho Tutelar. O Conselho Municipal dos Direitos constitui-se em um importante fórum democrático de discussão e formulação da política social da criança e do adolescente, a partir da co-responsabilidade dos poderes públicos e da sociedade civil, em face de efetivação dos Direitos Sociais do Cidadão. O Conselho de Direitos exerce o controle das políticas de atendimento e assistência social, como órgãos deliberativos e controladores das ações em todos os níveis. Trata-se de um conselho paritário, composto de representantes da sociedade civil, organizações não governamentais e do poder público. Tem autonomia e competências próprias, ou seja, a de fazer cumprir a legislação pertinente e executar as propostas de promoção do bem estar social da criança e do adolescente (artigos 204 e 227 da Constituição Federal e no artigo 88 do Estatuto). Sua atuação está vinculada ao que se prega no artigo 86 do ECA. Como funções principais: definidor de prioridades tanto de ações como de investimentos, no que diz respeito à criança e ao adolescente; articulador entre os diversos órgãos públicos, e iniciativas particulares, com vistas a serem criados sistemas de Proteção Integral e de Proteção Especial a crianças e adolescentes.

visando receber a queixa e encaminhar cada caso. No âmbito do Judiciário, as atribuições, conforme é estabelecido pela Lei, caberão ao Ministério Público e à Justiça da Infância e da Juventude.

Para que uma queixa possa ser levada ao conhecimento do Conselho Tutelar ela deve se constituir em uma demanda concreta, ou melhor, deverá a violação de direito estar fundada em pelo menos três requisitos, que são: a) a existência de uma pessoa de 0 a 18 anos que tenha sofrido a violação; b) a prática de uma ação contrária ao direito assegurado, ou mesmo a ausência da ação necessária ao cumprimento do direito assegurado, e; c) um responsável pela ação ou pela omissão que resultou no descumprimento do direito.

Analisando esses requisitos, é possível então, caracterizar a má programação televisiva ou a sua não observância da indicação de horários recomendados, como uma violação dos direitos da criança e do adolescente. Vislumbra-se também, a violação dos direitos da criança e do adolescente por parte do poder público que se omite em fiscalizar essa programação, tanto aos horários, quanto à punição das infrações cometidas pelos detentores dos meios televisivos.

Com a reformulação do Estado brasileiro instituído pela nova constituição, o Conselho Tutelar foi o único órgão que subtraiu atribuições do Poder Judiciário, por lhe ser cometidas funções assistenciais. Essa peculiaridade, associada à inexistência de controle administrativo, muita vez traz atrito entre o Conselho e o Judiciário e, até mesmo entre aquele e o Ministério Público. Isso se dá, segundo SILVEIRA¹⁰³, “porque muitos juízes e promotores, carregam consigo uma visão tradicionalista de si mesmos”.

¹⁰³ Op. cit. p. 145-146.

O Estatuto da criança e do adolescente, visando resguardar e proteger os direitos nela reconhecidos, prevê medidas de proteção à criança e ao adolescente, cria mecanismos nos quais se aplicam a qualquer pessoa, inclusive o próprio Estado, que violarem tais direitos, seja por ação ou omissão. Dessa regra temos que, o estado ao negligenciar quanto à não regulamentação ou efetiva fiscalização aos órgãos concessionários, viola esses direitos, podendo dessa forma ser responsabilizado.

Com relação à programação televisiva, há disposição expressa atribuindo ao Conselho a faculdade de representar¹⁰⁴, em nome da pessoa e da família, contra a violação dos direitos previstos no art. 220. § 3º, inciso II da Constituição Federal¹⁰⁵. Essa a razão pela qual o Estatuto (Lei Federal) estabelece meios legais que garantam à pessoa e à família se defenderem de programas ou programações que contrariam esses princípios. Com relação ao primeiro desses princípios, deve o Conselho Tutelar levar sempre em consideração o que o Estatuto trata no artigo 74¹⁰⁶. Como se vê, há fundamento constitucional para que o Conselho venha a representar contra aqueles que violam os princípios inerentes à programação televisiva destinado a esse público.

¹⁰⁴ Representar contra a violação desses direitos significa o Conselho Tutelar, tendo recebido reclamação expressa de quem se julgou prejudicado, encaminhar requerimento ao Juiz da Infância e da Juventude expondo os fatos violadores, explicitando as normas violadas, descrevendo o desvio inaceitável entre os fatos e as normas e pedindo as providências judiciais cabíveis.

¹⁰⁵ Em seu artigo 220, a Constituição imprime o princípio da livre manifestação do pensamento, criação, expressão e informação, com a ressalva de que devem ser observadas as normas a esse respeito previstas na própria Constituição. O inciso II do parágrafo 3º desse artigo impõe a norma de que compete à lei federal estabelecer os meios legais que garantam à pessoa e à família a possibilidade de se defenderem de programas e programações de rádio e televisão que contrariem o disposto no artigo 221, bem como da propaganda de produtos, práticas e serviços que possam ser nocivos à saúde e ao meio ambiente. O inciso III manda lei federal (no caso o Estatuto) regular diversões e espetáculos públicos, cabendo ao Poder Público informar sobre a natureza deles, as faixas etárias a que não se recomendam, locais e horários em que sua apresentação se mostre inadequada. O artigo 221 por sua vez dispõe 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 - respeito aos valores éticos e sociais da pessoa e da família.

¹⁰⁶ Art. 74 do ECA. O Poder Público, através do órgão competente, regulará 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.

A violação desses princípios está prevista no ECA, podendo sujeito passivo sofrer sanção administrativa¹⁰⁷.

De grande relevância foi o Conselho poder representar¹⁰⁸ ao Ministério Público em nome da pessoa e da família, contra a violação dos direitos previstos no art. 220, § 3º, inciso II, da Constituição Federal¹⁰⁹. O Conselho Tutelar poderá impedir a violação ou abuso desses direitos através da simples emissão de uma determinação escrita, ficando o autor da infração obrigado ao seu imediato cumprimento e, em caso de descumprimento da determinação será aplicado o disposto no artigo 236 desta lei¹¹⁰.

Essa representação será feita junto ao órgão ministerial, que terá a função de promover o inquérito civil público e a ação civil pública, também tratados nos itens 7 e 8 deste trabalho.

Ao dispor que o Conselho poderá representar para autoridade competente, deve-se interpretar que essa autoridade é o Ministério público. Pode-se, ainda, representar junto a Vara da Infância e da Juventude que ouvirá o Ministério Público.

Dessa forma, deve-se interpretar conjuntamente o artigo 136, inciso X, com o artigo 201, inciso V da Constituição Federal. Com isso, confere-se ao Ministério

¹⁰⁷ O Estatuto caracteriza como infração administrativa (art. 254) "Transmitir, através de rádio ou televisão, espetáculo em horário diverso do autorizado, ou sem aviso de sua classificação". Se for este o caso, a providência judicial será aplicar a pena correspondente prevista no mesmo artigo 254: multa de vinte a cem salários-de-referência; duplicada em caso de reincidência, a autoridade judiciária poderá determinar a suspensão da programação da emissora por até dois dias. O valor da multa vai para o fundo controlado pelo Conselho Municipal dos Direitos.

¹⁰⁸ Representar, no caso, é pedir providências cabíveis, expondo à autoridade judiciária, fato ocorrido no âmbito da família, da sociedade ou da administração pública, através do qual alguém, sem justificativa, descumpriu deliberação do Conselho Tutelar, seja quanto à aplicação de medidas (de proteção ou pertinentes aos pais ou responsável), ou quanto à requisição de serviço público obrigatório. Tal exposição pode ser feita através de correspondência oficial ou de formulário específico impresso para esse fim.

¹⁰⁹ Art. 220, § 3, da CF/88, inciso II - estabelecer os meios legais que garantam à pessoa e à família a possibilidade de se defenderem de programas ou programações de rádio e televisão que contrariem o disposto no Art. 221, bem como da propaganda de produtos, práticas e serviços que possam ser nocivos à saúde e ao meio ambiente.

¹¹⁰ ECA, art 236º - Impedir ou embaraçar a ação de autoridade judiciária, membro do Conselho Tutelar ou representante do Ministério Público no exercício de função prevista na Lei. Pena - detenção de seis meses a dois anos.

Público a legitimidade social que, em geral, por sua origem, as suas iniciativas não possuem.

Para a aplicação dessas medidas de proteção à criança e ao adolescente, o Conselho, percebendo que os direitos reconhecidos nesta Lei estão sendo ameaçados ou violados, seja por ação ou omissão da sociedade ou do Estado, deverá representar junto aos órgãos acima referidos.

Ao facultar a representação, confere-se ao Conselho Tutelar instrumento de atuação, no caso o inquérito civil e a ação civil pública, que de regra não possui, já que é um órgão administrativo municipal sem personalidade jurídica própria. Pode-se dizer que, essa representação dada ao Conselho Tutelar é um meio legal para o controle da programação de televisão.

Outros órgãos também são importantes para a defesa do direito a uma programação infensa. Temos como mais expressivos as comissões parlamentares e, dentre elas uma se destaca, trata-se da Comissão de Direitos Humanos da Câmara dos Deputados, da qual partiu a iniciativa que, através de uma campanha, sensibilizar os responsáveis pela programação televisiva conclamando a população a olhar de modo crítico para as empresas que financiam e patrocinam programas de baixa qualidade. Iniciativa altamente positiva da qual passamos a tratar.

7.4 A CAMPANHA DA COMISSÃO DE DIREITOS HUMANOS DA CÂMARA DOS DEPUTADOS¹¹¹

A campanha “Quem Financia a Baixaria é Contra a Cidadania”, atualmente em pleno funcionamento no Brasil, é uma iniciativa da Comissão de Direitos

¹¹¹ Os dados a seguir foram coletados e transcritos da cartilha da Comissão de Direitos Humanos da Câmara dos Deputados. Centro de Documentação e Informação. Brasília, 2003.

Humanos da Câmara dos Deputados, em parceria com entidades da sociedade civil, destinada a promover o respeito aos direitos humanos e à dignidade dos cidadãos nos programas de televisão.

7.4.1 Funcionamento

A Campanha consiste no acompanhamento permanente da programação da televisão para indicar os programas que – de forma sistemática – desrespeitam convenções internacionais assinadas pelo Brasil, princípios constitucionais e legislação em vigor que protegem os direitos humanos e a cidadania.

Cabe à Comissão de Acompanhamento da Mídia (CAM) oferecer pareceres técnicos com base em análise da programação televisiva e das denúncias recebidas. Além das condutas abusivas percebidas pela CAM e pelos observadores estaduais, a Campanha será alimentada por denúncias dos cidadãos e de entidades, por todos os meios ao alcance da Comissão de Direitos Humanos da Câmara dos Deputados e das entidades membros da Coordenação.

7.4.2 Isto não é censura

Trata-se de uma campanha cidadã, promotora do exercício de um direito. Não se confunde com censura, falso moralismo ou classificação ideológica, pois tem como parâmetros exclusivos instrumentos jurídicos com os quais o Brasil está comprometido. Tais instrumentos representam conquistas históricas, fruto do esforço de gerações de cidadãos, cabendo a todos preservá-los.

O Brasil ainda não aprovou lei que estabeleça o Código de Ética da programação televisiva. Tal legislação já existe na Europa e nos Estados Unidos, sem que se configure como censura. Pelo contrário, significa legítima fiscalização social, realizada *a posteriori* (portanto sem intromissão sobre a criação) sobre o que é veiculado por uma concessão pública que é a televisão.

Os Controladores e produtores da mídia não têm o direito de se isentarem da responsabilidade sobre o que projetam para milhões de cidadãos, assim como cada um é responsável sobre o que diz e o que faz. A Campanha é um espaço para a discussão pública desses limites, com base nos princípios fundamentais da democracia e dos direitos humanos.

7.4.3 Objetivos

A Campanha apresenta-se como uma alternativa ao que já se vem tentando fazer, em vão até agora, em matéria de apelos e tentativas de negociar com empresas, partindo, pois, de algumas premissas: 1ª) As empresas que atuam no mercado de publicidade têm responsabilidade sobre a programação que apóiam por meio de suas verbas publicitárias; 2ª) algumas emissoras, produtores, apresentadores e outros comunicadores não têm se sensibilizado face aos repetidos apelos da sociedade e do Estado por mais ética na programação. Pelo contrário, as reações diante de tais apelos costumam ser o desprezo arrogante, o cinismo e o silêncio; 3ª) devem ser criadas condições para o exercício do direito à comunicação de qualidade, reconhecido como um direito humano pelo Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais – ao qual o Brasil está associado.

A Campanha ainda relaciona algumas formas rotineiras de desrespeito aos direitos humanos na mídia, quais sejam:

- apologia e incitação ao crime, inclusive à prática da tortura, linchamento e outras formas de violência;

- discriminação racial, de gênero, por religião e orientação sexual;

- afrontas à dignidade de pessoas e grupos de pessoas fragilizadas, como deficientes físicos, doentes mentais, dependentes químicos, portadores do vírus HIV, entre outros;

- tratamento preconceituoso da sexualidade e da liberdade sexual;

- valorização da exploração sexual comercial, da pedofilia, incesto e abuso sexual;

- estímulo à precipitação da sexualidade infantil e infanto-juvenil;

- exposição abusiva de crianças e adolescentes, incluindo entrevistas sobre dificuldades no interior da família e sobre temas que estão além das suas capacidades de compreensão;

- divulgação de imagens de pessoas internas (incluindo menores) em instituições de privação de liberdade ou de tratamento de saúde, ou mesmo de pessoas detidas pela polícia, sem a autorização das mesmas;

- imputação de autoria de crime a pessoa sem provas ou condenação transitada em julgado.

7.4.4 Conseqüência: Carta de Princípios

Em conseqüência ao acima exposto, a Campanha elaborou uma Carta de Princípios, adaptada do Projeto de Lei 6077/2002, de autoria do ex-deputado Marcos Rolim, que, em relação às crianças e aos adolescentes, assim dispõe:

- a programação televisiva não deve incitar ao ódio e deve afirmar um compromisso com uma cultura de paz. Os profissionais de comunicação não devem estimular o público a praticar ou aceitar atos de vingança, práticas de espancamento, tortura, linchamento ou atos violentos de qualquer natureza;

- a programação televisiva não deve incitar ao racismo e deve afirmar um compromisso com uma cultura que respeite, preserve e valorize as diferenças étnicas;

- a programação televisiva não deve incitar a homofobia, o deve afirmar um compromisso com a cultura que reconheça o direito à livre expressão das orientações sexuais;

- a programação televisiva não deve incitar o machismo e deve afirmar um compromisso com uma cultura que reconheça às mulheres o exercício pleno dos seus direitos e que se contraponha às práticas de violência e discriminação contra a mulher;

- a programação televisiva não deve incitar à violência contra quem quer que seja e, particularmente, deve zelar para que nossas crianças e adolescentes sejam tratados com respeito e consideração por seus pais, pelos autoridades constituídas e pelo conjunto da sociedade;

- a programação televisiva incitar a intolerância religiosa e deve afirmar uma cultura de respeito a todas as confissões e tradições, o que pressupõe zelo para com seus cultos, símbolos, datas e nomes sagrados;

- a programação infantil não deve sugerir ou autorizar a conclusão por parte das crianças de que: a) a violência não machuca ou não produz sofrimento para a vítima ou conseqüências para o agressor; b) a violência seja um tipo de comportamento não perigoso e, de qualquer forma, desejável; c) a violência seja desculpável ou menos danosa quando praticada pelos personagens positivos com os quais elas tendem a se identificar;

- deve ser expressamente vedada a propaganda de armamentos bem como a apologia da guerra;

- a programação televisiva no Brasil deve tratar da sexualidade evitando a reprodução de preconceitos. As emissoras devem desenvolver cuidados especiais para que seus programas não permitam o acesso indiscriminado a: a) cenas de sexo explícito, ou exposição detalhada dos órgãos genitais; b) cenas que envolvam ou insinuem relações sexuais entre seres humanos e animais; c) cenas ou falas que possam estimular – pelo contexto em que sejam apresentadas – o exercício das relações sexuais mediante o uso de violência ou submissão pela força; d) cenas ou falas que possam estimular – pelo contexto em que sejam apresentadas – a precipitação da sexualidade infantil;

- a programação televisiva deve evitar a reprodução de estereótipos. As emissoras devem tomar cuidados especiais para que grupos particularmente fragilizados como doentes mentais, dependentes químicos, deficientes físicos, portadores do vírus HIV, entre outros, não sejam diminuídos pelo emprego de linguagem estereotipada;

- a programação televisiva não deverá valorizar ou estimular a exploração sexual, o incesto, o abuso sexual e/ou a pedofilia.

Desta forma, a campanha, por meio de seu presidente, Deputado Federal Orlando Fantazzini (PT-SP) e importantes membros e colaboradores, tem-se empenhado para a concreção dos objetivos e princípios acima relacionados, dando sinais efetivos de seu trabalho, denunciando, pressionando e cobrando das autoridades competentes maior atenção e cumprimento à legislação e princípios constitucionais¹¹².

Assim, vimos em capítulos anteriores, diferentes formas de se exercer a fiscalização e o controle da programação televisiva, quer pelo controle estatal, pelas próprias emissoras ou pelo controle social. Não obstante, não se pode olvidar que em havendo descumprimento ou abuso aos direitos e deveres consagrados na Constituição bem como na legislação especial demonstrada, deve-se recorrer ao judiciário, como forma de controle. Mostraremos, em seguida, de que forma este órgão se impõe, sua competência e quem são os legitimados a provocá-lo.

¹¹² Prova disso foi o episódio recente envolvendo certa emissora de televisão (SBT), tendo a Campanha colaborado para a punição de um determinado programa dominical daquela emissora, que transmitiu programa relacionado com a organização criminosa PCC, conforme se pode melhor verificar nos anexos deste trabalho.

8 O CONTROLE JUDICIAL

8.1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS

A programação televisiva, não obstante a existência de outros meios de controle, está sujeita ao controle judicial, conforme preceitua o art. 5º, XXXV da CF/88, eis que submete todas as lesões ou ameaças de lesões a direitos ou interesses ao crivo do Judiciário.

Ante o escasso controle da programação televisiva para o público infanto-juvenil, como já pudemos constatar ao longo deste trabalho, vemos crescer, de modo lento e gradativo, o interesse dos mais diversos setores sociais por uma programação televisiva de qualidade, tal como é o exemplo da campanha nacional da Câmara dos Deputados e tantos outros projetos e iniciativas, que, se não têm grande expressão, ao menos são vozes unidas a fim de dar corpo a essa tão importante e delicada questão.

Nesse contexto, o Judiciário, como podemos exemplificar por um acórdão anexo ao trabalho, tem-se mostrado na única experiência de controle da mídia televisiva, sobretudo para crianças e adolescentes, tentativas por vezes isoladas, mas que começam a ganhar expressão.

Em que pese a programação televisiva envolver questões de grande abrangência social e possuir outros meios de controle que não só o judicial, é o Poder Judiciário uma espécie de *reserva* necessária, pois, em não havendo controle ou controle eficiente por parte da sociedade, da administração pública, sequer das próprias emissoras, é, o judiciário, então, o responsável para o julgamento e

tratamento de tais casos, vale frisar, eis que nunca é demais lembrar, casos estes de extrema importância para o desenvolvimento social, amplamente contextualizado.

Dessa forma, ante o vazio dos exercícios dos instrumentos de controle já institucionalizados, deve o judiciário cumprir seu papel de guardião da constitucionalidade e da legalidade das utilizações de concessões públicas como a televisão. E é somente por isso que o controle judicial, observado o devido processo legal, não pode ser confundido com censura, mas, isto sim, como defesa dos direitos coletivos.

Ademais, óbice não existe em controlar as programações televisivas para crianças e adolescentes, haja vista tratar-se de interesses difusos, como comenta MOREIRA¹¹³, afirmando que “ao interesse em que se observem os mandamentos do art. 221 da Lei Maior ajusta-se como luva a qualificação de difuso”.

Com efeito, enquadra-se o objeto estudado ao conceito de interesses difusos¹¹⁴, pois são difusos os interesses (também de objeto indivisível) comuns aos habitantes de região sujeita a vicissitudes naturais, ou aos aficionados de um esporte, ou aos freqüentadores de uma mesma zona turística. Nesta segunda espécie, ao contrário do que ocorre na primeira, em vez da comunhão em vínculo jurídico, a unir os interessados entre si ou com terceiro, o que se configura é mera identidade de circunstâncias de fato, a envolver a todos aqueles, tal como ocorre entre os telespectadores mirins.

Por derradeiro, a Lei 7.347/85, que dispõe sobre a Ação Civil Pública, aplica-se, inquestionavelmente, ao nosso objeto de estudo, uma vez tratar-se de direitos difusos, ensejadores da competente Ação Civil Pública.

¹¹³ MOREIRA, J. C. Barbosa. Ação Civil Pública e Programação da Tv. *Ação Civil Pública: Lei 7347/85 – Reminiscências e Reflexões após dez anos de aplicação*. Coord.: Edis Milaré. São Paulo: RT, 1995. p. 281.

¹¹⁴ Lei 8.078/90. Art. 81, I.

Tal questão, contudo, fora de uma vez por todas resolvida, não ensejando dúvidas quanto à tutela dos direitos das crianças e adolescentes, sendo esclarecedora a Lei 8.069/90 - ECA, que disponibilizou a Ação Civil Pública para a defesa e proteção dos referidos direitos, da qual passamos a analisar.

8.2 A AÇÃO CIVIL PÚBLICA E A TUTELA DOS DIREITOS DAS CRIANÇAS E ADOLESCENTES

É a Lei Federal 8.069/90 a competente para tratar das questões referentes a crianças e adolescentes, exigida pelo parágrafo terceiro do artigo 220 da CF/88¹¹⁵.

Dispõe o ECA, em seu artigo 201 que compete ao Ministério Público promover o inquérito civil e ação civil pública, para a proteção dos interesses individuais, difusos e coletivos relativos à infância e à adolescência, *inclusive* os definidos no artigo 220, § 3º, inciso II, da Constituição Federal.

A iniciativa de propor a ação civil pública por parte do Ministério Público bem como dos demais legitimados, como a sociedade civil organizada, por meio de suas associações (com mais de 1 ano de existência) , nasce do descumprimento do disposto no ordenamento constitucional já estudado, e sobretudo especificamente do disposto nos artigos 76, 254 e 255 do ECA, que assim dispõem:

Art. 76. As emissoras de rádio e televisão somente exibirão, no horário recomendado para o público infanto-juvenil, programas com finalidades educativas, artísticas, culturais e informativas.

¹¹⁵ Art. 220 CF. 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. § 3º. Compete à lei federal: II - estabelecer os meios legais que garantam à pessoa e à família a possibilidade de se defenderem de programas ou programações de rádio e televisão que contrariem o disposto no artigo 221, bem como da propaganda de produtos, práticas e serviços que possam ser nocivos à saúde e ao meio ambiente.

Art. 254. Transmitir, através de rádio ou televisão, espetáculo em horário diverso do autorizado ou sem aviso de sua classificação: Pena - multa de vinte a cem 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 inadequados às crianças ou adolescentes admitidos ao espetáculo: Pena - multa de vinte a cem salários de referência; na reincidência, a autoridade poderá determinar a suspensão do espetáculo ou o fechamento do estabelecimento por até quinze dias.

Origina-se, daí, então, o interesse de agir dos legitimados, em especial, do Ministério Público que tem como função institucional o controle da programação televisiva para crianças e adolescentes, já que a irradiação da programação alcança, sem qualquer dúvida, uma coletividade indeterminável, incluindo-se como interesse difuso da sociedade, não obstante o previsto do art. 201 do ECA.

A atribuição ao Ministério Público acima prevista, com os instrumentos de atuação judicial e extrajudicial, sobretudo por meio da ação civil pública, importa conferir à sociedade uma primeira possibilidade de efetivação dos princípios constitucionais que regem a programação de televisão. Impõe-se, pois, utilizar-se de forma ampla dessa possibilidade.

A esse respeito, em tom de crítica, argumenta SILVEIRA¹¹⁶, que, ao examinar ações propostas pelo Ministério Público, revela que existe a intenção de proteger direitos fundamentais lesados por programações de televisão, mas que, ante a escassez de iniciativas do *parquet*, contrasta com o interesse de proteção dos referidos direitos.

¹¹⁶ Op. cit. p. 165-166.

8.2.1 Competência

Quando se buscar a aplicação das sanções administrativas previstas no art. 254 do ECA, cuja legitimação ativa pertence concorrentemente ao Ministério Público do Estado e ao Conselho Tutelar¹¹⁷, será a Justiça Estadual, por meio do Juizado da Infância e Juventude, a competente para conhecer tais ações.

Também serão da competência do Juizado da Infância e da Juventude as ações civis fundadas em interesses individuais, difusos ou coletivos, vinculados à criança e ao adolescente sempre que o pedido não envolva cancelamento da concessão do serviço de radiodifusão e se dirija apenas à empresa titular da concessão e aos responsáveis pela programação, desde que, dentre o demandados não figure nenhum dos elencados no art. 109 da CF/88 – que enseja a competência da Justiça Federal.

Quando for o objeto da ação diretamente relacionado com a observância da classificação indicativa realizada por órgão da administração pública federal, haverá sempre interesse da União Federal na causa, pois estará em questão serviço federal, gerando competência da Justiça Federal.

A Lei 8.069/90 ainda faz algumas distinções em relação à competência estadual territorial, conforme prescreve seu art. 147, parágrafo 3º:

Em caso de infração cometida através da transmissão simultânea de rádio ou televisão, que atinjam mais de uma comarca, será competente, para aplicação da penalidade, a autoridade judiciária do local da sede estadual da emissora ou rede, tendo a sentença eficácia para todas as transmissoras ou retransmissoras do respectivo Estado.

¹¹⁷ Art. 194 ECA – O procedimento para imposição de penalidades administrativas por infração às normas de proteção à criança e ao adolescente terá início por representação do Ministério Público, ou do Conselho Tutelar (...)

Assim, como ensina SILVEIRA¹¹⁸, evita-se que o controle judicial tenha que se concentrar em dois ou três Estados da federação, onde está sediada a quase totalidade das emissoras de televisão que geram programação. Tal norma, também, possui a qualidade de permitir que o juízo de adequação da programação respeite os valores e culturas de cada Estado da federação, evitando-se, dessa, forma, a sempre presente tendência de homogenização cultural.

O controle judicial poderá ter efeitos nacionais se a ação for proposta na sede nacional da emissora e tenha por objetivo a suspensão ou alteração do horário de irradiação de programação que venha a ser considerada inadequada.

Considere-se, ainda, que as causas intentadas contra a União, mesmo que figure também no pólo passivo a empresa titular da concessão de radiodifusão, poderão ser ajuizadas na seção judiciária em que for domiciliado o autor, naquela, onde houver ocorrido o ato ou o fato que deu origem à demanda, ou no Distrito Federal¹¹⁹. Essa peculiaridade da União faz com que as ações que tenham por objeto a cassação da concessão e a omissão do poder de polícia da administração pública federal possam ser ajuizadas em qualquer localidade do País que sedie Vara da Justiça Federal, importando significativa democratização de acesso dos telespectadores ao controle judicial¹²⁰.

¹¹⁸ Op. cit. p. 127.

¹¹⁹ CF/88, artigo 109, §2º.

¹²⁰ SILVEIRA. Op. cit. p. 129.

8.3 O CANCELAMENTO JUDICIAL DE CONCESSÃO DE SERVIÇO DE RADIODIFUSÃO

Dispôs, expressamente, o parágrafo 4º do artigo 223 da CF que “o cancelamento da concessão ou permissão, antes de vencido o prazo, depende de decisão judicial”. Decorre, portanto, da própria Constituição a exigência de uma ação cível hábil para o cancelamento de concessão de serviço de radiodifusão.

Assim, a consequência mais grave do controle da programação televisiva é o cancelamento da concessão em razão da sua utilização indevida, o que significa dizer, uso contrário aos valores e princípios constitucionais, já examinados.

A concessão poderá ser cancelada em ação civil pública movida por qualquer das entidades legitimadas, bem como em ação popular proposta por qualquer cidadão, bem como pela administração pública concedente. A legitimidade para a ação é a mais ampla possível, de modo que o Ministério Público da União possui legitimação expressa para tal demanda, conforme previsto no art. 6º, XVII, “d” da LC 75/93.

8.3.1 Competência

Não há óbice nenhum para se reconhecer que será de competência da Justiça Federal as ações que tenham por objetivo o cancelamento da concessão de radiodifusão, hipótese em que a União Federal, como concedente, deverá figurar na

relação processual, quer como autora ou litisconsorte ativa, quer como litisconsorte passiva do concessionário do serviço público.

A situação processual da autoridade concedente dependerá das peculiaridades do caso concreto, sobretudo da sua postura na fiscalização da concessão.

Assim, limitamo-nos a tratar das duas ações mais comuns como forma de defesa e controle judicial da programação televisiva para crianças e adolescentes. Nada obstante, mister ressaltar que existem outras formas de controle, como por exemplo, o controle institucional exercido exclusivamente pelo Ministério Público. Há que se consignar a importância deste instituto, de modo que dispõe o Ministério Público, de meios eficazes para tal controle, como o Inquérito Civil Público, que são poderes verdadeiramente efetivos no sentido de proteger e defender os direitos das crianças e adolescentes.

TERCEIRA PARTE

**O MINISTÉRIO PÚBLICO E O CONTROLE DA PROGRAMAÇÃO
TELEVISIVA PARA CRIANÇAS E ADOLESCENTES**

9 MINISTÉRIO PÚBLICO: SUA FUNÇÃO INSTITUCIONAL E MEIOS DE ATUAÇÃO PARA DEFESA E PROTEÇÃO DOS DIREITOS E INTERESSES DAS CRIANÇAS E ADOLESCENTES EM FACE DA PROGRAMAÇÃO TELEVISIVA

9.1 FUNÇÃO INSTITUCIONAL

A Constituição Federal de 1988 investiu o Ministério Público de funções sem precedentes na história do direito brasileiro. Eis o que, dentre outros, prevê seu artigo 129:

Art. 129. São funções institucionais do Ministério Público: II – zelar pelo efetivo respeito dos poderes públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados nesta Constituição, promovendo as medidas necessárias a sua garantia; III – promover o inquérito civil público e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos; IX – exercer outras funções que lhe forem conferidas, desde que compatíveis com sua finalidade, sendo-lhe vedada a representação judicial e a consultoria jurídica de entidades públicas.

Da leitura do referido artigo, percebe-se que seu campo de atuação é bastante extenso, abrangendo a proteção da infância, do patrimônio público (vale lembrar que a televisão é uma concessão pública), assim como de todas as realidades que possam ser enquadradas na ampla expressão “e outros interesses difusos e coletivos” previsto no inciso III, acima.

Não obstante, consideradas as prerrogativas constantes da CF/88, verifica-se que o controle da programação televisiva caracteriza-se como função institucional do Ministério Público, uma vez que a irradiação da programação alcança uma coletividade indeterminável, incluindo-se como um interesse difuso da sociedade,

conforme já visto no capítulo anterior. Ademais, a legislação cuidou do tema ao estabelecer, no artigo 5º, IV, da Lei Complementar n. 75, de 20/05/1993, que se constitui função institucional do Ministério Público da União “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”. Tal norma possui fundamento constitucional próprio, pois deve ser compreendida na perspectiva posta pelo artigo 220, §3º, II, que atribui à Lei Federal “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 artigo 221”.

Ressalte-se, ainda, que de forma expressa o ECA, ao tratar da legitimidade do Ministério Público, afirmou no artigo 201, V, que lhe compete “promover o inquérito civil e a ação civil pública para a proteção dos interesses individuais, difusos ou coletivos relativos a infância e a adolescência, inclusive os definidos no artigo 220, § 3º, inciso II, da Constituição Federal”.

A atribuição do Ministério Público da função institucional acima prevista, com os instrumentos de atuação judicial e extrajudicial, importa conferir à sociedade uma possibilidade de efetivação dos princípios constitucionais que regem a programação de televisão, impondo-se ao Ministério Público zelar para que os Poderes Públicos e os serviços de relevância pública respeitem os direitos assegurados na Constituição e no ECA.

9.2 MEIOS DE ATUAÇÃO

Como já verificado, a fiscalização e controle da programação televisiva para crianças e adolescentes é função institucional do Ministério Público, permitindo a atuação através dos instrumentos judiciais e extrajudiciais, dentre os quais se destacam a ação civil pública e o inquérito civil público. Sobre a ação civil pública, já a estudamos no capítulo anterior, de modo que passaremos agora a tratar do inquérito civil público.

9.2.1 Inquérito Civil Público

O inquérito civil público é o principal instrumento de atuação extrajudicial do Ministério Público. Da leitura do artigo 129, III da CF/88, pode-se verificar a integral adequação do inquérito civil público para a fiscalização e controle da programação de televisão. Não apenas por se tratar de proteção de um patrimônio e interesse público e social (concessão pública) mas também, e sobretudo, para a defesa e proteção dos direitos e interesses da população infanto-juvenil.

9.2.1.1 Possibilidades de investigação

No curso do inquérito civil público é que se manifestam as faculdades investigatórias conferidas ao Ministério Público após o advento da Constituição de 1988. De acordo com o artigo 8º, II e III da LC 75/93 e artigo 26, I, “b” da Lei 8.625/93, para a instrução de procedimento investigatório é facultado ao órgão

ministerial requisitar informações, exames, perícias e documentos de autoridades da administração pública, bem como serviços temporários de seus servidores e meios materiais necessários para a realização de atividades específicas. Também os particulares e concessionários de serviços públicos estão sujeitos ao poder de requisição, o qual fica limitado, entretanto, a informações, documentos, exames ou perícias, sendo certo que, em ambas as situações, o descumprimento injustificado da requisição ministerial constitui infração penal, conforme o artigo 10 da Lei 7.347/85¹²¹.

Para a formação da prova no curso do inquérito civil público, o Ministério Público pode notificar testemunhas e requisitar sua condução coercitiva no caso de ausência injustificada, bem como lhe é facultado realizar inspeções e diligências investigatórias, ter livre acesso a qualquer local público ou privado, ressalvada a inviolabilidade do domicílio, podendo acessar incondicionalmente a qualquer banco de dados de caráter público ou relativo a serviço de relevância pública¹²².

Assim, esse conjunto de prerrogativas torna o inquérito civil público um instrumento de grande alcance na apuração de situações ilegais ou lesivas a interesses públicos, e sobretudo aos interesses e direitos das crianças e adolescentes, podendo ser de grande utilidade no controle da programação televisiva¹²³.

¹²¹ Art. 10. Constitui crime, punido com a pena de reclusão de 1(um) a 3(três) anos, mais multa de 10(dez) a 1.000(mil) Obrigações do Tesouro Nacional – OTN, a recusa, o retardamento ou a omissão de dados técnicos indispensáveis à propositura da ação civil, quando requisitados pelo Ministério Público.

No mesmo sentido, ECA, artigo 201, V, VI, “b” e “c”.

¹²² Artigo 8º da LC 75/93 e artigo 26 da Lei 8.625/93.

¹²³ SILVEIRA. Op. cit. p. 159.

9.2.1.2 Termo de ajustamento de condutas

A possibilidade do ajustamento de condutas, como função do Ministério Público, foi introduzida pelo §6º do artigo 5º da Lei 7.347/85, com a redação dada pelo artigo 113 da Lei 8.078/90, que dispõe:

Os órgãos públicos legitimados poderão tomar dos interessados compromisso de ajustamento de sua conduta às exigências legais mediante cominações, que terá eficácia de título executivo extrajudicial.

Assim, o ECA, em seu artigo 201, V, VII e §5º, “b”, dispõe:

Art. 201. Compete ao Ministério Público: V - promover o inquérito civil e a ação civil pública para a proteção dos interesses individuais, difusos ou coletivos relativos à infância e à adolescência, inclusive os definidos no artigo 220, § 3º, inciso II, da Constituição Federal; VIII – zelar pelo efetivo respeito aos direitos e garantias legais assegurados às crianças e adolescentes, promovendo as medidas judiciais e extrajudiciais cabíveis.

§5º Para o exercício da atribuição de que trata o inciso VIII deste artigo, poderá o representante do Ministério Público: b) entender-se diretamente com a pessoa ou autoridade reclamada, em dia, local e horário previamente notificados ou acertados.

Tais previsões, como nos mostra SILVEIRA¹²⁴, bem demonstram que o modelo consagrado pelo sistema vigente “prioriza a figura do Ministério Público resolutivo ao invés do Ministério Público demandista”.

No controle da utilização das concessões públicas de televisão, a possibilidade de composição extrajudicial do conflito e a construção de soluções de compromisso, com a adequação da conduta dos programadores às normas constitucionais, “mostram-se fundamentais”, já que se constituem em mais uma forma de efetivação da previsão constitucional do artigo 220, §3º, II, que determina a

¹²⁴ Op. cit. p. 160.

instituição de instrumentos legais para a defesa da “muitas vezes destruidora, mídia eletrônica”¹²⁵.

Com relação aos limites do poder de composição do Ministério Público, segundo SILVEIRA¹²⁶, a composição realizada não pode importar disposição do que é indisponível, sob pena de tornar-se o guardião em algoz dos interesses sociais e infanto-juvenis. Para ele, o que pode ser objeto de composição é a forma de cumprimento da obrigação legal ou constitucional desrespeitada, bem assim do modo como serão reparados eventuais danos decorrentes.

Em realidade, o termo de ajustamento de condutas constitui-se, em matéria de controle da programação televisiva, no meio de formalizar, com força de título executivo extrajudicial, os consensos que possam ser construídos, através da mediação do Ministério Público, entre comunicadores e sociedade civil.

Considerando-se o caráter continuado e dinâmico da programação, a adequação da conduta das emissoras de radiodifusão dá-se de forma muito mais ágil do que aquela que decorreria de sentença proferida em processo de conhecimento.

Outra vantagem da composição extrajudicial diz com a possibilidade de manter-se o monitoramento do avençado, permitindo-se ao Ministério Público, diretamente ou com o auxílio de entidades interessadas da sociedade civil, fiscalizar a programação de determinada emissora que tenha sido objeto de inquérito civil público. Supera-se, dessa forma, outra dificuldade encontrada na via judicial, que é a execução da decisão, liminar ou definitiva, que venha a ser obtida¹²⁷.

¹²⁵ Idem. Ibdem.

¹²⁶ Idem. p. 161.

¹²⁷ SILVEIRA. Op. cit. p. 162.

9.2.1.3 Recomendação

A figura da recomendação está prevista no ECA, artigo 201, V, VIII, §5º, “c”:

Art. 201. Compete ao Ministério Público: V - promover o inquérito civil e a ação civil pública para a proteção dos interesses individuais, difusos ou coletivos relativos à infância e à adolescência, inclusive os definidos no artigo 220, § 3º, inciso II, da Constituição Federal; VIII – zelar pelo efetivo respeito aos direitos e garantias legais assegurados às crianças e adolescentes, promovendo as medidas judiciais e extrajudiciais cabíveis.

5º Para o exercício da atribuição de que trata o inciso VIII deste artigo, poderá o representante do Ministério Público: c) efetuar recomendações visando à melhoria dos serviços públicos e de relevância pública afetos à criança e ao adolescente, fixando prazo razoável para sua perfeita adequação.

O instrumento de atuação em exame possui o caráter de advertência buscando a compatibilização de condutas ilegais ou abusivas às normas estabelecidas na Constituição e nas leis. Tem por objetivo primordial solucionar situações sem a necessidade da propositura de medida judicial.

No controle da programação televisiva, a recomendação pode se constituir em instrumento ágil, “compatível com a velocidade alucinante com que as emissoras veiculam mensagens e programas, o que muitas vezes importa constantes e reincidentes lesões aos interesses e direitos das crianças e adolescentes”¹²⁸.

¹²⁸ Idem, p. 163.

10 CONCLUSÕES FINAIS

Mapeando-se a legislação brasileira, verifica-se a previsão de controle da programação televisiva, que por falta de informação ou despertar para o tema, os instrumentos de controle não são ou são pouco utilizados. Entre tantas causas, podemos citar o fato de que é a televisão um dos meios difusores de informação que mais alcança a sociedade. Nesse contexto, a televisão não informa, trata com descaso, ou concede pouca importância a este dado, ou seja, de que ela própria, a televisão, pode e deve ser controlada.

Assim, ante a função social das emissoras de tv, seu poder midiático, o instituto da concessão pública e os princípios constitucionais existentes que a envolve, é possível concluir-se que nem todo o controle é censura.

O argumento de que controlar é censurar deve ser superado. Do contrário, estar-se-á elegendo o direito de que dispõem os concessionários deste serviço público à categoria de direito absoluto, ferindo, de conseqüência, o direito a que têm as crianças e adolescentes a uma programação televisiva adequada aos princípios constitucionais e normas legais vigentes.

Desse modo, a tese de que a programação televisiva só poderá ser regulamentada após a criação de um código de ética não deve prevalecer, eis que a esse respeito o sistema jurídico brasileiro está fechado, como se pôde verificar ao longo deste trabalho, demonstrando que os princípios constitucionais norteadores da programação de tv, bem como seus comandos que exigem leis específicas para seu cumprimento, já estão devidamente regulamentados pelo ECA, impondo-se a observância de tais preceitos.

Assim, em que pese ser importante a criação de um Código de Ética como uma espécie de reforço para o tema, este não é indispensável para as crianças e adolescentes, eis que, repete-se, a programação televisiva para crianças e adolescentes já está devidamente tratada por nosso ordenamento jurídico, impondo-se sua observância e disponibilizando meios de defesa, fiscalização e controle das programações que estejam em desacordo com os ditames legais a ela inerentes.

Em âmbito internacional destacam-se alguns países que exercem um sério controle sobre suas programações de tv, especialmente no que concernem à criança e adolescente, por reconhecerem a importância, o poder e a influência que a televisão exerce sobre eles. Assim, convivem harmonicamente os direitos das emissoras e os direitos da sociedade, estando já de há muito superadas tais questões e bem definidos os conceitos e diferenças de controle e censura.

No Brasil, seja pela existência de fortes correntes defensoras da ausência de controle, seja por influência de resquícios históricos, seja por falta de vontade política, de modo lento e tardio começa a legar importância para tais questões, disponibilizando de meios de controle administrativo, corporativo, social, judicial e institucional, realizado pelo próprio órgão do Ministério Público.

Assim, na esfera estatal/administrativa o controle da programação televisiva para crianças e adolescentes pode ser regularmente exercido conforme autoriza a delegação constitucional bem como se extrai do próprio instituto da concessão de serviço público. Aliás, a concessão de serviço público, por sua natureza jurídica e normas legais é também argumento para outras formas de controle. Desse modo o controle estatal/administrativo exercido pela agência reguladora de telecomunicações no Brasil, bem como pelo departamento competente do Ministério

da Justiça, tem-se mostrado tímido frente a necessidade de proteção e defesa do público infanto-juvenil.

Outra possibilidade de controle é o corporativo, ou seja, o controle exercido pelas próprias emissoras. Em comparação a outros países, cujas emissoras dispensam tratamento rígido a tal questão, quer pela própria importância do tema, quer pelas fortes multas e penalidades que possam sofrer, as emissoras brasileiras estão distante dessa realidade. A associação das emissoras e a criação de normas e princípios éticos internos não têm se mostrado eficientes, eis que, não raro, tais normas e princípios são preferidos por busca de audiência a qualquer custo (IBOPE) e hegemonia econômica.

A sociedade, por sua vez, também possui meios de controle da programação televisiva para crianças e adolescentes, podendo-se expressar das mais variadas formas, seja através do Conselho de Comunicação Social do Congresso Nacional, composto por membros de diferentes segmentos sociais que participam ativamente desse controle, conforme já demonstrado; seja pelos conselheiros tutelares, pessoas eleitas com o fim específico de defender os interesses e direitos das crianças e adolescentes inclusive o da programação televisiva; seja por outros tipos e instrumentos de fiscalização e controle, como denúncias, pressões, cobranças, patrocínio de ações civis públicas por entidades civis organizadas, ong's, ações populares etc. Atualmente, merece destaque a campanha da Comissão de Direitos Humanos da Câmara dos Deputados "Quem Financia a Baixaria é Contra a Cidadania", cuja participação social tem se mostrado efetiva e de grande valor para a quebra de paradigmas e o trato para tão importantes questões.

Assim, em que pese ainda estar dando seus primeiros passos para este despertar, entende-se que a participação social configura-se como um expressivo meio legítimo e eficiente no encaminhamento dessa problemática, eis que é a própria sociedade controlando aquilo que ela mesma está querendo/recebendo para suas crianças e adolescentes, tudo em harmonia com os princípios e normas legais em vigência.

No mesmo sentido encontra-se o Poder Judiciário que, ao analisar os casos concretos, exerce uma forma de controle. Para isso, a Ação Civil Pública tem-se revelado um eficaz meio para defesa e proteção dos direitos e interesses da população infanto-juvenil, não obstante a existência de outras ações não menos eficazes. Bem assim o cancelamento judicial da concessão de serviço de radiodifusão tem configurado como forma drástica de controle e punição às emissoras de tv que exitam em observar os princípios e meios legais norteadores da programação televisiva para crianças e adolescentes, razão pela qual é o Poder Judiciário, observados o contraditório e a ampla defesa, o competente para tal solução. A experiência brasileira tem demonstrado que este tipo de controle nem sempre alcança os fins desejados, de modo que muitas das punições estabelecidas pelo legislador no ECA, pouco contribuem para coibir eventuais abusos e infrações, considerando-se as irrisórias multas e punições passíveis de aplicação, a exemplo do estabelecido pelo artigo 254 do ECA, já tratado, e que prevê a insignificante multa de 20 a 100 salários mínimos para emissoras infratoras e possível suspensão temporária de programação, esta última de aplicação quase inexistente.

A imposição de uma pena pecuniária que varie entre 20 e 100 salários mínimos tem, realmente, ante o poderio econômico e político das emissoras, um caráter punitivo?

Por fim, o Ministério Público apresenta-se como principal promotor e defensor dos direitos e interesses das crianças e adolescentes em face da programação televisiva, possuindo função institucional expressa para tal missão. Dessa forma, dispõe de meios de atuação altamente eficazes, tais como o patrocínio da Ação Civil Pública e a realização do Inquérito Civil Público, com possibilidades de investigação, ajustamento de condutas e recomendação.

Contudo, o Ministério Público, pelas mais variadas razões de ordem estrutural, entre outras, tem-se mostrado pouco atuante nesta área, podendo colocar de modo mais presente e efetivo seus instrumentos de atuação para defesa e promoção dos referidos direitos e interesses.

Assim, conclui-se o presente trabalho na esperança de contribuir para o fomento de tais questões, a fim de quebrar paradigmas, despertando para práticas pouco questionadas, com o objetivo de auxiliar a dar consistência às vozes levantadas em defesa de uma programação televisiva para crianças e adolescentes que se coadune com os princípios constitucionais e normas legais pelo Brasil adotadas.

REFERÊNCIAS

ALBERGARIA, Jason. *Comentários ao Estatuto da Criança e do Adolescente*. 1ª ed., Rio de Janeiro: Aide, 1991.

ALMEIDA, Luciano Mendes de. Olhar de Criança. *Folha de São Paulo*. São Paulo, 10.11.1990.

AMORESE, Rubem Martins. A comissão especial de análise da programação de rádio e TV. *Revista Contato*. Brasília, Ano 1, n. 2, janeiro-março de 1999.

ASSOCIAÇÃO Brasileira das Emissoras Públicas, Educativas e Culturais – ABEPEC. *Home Page*. Disponível em: <http://www.abepec.com.br/tv_publica.asp>. Acesso em 04 out. 2003.

ASSOCIAÇÃO Brasileira de Normas Técnicas. NBR 6023: Informação e documentação: referências, elaboração. Rio de Janeiro, 2002.

ASSOCIAÇÃO Brasileira de Normas Técnicas. NBR 14724: Informação e documentação: trabalhos acadêmicos – Apresentação. Rio de Janeiro, 2002.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antonio. *Curso de Direito Administrativo*. 16ª ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

BARBOSA, Dom Marcos. Onde o Estatuto da Criança? *Jornal do Brasil*, 27/02/1992.

BARROSO, Luís Roberto. BARCELLOS, Ana Paula. Regime jurídico da participação de crianças e adolescentes em programas de televisão. *Revista Trimestral de Direito Civil – RTDC*. São Cristóvão-RJ: Top Textosm, Ano 2, v. 7, julho a setembro de 2001.

_____. Liberdade de expressão, censura e controle da programação de televisão na constituição de 1988. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, ano 90, v. 790, ago. 2001.

BASTOS, Celso Ribeiro. Da realidade à imaginação. *Folha de São Paulo*. Seção Tendências e debates. São Paulo, 03/11/90.

BASTOS, Elísio. Interpretação constitucional: a quem cabe a tarefa de concretizá-la? *Revista de Direito Constitucional e Internacional*. São Paulo, Ano 10, n. 41, outubro-dezembro de 2002.

BELLONI, Maria Luiza. Para além do bem e do mal, Rambo é amigo de todas as crianças. *Revista Humanidades*. Brasília, v. 7, n. 3, UnB, 1988.

BENTO, Fábio Régio. *Afinal, quem são os censurados e os censores?* Disponível em: <<http://www.tver.org.br>>. Acesso em: 23 ago. 2003.

BOBBIO, Norberto. *A Era dos Direitos*. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

BONAVIDES, Paulo. *Ciência Política*, 10ª ed. São Paulo: Malheiros, 1996.

BRODY, Ana Hauser. *A criança e a TV*. Porto Alegre: Veritas, Ano 25, n. 97, março de 1980.

BRITTO, Antônio. Medida Ilegal. *Folha de São Paulo*. São Paulo, 03.11.1990.

CANADÁ. Canadian Broadcast Standards Council (CBSC). *Home Page*. Disponível em: <<http://www.cbsc.ca/english/main/home.htm>>. Acesso em: 31 nov. 2002.

CILENE, Pereira. Parente eletrônico. *Revista Isto É*. Ed. 1367, São Paulo: Três, dezembro de 1995.

CRETELLA JUNIOR, José. *Comentários à Constituição Brasileira de 1988: Da comunicação social*. Vol. VIII, São Paulo: RT, 2000.

DALLARI, Edson Abreu. Cobrança de taxa para custeio da TV educativa. *Revista de informação legislativa*. Brasília, Ano 35, n. 138, abril/junho - 1998

DANTAS, Josemar. Violência Infantil e Educação. *Correio Braziliense*. Brasília, 24.08.1998.

DIGIÁCOMO, Murilo José. Prescrição das multas previstas para as infrações tipificadas nos arts. 245 e 258 do Estatuto da Criança e do Adolescente. *Cadernos do Ministério Público do Paraná*. Curitiba: Núcleo de Comunicação Institucional, v. 1. n. 1, p. 21-30, outubro de 1998.

_____. Apenas o conselho tutelar não basta. *Cadernos do Ministério Público do Paraná*. Curitiba: Núcleo de Comunicação Institucional. Curitiba, vol. 2. n. 11. p. 45-47, dezembro de 1999.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 13ª ed. São Paulo: Atlas, 2001.

DUTRA, Marina Tomaz Katalinic. Implicações jurídicas da Globalização econômica: uma visão panorâmica. *Boletim dos Procuradores da República*. Brasília. Ano 4, n.39, Julho 2001.

ÉPOCA, Revista Semanal. São Paulo: Globo, 20 de novembro de 2000.

ESTATUTO da Criança e do Adolescente Comentado. *Comentários jurídicos e sociais*, 3ª ed. 2ª tir. Coordenadores: Munir Cury, Antônio Fernando do Amaral e Silva e Emílio Garcia Mendez, São Paulo: Malheiros, 2001.

FIGUEIREDO, Marcelo. *A democratização dos meios de comunicação no Brasil – o papel da televisão*. Disponível em <http://www.direitopublico.com.br/pdf_2/dialogo-juridico-02-maio-2001-marcelo-figueiredo.pdf>. Acesso em: 21 set. 2003.

FONSECA, Celso. À sombra do inimigo. *Revista Isto É*, São Paulo, ed. 1488, 08 de abril de 1998.

GARRIDO DE PAULA, Paulo Afonso. Educação, direito e cidadania. *Revista Igualdade* – Publicação Oficial do Ministério Público do Paraná. Curitiba, Ano 3, n. 9, outubro – dezembro de 1995.

GASPARINI, Diógenes. *Direito Administrativo*. 5ª ed. São Paulo: Saraiva, 2000.

GOMIDE, Paula Inez Cunha. Crianças e adolescentes em frente à TV: O que e quanto assistem de televisão. *Revista Igualdade* – Publicação Oficial do Ministério Público do Paraná, Curitiba, v. 8, n. 27, Abril/Junho de 2000.

GOMES, Osni. Humorismo pra ficar mal humorado. *Jornal O Estado do Paraná*, Curitiba, p. 4, de 11.05.2003.

GOMES DA SILVA, Eliezer. Ministério público e Violência Urbana: Até que ponto os meios de comunicação de massa contribuem para o aumento da violência urbana e o papel fiscalizatório do Ministério Público sobre a programação da mídia – um enfoque criminológico. *Revista Igualdade* – Publicação Oficial do Ministério Público do Paraná, Curitiba, Ano II, n. 4, p. 15-31, Julho/Setembro 1994.

GRILLO, Valéria Teixeira de Meiroz. As multas administrativas previstas no estatuto da criança e do adolescente. *Revista Igualdade* – Publicação Oficial do Ministério Público do Paraná. Curitiba, Ano 5, n. 17, outubro–dezembro de 1997.

GUEDES, Cilene e PAIVA, Anabel. Nos laços da Justiça. *Revista Época*. Editora Globo, 20 de novembro de 2000.

INGLATERRA. Independent Television Commission (ITC). *Home page*. Disponível em: <http://www.itc.org.uk/about_the_itc/how_we_regulate/index.asp>. Acesso em: 02 nov. 2003.

LEAL, Sayonara. *Controle público-social das Comunicações no Brasil: um estudo de caso do arcabouço regulatório do setor das Telecomunicações*: Disponível em: <www.er.uqam.ca/nobel/gricis/actes/panam/leal.pdf>. Acesso em: 30 set. 2003.

_____. *A imaginação de um controle público a partir do Regulamento do Setor de Telecomunicações no Brasil: a utilização dos aparatos regulatórios da Agência Nacional de Telecomunicações pelo usuário-cidadão*. Disponível em: <<http://www.er.uqam.ca/nobel/gricis/actes/panam/leal.pdf>>. Acesso em: 25 nov. 2003.

LEAL FILHO, Laurindo. *Brasil*. Disponível em: <<http://members.fortunecity.com/alapres/plaurindo.html>>. Acesso em: 14 set.1998.

_____. *Ética na TV*. Disponível em: <http://www.augeeducacional.com.br/noticia.asp?id_noticia=311>. Acesso em: 04 nov. 2003.

LEITE, Milu. Canais da permissividade: A televisão hipnotiza a criança e a integra em uma realidade esfacelada. *Revista Problemas Brasileiros*, nº 322, p. 18-19, julho/agosto de 1997.

LEWIN, Zaida Grinberg. A criança, os comerciais de televisão e a cultura alimentar: uma análise crítica. *Revista Educação e Sociedade*. Porto Alegre, Ano 13, n. 43, dezembro de 1992.

MANCUSO, Rodolfo de Camargo. Interesse Difuso à programação televisiva de boa qualidade, e sua tutela jurisdicional. *Revista dos Tribunais*. São Paulo, ano 83, vol. 705, p. 50-62, julho de 1994.

MANCUSO, Rodolfo de Camargo. Controle jurisdicional do conteúdo da programação Televisiva. *Revista dos Tribunais*. São Paulo, ano 90, vol. 793, p. 89-102, Novembro de 2001.

MARTINS, Ana Cecília. TOLIPAN, Heloísa. D'ABREU, Patrícia. É preciso combater os abusos. *Jornal do Brasil*. Rio de Janeiro, 19.11.2000.

MARTINS, Ives Gandra da Silva. *Comentários à Constituição do Brasil*. v. 8, São Paulo: Saraiva, 1998.

_____. Falsa Visão. *Folha de São Paulo*. São Paulo, 03.11.1990.

MAUÉS, Dênio. Campeões de Audiência. *Revista Educação*. São Paulo, Ano 26, n. 228, abril de 2000.

MAZZILLI, Hugo Nigro. GARRIDO DE PAULA, Paulo Afonso. *O Ministério Público e o Estatuto da Criança e do Adolescente*. Cadernos informativos, Associação Paulista do Ministério Público. São Paulo: Edições APMP, 1991.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 24ª ed. São Paulo: Malheiros, 1999.

MELLO, Luiz Carlos Santini. *Sem Dúvida: Estatuto da Criança e do Adolescente*. Santos-SP, Editora TypeLaser, 1999.

MENDES, Antônio Carlos. Taxa educação e cultura destinada ao custeio da programação cultural e educativa da rádio e da televisão cultura mantidas pela Fazenda do Estado de São Paulo por meio da Fundação Padre Anchieta. *Revista de Direito Constitucional e Internacional*. São Paulo, Ano 8, n. 31, abril-junho de 2000.

MONTESQUIEU. C.L.S. *Do Espírito das Leis*. Livro Décimo Primeiro. Das leis que Formam a Liberdade Política em sua Relação com a Constituição. Coleção os Pensadores. São Paulo: Nova Cultural, 1997.

MOREIRA, J. C. Barbosa. *Ação Civil Pública e Programação da Tv. Ação Civil Pública: Lei 7347/85 – Reminiscências e Reflexões após dez anos de aplicação*. Coord.: Edis Milaré. São Paulo: RT, 1995.

MOTTA, Lourenço. *Fora de controle*. Disponível em: <http://www.sescsp.com.br/sesc/revistas/pb/artigo.cfm?Edicao_Id=29&Artigo_ID=83>. Acesso em: 04 dez. 2003.

NOGUEIRA, Paulo Lúcio. *Estatuto da Criança e do Adolescente Comentado*. São Paulo: Saraiva, 1991.

_____. *Comentários ao Novo Código de Menores*. Lei 6.697/79. 1ª Edição, São Paulo: Editora Sugestões literárias S/A, 1980.

OLIVEIRA, João Batista Araújo e. Lambada em réu menor. *Jornal do Brasil*, Rio de Janeiro, 02.11.1990.

OLIVEIRA, Siro Darlan. O ninho da serpente. *Correio Braziliense*. Brasília-DF, 27.03.1995.

OROZCO-GÓMES, Guillermo. Teleaudiência: Premissas para uma pedagogia. *Revista Comunicação & Educação*. São Paulo, Ano 6, n. 18, p. 62 a 67, Maio/Agosto de 2000.

PAPE – Programa Auxiliar de Pesquisa Estudantil. Enciclopédia. v. IX, São Paulo: DCL, 1996.

PFROMM NETTO, Samuel. Televisão, problema social? *Revista Problemas Brasileiros*. Ano XVII – Nº 189, p. 30-40, Julho de 1980.

QUEM FINANCIA A BAIXARIA É CONTRA A CIDADANIA: uma campanha pela valorização dos direitos humanos na televisão. – Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2003.

QUIROGA, Héctor Solís. Influencia de la televisión en la conducta infantil y del adolescente. *Revista de Informação Legislativa*. Brasília-DF, Editora do Senado, Ano 16, n. 61, janeiro – março de 1979.

REVISTA IGUALDADE, Revista trimestral do Ministério Público do Estado do Paraná, Centro de Apoio Operacional das Promotorias da Criança e do Adolescente. Curitiba, p. 189-195, V. 10, n.35, abril-junho de 2002.

REVISTA VEJA, *Sexo e Violência na tv: o impacto nas crianças*. São Paulo, Editora Abril, Ano 23, n. 26, 04.07.1990.

SANTOS, Gerdal Renner. Empresas concessionárias de serviços de radiodifusão sonora. Destinação de, pelo menos, dois minutos diários de sua programação à divulgação de informações sobre menores desaparecidos. *Revista do Instituto dos Advogados Brasileiros*. Rio de Janeiro, Ano 34, n. 92, janeiro à março de 2000.

SARMENTO, Daniel. *Valores constitucionais da comunicação social e pluralismo*. Boletim dos Procuradores da República. Ano 1, n. 2, Junho 98, Brasília, 1998

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*, 5ª ed. São Paulo: RT, 1989.

SILVEIRA, Domingos Sávio Dresch da. *Controle da Programação de Televisão: Limites e Possibilidades*. 2000, 185 p. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Programa de Pós-Graduação em Direito, Porto Alegre, 2000.

VALLADARES, Ricardo. Tela Condenada. *Revista Veja*. n. 1512, 10.09.1997. São Paulo: Editora Abril, 1997.

VANUCCHI, Camilo, LOBATO, Eliane e MORAES, Rita. Descontrole remoto. *Revista Isto É*, Edição 1751, 23 de abril de 2003, São Paulo: Editora Três, 2003.

ZAKZUK, Maísa. TV: Uma caixa de sonhos e surpresas. *Revista Comunicação & Educação*. Ano 7, n. 21, Maio/Agosto, São Paulo: Editora Segmento, 2001.

Legislação:

BRASIL. *Constituição Federal de 1988*. 19ª ed. Brasília-DF: Câmara dos Deputados, 2002.

BRASIL. *Decreto nº 3.296/1999*, de 16 de dezembro de 1999. Dispõe sobre a comunicação social do Poder Executivo Federal. Senado, Subsecretaria de Informações, Brasília-DF. Disponível em: <<http://wwwt.senado.gov.br/netacgi/nph-brs.exe?sect2=NJURLEGBRAS&s1=&s2=DEC%5BTNOR%5D&s3=%22003296%22&s4=1999&s5=&l=20&u=%2Flegbras%2F&p=1&r=1&f=s&d=NJUR>>. Acesso em: 26 ago. 2003.

BRASIL. *Decreto 4.053/2001*, de 13 de dezembro de 2001. Aprova a estrutura regimental e quadro demonstrativo dos cargos em comissão e das funções gratificadas do Ministério da Justiça, e dá outras providências. Senado, Subsecretaria de Informações, Brasília-DF. Disponível em: <<http://wwwt.senado.gov.br/netacgi/nph-brs.exe?sect2=NJURLEGBRAS&s1=&s2=DEC%5BTNOR%5D&s3=%22004053%22&s4=2001&s5=&l=20&u=%2Flegbras%2F&p=1&r=1&f=s&d=NJUR>>. Acesso em: 08 jan 2004

BRASIL. *Decreto nº 4.720/2003*, de 5 de junho de 2003. Aprova a estrutura regimental e o quadro demonstrativo dos cargos em comissão e das funções gratificadas do Ministério da Justiça, e dá outras providências. Senado, Subsecretaria de Informações, Brasília-DF. Disponível em: <<http://wwwt.senado.gov.br/netacgi/nph-brs.exe?sect2=NJURLEGBRAS&s1=&s2=DEC%5BTNOR%5D&s3=%22004720%22&s4=2003&s5=&l=20&u=%2Flegbras%2F&p=1&r=1&f=s&d=NJUR>>. Acesso em: 08 jan. de 2004.

BRASIL. *Lei nº 5.250/1967*, de 9 de fevereiro de 1967. Regula a liberdade de manifestação do pensamento e de informação. Senado, Subsecretaria de Informações, Brasília-DF. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/netacgi/nph-brs.exe?sect2=NJURLEGBRAS&s1=&s2=LEI%5BTNOR%5D&s3=%22005250%22&s4=1967&s5=&l=20&u=%2Flegbras%2F&p=1&r=1&f=s&d=NJUR>>. Acesso em: 26 set. 2003.

BRASIL. *Lei nº 6.650/1979*, de 23 de maio de 1979. Dispõe sobre a criação, na Presidência da República, da Secretaria de Comunicação Social, altera dispositivos do Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, e dá outras providências. Senado, Subsecretaria de Informações, Brasília-DF. Disponível em: <<http://wwwt.senado.gov.br/netacgi/nph-brs.exe?sect2=NJURLEGBRAS&s1=&s2=LEI%5BTNOR%5D&s3=%22006650%22&s4=1979&s5=&l=20&u=%2Flegbras%2F&p=1&r=1&f=s&d=NJUR>>. Acesso em: 26 set.. 2003.

BRASIL. *Lei n. 7.347/1985*, de 24 de julho de 1985. Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (*vetado*) e dá outras providências. In: Código de Processo Civil. 5ª ed. São Paulo: RT, 1999.

BRASIL. *Lei n. 8.069/1990*, de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. In: Código Civil. 5ª ed. São Paulo: RT, 1999.

BRASIL. *Lei n. 8.078/1999*, de 11 de setembro de 1990. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. In: Código de Processo Civil. 5ª ed. São Paulo: RT, 1999.

BRASIL. *Lei nº 8.389/1991*, de 30 de dezembro de 1991. Institui o Conselho de Comunicação Social, na forma do art. 224 da Constituição Federal e dá outras providências. Senado, Subsecretaria de Informações, Brasília-DF, Disponível em: <<http://wwwt.senado.gov.br/netacgi/nph-brs.exe?sect2=NJURLEGBRAS&s1=&s2=LEI%5BTNOR%5D&s3=%22008389%22&s4=1991&s5=&l=20&u=%2Flegbras%2F&p=1&r=1&f=s&d=NJUR>>. Acesso em: 26 set. 2003.

BRASIL. *Lei 8.666/1993*, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da administração pública e dá outras providências. Senado, Subsecretaria de Informações, Brasília-DF. Disponível em: <<http://wwwt.senado.gov.br/netacgi/nph-brs.exe?sect2=NJURLEGBRAS&s1=&s2=@docn&s3=%22008666%22&s4=1993&s5=&l=20&u=%2Flegbras%2F&p=1&r=1&f=s&d=NJUR>>. Acesso em: 08 jan. 2004.

BRASIL. *Lei 8.987/1995*, de 13 de fevereiro de 1995. Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no artigo 175 da Constituição Federal, e dá outras providências. Senado, Subsecretaria de Informações, Brasília-DF, Disponível em: <<http://wwwt.senado.gov.br/netacgi/nph-brs.exe?sect2=NJURLEGBRAS&s1=&s2=@docn&s3=%22008987%22&s4=1995&s5=&l=20&u=%2Flegbras%2F&p=1&r=1&f=s&d=NJUR>>. Acesso em: 08 jan. 2004.

BRASIL, *Lei 9.472/1997*, de 16 de julho de 1997. Dispõe sobre a organização dos serviços de telecomunicações, a criação e funcionamento de um órgão regulador E outros aspectos institucionais, nos termos da Emenda Constitucional 8, de 1995. Senado, Subsecretaria de Informações, Brasília-DF. Disponível em: <<http://wwwt.senado.gov.br/netacgi/nph-brs.exe?sect2=NJURLEGBRAS&s1=&s2=@docn&s3=%22009472%22&s4=1997&s5=&l=20&u=%2Flegbras%2F&p=1&r=1&f=s&d=NJUR>>. Acesso em 08 jan. 2004.

BRASIL. *Lei 10.359/2001*, de 27 de dezembro de 2001. Dispõe sobre a obrigatoriedade de os novos aparelhos de televisão conterem dispositivo que possibilite o bloqueio temporário da recepção de programação inadequada. Senado, Subsecretaria de Informações, Brasília-DF. Disponível em: <<http://wwwt.senado.gov.br/netacgi/nph-brs.exe?sect2=NJURLEGBRAS&s1=&s2=@docn&s3=%22010359%22&s4=2001&s5=&l=20&u=%2Flegbras%2F&p=1&r=1&f=s&d=NJUR>>. Acesso em: 08 jan. 2004.

BRASIL. Senado Federal. *Código de Menores. Lei n. 6697/79. Comparações, anotações, histórico*. Ana Valdez A. N. de Alencar e Carlos Alberto de Souza Lopes – Técnicos Legislativos. Brasília: Subsecretaria de Edições Técnicas, 1982.

ANEXOS

Por tratar-se o controle da programação televisiva para crianças e adolescentes de tema escasso de literatura jurídica no Brasil, entendemos por bem anexar em nosso trabalho algumas fontes das quais consultamos para sua elaboração.

Desse modo, dividimos o trabalho em Anexo A e Anexo B.

Em Anexo A, colacionamos artigos e reportagens acerca do “caso Gugu”, acontecimento polêmico do ano de 2003, do qual teve a participação do Poder Público e da sociedade.

Em seguida, em Anexo B, juntamos algumas decisões judiciais acerca do tema, em especial uma Ação Civil Pública e uma apelação de imposição da multa prevista no artigo 254 do ECA.

ANEXO A

Artigos e reportagens acerca do “caso Gugu”, acontecimento polêmico do ano de 2003, do qual teve a participação do Poder Público e da sociedade.

ANEXO B

Em Anexo B, juntamos algumas decisões judiciais acerca do tema, em especial duas Ações Cíveis Públicas e, por fim, uma apelação de imposição da multa prevista no artigo 254 do ECA.

