

**Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados**

Centro de Documentação e Informação

Coordenação de Biblioteca

<http://bd.camara.gov.br>

"Dissemina os documentos digitais de interesse da atividade legislativa e da sociedade."



**CÂMARA DOS DEPUTADOS  
CENTRO DE FORMAÇÃO, TREINAMENTO E APERFEIÇOAMENTO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO**

**Teresinha Passos Silva**

**Legislativo e o Controle da Qualidade dos Programas de Televisão**

**Brasília  
2010**

**Teresinha Passos Silva**

**Legislativo e o Controle da Qualidade dos Programas de Televisão**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Programa de Pós-Graduação do Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados/Cefor como parte da avaliação do Curso de Especialização em Legislativo e Políticas Públicas.

Orientador: Pedro Aquino Noleto Filho

Brasília

**2010**

## Autorização

Autorizo a divulgação do texto completo no sítio da Câmara dos Deputados e a reprodução total ou parcial, exclusivamente, para fins acadêmicos e científicos.

Assinatura: \_\_\_\_\_

Data: \_\_\_/\_\_\_/\_\_\_

Silva, Teresinha Passos.

Legislativo e o controle da qualidade dos programas de televisão [manuscrito]  
/ Teresinha Passos Silva. – 2010.

71 f.

Orientador: Pedro Aquino Noletto Filho.

Impresso por computador.

Monografia (especialização) -- Curso em Legislativo e Políticas Públicas,  
Câmara dos Deputados, Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento  
(Cefor), 2011.

1. Brasil. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. Comissão de Direitos Humanos e Minorias. 2. Programa de televisão, controle de qualidade, Brasil. 3. Controle social, Brasil. 4. Direitos humanos, Brasil. I. Título.

CDU 654.197:316(81)

# **Legislativo e o Controle da Qualidade dos Programas de Televisão**

Monografia – Curso de Especialização em Legislativo e Políticas Públicas

1º Semestre de 2011

Teresinha Passos Silva

Banca Examinadora:

---

Pedro Aquino Noletto Filho

---

Rejane Maria de Freitas Xavier

Brasília, 27 de janeiro de 2011

Dedico este trabalho a Moacir, companheiro de todas as horas, pelo seu apoio constante

## **Agradecimentos**

Ao Pedro Noleto pela sua paciência em me conduzir na produção deste trabalho

Aos colegas da Coordenação de Arquivo da Câmara dos Deputados, que compartilharam comigo a expectativa de sucesso nesta etapa final do curso

*As liberdades não se concedem, conquistam-se*

*Piotr Kropotkine*



## Resumo

O objetivo deste projeto de pesquisa é estudar a atuação da Comissão de Direitos Humanos e Minorias da Câmara dos Deputados no sentido de dar respostas à sociedade em relação às denúncias de violações aos direitos humanos e aos princípios éticos, que ocorrem em alguns programas transmitidos pela televisão. O foco do trabalho será direcionado à associação desta Comissão com organizações da sociedade civil em defesa da participação popular no controle da qualidade dos programas dos canais abertos de televisão. O lançamento da campanha “*Quem financia a baixaria é contra a cidadania*”, que será o objeto de estudo desta pesquisa, foi o instrumento de fiscalização e controle formulado pela Comissão e seus parceiros oriundos dessas entidades, visando estabelecer um canal de denúncias e de ressonância social sobre as violações aos direitos humanos e aos princípios éticos que são recorrentes no cenário da televisão brasileira. Soma-se a esta questão a ausência de qualquer controle, público ou social, sobre os programas de televisão, embora seu funcionamento seja autorizado por meio de concessão pública aprovada pelo Congresso Nacional e a fiscalização deste serviço público esteja prevista no artigo 221 da Constituição Federal de 1988 e ainda não regulamentada por lei federal.

**Palavras-Chave:** Controle social – direitos humanos – Poder Legislativo - participação popular cidadania – ética – comunicação – informação – meios de comunicação.

## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

CDHM – Comissão de Direitos Humanos e Minorias da Câmara dos Deputados

FENDH – Fórum de Entidades Nacionais de Direitos Humanos

ONGs – Organizações não-governamentais

UNESCO – Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura

INTERVOZES – Coletivo Brasil de Comunicação Social

RICD – Regimento Interno da Câmara dos Deputados

CC – Coordenação da Campanha

CAP – Conselho de Acompanhamento da Programação do Rádio e da Televisão

ONU – Organização das Nações Unidas

FNDC – Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação

Projeto GGP – Projeto de Governança Global

Article 19 – Organização de Direitos Humanos para a Liberdade de Expressão

PIDC – Programa Internacional para o Desenvolvimento da Comunicação

SPR – Serviços Públicos de Radiodifusão

NOMIC – Nova Ordem Mundial da Informação e da Comunicação

CMSI – Cúpula Mundial sobre a Sociedade da Informação

CCTCI – Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática da Câmara dos Deputados

MiniCom – Ministério das Comunicações

AFSCA – Defensoria Pública dos Serviços de Comunicação Audiovisual da Argentina

FCC – Federal Communications Commission dos Estados Unidos

ERC – Entidade Reguladora para a Comunicação Social de Portugal

CEMA – Conselho Estatal dos Meios Audiovisuais da Espanha

CSA – Conselho Superior de Audiovisual da França

Ofcom – Office of Communications do Reino Unido

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	11
Capítulo 1º - Histórico e características da Campanha “ <i>Quem Financia a Baixaria é Contra a Cidadania</i> ” .....	15
Capítulo 2º - Cenário político da mídia e a legislação vigente no Brasil .....	27
2.1 A afirmação do direito à comunicação e da liberdade de expressão como direito fundamental .....	27
2.1.1 Marcos jurídicos internacionais .....	27
2.1.2 Marco jurídico nacional .....	32
2.2 A política da radiodifusão no Brasil .....	34
2.2.1 Modelo da radiodifusão implantada no Brasil .....	34
2.2.2 O movimento das organizações civis pela democratização da televisão .....	37
2.3 Indicadores mundiais de desenvolvimento da mídia e do direito à comunicação .....	41
2.3.1 Indicadores de desenvolvimento da mídia elaborados pela UNESCO .....	41
2.3.2 Indicadores do direito à comunicação elaborados pelo Intervenientes.....	46
Capítulo 3º - Contextualização e desempenho da Campanha .....	52
CONCLUSÃO.....	59

## INTRODUÇÃO

Em uma sociedade democrática as relações políticas, sociais, econômicas e culturais são condicionadas pela existência efetiva de canais de expressão e de comunicação que representem todos os grupos sociais e a pluralidade de sua formação e de seus objetivos. Neste contexto, o rádio e a televisão<sup>1</sup> ocupam um espaço privilegiado de disputa pelo poder pela sua presença quase absoluta nos lares brasileiros, visto que nesta esfera se difunde o conhecimento dos fatos do cotidiano e a construção da realidade para grande parte da população.

Os movimentos sociais que atuam em defesa do direito à comunicação têm difundido uma concepção mais renovada à questão da liberdade de informação e de expressão, uma vez que não se trata apenas do acesso da pessoa à informação e nem somente do direito de expressar-se por quaisquer meios, pois não garantem o poder de controle da mídia. Diz respeito a “assegurar o direito de acesso do cidadão e de suas organizações coletivas aos meios de comunicação social na condição de emissores – produtores e difusores de conteúdos. Trata-se de democratizar o poder de comunicar” (PERUZZO, 2005, p. 279).

Por esta razão, na VII Conferência Nacional de Direitos Humanos, promovida pela Comissão de Direitos Humanos e Minorias da Câmara dos Deputados (CDHM) em conjunto com o Fórum de Entidades Nacionais de Direitos Humanos (FENDH), ocorrida em maio de 2002, foram abordadas as causas e soluções da violência em nosso país, sob várias dimensões, e um dos temas para discussão era “A Violência e sua Superação no Âmbito da Mídia” que, neste espectro midiático, a televisão assume uma posição de destaque pelo elevado grau de inserção e de persuasão que possui na esfera pública.

Na ocasião, houve a reivindicação de implantação de mecanismos de defesa contra programas de televisão que atentam contra a dignidade e violam os direitos humanos, assim como o direito de expressão aos grupos comunitários e a democratização do acesso aos meios de comunicação. Para esse efeito, sugeriu-se elaborar e divulgar listas de programas que

---

<sup>1</sup> Percentual de domicílios com acesso ao rádio, 88,1% e à televisão, 96,0%. (Cf. fonte: PNAD/2009, disponível em: [http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/trabalhoerendimento/pnad2009/pnad\\_sintese\\_2009.pdf](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/trabalhoerendimento/pnad2009/pnad_sintese_2009.pdf) . Acesso em: 31 out. 2010)

contrariassem os direitos humanos direcionando a pressão aos anunciantes que dão o suporte financeiro a tais programas.

A partir desta sugestão, estruturou-se a Campanha “*Quem Financia a Baixaria é Contra a Cidadania*”, sobre a qual nos deteremos no primeiro capítulo deste trabalho, com o objetivo de promover o respeito aos direitos humanos, a defesa da cidadania e da “dignidade do cidadão nos programas de televisão” (COMISSÃO, 2003). A Campanha, instituída em novembro de 2002, foi desenvolvida pela CDHM como um instrumento de defesa dos princípios éticos na televisão brasileira e conta com a colaboração de 57 organizações parceiras, entre as quais participam órgãos governamentais, organizações não governamentais (ONGs) e fundações, organizações internacionais e empresas.

As ações de avaliação dos programas de televisão envolvem a participação de membros selecionados pelas organizações parceiras que têm a função de emitir pareceres sobre os programas mais criticados e denunciados pelos telespectadores, com foco sobre a violação aos direitos humanos e a carta de princípios da campanha. A cada quatro meses é divulgado o *ranking* (que atualmente está na 17ª edição) dos programas com o maior número de denúncias, fundamentadas à luz da doutrina dos direitos humanos.

Para melhor dimensionar o alcance da campanha, do ano de 2002 a 2010 foram recebidas 36.215 manifestações desfavoráveis aos programas que violavam os direitos humanos e a carta de princípios da campanha. A partir de 2006, a totalização de denúncias fundamentadas foi de 749; no ano de 2007, foi de 1.875; no ano de 2008, foi de 1.500; no ano de 2009, foi de 243 e no ano de 2010, foi de 391.

A implantação de um sistema de controle sobre a programação da televisão brasileira constitui-se em um tema que sempre despertou muita polêmica e discussão, especialmente quando diversas organizações da sociedade civil reiteram esta demanda em fóruns e conferências e elaboram propostas a serem avaliadas e referendadas pelo Poder Legislativo. Por sua vez, os representantes das empresas de televisão refutam qualquer perspectiva de controle da programação sob a alegação que tal ingerência infringe um preceito constitucional estabelecido no inciso IX, art. 5º, no título dos Direitos e Garantias Fundamentais, que declara: “*é livre a*

*expressão da atividade intelectual, artística, científica e de comunicação, independentemente de censura ou licença” (CF,1988).*

A postura refratária a interferências e regulações assumida pelos empresários da mídia baseia-se, de forma tendenciosa, na defesa de um princípio fundamental dos direitos do cidadão que é a liberdade de expressão, um princípio que visava o direito do indivíduo e que, a partir do final do século XIX, foi apropriado pelos jornais. Ao estabelecerem a liberdade de expressão, todos os textos doutrinários reportam-se ao *povo, cidadão, indivíduo*, mas são as empresas, grupos ou conglomerados de mídia que a reivindicam. (REBOUÇAS, 2006, p. 42)

O direito do homem à comunicação equivale aos direitos individuais, políticos e sociais já consolidados nas cartas universais e reconhecidos expressamente pelos estados nacionais. Tais direitos foram progressivamente afirmados pelos teóricos europeus a partir do final da idade média e sua emancipação alcança definitivamente contornos jurídicos com a Declaração de Independência dos Estados Unidos que, pelo inquestionável ineditismo no estabelecimento e proteção dos direitos individuais inerentes ao ser humano, torna-se o marco histórico na defesa e preservação da soberania de um povo.

Com a consagração desses direitos nos principais tratados, acordos ou declarações de organismos internacionais, cujas decisões são reconhecidas e referendadas pela grande maioria dos países democráticos, abordaremos na primeira seção do capítulo II deste trabalho os avanços contidos nos dispositivos dos marcos jurídicos nacionais e internacionais que se referem ao direito do cidadão em participar como sujeito ativo e difusor no processo de comunicação e não somente receptor passivo e submisso da informação.

A partir do final do século XIX, com o aumento populacional e o desenvolvimento de uma sociedade cada vez mais complexa e heterogênea, testemunhamos a expansão dos meios de informação não mais em escala local ou nacional, agora esta assume dimensão intercontinental assim como a extensão do poder de seus agentes privados sobre a sociedade, do controle dos meios de informação e do lucro internacionalizado. A comunicação passou a ser massificada e as diferenças culturais foram suplantadas em face da transmissão uniformizada das informações.

Neste aspecto, na segunda e terceira seção do capítulo II deste trabalho, discorreremos sobre o modelo do sistema de radiodifusão implantado no país caracterizado por ser privado,

comercial e instrumento de poder político, e sobre a atuação dos grupos organizados da sociedade civil e entidades de defesa dos direitos humanos na área da comunicação. Estas organizações têm empreendido esforços e desenvolvido estudos referenciais, a exemplo da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) e Intervezes – Coletivo Brasil de Comunicação Social, no sentido de delimitar espaços públicos ou canais de comunicação como forma de democratizar os meios de comunicação, nos quais o cidadão possa ter acesso às tecnologias que lhe assegurem a livre expressão e a difusão de ideias preservando, desse modo, a sua identidade e cultura.

As ações relacionadas à política de comunicações estão vinculadas aos interesses privados das empresas de comunicação, agências de publicidade e os anunciantes e a discussão sobre o estabelecimento de políticas públicas para o setor, bem como a regulação/regulamentação da mídia, envolve os interesses e a capacidade de pressão do Estado, do empresariado da mídia e da sociedade civil organizada.

A sociedade civil tem uma participação reduzida nas instâncias de poder que definem as políticas de comunicação e é limitada às audiências públicas. Destaca-se, portanto, a inovadora associação de uma comissão legislativa da Câmara dos Deputados com estas organizações cumprindo o papel do Poder Legislativo de fiscalizar a programação dos veículos de comunicação, posto que lhe cabe resguardar os direitos e interesses da população e definir as políticas para o setor. Neste contexto, a atuação da CDHM será o foco do levantamento de informações que será realizado por meio de entrevistas feitas com o secretário da comissão e um professor da faculdade de comunicação da Universidade de Brasília, que integrarão o último capítulo deste trabalho.

Compreender como se processa a atuação fiscalizadora do Poder Legislativo e quais mecanismos de controle da mídia são utilizados em relação ao conteúdo difundido nas programações da televisão brasileira, é a força motriz deste trabalho e encontra-se balizada no artigo 221 da Constituição Federal. Estudiosos e especialistas da área de comunicação têm defendido publicamente o direito à comunicação como direito fundamental e que a prática cotidiana do poder de comunicar potencializa a capacidade do cidadão em exercer plenamente a sua cidadania.



## **1 HISTÓRICO E CARACTERÍSTICAS DA CAMPANHA “QUEM FINANCIA A BAIXARIA É CONTRA A CIDADANIA”**

A mídia ocupa um espaço privilegiado de disputa pelo poder e, neste contexto, é que se processam as relações políticas, sociais, econômicas e culturais que condicionarão a existência efetiva de canais de expressão e de comunicação para todas as camadas sociais. Por esta razão, na VII Conferência Nacional de Direitos Humanos, foram abordadas as causas e soluções da violência em nosso país, sob várias dimensões, e um dos temas para discussão era “A Violência e sua Superação no Âmbito da Mídia” que, neste espectro midiático, a televisão assume uma posição de destaque pelo elevado grau de inserção e de persuasão que possui na esfera pública.

O eixo temático da VII Conferência Nacional de Direitos Humanos foi “Prevenção e Combate à Violência” e os temas discutidos no âmbito dos grupos de trabalho (GTs) abrangiam a forma como a violência se manifestava e era combatida na sociedade, e foram assim distribuídos: violência e superação, no âmbito da Economia; na Educação; na Justiça e Segurança Pública; na Cultura; na Mídia e na Política. A VII Conferência, ocorrida de 15 a 17 de maio de 2002, foi promovida pela Comissão de Direitos Humanos e Minorias da Câmara dos Deputados (CDHM) em conjunto com o Fórum de Entidades Nacionais de Direitos Humanos (FENDH), da qual participaram cerca de 1.500 pessoas formadas, na grande maioria, por lideranças e militantes em direitos humanos (CONFERÊNCIA, 2003, p. 246)<sup>2</sup>.

Reivindicou-se, na ocasião, a democratização do acesso aos meios de comunicação e o direito de expressão aos grupos comunitários, além da instituição de mecanismos de defesa contra programas de televisão que atentam contra a dignidade e os direitos humanos. Dentre as ações sugeridas, incluiu-se a elaboração e divulgação de listas de programas que contrariam os direitos humanos, a fim de pressionar os anunciantes que sustentam financeiramente tais programas. A partir desta sugestão, estruturou-se a Campanha sobre a qual nos deteremos com maiores detalhes neste capítulo.

---

<sup>2</sup> Informação coletada no discurso proferido pela Sra. Magali Silva Santos, representante do Fórum de Entidades Nacionais de Direitos Humanos, na solenidade de abertura da VII Conferência Nacional de Direitos Humanos, realizada em Brasília/DF, no auditório Nereu Ramos da Câmara dos Deputados, em 15 de maio de 2002.

## 1.1 Origem da Campanha

A idealização da Campanha “*Quem Financia a Baixaria é Contra a Cidadania*” resultou das propostas elaboradas pelos participantes do grupo de trabalho nº 05 que, conforme o relatório da Conferência, os debates foram encaminhados considerando a mídia “como expressão e coluna de sustentação de um modelo econômico que favorece a formação de oligopólios que adota métodos autoritários para a construção e divulgação das notícias, marcados pelo “pensamento único”, preconceito, racismo, desrespeito ao outro, e as suas conseqüências políticas, econômicas, sociais e culturais”. (CONFERÊNCIA, 2003, p. 100)

Portanto, dentre as propostas apresentadas pelo grupo de trabalho para reverter a situação de subordinação às regras estabelecidas pelos grupos econômicos que comandam as redes de televisão recomendou-se que “as instituições da sociedade civil [...] podem e devem, também, elaborar listas de programas que atentem contra a dignidade e os direitos humanos, no sentido de pressionar as empresas que veiculam anúncios publicitários que sustentem tais programas” de rádio e televisão. (CONFERÊNCIA, 2003, p. 102-104)

Nas discussões desenvolvidas pelo GT foi ressaltado o controle do mercado da comunicação no Brasil por um reduzido grupo de empresários que, aliado à extrema desigualdade social e a falta de conscientização da população sobre o problema, potencializa os efeitos danosos da unidirecionalidade da informação devido à ausência de diversidade e pluralismo nos meios de comunicação e, por fim, afirmando que somente a sociedade civil organizada poderá garantir a democracia informativa no país. (CONFERÊNCIA, 2003, p. 101)

Ademais, a disseminação de notícias impregnadas de preconceitos e racismo, especialmente quando se referem ao pobre, negro e favelado estão sempre associados aos índices de criminalidade e violência dos centros urbanos, além da utilização de cenas de sexo, violência e erotismo na televisão como recurso para aumentar a audiência e os lucros da indústria do entretenimento. (CONFERÊNCIA, 2003, p. 101)

Defendeu-se, naquela ocasião, que a sociedade civil exerça o seu poder de controle sobre a mídia, também, por meio da atuação do Conselho de Comunicação Social, criado pela

Constituição de 1988 e regulamentado em dezembro de 1991, que seria formado por entidades representativas da sociedade. A função do Conselho seria zelar pelo cumprimento, por parte das emissoras, do que está previsto na lei que regulamenta as concessões do direito de explorar as ondas de rádio e TV, ou seja, a programação deve contribuir para a promoção da cultura e da sua diversidade regional. (CONFERÊNCIA, 2003, p. 102-104)

Para assegurar transparência nos critérios de concessões dos canais de rádio e televisão seria proposta ao Congresso Nacional a aprovação de leis contra a “propriedade cruzada” e o monopólio da comunicação, evitando a aquisição simultânea de vários veículos de comunicação por um mesmo grupo ou pessoa, além de democratizar o acesso das organizações da sociedade civil às estações de rádio e TV, favorecendo ao direito de expressão dos grupos comunitários. (CONFERÊNCIA, 2003, p. 102-104)

Foram estas, parcialmente, as proposições que resultaram dos debates ocorridos neste grupo de trabalho e que nos mostram as distorções de poder provocadas pelo desequilíbrio histórico entre os sistemas privado, público e estatal de radiodifusão no país, fatores que impedem a democratização da mídia e a efetivação plena da cidadania política. Neste aspecto, a Campanha surge como uma resposta às críticas de vários setores da sociedade aos programas considerados ofensivos aos princípios básicos da dignidade humana.

## 1.2 Finalidade

A Campanha foi lançada em 13 de novembro de 2002, por iniciativa da CDHM em parceria com entidades da sociedade civil, como um canal de participação da população em defesa de uma programação na televisão que atenda aos princípios constitucionais e promova o respeito aos direitos humanos e a dignidade do cidadão. (COMISSÃO, 2003, p. 6)

As ações afirmativas da Campanha estão respaldadas nos princípios constitucionais e infraconstitucionais de direitos humanos e na legislação vigente, considerando que nas sociedades democráticas a liberdade de expressão é um direito do cidadão e não das empresas privadas de comunicação. As normas que regulam sua atuação serão tratadas no próximo ponto.

### 1.3 Fundamentação

A atuação da Campanha consiste no acompanhamento permanente da programação da televisão, a partir de denúncias relacionadas aos programas que desrespeitam os tratados, pactos ou convenções internacionais assinados pelo Brasil, princípios constitucionais e legislação em vigor que protegem os direitos humanos<sup>3</sup>.

A legislação vigente estabelece que a produção e a programação das emissoras de televisão devem atender às finalidades educativas e culturais e promover a cultura nacional e regional, respeitando os valores éticos e sociais da pessoa e da família. Por esta razão o inciso II, §3º, do Art. 220 da Constituição Federal prescreve lei federal para sua regulamentação, ao determinar que a lei estabeleça meios para que a pessoa e a família se defendam da programação de televisão<sup>4</sup>.

O serviço de televisão por radiodifusão é regido pelo sistema de concessões públicas que é uma autorização que o governo concede às emissoras de rádio e televisão para que utilizem as freqüências do espaço eletromagnético, consideradas um bem público, por um período determinado — que no Brasil equivale há 15 anos. A propagação do sinal de seus transmissores é recebida universal e gratuitamente pelo público em geral e é por esta razão que é considerado um serviço público e, como tal, deve ser regulamentado e fiscalizado. (SCORSIM, 2009)

O Decreto nº 88.067, de 26 de janeiro de 1983, que altera dispositivos do Regulamento dos Serviços de Radiodifusão, aprovado pelo Decreto nº 52.795, de 31 de outubro de 1963, estabelece no Art. 28, que “As concessionárias e permissionárias de serviços de radiodifusão, [...] estão sujeitas” à obrigação de subordinar a sua programação “às finalidade educativas e culturais inerentes à radiodifusão” e devem submeter-se “aos preceitos estabelecidos nas convenções internacionais, [...] bem como a todas as disposições contidas em leis, decretos, regulamentos, portarias, instruções ou normas [...] aplicáveis ao serviço”. Alerta, ainda, que os concessionários não devem “transmitir programas que atentem contra o sentimento público, expondo pessoas a

---

<sup>3</sup> Ver capítulo 02 que cita os principais documentos e dispositivos sobre a matéria.

<sup>4</sup> Discurso proferido pelo ex-Deputado Orlando Fantazzini (PT/SP) por ocasião de 01 (um) ano do lançamento da campanha “*Quem financia a Baixaria é Contra a Cidadania*”, no pequeno expediente da Sessão Ordinária, no Plenário da Câmara dos Deputados, em 10 de dezembro de 2003.

situações que, de alguma forma, redundem em constrangimento, ainda que seu objetivo seja jornalístico”. (BRASIL, 1983)

O engajamento da CDHM em parceria com entidades da sociedade civil, na criação, desenvolvimento e manutenção da Campanha “*Quem financia a Baixaria é Contra a Cidadania*”, respalda-se no cumprimento das prerrogativas regimentais estabelecidas no Art. 32, inciso VIII, do Capítulo IV do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD), “referente às matérias ou atividades de competência das Comissões”.

Dentre suas funções está a de receber, avaliar e investigar “denúncias relativas à ameaça ou violação de direitos humanos”, assim como fiscalizar e acompanhar os programas governamentais quando estes envolverem a proteção aos direitos humanos. Inclui, ainda, colaborar com “entidades não-governamentais, nacionais e internacionais, que atuem na defesa dos direitos humanos”, além de realizar “pesquisas e estudos relativos à situação dos direitos humanos no Brasil e no mundo, inclusive para efeito de divulgação pública”. (RICD, 2006, p. 51)

São estas as diretrizes legais e constitucionais que balizam a atuação da CDHM, em conjunto com as organizações parceiras da sociedade civil, na efetivação da Campanha.

#### 1.4 Estrutura

A Campanha “*Quem financia a Baixaria é Contra a Cidadania*” foi configurada de modo a racionalizar a participação efetiva de todas as entidades engajadas na defesa dos direitos dos cidadãos nas programações televisivas. A coordenação política da Campanha, no planejamento das estratégias e na avaliação das ações, é realizada pelo **Fórum de organizações parceiras** que, em reuniões bimestrais abertas a todas as 57 entidades parceiras, elege a Secretaria Executiva e o Conselho de Acompanhamento da Programação do Rádio e da Televisão. (ÉTICA, 2010)

A **Secretaria Executiva** da Campanha é composta pela Comissão de Direitos Humanos e Minorias da Câmara dos Deputados e mais cinco entidades parceiras que, atualmente, são: Conselho Federal de Psicologia (CFP), o Fórum Paulista pela Ética na TV, Federação Nacional dos Jornalistas (Fenaj), Associação Brasileira de Empresários pela Cidadania (Cives) e Sociedade Brasileira de Estudos Interdisciplinares da Comunicação (Intercom). Cabe à secretaria coordenar

as tarefas administrativas, inclusive o sítio da Campanha na internet, além de negociar as modificações pertinentes com os responsáveis pelos programas televisivos que contenham comprovadas violações aos direitos humanos, bem como decidir pela divulgação dos programas denunciados. (ÉTICA, 2010)

**O Conselho de Acompanhamento da Programação do Rádio e da Televisão (CAP)** tem a função de elaborar pareceres técnicos, após a análise dos programas indicados pela Secretaria Executiva, avaliando sua adequação aos direitos humanos e à carta de princípios da campanha. O CAP é integrado por 30 (trinta) membros, dentre os profissionais com conhecimentos técnico-jurídicos, escolhidos pela coordenação da Campanha. (ÉTICA, 2010)

Os **Núcleos Regionais** são organizações de direitos humanos, coordenadas pela Campanha nacional, que atuam nos Estados e colaboram com o encaminhamento de informações e gravações de programas. A Campanha, atualmente, conta com núcleos organizados em 17 (dezesete) unidades da federação, que são: Amazonas, Bahia, Goiás, Maranhão, Minas Gerais, Pará, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Paraná, Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul, Santa Catarina, São Paulo, Tocantis e Distrito Federal. (ÉTICA, 2010)

As denúncias de abusos nos programas televisivos serão encaminhadas pelos cidadãos e por entidades civis, além de serem conduzidas pelos membros do CAP e os observadores estaduais. Contudo, antes de decidir pela inclusão dos programas, seus produtores e patrocinadores na relação dos violadores dos direitos protegidos pela Campanha, os responsáveis pelos programas serão chamados a empreender as modificações necessárias.

## 1.5 Metodologia

As ações de avaliação e investigação dos programas televisivos desencadeadas pela Campanha não devem estar comprometidas pela radicalização e pelo cerceamento deliberado. Por esta razão que, após o CAP identificar e comprovar a violação sistemática dos direitos humanos baseando-se nos instrumentos jurídicos nacionais e nos tratados e convenções internacionais dos quais o Brasil é signatário, além da carta de princípios da Campanha, a Secretaria Executiva buscará uma negociação com os responsáveis formulando um apelo para

que esta situação de transgressão seja sanada. Persistindo a irregularidade, serão relacionados e divulgados os nomes dos programas, seus apresentadores, produtores, empresas e patrocinadores, seguidos das violações cometidas e da legislação correspondente. (COMISSÃO, 2003, p. 7)

Com esta estratégia, os coordenadores da Campanha esperam atingir negativamente a relação de consumo entre os telespectadores e as empresas patrocinadoras que anunciam seus produtos, vinculando sua imagem aos programas denunciados. Para o mercado, a imagem das empresas e sua responsabilidade social têm um valor crescente e para preservá-los, ou mesmo ampliá-los, elas avaliam o custo financeiro de associarem suas reputações a programas que atentam contra os princípios fundamentais dos direitos humanos. Esta é a razão do nome da Campanha ser “*Quem Financia a Baixaria é Contra a Cidadania*”. (FANTAZZINI, 2003)<sup>5</sup>

Além dos instrumentos jurídicos nacionais e internacionais que fundamentam os atos da Campanha, foi estabelecido, também, uma Carta de Princípios que serve de critério balizador para que os membros que integram o CAP, assim como todas as entidades colaboradoras, façam uma prévia avaliação dos programas denunciados.

## 1.6 Carta de Princípios

Na formulação da Campanha foram estabelecidos alguns princípios que fornecem aos seus promotores as referências para uma análise prévia dos programas de televisão que foram alvos de denúncias pela população, por violação aos direitos humanos. Descreveremos, a seguir, a Carta de Princípios da Campanha:

01. Não será considerada legítima a divulgação de imagens que exponham pessoas ao ridículo ou que lhes ocasione algum tipo de constrangimento moral, exceto se o resultado dessa divulgação, comprovadamente, contribuir para a identificação de autoria ou prevenção de conduta tipificada pelo Código Penal;
02. Imagens de pessoas internas em instituições de privação de liberdade ou de tratamento de saúde só devem ser divulgadas com o expresse consentimento dos envolvidos. O mesmo procedimento deve ser observado com relação a pessoas detidas pela polícia;
03. A programação televisiva não deve incitar ao ódio e deve afirmar um compromisso com uma cultura de paz. Os profissionais de comunicação não

---

<sup>5</sup> Discurso proferido pelo ex-Deputado Orlando Fantazzini (PT/SP), loc. cit.

- devem estimular o público a praticar ou aceitar atos de vingança, práticas de espancamento, tortura, linchamento ou atos violentos de qualquer natureza;
04. A programação televisiva não deve incitar ao racismo e deve afirmar um compromisso com uma cultura que respeite, preserve e valorize as diferenças étnicas;
  05. A programação televisiva não deve incitar à homofobia e deve afirmar um compromisso com uma cultura que reconheça o direito à livre expressão das orientações sexuais;
  06. A programação televisiva não deve incitar ao 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;
  07. 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, pelas autoridades constituídas e pelo conjunto da sociedade;
  08. A programação televisiva não deve incitar à 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. (ÉTICA, 2010)

Com o conhecimento das referências sobre as quais a Campanha está balizada e que asseguram a legitimidade de sua atuação, trataremos na próxima seção sobre todas as formas de registro de denúncias e o processo de condução das soluções pertinentes.

### 1.7 Funcionamento

As denúncias encaminhadas à CDHM são formuladas pela população por meio do sítio na internet ([www.eticanatv.org.br](http://www.eticanatv.org.br) / [eticanatv@camara.gov.br](mailto:eticanatv@camara.gov.br)), por telefone (0800 619 619) e por carta-cidadã (postagem gratuita), fornecendo as informações sobre o programa, tais como: a emissora, a data e horário da transmissão e o relato da situação que deu margem à denúncia. A identificação do denunciante é recomendada, mas não é obrigatória. (COMISSÃO, 2003)

Feita a denúncia, a Secretaria Executiva da Campanha fará a avaliação adequada e se for considerada pertinente será encaminhada ao CAP, que deverá analisá-la e elaborar um parecer sobre a violação cometida pelo programa, à luz dos instrumentos jurídicos e das convenções internacionais. Concluída esta etapa, a Secretaria Executiva da Campanha tentará persuadir os responsáveis, assim como os patrocinadores do programa, a interromper os abusos que motivaram as denúncias. (COMISSÃO, 2003)



Se não houver acordo, os programas, emissora, produtores e anunciantes serão relacionados e divulgados como ofensivos aos direitos humanos e as denúncias serão encaminhadas à Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão, órgão do Ministério Público Federal, que se compromete a recebê-las e atuar no “sentido de tornar efetivos os princípios constitucionais relativos à programação das emissoras de rádio e televisão”.<sup>6</sup> O Ministério da Justiça, órgão responsável pela classificação indicativa, também é acionado para verificar se há ou não classificação para os programas denunciados e, assim, tomar as devidas providências. (ÉTICA, 2010)

A cada quatro meses, a população pode acompanhar pela imprensa e por meio do sítio da Campanha na internet, a divulgação dos programas mais denunciados neste período por meio do *ranking da baixaria* que, além de servir como um termômetro para avaliar se as emissoras estão realizando as mudanças necessárias na sua programação, é encaminhado à Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão “com a sistematização das denúncias recebidas pela Campanha”.<sup>7</sup> (ÉTICA, 2010)

A formulação da Campanha caracteriza-se pela difusão dos direitos legais e constitucionais, que garantem mais qualidade em um serviço público concedido e explorado pelas emissoras de televisão, e pela relevante contribuição das entidades civis que colaboram de forma organizada e articulada para que os objetivos da Campanha sejam alcançados.

## 1.8 Composição

As organizações da sociedade civil exercem um papel fundamental na efetivação das ações da Campanha, pois são elas que estendem o seu alcance aos outros territórios da Federação e dão o suporte para o encaminhamento das denúncias para avaliação da Secretaria executiva. No início da Campanha participaram as seguintes entidades: Associação Brasileira de Gays, Lésbicas e Travestis (ABGLT); Associação Brasileira das Emissoras de Televisão Públicas, Educativas e

---

<sup>6</sup> Protocolo de Cooperação celebrado entre a Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão e a Comissão de Direitos Humanos e Minorias da Câmara dos Deputados, em 26 de maio de 2009, objetivando a disponibilização e encaminhamento das informações produzidas pela Campanha “*Quem Financia a Baixaria é Contra a Cidadania*” ao Ministério Público Federal.

<sup>7</sup> Id. 2009. p. 02.

Culturais (ABEPEC); Associação Ministério Comunidade Evangélica (AME); Canal Gênese; Centro de Defesa da Criança e do Adolescente do Belém/SP; Centro de Justiça Global; Centro Santo Dias de Direitos Humanos; Centro Feminista de Estudos e Assessoria (CFEMEA); Associação Brasileira de Empresários Pela Cidadania (CIVES); Comissão Municipal de Direitos Humanos de São Paulo; Comissão de Direitos Humanos Padre Burnie; Comunidade Bahá'í do Brasil; Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB); Conselho Federal de Psicologia – Comissão de Direitos Humanos; Estruturação-Grupo Homossexual de Brasília; Executiva Nacional dos Estudantes de Comunicação Social (ENECOS); Federação Nacional dos Jornalistas (FENAJ); Fórum Evangélico Nacional de Ação Social e Política (FENASP); Fórum Nacional de Educação em Direitos Humanos; Fórum Paulista pela Ética na TV; Fundação Sara Nossa Terra; Grupo Dignidade; Grupo Gay da Bahia; Grupo Livre-mente; Instituto Akatu pelo Consumo Consciente; Instituto Atitude – Direito e Cidadania para os Homossexuais; Instituto Ethos de Responsabilidade Social; Instituto Paranaense 28 de Junho – Conscientização e Direitos Humanos; Instituto Patrícia Galvão de Defesa dos Direitos da Mulher; Midiativa – Centro Brasileiro de Mídia para Crianças e Adolescentes; Movimento Nacional de Direitos Humanos (MNDH); Ong Olho na TV; Ong TVBEM; Ong Tver; Ordem dos Advogados do Brasil – Comissão Nacional de Direitos Humanos; Organização das Nações Unidas para Educação, Ciência e Cultura – UNESCO; Plataforma Brasileira de Direitos Humanos Econômicos, Sociais e Culturais; Rede Brasil de Comunicação Cidadã – RBC; Rede DhNet de Direitos Humanos e Cultura; Rede Social de Justiça e Direitos Humanos; Revista Família Cristã (Irmãs Paulinas); Shalom Salam Paz; Sindicato dos Jornalistas do Distrito Federal; Sociedade Brasileira de Estudos Interdisciplinares da Comunicação (Intercom); Sociedade Brasileira de Pesquisa de Mercado; TV Comunitária de Brasília; Universidade Católica de Brasília – UCB; Vicariato Comunicação Social. (COMISSÃO, 2003, p. 4)

O CAP é integrado por profissionais escolhidos pela Coordenação da Campanha (CC) entre aqueles que detenham conhecimentos técnico-jurídicos e credibilidade para elaborar os pareceres. No início da Campanha as entidades civis que indicaram membros para comporem este Conselho foram as seguintes: Associação Brasileira de Empresários pela Cidadania (Cives); Sociedade Brasileira de Pesquisa de Mercado; Ong Tver; Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB); Universidade Católica de Brasília – UCB; Rede DhNet de Direitos Humanos e Cultura; Comunidade Bahá'í do Brasil; Movimento Nacional de Direitos Humanos (MNDH);

Centro de Justiça Global; Associação Brasileira de Radiodifusão e Telecomunicações (ABRATEL); Comissão Nacional de Direitos Humanos da OAB; Mediática – Centro Brasileiro de Mídia para Crianças e Adolescentes; Comissão Municipal de Direitos Humanos de São Paulo; Rede Brasil de Comunicação Cidadã – RBC; Instituto Paranaense 28 de Junho – Conscientização e Direitos Humanos; Estruturação-Grupo Homossexual de Brasília; Grupo Livre-mente; Grupo Gay da Bahia; Instituto Atitude – Direito e Cidadania para os Homossexuais; Grupo Dignidade; Sindicato dos Jornalistas do Distrito Federal; Federação Nacional dos Jornalistas (FENAJ); Associação Brasileira das Emissoras de Televisão Públicas, Educativas e Culturais (ABEPEC) e o Conselho Federal de Psicologia – Comissão de Direitos Humanos. (COMISSÃO, 2003, p. 15-17)

A participação das organizações civis nas atividades da Campanha dá legitimidade às suas ações e consolida a sua atuação como instrumento de pressão social na promoção das mudanças no modelo de televisão privada e comercial que foi implantado no país.

### 1.9 Resultados alcançados

As medidas implementadas pela Campanha visam prioritariamente informar ao cidadão sobre os seus direitos em exigir uma programação de televisão com qualidade mais elevada, contudo a Campanha não possui nenhum instrumento que possa coibir os abusos que são recorrentes na programação televisiva brasileira. Neste sentido, a parceria com o Ministério Público tem assegurado o ingresso de várias ações, representações, abertura de inquéritos civis, termos de ajustamento com as emissoras, sinalizando para a sociedade que pressão e organização social dão os resultados esperados. (SEMINÁRIO, 2007, p. 523)

As manifestações recebidas pela Campanha, de novembro de 2002 a abril de 2010, totalizam 36.215 denúncias e reclamações de cidadãos que se sentiram ofendidos por cenas que consideraram inadequadas ou de conteúdo agressivo nos programas transmitidos pelas emissoras de televisão. As denúncias que foram efetivamente encaminhadas para análise, feita pelos membros do CAP, e que resultaram em pareceres tipificando os dispositivos jurídicos e constitucionais violados, totalizam 6.184 ou 17% das denúncias recebidas desde a implantação da Campanha. A partir do início de suas atividades, o total de denúncias fundamentadas está assim

distribuído: de 2002 a 2006 – 2.175 denúncias; de janeiro a agosto de 2007 – 1.875; de maio a setembro de 2008 – 1.500; de novembro/2008 a agosto/2009 – 243; e de agosto/2009 a abril/2010 – 391. (ÉTICA, 2010)

Um aspecto que é ressaltado pelos promotores da Campanha são as referências à constituição, à legislação vigente e aos tratados, pactos e convenções ratificadas pelo Brasil, que fornecem o suporte jurídico e imprimem a isenção necessária na análise e elaboração dos pareceres relacionados aos programas de televisão denunciados pela população.

Distingue-se, portanto, o caráter educativo da Campanha na medida em que referencia os dispositivos que foram violados e, sobretudo, leva ao conhecimento da sociedade sobre os direitos que lhe cabe e que devem prevalecer no momento em que recebe a programação das emissoras. Sobre os principais documentos internacionais e a legislação nacional dos direitos humanos nos meios de comunicação, veremos no primeiro item do próximo capítulo.

## **2 CENÁRIO POLÍTICO DA MÍDIA E A LEGISLAÇÃO VIGENTE NO BRASIL**

### **2.1 A afirmação do direito à comunicação e da liberdade de expressão como direito fundamental**

#### 2.1.1 Marcos Jurídicos Internacionais

A comunicação como um direito do homem equivale aos direitos individuais, políticos e sociais amplamente declarados pelas cartas universais e expressamente reconhecidos pelos estados nacionais, elevando-os à categoria de direitos infraconstitucionais para a grande maioria dos países democráticos. Tais direitos foram progressivamente afirmados pelos teóricos europeus a partir do final da idade média e sua emancipação alcança definitivamente contornos jurídicos com a Declaração de Independência dos Estados Unidos que, pelo inquestionável ineditismo no estabelecimento e na proteção dos direitos individuais inerentes ao ser humano, torna-se o marco histórico na defesa e preservação da soberania de um povo.

O direito à opinião foi mencionado na Carta de Direitos dos Estados Unidos da América<sup>8</sup>, que é formada pelas dez primeiras Emendas à Constituição dos Estados Unidos da América e foi redigida pelo Congresso Americano, em 25 de setembro de 1789. Consta no 1º artigo deste documento, a seguinte declaração:

O Congresso não legislará no sentido de estabelecer uma religião, ou proibindo o livre exercício dos cultos; ou cerceando a liberdade de palavra, ou de imprensa, ou o direito do povo de se reunir pacificamente, e de dirigir ao Governo petições para a reparação de seus agravos. (CARTA DE DIREITOS, 1789)

---

<sup>8</sup> ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. Carta de Direitos dos Estados Unidos da América. 25 de setembro de 1789. Disponível em: <http://www.embaixada-americana.org.br/index.php?action=materia&id=644&submenu=106&itemmenu=110>>. Acesso em: 16 maio 2010.

Neste documento se delinea uma preocupação mais específica sobre o impacto das decisões governamentais perante o indivíduo prevendo a possibilidade de questionamento de suas ações. No entanto, tal prerrogativa limitava-se ao campo dos direitos civis que dizem respeito à liberdade de pensamento, pessoal, de expressão, de culto e de reunião. O direito à informação como instrumento de exercício da cidadania está inserida no âmbito dos direitos civis desde o seu nascedouro como direitos de primeira geração e traduz o direito de ser informado presente nas democracias representativas.

O primeiro documento que se destaca por ter classificado efetivamente o direito à comunicação como um direito fundamental foi a Declaração de Direitos do Homem e do Cidadão<sup>9</sup>, aprovada pelos representantes do povo francês, reunidos em Assembleia Nacional, em 26 de agosto de 1789. Em seu preâmbulo assim justifica:

(...) a ignorância, o esquecimento ou o desprezo dos direitos do homem são as únicas causas dos males públicos e da corrupção dos Governos, resolveram declarar solenemente os direitos naturais, inalienáveis e sagrados do homem, a fim de que esta declaração, sempre presente em todos os membros do corpo social, lhes lembre permanentemente seus direitos e seus deveres (...)  
(DECLARAÇÃO, 1789)

e no artigo 11º proclama especificamente que:

A livre comunicação das ideias e das opiniões é um dos mais preciosos direitos do homem. Todo cidadão pode, portanto, falar, escrever, imprimir livremente, respondendo, todavia, pelos abusos desta liberdade nos termos previstos na lei.  
(DECLARAÇÃO, 1789)

---

<sup>9</sup> FRANÇA. Declaração de Direitos do Homem e do Cidadão. 26 de agosto de 1789. Disponível em: <<http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Documentos-antiores-%C3%A0-cria%C3%A7%C3%A3o-da-Sociedade-das-Na%C3%A7%C3%B5es-at%C3%A9-1919/declaracao-de-direitos-do-homem-e-do-cidadao-1789.html>>. Acesso em: 18 maio 2010.

A Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas – ONU promoveu um debate sobre o tema da liberdade de expressão e comunicação no seu primeiro período de sessões e aprovou a Resolução 59 de 14.12. 1946, recomendando a convocação de uma conferência sobre o assunto e no qual justificava que: “*a liberdade de informação é um direito humano fundamental e pedra de toque de todas às liberdades as quais estão consagradas as Nações Unidas*”.

A Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem<sup>10</sup>, aprovada em abril de 1948, em Bogotá, declara no art. 4º que: “*Toda pessoa tem o direito à liberdade de investigação, de opinião e de expressão e difusão do pensamento, por qualquer meio*”.

Em 10 de dezembro de 1948, a ONU levando a efeito a determinação contida na Resolução 59, acima citada, e no escopo da Declaração Universal dos Direitos Humanos<sup>11</sup>, assinada pelo Brasil na mesma data, declara no art. 19:

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

Em 16 de dezembro de 1966, a Assembleia Geral das Nações Unidas adotou o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos<sup>12</sup> com a finalidade de detalhar o conteúdo da Declaração Universal de 1948 e instituir o Comitê de Direitos Humanos, que teria a competência para receber e encaminhar denúncias de violação de direitos humanos, formuladas por indivíduos contra qualquer dos Estados-Partes. Foi ratificado pelo Brasil em 24 de janeiro de 1992 e prescreve no art. 19:

---

<sup>10</sup> DECLARAÇÃO Americana dos Direitos e Deveres do Homem. Abril de 1948. Disponível em: <<http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/OEA-Organização-dos-Estados-Americanos/declaracao-americana-dos-direitos-e-deveres-do-homem.html>>. Acesso em: 22 maio 2010.

<sup>11</sup> ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Declaração Universal dos Direitos Humanos. 10 de dezembro de 1948. Disponível em: <<http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Declaração-Universal-dos-Direitos-Humanos/declaracao-universal-dos-direitos-humanos.html>>. Acesso em: 22 maio 2010.

<sup>12</sup> PACTO Internacional Sobre Direitos Civis e Políticos. 16 de dezembro de 1966. Disponível em: <<http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Sistema-Global.-Declarações-e-Tratados-Internacionais-de-Proteção/pacto-internacional-dos-direitos-civis-e-politicos.html>>. Acesso em: 22 maio 2010.

§ 1. Ninguém poderá ser molestado por suas opiniões.

§ 2. Toda pessoa terá o direito à liberdade de expressão; esses direitos incluirão a liberdade de procurar, receber e difundir informações e ideias de qualquer natureza, independentemente de considerações de fronteiras, verbalmente ou por escrito, de forma impressa ou artística, ou por qualquer meio de sua escolha.

§3. O exercício de direito previsto no § 2 do presente artigo implicará deveres e responsabilidades especiais. Consequentemente, poderá estar sujeito a certas restrições, que devem, entretanto, ser expressamente previstas em lei e que se façam necessárias para:

1. assegurar o respeito dos direitos e da reputação das demais pessoas;
  2. proteger a segurança nacional, a ordem, a saúde ou a moral públicas.
- (PACTO, 1966)

A Convenção Americana de Direitos Humanos, também denominada Pacto de San José da Costa Rica<sup>13</sup>, adotada e aberta à assinatura na Conferência Especializada Interamericana sobre Direitos Humanos, ocorrida em 22 de novembro de 1969 e ratificada pelo Brasil em 25 de setembro de 1992, proclama no art. 13:

§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 ideias de qualquer natureza, sem considerações 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 sujeita à censura prévia, mas a responsabilidades ulteriores, que devem ser expressamente previstas em lei e que se façam necessárias para assegurar:

- a) O respeito aos direitos ou à reputação das demais pessoas;
- b) A proteção da segurança nacional, da ordem pública, ou da saúde ou da moral públicas.

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

§4. A lei pode submeter os espetáculos 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.

§5. A lei deve proibir toda propaganda a favor da guerra, bem como toda apologia ao ódio nacional, racial ou religioso que constitua incitamento à discriminação, à hostilidade, ao crime ou à violência. (CONVENÇÃO, 1969)

---

<sup>13</sup> CONVENÇÃO Americana de Direitos Humanos. 22 de novembro de 1969. Disponível em: < <http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/OEA-Organização-dos-Estados-Americanos/convencao-americana-de-direitos-humanos-1969-pacto-de-san-jose-da-costa-rica.html>> . Acesso em: 22 maio 2010.



A UNESCO, que passou a realizar a atividade da ONU no âmbito das comunicações, reunida em conferência Geral ocorrida na cidade de Paris, em 1979, “*propôs uma nova ordem mundial da informação e da comunicação, mais justa e equilibrada*”. Para este fim, criou a Comissão Internacional para o Estudo dos Problemas da Comunicação que, por ser presidida pelo irlandês Sean MacBride, ficou conhecida como Comissão MacBride. A partir de sugestões e discussões empreendidas por especialistas e representantes de organizações civis de todo o mundo, estabeleceu-se novos princípios que dão amparo à liberdade de expressão e comunicação, dos quais podemos destacar:

- b. O direito de o indivíduo transmitir aos outros a verdade, tal como a concebe, sobre suas condições de vida, suas aspirações, suas necessidades e suas queixas. Infringe-se esse direito quando se reduz o indivíduo ao silêncio mediante intimidação ou sanção, ou quando se nega a ele o acesso a um meio de comunicação;
- c. O direito a discutir: a comunicação deve ser um processo aberto de resposta, reflexão e debate. Esse direito garante a livre aceitação das ações coletivas e permite ao indivíduo influir nas decisões que tomam os responsáveis. (COMISSÃO, 1979)

O aspecto inovador que é ressaltado neste relatório é a condição de democratização do processo de comunicação ao garantir os canais de expressão do pensamento e de informações como direito fundamental da pessoa humana (FARIAS, 2004, p. 63). “O *Relatório Mcbride* foi o primeiro documento oficial de um organismo multilateral que reconhecia a existência de um grave desequilíbrio no fluxo mundial de informação, apresentava possíveis estratégias para reverter a situação e reconhecia o direito à comunicação”. No entanto, muitas de suas diretrizes políticas para a comunicação e seu controle estratégico não obtiveram a repercussão necessária junto aos governos para sua aplicação, supostamente por receio da perda da influência hegemônica patrocinada pelos conglomerados supranacionais da mídia (LIMA, 2010, p. 42).

Na Conferência Hemisférica sobre Liberdade de Expressão, ocorrida em Chapultepec, cidade do México, em 11 de março de 1994, foi lançada uma “carta de princípios” denominada “Declaração de Chapultepec”, subscrita por chefes de Estado, juristas, entidades ou cidadãos comuns. Assinada pelo Brasil em 9/8/1996 e ratificada em 3/5/2006, declara no inciso II que: “*Toda pessoa tem o direito de buscar e receber informação, expressar opiniões e divulgá-las livremente. Ninguém pode restringir ou negar esses direitos*”.

A Declaração de Princípios Sobre Liberdade de Expressão, aprovada pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos em outubro/2000, estabelece no 1º item que: “*A liberdade de expressão, em todas as suas formas e manifestações, é um direito fundamental e inalienável, inerente a todas as pessoas. É, ademais, um requisito indispensável para a própria existência de uma sociedade democrática*”.

### 2.1.2 Marco Jurídico Nacional

Os Deputados Constituintes declararam o direito à comunicação no capítulo I, referente aos direitos e deveres individuais e coletivos da Constituição Federal de 1988, onde assegura no inciso IX do art. 5º que:

É livre a expressão da atividade intelectual, artística, científica e de comunicação, independentemente de censura ou licença. (CF, 1988)

e declara no § 2º do mesmo artigo:

Os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte. (CF, 1988)

À comunicação social foi dedicado um capítulo específico na Constituição Federal que corresponde aos arts. 220 a 224, cuja configuração, “suscitada em meio a controvérsias dogmáticas e técnicas”, converte os direitos de expressão e de comunicação na sociedade ao âmbito das instituições de comunicação de massa. (FARIAS, 2004, p. 193)<sup>14</sup>

---

<sup>14</sup> Ressalta Edilson Farias (FARIAS, Edilson. **Liberdade de expressão e comunicação**. 1. Ed., São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.) que: basta recordar que a subcomissão responsável pelo capítulo da comunicação social na Constituição foi a única a não apresentar anteprojeto e relatório ao plenário da Assembleia Constituinte. A antinomia interna desta impediu que até mesmo algumas matérias relativas à comunicação fossem acolhidas no texto da Lei máxima, tais como a instituição dos Conselhos Editoriais, a adoção da cláusula de consciência e a limitação da propriedade de empresas de comunicação social pela mesma pessoa ou grupo.

O Art. 220 da Constituição declara que “*a manifestação do pensamento, a criação, a expressão e a informação, sob qualquer forma, processo ou veículo não sofrerão qualquer restrição, observado o disposto nesta Constituição*” e prescreve, ainda, no inciso II, § 3º que competirá 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. (CF, 1988)

No § 5º está disposto que “*os meios de comunicação social não podem, direta ou indiretamente, ser objeto de monopólio ou oligopólio*”. (CF,1988)

O Art. 221, por sua vez, determina que:

A produção e a programação das emissoras de rádio e televisão atenderão aos seguintes princípios: I- preferência a finalidades educativas, artísticas, culturais e informativas; II- promoção da cultura nacional e regional e estímulo à produção independente que objetive sua divulgação; III- regionalização da produção cultural, artística e jornalística, conforme percentuais estabelecidos em lei; IV- respeito aos valores éticos e sociais da pessoa e da família. (CF, 1988)

A falta de regulamentação do inciso II, § 3º torna inócuas as condições estabelecidas no Art. 221, visto que impede a concessão dos serviços públicos de radiodifusão de acordo com as condições previstas na Constituição, além de não prever penalidades administrativas no caso de violações aos direitos humanos (LIMA, 2010, p. 43).

Embora o texto constitucional evidencie a preocupação do constituinte em estabelecer garantias institucionais no campo das comunicações, a eficácia de diversos dispositivos contidos na Carta fica sujeita à omissão dos legisladores em definir seus conteúdos por meio de legislação

ordinária ou tornam-se inoperante, a exemplo da criação do Conselho de Comunicação Social que, no Art. 224, encerra este capítulo com a seguinte redação: “*Para os efeitos do disposto neste Capítulo, o Congresso Nacional instituirá, como órgão auxiliar, o Conselho de Comunicação Social, na forma da lei*”. (CF,1988)

Elencadas as principais referências nacionais e internacionais para o uso democrático dos meios de comunicação, fica nítido que a grave e absoluta desregulamentação do setor de radiodifusão do país não se deve à falta de normatização na área. A sistematização das grandes redes de televisão brasileira, de histórica característica privada e comercial, reflete o cenário de inércia do Estado conjugado com a falta de informação e organização da sociedade para conhecer e exigir seus direitos. No entanto, há em curso um processo de reação de organizações civis que, amparadas na legislação, resistem em subordinar-se às regras impostas pelos reduzidos grupos privados que alegam a titularidade da mídia no país.

## **2.2 A política da radiodifusão no Brasil**

### 2.2.1 Modelo da radiodifusão implantada no Brasil

As normas jurídicas nacionais e internacionais que asseguram os critérios de representatividade política e diversidade cultural, como já vistos no capítulo anterior, estão consagradas na legislação que normatiza a implantação dos meios de comunicação no país. Todavia o modelo do sistema de radiodifusão adotado não corresponde a esses preceitos visto que prevalece o caráter privado, comercial e de fortalecimento do poder político das elites regionais e locais no comando dos veículos de radiodifusão, associado à histórica ausência de canais institucionais através dos quais o cidadão possa participar na formulação das políticas públicas para o setor.

Na década de 1960, a televisão que já se expandia pelo país, passou a ser disciplinada pelo Código Brasileiro de Telecomunicações e a decisão sobre as concessões passou a ser uma

prerrogativa exclusiva do presidente da República, que a utilizava como recurso político para obtenção de apoio ao grupo no comando do Poder Executivo (LIMA, 2004, p. 106). Com o golpe militar de 1964, a televisão passou a ser utilizada como instrumento de difusão da doutrina de segurança nacional e, ao mesmo tempo, promoção da integração dos mercados através da publicidade e da modernização da infra-estrutura de telecomunicações. (CAPPARELLI; LIMA, 2004, p. 69).

Com o sistema de televisão organizado em redes a partir da década de 1980, o fim dos governos militares e da censura prévia de conteúdo da programação não significou a democratização da televisão brasileira, visto que a programação regional ou local já se encontrava vinculada aos interesses político-eleitorais dos proprietários de concessões e de licenças de retransmissão, tornando-se o meio de estabelecer a hegemonia política dos detentores do poder e dos donos dos canais de televisão, elevando a concentração de sua propriedade. (CAPPARELLI; LIMA, 2004, p. 79)

A ausência de regras claras e eficazes na legislação que limitem ou impeçam a propriedade cruzada na mídia foi o fator que contribuiu para a progressiva concentração de nossa radiodifusão — assim como da mídia em geral — nas mãos de um grupo reduzido de empresários, conjugados aos seus interesses familiares. Tais normas assegurariam a competição econômica entre as empresas privadas, preservando a pluralidade e diversidade de idéias que condicionam a formação de uma opinião pública mais representativa e democrática, ou seja, normas que impediriam o controle de mais de uma emissora do mesmo tipo no mesmo mercado ou a combinação de emissoras de rádio AM/FM, a outorga de uma concessão de radiodifusão a pessoa física ou jurídica que já operasse jornal diário na mesma área geográfica e que emissoras de rádio e televisão, acima dos limites de alcance dos domicílios, fossem controlados pelo mesmo grupo. (LIMA, 2006, p. 97).

Desde a regulação da radiodifusão no país, na década de 30, não houve por parte do legislador o estabelecimento de normas que evitassem a formação de propriedade cruzada e a elevada concentração no setor (LIMA, 2006, p. 98). Com a Constituição de 1988, coube ao Congresso Nacional apreciar os atos do Poder Executivo que se referiam à outorga ou renovações de concessões, permissões e autorizações de radiodifusão (LIMA, 2004, p. 106), além de ser criado o Conselho de Comunicação Social, composto por representantes dos setores interessados,

inclusive da sociedade civil, cuja função seria auxiliar o Congresso com a realização de estudos, pareceres e recomendações referentes às políticas de comunicações. Este Conselho só veio a ser instituído em dezembro de 1991 e iniciou suas atividades em junho de 2002. Por tratar-se de um órgão consultivo, sem nenhum poder de deliberação e com muitas divergências corporativas, em 2006 deixou de atuar. (CAPPARELLI; LIMA, 2004, p. 81)

Com a vigência da Emenda Constitucional nº 8 de 1995, houve a separação entre telecomunicações e radiodifusão, colocando a TV por assinatura (cabo e satélite) sujeita ao poder regulador da Agência Nacional de Telecomunicações - Anatel como veículos de telecomunicações e excluindo a TV aberta e o rádio, considerados como veículos de radiodifusão, que continuaram sendo regidos basicamente pelo arcaico Código Brasileiro de Telecomunicações, Lei 4.117, de agosto de 1962. (CAPPARELLI; LIMA, 2004, p. 41).

A televisão brasileira, a partir de 1997, passou a ser regulamentada através de decretos, sem aprovação do Congresso e conforme as regras de mercado que norteavam as negociações com o Governo, além de excluir os interesses da sociedade civil. O Decreto 3.451, de 9 de maio de 2000, autoriza as retransmissoras de televisão - RTVs — que dependiam somente de portaria direta do Governo para serem outorgadas, razão pela qual houve uma vasta distribuição nesta categoria — a serem transformadas em concessionárias geradoras de programação dispensando prévia aprovação do Congresso Nacional. (CAPPARELLI; LIMA, 2004, p. 82).

A política dos serviços de radiodifusão, no Brasil, instituiu um sistema formado por poucas redes de televisão sobre as quais não incide nenhuma regulamentação legal e que, ao longo do tempo, foram adotadas novas regras que possibilitaram a privatização das comunicações, a exemplo da Lei 10.610, aprovada em 20 de dezembro de 2002, que autoriza a participação de pessoas jurídicas no capital social das empresas de radiodifusão, inclusive de capital estrangeiro, até o limite de 30%. (LIMA, 2004, p. 93)

O sistema de radiodifusão no Brasil e, em especial, a televisão tem como principal característica a histórica desregulamentação do setor consolidando sua formação original de caráter concentrador e de ser utilizada como instrumento de manutenção de poder e influência política a partir da criação dos grandes conglomerados nacionais. Apesar das normas consagradas no texto constitucional, conforme vimos na seção anterior, elas não são cumpridas e não há

imposição de limites às audiências das redes de televisão, favorecidas pelo ambiente desregulado de atuação.

Este é o cenário em que se apresenta a televisão no nosso país e por estar presente em quase a totalidade dos lares brasileiros, é preocupante a dimensão do seu poder ideológico e de persuasão sobre a sociedade que, para a grande maioria da população, representa a única fonte de informação e de entretenimento. Com tal nível de concentração de veículos de comunicação nas grandes redes, é impossível esperar que haja pluralidade e diversidade no fluxo das informações, reforçando a disseminação do discurso único para construção da nossa realidade. Sem ter à vista nenhuma perspectiva de mudança, algumas organizações civis tentam furar este bloqueio promovendo algumas ações de resistência.

### 2.2.2 O movimento das organizações civis pela democratização da televisão

Diante deste quadro de organização do sistema de televisão implantado no Brasil denota-se que mudanças neste paradigma resultarão de esforços externos empreendidos pela sociedade civil organizada, a quem cabe fazer o resgate da função pública que caracteriza o serviço público de comunicações e a participar no processo de definição das políticas públicas para o setor de televisão.

Uma das primeiras organizações que atuou como grupo de pressão sobre o conteúdo dos programas de televisão denominava-se “Senhoras de Santana”, um grupo que surgiu antes de 1964 exigindo, à época, a intervenção dos militares contra o comunismo e que acabou contribuindo para o golpe de 1964. Na década de 1980, o grupo conseguiu mais de cem mil assinaturas exigindo a extinção de um quadro que tratava sobre sexo no programa “TV Mulher”, considerando-o pornográfico. Embora não tenham alcançado êxito na empreitada, o fato chamou a atenção sobre a possibilidade de alterar o conteúdo de programas de televisão por meio da pressão do telespectador. (CAPPARELLI; LIMA, 2004, p. 116-117)

A primeira organização que participou efetivamente das discussões sobre a regulamentação da TV a cabo, em 1991, foi o Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação – FNDC. Formado por diversas entidades sindicais representativas de

trabalhadores na área de comunicações, auxiliou a Comissão de Ciência, Tecnologia, Comunicação e Informática da Câmara dos Deputados na aprovação da Lei 8.977, de 06 de janeiro de 1995, que determinava a inclusão de representantes das entidades civis no Conselho de Comunicação Social com poderes para discutir e vetar qualquer nova regulamentação que fosse apresentada no âmbito das comunicações. No entanto, o Conselho só foi instalado em junho de 2002, quando o FNDC já se encontrava enfraquecido por crises internas. (CAPPARELLI; LIMA, 2004, p. 114)

Na mesma lei, foi estabelecido que as novas concessões de canais de televisão atenderiam prioritariamente às empresas que já prestavam este serviço, desde que não possuíssem um serviço de televisão por assinatura, com o compromisso de fornecer programações de conteúdo regional e com restrição de monopólio. Outro dispositivo da lei determinava o recadastramento das empresas que funcionavam mediante antigas permissões, para que fosse efetuada a devida fiscalização destas autorizações. Tais disposições constavam nos princípios defendidos pelo FNDC, ou seja, a regulamentação do setor, o caráter público da televisão sem restrição ao âmbito privado e estatal e o desenvolvimento de uma rede única, com participação da sociedade. (CAPPARELLI; LIMA, 2004, p. 116)

O Intervozes – Coletivo Brasil de Comunicação Social é uma organização que, desde 2002, atua por meio de ações que efetivem o direito humano à comunicação no Brasil. É integrado por ativistas e profissionais de várias áreas, distribuídos em 15 estados e Distrito Federal, que se mobilizam para implementar um ambiente regulatório e políticas públicas na área de comunicações no país. Sua atuação busca fortalecer o movimento pelo direito humano à comunicação e promover a democratização do acesso à mídia, além do controle público e social dos meios de comunicação. (INTERVOZES, 2010)

As ações do Intervozes estão direcionadas ao acompanhamento e fiscalização das proposições relativas à comunicação no âmbito do Executivo, Legislativo e Judiciário; participação em fóruns, debates e elaboração de publicações sobre o tema e monitoramento e denúncias das violações ao direito à comunicação. Nos anos de 2004/2005, colaborou na elaboração do relatório brasileiro do Projeto GGP – Projeto de Governança Global, que apontava as bases teóricas do direito à comunicação e fez um mapeamento do seu estágio nos países



pesquisados. Nos anos de 2005 e 2007, participou intensamente das discussões que antecederam a implantação da TV digital no país. (INTERVOZES, 2010)

O Intervozes desenvolve, desde 2005, o Centro de Referência para o Direito à Comunicação que inclui o portal “Observatório do Direito à Comunicação”<sup>15</sup> como ambiente de reflexão sobre as políticas públicas na área de comunicações, e a formulação e publicação dos Indicadores do Direito à Comunicação que serão utilizados no acompanhamento da evolução e garantia deste direito no Brasil. (INTERVOZES, 2010)

A organização de direitos humanos Article 19, presente no Brasil desde março de 2007, foi fundada na Inglaterra em 1987 e sua atuação na promoção do direito à liberdade de expressão, abrange vários países. Esta ONG elaborou um relatório<sup>16</sup>, enviado ao Conselho de Direitos Humanos da Organização das Nações Unidas, no qual analisa o estado da liberdade de expressão e informação no país e aponta os desafios a serem superados. O documento faz referência à ausência de um marco legal adequado e de políticas regulatórias que promovam o pluralismo e diversidade na mídia e impeçam a concentração da propriedade dos meios de comunicação social. Destaca, também, a falta de regulamentação de dispositivos constitucionais que estabelecem o direito de acesso à informação, além de disposições legais que violam tal direito. (LIMA, 2010, p. 93-94)

O mesmo documento afirma, ainda, que o sistema brasileiro no setor de comunicações não atende aos padrões internacionais da área, visto que a população não tem o direito de receber informações de fontes diversificadas, além de não existir regras que preservem e protejam o interesse público na radiodifusão. Recomenda, entre outras providências, a adoção de um marco legal adequado, a criação de um sistema público de radiodifusão, apoio à radiodifusão comunitária e adoção urgente de um regime de acesso à informação pública. (LIMA, 2010, p. 95-97)

O Programa Internacional para o Desenvolvimento da Comunicação – PIDC é um fórum multilateral das Nações Unidas que tem a missão de mobilizar a comunidade internacional na

---

<sup>15</sup> Cf. o portal na internet [Observatório do Direito à Comunicação](#) desenvolvido pelo Intervozes como um fórum de discussão sobre o direito à comunicação.

<sup>16</sup> Cf. o texto integral do relatório no endereço <http://www.article19.org/pdfs/publications/brazil-mission-statement-port.pdf>

discussão e promoção do desenvolvimento da mídia. O Programa apoia os projetos e estabelece acordos para assegurar um ambiente saudável para o desenvolvimento livre e pluralista da mídia nos países emergentes. Nos últimos 30 anos, seguindo decisões e orientações dos membros do Conselho Intergovernamental, o PIDC priorizou os projetos de desenvolvimento da comunicação e de promoção da mídia comunitária, modernização de agências nacionais e regionais de notícias e treinamento dos profissionais da mídia, aplicando mais de cem milhões de dólares na implantação de 1.200 projetos em mais de 140 países em desenvolvimento e em transição. (UNESCO, 2010)

Com o foco de atuação direcionado a mostrar que um “ambiente livre, independente e pluralista para a mídia é essencial para a promoção da democracia”, pois assegura ao cidadão mecanismos de participação na tomada de decisões que afetam sua vida, o PIDC desenvolveu um conjunto abrangente de indicadores que permitem examinar o ambiente da mídia, considerando os princípios da liberdade de expressão, a independência e o pluralismo e avaliam o impacto dos seus esforços no desenvolvimento da mídia. A publicação resultante deste estudo foi aprovada e apresentada pelo Conselho Intergovernamental do PIDC, em 2008, e lançada no Brasil em fevereiro de 2010. (UNESCO, 2010, p. 7)

No contexto das iniciativas de grupos sociais que resistem e se mobilizam para resgatar a função política e social da televisão em favor do cidadão, podemos citar ainda alguns exemplos de contribuição como a ONG TVer, que atua como um grupo de estudos que reúne educadores, advogados, jornalistas e psicólogos e se propõe a refletir sobre a responsabilidade social e pública da televisão com enfoque na qualidade da programação. O site “Olho na TV”, idealizado por professores e sem filiação a entidades públicas ou civis, que se propõe a avaliar e classificar a programação televisiva infantil divulgando as classificações na internet a partir de uma lista de critérios de avaliação. (CAPPARELLI; LIMA, 2004, p. 117-118)

O nível de comprometimento do governo e das instituições públicas com os grupos que monopolizam a radiodifusão no país dá a dimensão do esforço que deverá ser empreendido pelas organizações civis e pelo cidadão para ter acesso ao processo de definição das políticas públicas do setor e, assim, tornar efetivo um direito que, embora esteja consagrado na legislação, ficou reduzido em meras palavras.

O estudo desenvolvido pela UNESCO, os Indicadores de Desenvolvimento da Mídia, e o desenvolvido pelo Intervozes, os Indicadores do Direito à Comunicação, como já mencionado anteriormente, ampliam o debate sobre o referencial teórico que deve pautar as discussões sobre a qualidade das programações na televisão brasileira e o direito de acesso aos meios de comunicação. A análise destes indicadores, que encerrará este capítulo, acrescenta à realidade dos fatos narrados nesta seção um recurso teórico para diagnosticar o nível de desenvolvimento da mídia e o grau de efetivação do direito à comunicação no Brasil.

## **2.3 Indicadores mundiais de desenvolvimento da mídia e do direito à comunicação**

### 2.3.1 Indicadores de desenvolvimento da mídia elaborados pela UNESCO

Para completar a análise do cenário político em que se desenvolve a mídia no Brasil, cujo enfoque inicial foi direcionado à legislação nacional e internacional e, após, às ações afirmativas das organizações civis na conquista de espaços de participação do cidadão, abordaremos nesta seção a contribuição da UNESCO com a elaboração do marco de avaliação do estado de desenvolvimento da mídia e do Intervozes, com a construção de indicadores que referenciam o direito à comunicação no Brasil.

A elaboração dos indicadores para avaliação do desenvolvimento da mídia, desenvolvido pelo Programa Internacional para o Desenvolvimento da Comunicação – IPDC da UNESCO, contou com uma abrangente representação geográfica de especialistas de organizações de desenvolvimento da mídia, associações profissionais, universidades e organizações intergovernamentais e não governamentais, uma vez que foi ressaltada pelo Conselho do IPDC a importância de se elaborar um conjunto de indicadores considerando as diferentes perspectivas do contexto nacional. (UNESCO, 2010, p. ix)

O documento com a composição dos indicadores para avaliação do desenvolvimento da mídia foi aprovado pelo Conselho Intergovernamental do IPDC, em março de 2008, que destacou

a sua importância para a atuação da ONU neste campo e decidiu, também, que a aplicação deste importante e pioneiro instrumento de diagnóstico do estágio de desenvolvimento da mídia de um país deveria favorecer a formulação de estratégias de desenvolvimento da comunicação em colaboração com as autoridades nacionais. (UNESCO, 2010, p. ix)

A lista de indicadores não prescreve o modelo de avaliação a ser seguido integralmente, mas apresenta um marco organizacional que se adapta às especificidades de desenvolvimento da mídia consideradas mais adequadas aos contextos nacionais. Estrutura-se em torno das cinco principais categorias de desenvolvimento da mídia, as quais se baseiam em indicadores-chave e subindicadores, respectivamente, com sugestão de meios de verificação. (UNESCO, 2010, p. 7)

Descreveremos, a seguir, as cinco principais categorias de desenvolvimento da mídia:

- ◆ **Categoria 1: Um sistema regulatório favorável à liberdade de expressão, ao pluralismo e à diversidade da mídia.** Os marcos jurídicos e políticos de um país podem estabelecer a liberdade de expressão e o direito a informação, no entanto, pode haver relutância na aplicação destes direitos no âmbito público ou em relação aos grupos marginalizados. Portanto, a implementação das leis devem ser sistematizadas por medidas que conscientizem os cidadãos sobre os seus direitos e as autoridades, sobre suas obrigações, além de garantir meios de participação de organizações da sociedade civil, dos órgãos da mídia e da população em geral nas discussões das políticas públicas para o setor. (UNESCO, 2010, p. 11)

Outro aspecto a ser analisado é se o sistema regulatório para a radiodifusão serve ao interesse público e se explicita as exigências legais de promoção da liberdade de expressão, da diversidade, da imparcialidade e do livre fluxo da informação. Se os órgãos de regulação são autônomos, independentes e não sofrem ingerência política ou comercial e se seus membros são escolhidos de forma transparente e democrática com poderes e atuação definidos em lei. Ademais, a autoridade regulatória deve prestar contas à população e exercer sua responsabilidade na proteção do interesse público. (UNESCO, 2010, p. 14)

Em relação a leis de difamação e outras restrições legais impostas aos jornalistas, estas são consideradas injustificadas pelos relatores do Conselho Intergovernamental do

PIDC que afirmam ser o código civil o instrumento jurídico mais adequado de recurso no caso de reportagens consideradas injustas ou danosas à reputação e à vida dos cidadãos. (UNESCO, 2010, p. 15)

Quanto à Censura prévia exercida pelo governo ou pelos órgãos de regulação, esta não pode ocorrer sobre o conteúdo da mídia eletrônica ou impressa. Se for para proteger um interesse público justificável, as restrições à liberdade de expressão devem ser reduzidas ao mínimo possível e devem estar definidas com vistas a proteger esse interesse específico. (UNESCO, 2010, p. 17)

- ◆ **Categoria 2: Pluralidade e diversidade da mídia, igualdade de condições no plano econômico e transparência da propriedade.** O Estado deve adotar normas eficazes que impeçam a concentração da propriedade da mídia por um único indivíduo, família, empresa ou grupo, além de evitar a integração horizontal (fusões dentro do mesmo segmento de mídia) e a vertical (controle na produção, conteúdo, distribuição, transmissão da programação da mídia e, também, de anúncios publicitários). O Estado deve, também, promover legislação específica que impeça o monopólio do mercado através da propriedade cruzada no âmbito da mídia eletrônica e entre esta e outros segmentos da mídia, além de normatizar o processo de concessões de canais eletrônicos a fim de assegurar a diversidade da propriedade de mídia e do conteúdo da programação. (UNESCO, 2010, p. 24)

O Estado deve adotar medidas jurídicas, financeiras e administrativas que estimulem a diversidade na composição das mídias pública, privada e comunitária com justa e equilibrada distribuição de frequências e concessão de licenças de canais de mídia, sem fazer distinção no acesso à informação. (UNESCO, 2010, p. 26 e 28)

A tributação ou regulamentação das empresas deve ser utilizada pelo estado para estimular o desenvolvimento da mídia e não como instrumento de favorecimento a determinados canais de mídia em prejuízo de outros, com a finalidade de obter dividendos políticos ou comerciais. Da mesma forma, ocorre com a política de publicidade governamental, cuja distribuição deve ser justa e transparente a fim de assegurar o acesso a todos os segmentos da mídia e incentivar o pluralismo. (UNESCO, 2010, p. 30)

- ♦ **Categoria 3: A mídia como uma plataforma para o discurso democrático.** Para as mídias pública, privada e comunitária cumprirem seu potencial democrático é fundamental que conduzam o debate público e as informações sem controle de partidos ou governos, retratando a diversidade da sociedade e dando visibilidade e acesso a informação a todos os grupos sociais. A mídia estatal ou pública deve representar as opiniões de todos os espectros políticos e das camadas mais fragilizadas da sociedade. (UNESCO, 2010, p. 35 e 36)

Os Serviços Públicos de Radiodifusão (SPR) são custeados por verba pública e sua competência é definida e garantida por lei. Devem atender ao interesse público e protegidos contra ingerência comercial ou política em relação ao seu comando, orçamento e política editorial. Devem fornecer uma cobertura jornalística abrangente e equilibrada, espaço para o debate público, produção local de conteúdo, além de importante papel na modernização do ambiente tecnológico da mídia dificultada por fatores como localização geográfica, idade, nível educacional e renda. O órgão gestor que supervisiona o SPR tem independência e autonomia garantidas por lei e as nomeações para o órgão envolvem a população, são transparentes e não sofrem ingerências políticas ou comerciais. (UNESCO, 2010, p. 37 e 38)

As mídias impressas e eletrônicas devem elaborar códigos de conduta éticos e profissionais, entre os órgãos da imprensa e em nível interno, que devem ser debatidos, atualizados e difundidos entre os jornalistas para assegurar altos padrões éticos e profissionais para a atividade jornalística. (UNESCO, 2010, p. 39) A população deve demonstrar elevada confiança na mídia e ter a percepção de que as questões noticiadas são relevantes para a população, que há equilíbrio entre as notícias e informações locais e nacionais e imparcialidade na cobertura jornalística. Os órgãos da mídia devem oferecer canais para a participação da audiência de modo a averiguar que percepção tem os seus programas e notícias. (UNESCO, 2010, p. 42 e 43)

Os órgãos da imprensa e os jornalistas não podem ficar sujeitos a ameaças, ao assédio ou agressões físicas, pois a segurança no exercício da profissão e a liberdade de imprensa devem estar garantidas em um regime democrático. Os órgãos da mídia não devem sofrer ameaças de fechamento e os jornalistas não devem ser detidos ilicitamente

nem sofrerem atentados contra a vida em decorrência de suas atividades. Nos crimes contra jornalistas não deve haver impunidade e devem ser levados à justiça. A proteção às fontes dos jornalistas deve estar assegurada por lei e respeitada na prática, pois está amparada pelo direito internacional. (UNESCO, 2010, p. 44)

- ◆ **Categoria 4: Capacitação profissional e instituições de apoio à liberdade de expressão, ao pluralismo e à diversidade.** Os profissionais de mídia devem ter acesso à capacitação apropriada às suas necessidades e aperfeiçoamento em suas aptidões, com oportunidades para intercâmbios e programas regionais e internacionais. Os programas de qualificação geram mais impactos quando atendem às necessidades do mercado e de informações de mídia local, abrangendo além do jornalismo, a produção, a gestão, direito da mídia, política e regulamentação e administração de empresas. Com a colaboração de organizações da sociedade civil, os profissionais da mídia devem estar capacitados a fazer uma cobertura das notícias sob a perspectiva dos grupos marginalizados. (UNESCO, 2010, p. 47)

Os cursos acadêmicos em jornalismo devem ser acessíveis aos estudantes e devem ser vistos como prioritários ao investimento público com provimento de recursos técnicos adequados e acesso às tecnologias de informação e comunicações. As instituições acadêmicas devem atualizar periodicamente os currículos e incentivar o debate público sobre a mídia estabelecendo vínculos com os órgãos da mídia e as organizações da sociedade civil, a fim de estimular a reflexão e análise independentes aos profissionais de mídia. (UNESCO, 2010, p. 50)

Os profissionais da mídia devem exercer o direito de filiação a sindicatos independentes e promover ações coletivas, que devem ser respeitados por lei. As associações nacionais de jornalismo devem ter o direito de filiar-se a federações sindicais mundiais e associações profissionais internacionais. (UNESCO, 2010, p. 51)

As organizações da sociedade civil devem promover relações com os profissionais da mídia e debater com os legisladores sobre questões de políticas públicas relativas à mídia, para assegurar um nível satisfatório de liberdade de expressão e direito à informação a todos os setores da sociedade, além de poderem ajudar no desenvolvimento

e difusão de boas práticas do jornalismo oferecendo uma fonte de reflexão crítica e independente sobre a mídia. (UNESCO, 2010, p. 53)

- ◆ **Categoria 5: A capacidade infraestrutural é suficiente para sustentar uma mídia independente e pluralista.** As mídias pública, privada e comunitária devem utilizar a tecnologia de informação e comunicações para fomentar a interação dos cidadãos com a mídia. Os órgãos da mídia devem estar equipados com recursos técnicos modernos e adequados para a apuração, produção e distribuição da notícia, inclusive a mídia comunitária que deverá atingir as comunidades marginalizadas. (UNESCO, 2010, p. 57)

O Estado deve adotar medidas que maximizem o alcance geográfico de todas as emissoras, especialmente a pública, para garantir a acessibilidade da mídia não impressa em comunidades com índices elevados de analfabetismo. O país deve dispor de uma política consistente de tecnologia da informação e comunicações, com a colaboração de organizações da sociedade civil, mídia, governo e entidades privadas, que atenda as necessidades de informação das comunidades marginalizadas. (UNESCO, 2010, p. 59)

A identificação das principais características de um ambiente de mídia, a partir deste conjunto de indicadores, permite aos principais atores analisarem o seu estado em um contexto nacional e avaliarem o impacto dos programas de desenvolvimento. Serve, também, como instrumento de orientação na assistência ao desenvolvimento da mídia realizada pelo Conselho Intergovernamental do PIDC da UNESCO, que se dedica em promover o livre fluxo da comunicação e informação em um ambiente mais democrático.

### 2.3.2 Indicadores do direito à comunicação, elaborados pelo Intervezes

Pela convergência dos temas abordados nesta seção, nos reportaremos também aos indicadores gerais do direito à comunicação no Brasil, desenvolvidos pelo Centro de Referência para o Direito à Comunicação do Intervezes, com apoio da Fundação Ford, que auxiliam na construção de referências teóricas e práticas para o conhecimento do atual estágio do direito à comunicação no Brasil e a qualificação dos elementos principais que indicam a sua efetivação.



- ◆ **Dimensão 1: Perfil do sistema.** Para a garantia da manifestação da diversidade de conteúdos, valores e opiniões que integram a sociedade, é fundamental que haja uma quantidade de veículos/emissoras de comunicação que assegure uma representação equilibrada dessas diferenças em cada um dos tipos de meio de comunicação. Considera-se, portanto, a relação entre número de veículos e habitantes, que terá melhor configuração quanto mais veículos de comunicação estiver disponível, ou seja, disponibilidade do sinal de rádio e TV, número de veículos e área de circulação para jornais e revistas e percentual do número de canais por espectro. (INTERVOZES, 2010, p. 62)

Deve existir um equilíbrio entre os sistemas público, estatal e privado de radiodifusão, conforme o artigo 223 da Constituição Brasileira que prevê a complementaridade entre os três sistemas. A predominância do sistema privado-comercial reduz o espaço de expressão de ideias contrárias aos governos e ao mercado. A democratização do acesso aos meios de produção e distribuição de comunicação é viabilizada pelo sistema público de radiodifusão, que deverá reservar parte do seu espectro para as emissoras comunitárias que têm um reduzido espaço de atuação. (INTERVOZES, 2010, p. 63)

Os meios de comunicação são os espaços públicos nos quais ocorrem a construção da realidade e circulam as ideias, valores e opiniões. Ter acessibilidade a este espaço privilegiado é condição para que haja pluralidade, diversidade de conteúdo e representatividade de todos os segmentos sociais. A concentração e a ausência de concorrência, que se manifestam na propriedade (concentração horizontal, vertical e cruzada), audiência, alcance e distribuição de verbas publicitárias, impedem a democratização do acesso aos meios de comunicação. (INTERVOZES, 2010, p. 64)

- ◆ **Dimensão 2: Meios de comunicação e poder político.** A garantia que o interesse público seja a única referência para a produção e veiculação dos conteúdos depende da autonomia dos meios de comunicação em relação ao poder político. A produção e difusão da informação não podem estar vinculadas a interesses políticos, pois prejudicam a implementação de políticas públicas e marcos regulatórios que tenham como objetivo o interesse público. Os meios de comunicação sob o controle de detentores de cargos

eletivos potencializam seu poder político, especialmente se considerarmos que deputados federais e senadores, concessionários de emissoras de rádio e TV são, também, os mesmos que aprovam a concessão ou permissão no Congresso Nacional. (INTERVOZES, 2010, p. 68)

- ◆ **Dimensão 3: Diversidade de conteúdo.** A programação das emissoras, conforme estabelece a Constituição, deve atender a finalidades educativas, artísticas, culturais e informativas; deve promover a cultura nacional e estimular a regionalização da produção cultural, artística e jornalística, retratando e respeitando a diversidade da sociedade brasileira. Um percentual mínimo assegurado de programação regional é fundamental para a prática do direito à comunicação das comunidades, pois afirma as expressões regionais. A ausência dessas produções nas programações estimula a supervalorização das culturas dos grandes centros econômicos em detrimento das culturas regionais. (INTERVOZES, 2010, p. 70)

As produções e veiculações independentes na programação da televisão permitem uma maior descentralização e diversificação de formatos e conteúdos disponibilizados pelos concessionários públicos de radiodifusão, fortalecendo o mercado de produção. (INTERVOZES, 2010, p. 72) A diversidade de formatos e gêneros na radiodifusão garante a difusão de diferentes manifestações culturais, de opiniões, etc., além de estimular a reflexão e formação cultural, social e política dos cidadãos, cumprindo o papel de um concessionário de serviço de radiodifusão. (INTERVOZES, 2010, p. 75)

A organização de critérios que orientem a outorga das concessões e permissões assegura a finalidade pública na exploração dos serviços de radiodifusão. Quando os critérios baseiam-se estritamente na capacidade financeira dos interessados, cria-se um obstáculo econômico à liberdade de expressão sem a devida avaliação da qualidade do serviço prestado pelos concessionários. Visando o interesse público deve-se considerar, além da capacidade financeira, o favorecimento da pluralidade e diversidade na exploração deste serviço público. (INTERVOZES, 2010, p. 73-74)

Para a afirmação da cultura brasileira e fortalecimento de nosso mercado audiovisual é fundamental a presença de conteúdo nacional na programação do rádio e da

televisão que, em face da desigualdade econômica e social no país, para grande parte da população são os únicos meios de acesso e consumo da cultura. (INTERVOZES, 2010, p. 77)

- ◆ **Dimensão 4: Acesso aos meios de comunicação.** A garantia de acesso à população a uma pluralidade de fontes de informação favorece a uma visão independente em relação aos acontecimentos e está condicionada à inexistência de barreiras técnicas, políticas ou econômicas na recepção da informação. A prática do direito à comunicação depende de assegurar o acesso aos meios de comunicação em condições igualitárias, que inclui, também, a promoção do acesso à internet por meio de estruturas públicas ou privadas. (INTERVOZES, 2010, p. 79-82)

A mensuração das tarifas vigentes é outra forma de avaliação das condições de acesso da população aos serviços pagos de comunicação que estão disponíveis para a sociedade, como são os casos da TV por assinatura, serviço residencial de acesso à internet, telefonia fixa e móvel. (INTERVOZES, 2010, p. 83)

- ◆ **Dimensão 5: Participação social, monitoramento e gestão democrática.** A garantia do interesse público na comunicação depende da existência de instrumentos que viabilizem à sociedade fiscalizar os deveres dos concessionários públicos de radiodifusão, especialmente em relação aos contidos no artigo 221 da Constituição Federal, e que contribuam, também, para atuar formalmente no caso de violações a direitos humanos e princípios constitucionais. (INTERVOZES, 2010, p. 84)

A participação do público deve estar assegurada como forma de resguardar o interesse público na gestão dos veículos públicos e comunitários, que representam o interesse de uma comunidade ou de toda a sociedade. Como rádios e televisões são concessões públicas, deve-se garantir o debate público em relação aos processos de concessão e renovação das outorgas, por meio de instâncias de participação social que possibilitem o acompanhamento da utilização das concessões. É fundamental que a sociedade disponha destes instrumentos participativos, a exemplo de audiências públicas, conselhos de comunicação, comitês gestores e conferências, que propiciem à avaliação e

fiscalização das obrigações dos concessionários de radiodifusão, além de propor e deliberar sobre políticas públicas para o setor. (INTERVOZES, 2010, p. 85-87)

- ◆ **Dimensão 6: financiamento da comunicação.** O investimento de recursos públicos em políticas de comunicação indica qual o nível de prioridade que ela tem para o governo e sinaliza em que medida o direito à comunicação está sendo efetivamente realizado. A implantação de políticas públicas que assegure liberdade de expressão, pluralidade e diversidade nos meios de comunicação está vinculada aos investimentos orçamentário, indireto e isenções fiscais. (INTERVOZES, 2010, p. 88)

A publicidade comercial e oficial configura-se como uma das fontes de financiamento dos meios de comunicação, em especial da radiodifusão aberta. Ter conhecimento do volume de recursos investidos em publicidade dá a medida da capacidade de sustentação e expansão do sistema e identifica a origem (oficial ou comercial) e o veículo a que se destina o financiamento, quantificando o valor dos investimentos oficiais em publicidade. (INTERVOZES, 2010, p. 89)

O modelo de financiamento deve garantir os objetivos do sistema público e comunitário de rádio e televisão e um volume de recursos que assegurem a sustentação e manutenção das emissoras, sem comprometer a sua autonomia em relação aos governos e ao mercado. (INTERVOZES, 2010, p. 91)

- ◆ **Dimensão 7: Percepção da representação e do direito à comunicação.** A comunicação como direito humano só poderá ser efetivada quando houver a percepção deste direito pela sociedade e do seu grau de enraizamento junto à população. A televisão brasileira e os meios de comunicação em geral devem representar os diversos segmentos sociais de forma adequada e equilibrada, sem reforçar e reproduzir preconceitos e estereótipos existentes, fomentando um ambiente comunicacional em que estejam representadas a diversidade e a pluralidade que integram a sociedade. (INTERVOZES, 2010, p. 93)

Estas são as referências que balizam o esforço pela democratização dos meios de comunicação impulsionado por estas organizações na esfera internacional e nacional, respectivamente. Pela similaridade dos temas, que se complementam em muitos pontos, torna-se mais relevante a necessidade de atualização, pelos governos e pela sociedade civil, dos conceitos

de desenvolvimento da mídia e do direito à comunicação e sua aplicação em políticas públicas que, considerando o avanço das novas tecnologias neste campo, podem significar mais uma barreira a ser superada pelos grupos sociais para ter acesso aos meios de produção e difusão da comunicação.

A partir destes conceitos de participação da sociedade civil organizada na avaliação e fiscalização da responsabilidade social dos meios de comunicação, procederemos a uma análise dos recursos e dos resultados alcançados pelo programa “*Quem financia a baixaria é contra a cidadania*”, promovido pela CDHM, que atua na perspectiva de denunciar os programas televisivos que violam os direitos humanos e os princípios constitucionais já mencionados no início deste capítulo.

### 3 CONTEXTUALIZAÇÃO E DESEMPENHO DA CAMPANHA

Com o conhecimento sobre as características, funcionamento e estruturação da Campanha “*Quem Financia a Baixaria é Contra a Cidadania*” e sobre a legislação nacional e internacional que fornece o amparo legal para sua atuação, além de desencadear as ações de movimentos civis organizados em defesa da liberdade de expressão e de informação, apresentaremos neste capítulo uma análise da conjuntura política em que se desenvolveu a Campanha, dos recursos humanos e materiais disponíveis e dos resultados alcançados com o seu desempenho.

As informações contidas neste capítulo foram fornecidas a partir de entrevistas realizadas com o Sr. Márcio Marques de Araújo, Secretário da Comissão de Direitos Humanos e Minorias da Câmara dos Deputados e participante ativo do processo de criação e execução da Campanha, e com o Professor Murilo César Ramos, que ministra a disciplina de Políticas de Comunicação da Faculdade de Comunicação da Universidade de Brasília. As respostas serão agrupadas por assuntos relacionados com os principais fundamentos da Campanha e com as contingências políticas que impulsionaram a sua criação.

#### ◆ Principais razões para a criação da Campanha

A baixa qualidade de alguns programas dos canais abertos de televisão e a violação recorrente dos direitos humanos em alguns programas aliados à inoperância do Conselho de Comunicação Social foram os motivos apontados pelo Sr. Márcio Araújo para a criação da Campanha, ainda que tenha atuado informalmente em um primeiro momento. Lembra que no ano da criação da Campanha, em 2002, o Conselho de Comunicação Social havia sido recém instalado e, por depender da vontade política do Presidente do Congresso para seu funcionamento, mostrava-se frágil institucionalmente comprometendo a sua operacionalização.

Reivindicava-se, à época, que a sociedade estivesse melhor representada na composição do Conselho e que a sua instituição não dependesse da vontade de qualquer agente político. Denunciava-se então, tal como hoje, uma programação televisiva que desrespeitava a dignidade

humana e violava direitos previstos não só na Constituição como na legislação e tratados internacionais.

Diante deste quadro e integrando-se a um processo de articulação de organizações da sociedade civil surgido a partir de discussões em fóruns e conferências em defesa dos direitos humanos, a CDHM formalizou uma instância de denúncias que pudesse apontar e fundamentar as violações aos direitos humanos com apoio da Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão, que é a instituição do Ministério Público a quem cabe entrar com as representações na justiça.

Nas inúmeras conferências nacionais de direitos humanos que precederam a criação da Campanha, foram aprovadas resoluções que previam a criação de alguma instância que acolhesse as denúncias e as encaminhasse ao órgão competente, definindo claramente a “baixaria” e fundamentando a violação de acordo com a legislação, nacional e internacional, em vigor.

Na verdade, continua o Secretário, pela sua natureza institucional a Comissão já acatava, com um foco mais específico, as denúncias de violações aos direitos humanos na programação televisiva encaminhadas pela sociedade civil, fato que demonstra que a Campanha não foi criada por iniciativa política de quem dirigia a Comissão naquele momento. Foi o resultado de uma articulação mais ampla do movimento social de direitos humanos em função das recorrentes violações nas programações televisivas “ao mesmo tempo em que, também, se elevava a consciência de que o direito à comunicação é um direito humano e é fundamental para o exercício de outros direitos”.

O Professor Murilo César Ramos aponta que a constatação da violação de direitos humanos por diferentes segmentos sociais na programação dos canais abertos de televisão, especialmente dos direitos inerentes à criança e ao adolescente, foi a principal motivação para a criação da Campanha, somada à ausência de uma legislação atualizada “que permita a regulação por órgão autônomo do rádio e da televisão no Brasil”. A inatividade do Conselho de Comunicação Social é uma razão secundária para sua criação.

◆ A política do setor de radiodifusão no Brasil

A discussão sobre este problema é vital para a democracia brasileira e sempre que se tenta abordá-lo as corporações empresariais da mídia entram em cena para interditar o debate, procurando desqualificar os esforços de pautar o debate classificando-os, invariavelmente, de censura, enfatiza o Sr. Márcio Araújo. “Trata-se do discurso “escudo”, assim denominado por um acadêmico, utilizado para impedir que o debate ocorra na sociedade”.

Questiona, ainda, que “se já existe regulamentação em todas as áreas, no Brasil e em outros países, por que não na comunicação?” Uma vez que o serviço de radiodifusão configura-se como uma concessão pública e que existem necessidades concretas de regulamentação com forte apelo social, apontadas não somente por profissionais do setor, grupos sindicais ou ideológicos, mas endossadas “por segmentos do empresariado da área de comunicação que, inclusive, participaram da Conferência Nacional de Comunicação”.

O Professor Murilo César Ramos destaca que o setor é regulamentado por uma lei de 1962, absolutamente superada. Desde a Constituição Federal de 1988 reivindica-se um novo marco legal para a radiodifusão brasileira, visto que nunca houve regulamentação do capítulo relativo à Comunicação Social. A lei que criou o Conselho de Comunicação Social, como órgão auxiliar do Congresso Nacional, é um exemplo dos “dispositivos pontuais e virtualmente inócuos” que caracterizam os esforços de regulamentação deste capítulo da Constituição. A ausência dessa regulamentação dificulta o acesso do cidadão aos meios de comunicação em nosso país.

#### ◆ Avaliação do desempenho da Campanha

Relata o Secretário que o caso mais conhecido de atuação efetiva da Campanha refere-se ao programa do apresentador João Kleber por ter sido de abrangência nacional, mas outros programas de formato policial, em televisão de âmbito regional, “foram objeto de alguma ação do Ministério Público, no entanto, não saberia informar que resultado produziu”.

Reforça, ainda, que o maior efeito da Campanha foi a inibição dos excessos cometidos na televisão brasileira, o impedimento de que algumas “baixarias” ocorressem com maior frequência e limitar o acesso desse tipo de programa às verbas publicitárias de órgãos públicos e de algumas



empresas mais sensíveis a esta questão. Portanto, houve um efeito benéfico que se notabilizou mais em inibir as “baixarias” na TV que, propriamente, coibi-las.

Na sua avaliação, a carência de recursos materiais e a falta de estrutura física e funcional limitam consideravelmente a atuação da Campanha. Seria necessária uma equipe destinada somente para esta função com o suporte adequado de informática para sua maior efetividade. Como exemplo o “*ranking* da baixaria”, cujo formato não é mais suficiente para atingir seus objetivos, para prosseguir com sua realização é necessário que sua divulgação seja ampliada. Outra tarefa que fica bastante comprometida com a descontinuidade do trabalho é o contato de convencimento que é feito com as empresas para que evitem patrocinar esse tipo de programação.

Com todas estas limitações, continua o secretário, e diante da impossibilidade de expandir suas atividades, a Campanha ficou estacionada colocando em risco, inclusive, o êxito de suas ações e o espaço conquistado. Declara, ainda, que a Campanha ficaria mais fortalecida se estivesse vinculada a uma instituição, um espaço ou fórum que fosse mais eficiente, porém, enquanto isto não acontece, “ainda vale a pena fazer este trabalho”.

O Professor Murilo César Ramos reforça que a Campanha foi muito efetiva no episódio relacionado com o programa do João Kleber, da Rede TV!, que foi tirado do ar em razão de recorrentes violações aos direitos humanos. A Campanha tem sido um importante fator de inibição contra abusos semelhantes, embora ainda ocorram de forma pontual.

#### ◆ A Institucionalização da Campanha e o Conselho de Comunicação Social

Se houvesse o fortalecimento das atribuições do Conselho de Comunicação Social do Congresso Nacional adquirindo um caráter mais deliberativo nas suas decisões, a sua atuação poderia reforçar o papel institucional da Campanha, mas não absorver as funções de instância acolhedora de denúncias e representação da sociedade civil junto às emissoras de televisão. As atribuições do Conselho e da Campanha são diferentes, pondera o Secretário, visto que o Conselho discute as políticas de Comunicação Social de forma mais ampla e integrada, formalizando propostas e aconselhamentos, muito embora emita recomendações de respeito aos

direitos fundamentais da pessoa humana na programação da televisão, conceitos que são igualmente defendidos pela Campanha.

A diferença, diz o Secretário, é que a Campanha tornou-se o único espaço de acolhimento das denúncias da sociedade contra os abusos cometidos pela mídia, visto que não há nenhum órgão público a quem o cidadão possa recorrer e encaminhar suas queixas específicas e diárias sobre determinados programas de televisão. Declara, ainda, que o espaço mais adequado para institucionalizar as prerrogativas da Campanha seria a criação de uma agência nacional, por tratar-se de um importante segmento da economia caracterizado como serviço público e que é objeto de concessão pública. “Poderia existir uma agência nacional de comunicação social que fizesse esse trabalho da Campanha e outros relacionados especificamente com a área de comunicação social”, conforme a estrutura administrativa adotada no Brasil e que está presente na telefonia com a Anatel, na eletricidade com a Aneel etc., portanto, uma agência nacional cumpriria esta função.

Segundo o Professor Murilo César Ramos, o Conselho de Comunicação Social poderia ser um excelente fórum para se institucionalizar os objetivos da Campanha caso estivesse em atividade.

◆ Controle de conteúdo da programação x censura à liberdade de expressão

O risco do controle de conteúdo resvalar para um instrumento de censura existe, mas os limites devem ser estabelecidos, destaca o Secretário. Não deve haver verificação prévia de conteúdo ou uma instituição avaliar antecipadamente o que será transmitido, mas devem existir mecanismos que responsabilizem os promotores das violações cometidas nos programas transmitidos ao cidadão, assim como estão sujeitos a sanções um cidadão ou uma instituição que cometem abusos.

Segundo o Secretário, é bastante improvável que os integrantes dos movimentos pela democratização da comunicação defendam o retorno da censura, pois atualmente os que são veteranos nesta luta, são os mesmos que lutaram pela liberdade de imprensa e pelo fim da censura no passado, na época do regime militar. Por sua vez grande parte dos donos da mídia, que hoje

alegam a volta da censura como forma de interromper o debate em torno da democratização da comunicação, não participou desta luta pelo fim da censura. No passado, “o desafio era em face do poder do Estado, cujos agentes tentavam impedir a liberdade de expressão. Hoje, a luta caracteriza-se em fazer que a liberdade de expressão seja para todos e impedir que seja sequestrada pelos donos de grandes corporações de mídia” que a utilizam como instrumento político e de controle social.

Para o Professor Murilo César Ramos a utilização da expressão “controle de conteúdo” induz-se a algum tipo de censura prévia, por esta razão ele prefere referir-se a termos como marco legal e regulação. A regulação dos meios de comunicação, inclusive quando se referem a conteúdo — que envolvem a programação infantil, publicidade, violência, a utilização de apelos à sexualidade, etc. — está presente na legislação dos países considerados desenvolvidos, tais como os Estados Unidos, Grã-Bretanha, França e outros. “Por isso, considero fundamental a ênfase em regulação, e não em controle”.

◆ A Campanha e as eventuais mudanças políticas no comando da CDHM

Faz algum tempo que os desafios da Campanha se limitaram um pouco, mas não em função de mudanças políticas na direção da CDHM e sim pela falta de instrumentos e recursos para a atuação da Campanha, reforça o Sr. Márcio. Somado a isso houve uma arregimentação de forças da Campanha para a realização da 1ª Conferência Nacional de Comunicação, no final de 2009, que exigiu uma maior concentração de esforços nesta atividade.

Em relação às mudanças políticas no comando da Comissão, todos os presidentes ao assumirem seus mandatos e serem informados sobre a Campanha, seus objetivos e funcionamento, manifestam apoio sem nenhuma restrição. O conceito de que a comunicação é fundamental para os direitos humanos é compreendido pela maioria dos presidentes da Comissão, independente do partido que integram, sendo que alguns têm mais afinidade com o tema do que outros, mas todos compreendem a sua importância.

O Professor Murilo César Ramos não acredita que por força de contingências políticas no comando da CDHM a Campanha tenha sido deixada em segundo plano, principalmente em razão

da atuação de alguns parlamentares, a exemplo da Deputada Luíza Erundina. São parlamentares que sempre alertam o Congresso e a sociedade sobre a questão do controle da qualidade dos programas de televisão “não obstante eventuais mudanças no comando da Comissão”.

## CONCLUSÃO

Discute-se no âmbito de organismos multilaterais, desde o final da década de 60, sobre a unilateralidade do fluxo internacional das informações, especialmente a UNESCO que criou uma Comissão Internacional Para o Estudo dos Problemas da Comunicação, composta por 16 membros entre os quais dois latino-americanos, para promover uma discussão sobre a proposta de uma Nomic – Nova Ordem Mundial da Informação e da Comunicação. (LIMA, 2010, p. 57)

As conclusões desta comissão foram divulgadas, em 1980, no *Relatório Macbride – Um mundo e muitas vozes*, no qual reconhece o direito à comunicação do cidadão, declara a existência de um grave desequilíbrio no fluxo mundial da informação e propõe estratégias que modificam esta situação. O relatório, assim como a UNESCO, sofreu fortes resistências dos grandes conglomerados da mídia e dos países hegemônicos sustentados nas prerrogativas do “livre fluxo da informação e na “liberdade de imprensa” que são utilizados para privilegiar quem detém o controle majoritário dos grandes meios de comunicação e colocá-los a serviço de seus próprios interesses. (LIMA, 2010, p. 57)

Apesar de ter sido veladamente ignorado pelos países desenvolvidos, suas ideias renderam frutos e propiciaram a realização de duas etapas da Cúpula Mundial sobre a Sociedade da Informação (CMSI), em Genebra (2003) e em Túnis (2005). Muito embora não tenha resultado em compromissos concretos pelos Estados participantes, a sociedade civil organizada deu amplitude ao direito à comunicação e passou a exigir a sua implantação. (LIMA, 2010, p. 58)

O reconhecimento e a elevação do direito à comunicação à categoria dos direitos individuais e políticos, amplamente consolidados em declarações e tratados internacionais e referendados pelas constituições dos países democráticos, compõe o ordenamento jurídico que ampara a reivindicação dos movimentos em defesa da cidadania e de um maior equilíbrio no fluxo das informações nos meios de comunicação social.

Trata-se de uma concepção mais renovada à questão da liberdade de informação e de expressão, pois coloca o direito à comunicação como o direito do cidadão em participar como sujeito ativo no processo de comunicação e não apenas receptor passivo e submisso da

informação em um ambiente comunicacional no qual prevalecem as regras e o controle de um reduzido grupo de proprietários. (PERUZZO, 2004, p. 57)

A configuração da mídia no Brasil, historicamente caracterizada por ser privada e comercial, sofreu poucas alterações ao longo do tempo e consolidou a presença de grupos familiares associados às elites políticas locais e regionais, que foram fortalecidos pela ausência de restrições à propriedade cruzada e expandiu seus domínios por canais abertos e fechados de televisão, emissoras de rádio, jornais, revistas, editoras, gravadoras e, atualmente, provedores de internet. Apesar dos avanços tecnológicos que ocorreram nas últimas décadas nos meios de comunicação, suas principais normas legais não foram atualizadas e o setor continua sendo regido por um código ultrapassado (Lei 4.117, de 27-8-1962), evidenciando a necessidade de se estabelecer um novo marco regulatório para a área. (LIMA, 2006, p. 60)

A concentração da mídia nas mãos de restritos grupos privados limita a concorrência e a diversificação de proprietários, eleva os riscos de um maior controle do conteúdo e desfavorece a representação dos múltiplos interesses sociais. A perpetuação desses grupos privados na exploração do serviço público de radiodifusão, especialmente da televisão, é a principal motivação política que anula qualquer possibilidade de regulamentação de mecanismos institucionalizados de fiscalização sobre o conteúdo de programas televisivos e “a influência dos meios de comunicação sobre a agenda política permite, em primeiro lugar, o banimento da discussão sobre o controle da mídia”. (MIGUEL, 2002, p. 58)

Na década de 90, a grande mídia no Brasil era controlada por nove grupos de empresas familiares, a saber: Abravanel (SBT), Bloch (Manchete), Civita (Abril), Frias (Folhas), Levy (Gazeta), Marinho (Globo), Mesquita (O Estado de São Paulo), Nascimento Brito (Jornal do Brasil) e Saad (BAND). Um quadro agravado pelas ramificações desta tendência quando grupos regionais fortalecem suas posições associados aos grupos de abrangência nacional por meio da propriedade cruzada, a exemplo do Grupo RBS da região sul do país (LIMA, 2006, p. 104-105). Atualmente, a distribuição da informação pela TV está reduzida a cinco grandes redes: SBT, Record, Bandeirantes, Globo e Rede TV!, que detêm 82,5% da audiência no Brasil. (FONSECA, 2010, p. 34)

A democratização do poder de comunicar, cuja prática ocorre no seio da comunidade, preserva a pluralidade e a diversidade cultural dos grupos sociais e favorece ao diálogo, à discussão e ao compartilhamento das opiniões. As distorções de poder provocadas pelo desequilíbrio histórico entre os sistemas privado e público de comunicação são fatores que impedem a democratização da mídia e o acesso do cidadão às tecnologias que lhe assegurem a liberdade de expressão e a difusão de ideias.

As ações relacionadas com a política de comunicações estão vinculadas aos interesses privados das empresas de comunicação, agências de publicidade e anunciantes, e seus representantes, especialmente da televisão, rejeitam qualquer perspectiva de controle da programação sob a alegação que tal ingerência infringe um preceito constitucional estabelecido no inciso IX, art. 5º, no título dos Direitos e Garantias Fundamentais, que declara: “*é livre a expressão da atividade intelectual, artística, científica e de comunicação, independentemente de censura ou licença*” (CF,1988). Um princípio que visa o direito do indivíduo e que é utilizado, tendenciosamente, pela mídia tradicional para se manter imune a interferências e regulações.

A Constituição Federal de 1988 elenca diversas diretrizes que devem nortear as emissoras de televisão quanto à qualidade de sua programação. O inciso II, do § 3º do Artigo 220, que ainda carece de regulamentação, diz que compete à lei federal estabelecer mecanismos que possibilitem ao cidadão se defender de programas de rádio e televisão que não atendam aos princípios educativos, artísticos, culturais e informativos e que promovam a cultura nacional e regional. Para esta finalidade, conforme preceitua o art. 224, o Congresso Nacional instituiu o Conselho de Comunicação Social para auxiliá-lo nesta tarefa.

A criação do Conselho de Comunicação Social foi o resultado de um processo de mobilização de organizações sociais comprometidas com a democratização da comunicação. Seu funcionamento no âmbito do Poder Legislativo permitia que as entidades representativas da sociedade civil pudessem participar formalmente das discussões sobre o processo de concessões de emissoras de rádio e TV, utilização de novas tecnologias, monopólios ou oligopólios nos meios de comunicação, acompanhamento da qualidade da programação das emissoras de rádio e TV, promoção da cultura e da regionalização da produção, etc. (BRASIL, 1991) Tais atribuições, no entanto, limitavam-se a emissão de pareceres, estudos e recomendações a consultas enviadas pelo Congresso, que geravam incertezas quanto à eficácia de sua atuação.

A ausência de lei federal que regule o § 3º do Art. 220 e a desarticulação do Conselho de Comunicação Social, em 2006, que teria a função de fiscalizar e proceder aos “meios legais” (inciso II, § 3º) de punição e controle de eventuais abusos, deixa um vácuo na legislação que em muito se assemelha ao processo de atrofiamento que sofreu a Nomic – Nova Ordem Mundial da Informação e da Comunicação em nível mundial, cuja maior referência é o *Relatório Macbride*.

O Presidente do Senado declarou recentemente para a imprensa a sua intenção de resgatar as funções do Conselho de Comunicação Social em cumprimento aos preceitos que estabelece a constituição e em atendimento aos anseios das entidades sociais que lutam pela democratização dos meios de comunicação. A atuação do Conselho é fundamental para aspirações mais democráticas neste campo, mas o caráter não deliberativo de seus pareceres aliado às influências políticas que recaem sobre suas recomendações não permitem que o controle e a fiscalização da programação dos veículos de comunicação sejam isentas e eficazes.

O Poder Legislativo tem uma grande responsabilidade na indefinição de políticas para o setor de comunicações em razão do claro descumprimento da constituição que impede parlamentares de serem sócios de rádio e TV, ou seja, proprietários, controladores ou diretores de empresa que possuam vínculos contratuais com pessoa jurídica de direito público. Entretanto, um grande número de parlamentares que integra a Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática da Câmara dos Deputados (CCTCI), órgão encarregado de decidir sobre outorga e renovação de concessões de canais de radiodifusão, são proprietários de emissoras de rádio, TV, jornais e revistas, etc. Tal fato demonstra a incongruência da situação em que os “políticos-radiodifusores” decidem a respeito das políticas que serão adotadas para o setor quando são eles os mais beneficiados pela sua desregulamentação. (REBOUÇAS, 2006, p. 42)

A título de ilustração, em 2004, dos 33 membros titulares da CCTCI 15 deputados aparecem no cadastro do MiniCom como concessionários de veículos de comunicação. Uma bancada que atinge facilmente a maioria com condições de aprovar ou rejeitar qualquer proposta em votação. Este cenário estende-se, igualmente, pela Câmara dos Deputados, que no ano de 2005 listava 10% dos 513 deputados e pelo Senado Federal, no qual 37% dos 81 senadores constavam como proprietários de veículos de comunicação, direta ou indiretamente. (LIMA, 2006, p. 127-135)



O lançamento da Campanha “*Quem financia a baixaria é contra a cidadania*”, instituída pela Comissão de Direitos Humanos da Câmara dos Deputados, foi uma resposta às críticas de organizações da sociedade civil em face da inexistência de mecanismos, público ou social, de controle de programas de televisão que são considerados ofensivos aos direitos humanos e à convivência civilizada, uma vez que o serviço público de televisão, cujo funcionamento é autorizado por meio de concessão pública outorgada pelo Congresso Nacional, deve resguardar o interesse público na sua programação.

Conclui-se, portanto, que a promoção da Campanha “*Quem financia a baixaria é contra a cidadania*” é uma forma de suprir a lacuna derivada da ausência de normatização relativa ao inciso II, § 3º, Art. 220 da CF/1988 e da desarticulação do Conselho de Comunicação Social expresso no Art. 224 da CF/1988, ambos previstos pelos constituintes no sentido de promover um ambiente mais democrático e equilibrado no fluxo das informações através da mídia. Ressalta-se, ainda, a inovadora associação de uma comissão legislativa da Câmara dos Deputados com entidades organizadas da sociedade civil no monitoramento e avaliação da programação das emissoras de televisão, contribuindo com as atribuições constitucionais do Poder Legislativo a quem cabe assegurar os direitos e interesses da população.

A CDHM passou a atuar como órgão catalisador das demandas de grupos organizados da sociedade civil em defesa da cidadania e da “dignidade do cidadão nos programas de televisão”. Com a promoção da Campanha, a Comissão torna-se a única instância de acolhimento de denúncias da população em relação aos abusos cometidos na programação televisiva, ainda que não o exerça plenamente em face do caráter facultativo e indicativo de sua atuação ao fazer recomendações aos patrocinadores e às emissoras de televisão quanto ao conteúdo ofensivo dos programas denunciados.

Todavia, o fato da Comissão constituir-se em um órgão que tem uma atuação diversificada no atendimento das demandas em todas as esferas dos direitos humanos e não dispor de uma estrutura física com os recursos funcionais e materiais necessários para o funcionamento da Campanha culminou na redução de sua capacidade em cumprir a sua missão. Em seu depoimento o Secretário da Comissão, Márcio Araújo, destaca que esta situação compromete uma atuação mais eficiente da Campanha e lamenta que a execução das suas atividades encontra-se limitada quando precisaria avançar cada vez mais.

A ausência de mecanismos efetivos de controle dos programas de televisão com a participação da sociedade é uma condição que estimula e perpetua a predominância de grupos privados na exploração de um serviço público, sem a devida contrapartida de valorização da diversidade e regionalização cultural.

A realização do “Seminário Internacional das Comunicações Eletrônicas e Convergência de Mídia”<sup>17</sup>, promovido pela Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República e ocorrido nos dias 9 e 10 de novembro do ano em curso, foi oportuna para conhecermos as experiências e os avanços dos processos regulatórios que acompanham as mudanças tecnológicas nas comunicações eletrônicas (telecomunicações e radiodifusão) em outros países. Apresentamos, então, um resumo das informações que dizem respeito ao órgão regulador e aos procedimentos de regulação de conteúdo, assuntos mais diretamente ligados ao tema deste trabalho, fornecendo subsídios para uma análise mais contextualizada da nossa realidade:

- ◆ **Argentina** – existem dois órgãos que fiscalizam as comunicações: a Autoridade Federal de Serviços de Comunicação Audiovisual e a Comissão Nacional de Comunicações, específico para as telecomunicações. A defensoria pública dos Serviços de Comunicação Audiovisual (AFSCA) recebe consultas, reclamações e queixas do público de rádio e televisão. Quanto à regulação de conteúdo, existem regras para a programação dirigida ao público infantil e promoção de programações locais e produções nacionais e independentes.
- ◆ **Estados Unidos** – o órgão regulador é a “Federal Communications Commission (FCC) que fiscaliza e implementa integralmente políticas públicas para o setor de comunicações. A FCC pode interferir para garantir programação de interesse público, regulando conteúdo sobre a publicidade, programação voltada ao público infantil e divulgação de conteúdos violentos e obscenos.
- ◆ **Portugal** – a Entidade Reguladora para a Comunicação Social (ERC), órgão independente perante os poderes político e econômico, cujos membros são eleitos pelo parlamento. Detém competência sobre o sistema audiovisual (TV e rádio) e imprensa, protegendo

---

<sup>17</sup> Cf. no endereço eletrônico <http://www.convergenciademidias.gov.br/> a íntegra das palestras sobre as regulações no setor de comunicações eletrônicas realizadas pelos representantes estrangeiros convidados para o evento e, também, uma matéria sobre o tema na edição semanal do Jornal da Câmara no endereço <http://www.camara.gov.br/internet/jornal/jc20101112.pdf>.

e garantindo a liberdade de imprensa e o direito de resposta; avalia os horários da programação infantil; protege os grupos minoritários e os direitos de personalidade, ou seja, reserva da vida privada e intimidade, direito à honra, etc.; decide quanto ao licenciamento e renovação de licenças de rádio e TV; pode intervir no mercado para resguardar o interesse público e qualquer pessoa ou a coletividade pode apresentar queixas perante o órgão regulador.

◆ **Espanha** – a Lei Geral de Audiovisual prevê a separação dos órgãos reguladores das telecomunicações e dos audiovisuais, porém são coordenados pelo Conselho Estatal dos Meios Audiovisuais (CEMA). Neste Conselho estão previstos nove membros eleitos pelo parlamento para resguardar a sua independência e exercem o mandato por um período de seis anos. Suas decisões são respaldadas por um Comitê Consultivo formado por prestadores de serviços audiovisuais, produtores audiovisuais, empresas, sociedade civil, usuários, setor da indústria, anunciantes, sindicatos, que participam e colocam suas posições frente ao Conselho.

◆ **França** – existem dois órgãos reguladores setoriais, sendo o Conselho Superior de Audiovisual (CSA) para o setor audiovisual e outro para as telecomunicações, porém com cooperação mútua e complementar em razão da convergência. A CSA tem missões sociais e culturais sobre os conteúdos, além de assegurar a pluralidade do acesso aos meios audiovisuais em função do interesse público.

◆ **Reino Unido** – o órgão regulador Office of Communications (Ofcom) foi formado, em 2003, a partir da fusão de cinco órgãos reguladores anteriores. Constitui-se em um órgão regulador de convergência e regula os serviços de comunicações eletrônicas e TV de conteúdo. O Conselho do Ofcom é uma agência independente e atua no sentido de fomentar o interesse público, promover a concorrência e a inovação. A regulação de conteúdo assegura serviços de qualidade para rádio e TV e a variedade e pluralidade na provisão desses serviços, protegendo a audiência contra material danoso ou ofensivo.

Os licenciados devem seguir práticas de conduta em relação ao conteúdo e diversas penalidades são impostas caso não sigam as normas. São supervisionados pelo Conselho de Conteúdo, composto por membros que representam diversos interesses que orientam e recomendam nos assuntos relacionados a conteúdo. É a voz do ouvinte e do telespectador em defesa dos interesses dos cidadãos, contrapondo-se às forças do mercado e da concorrência.

As experiências apresentadas no seminário não são modelos a serem seguidos, mas servem como referência para a implantação de um sistema de regulação dos meios de comunicação que atenda aos anseios da nossa sociedade. Ainda que não possua as prerrogativas jurídicas inerentes a uma entidade reguladora para ser uma instância de decisão, o caminho do controle e fiscalização da qualidade nos programas de televisão foi pavimentado pela atuação da CDHM e entidades parceiras, por meio da Campanha “*Quem financia a baixaria é contra a cidadania*”.

Dada esta constatação, fica demonstrado o mérito e a relevância política e social da atuação desta Campanha por configurar-se como o único canal disponível de acolhimento das queixas e denúncias da população em relação à qualidade da programação dos canais abertos de televisão, que estão presentes em 96% dos lares brasileiros, sem dar opção de escolha ao cidadão. Contudo, em vista dos precários recursos que a CDHM dispõe para levar a cabo uma tarefa dessa magnitude, fica patente a necessidade de se instituir um órgão regulador que promova a expansão deste serviço que ela desenvolve para a sociedade e dê celeridade às questões que envolvam a defesa dos direitos humanos no serviço público de televisão.

Para ações mais efetivas e dispondo de recursos punitivos em caso de violações, a aplicação e acompanhamento das normas e princípios defendidos pela Campanha na programação da televisão estariam mais institucionalizados se estivessem sob o abrigo de um órgão regulador do setor de radiodifusão, seguindo o modelo implantado no Brasil de regulação, fiscalização e controle dos serviços públicos derivados de processos de outorga e concessão.

A institucionalização desta Política Pública asseguraria as determinações constitucionais consagradas no Art. 220 da Constituição Federal de 1988, assim como garantiria os princípios defendidos pela Campanha relativos à fiscalização e controle da qualidade da programação televisiva, no âmbito de uma agência reguladora dos meios de comunicação como instância de decisão e deliberação, com a participação efetiva de representantes do governo, dos empresários da mídia e organizações da sociedade civil.

A regulação deste órgão, ligado ao Poder Executivo, pela natureza do seu campo de atuação abrange também as telecomunicações, pois com os avanços tecnológicos na mídia eletrônica, disponibilizando canais de TV aberta em dispositivos móveis, é natural o caminho da

convergência de mídias, tornando-se incompatível com a regulação, fiscalização e controle de forma fragmentada.

O comando do órgão regulador seria formado por um colegiado integrado por pessoas com competência técnica para o cargo, que cumpririam mandatos e executariam suas funções com autonomia e independência. Teria a incumbência, também, de aprovar e renovar outorgas de rádio e TV retirando esta responsabilidade do Congresso Nacional e imunizando o processo contra interferências políticas, além de regular e fiscalizar a programação televisiva disponibilizada ao público, assegurando qualidade no serviço público de televisão e promovendo as condições necessárias para a implantação de um ambiente democrático nos meios de comunicação.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. 28. Ed. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de publicações, 2007.

BRASIL. Decreto-Lei nº 88.067, de 26 de janeiro de 1983. Altera dispositivos do Regulamento dos Serviços de Radiodifusão, aprovado pelo Decreto nº 52.795, de 31 de outubro de 1963. **Diário Oficial da União**, Brasília, 28 jan. 1983. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/Antigos/D88067.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/Antigos/D88067.htm). Acesso em: 26 ago. 2010.

BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 8.389**, de 30 de dezembro de 1991. Institui o Conselho de Comunicação Social, na forma do art. 224 da Constituição Federal e dá outras providências. Brasília, 30 de dezembro de 1991. Disponível em: <http://www2.camara.gov.br/legin/fed/lei/1991/lei-8389-30-dezembro-1991-372551-publicacao-1-pl.html>. Acesso em: 26 ago. 2010.

BRASIL. Regimento Interno da Câmara dos Deputados. 7. Ed. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2006.

CAPPARELLI, Sérgio; LIMA, Venício A. de. **Comunicação e televisão**: Desafios da pós-globalização. 1. Ed., São Paulo: Hacker Editores, 2004.

COMISSÃO de Direitos Humanos e Minorias da Câmara dos Deputados. **Quem financia a baixaria é contra a cidadania**: uma Campanha pela valorização dos direitos humanos na televisão. Brasília: 2003.

CONFERÊNCIA NACIONAL DE DIREITOS HUMANOS, VII, 2002, Brasília. Relatório. Brasília: Coordenação de publicações, 2003. 369 p.

ENCONTRO NACIONAL DE DIREITOS HUMANOS; SEMINÁRIO CONTROLE SOCIAL DA PROGRAMAÇÃO TELEVISIVA, 2005; Brasília. Relatório. Brasília: Coordenação de publicações, 2007. 541 p.

ÉTICA na tv. Disponível em: < <http://www.eticanatv.org.br/> > . Acesso em: 28 ago. 2010.

FARIAS, Edilsom. **Liberdade de expressão e comunicação**. 1. Ed., São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

FONSECA, Francisco. **Mídia e poder**: elementos conceituais e empíricos para o desenvolvimento da democracia brasileira. Brasília: Ipea, 2010.

INTERVOZES – Coletivo Brasil de Comunicação Social. **Contribuições para a construção de indicadores do direito à comunicação**. 1. Ed., São Paulo: Intervozes – coletivo Brasil de comunicação social, 2010.

INTERVOZES – coletivo brasil de comunicação social. Disponível em: <<http://www.intervozes.org.br/o-intervozes>> . Acesso em: 22 set. 2010.

LIMA, Venício A. de. Comunicação, poder e cidadania. **Rastros – Revista do Núcleo de Estudos de Comunicação**. Brasília, Ano VII, nº 07, out.2006. Disponível em: <http://www.revistas.univerciencia.org/index.php/rastros/article/viewFile/6009/5475> . Acesso em: 12 jun. 2010.

\_\_\_\_\_. Direito à comunicação, PNDH-3 e grupos de mídia: quem ameaça a liberdade de expressão? **Revista Direitos Humanos**, Brasília, n. 5, p. 41-44, abr. 2010.

\_\_\_\_\_. **Liberdade de expressão x liberdade de imprensa: direito à comunicação e democracia**. 1. Ed., São Paulo: Publisher Brasil, 2010.

\_\_\_\_\_. **Mídia: crise política e poder no Brasil**. 1. Ed., São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2006.

\_\_\_\_\_. **Mídia: teoria e política**. 2. Ed., São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2004.

MIGUEL, Luis Felipe. **Política e mídia no Brasil: episódios da história recente**. 1. Ed., Brasília: Editora Plano, 2002.

PERUZZO, Cicilia M. K. Direito à comunicação comunitária, participação popular e cidadania. In: OLIVEIRA, Maria J. da Costa (Org.). **Comunicação Pública**. São Paulo: Editora Alínea, 2004. p. 49-79.

REBOUÇAS, Edgard. **Estratégia retórica dos “donos” da mídia como escudo ao controle social**. São Paulo: Líbero, Ano IX, nº 17, jun. 2006. Disponível em: <<http://www.revistas.univerciencia.org/index.php/libero/article/viewFile/6103/5563>> . Acesso em: 12 jun. 2010.

SCORSIM, Ericson M. O serviço público de televisão por radiodifusão: marcos regulatórios. **Observatório da Imprensa**, Campinas, 19 maio 2009. Seção Interesse público. Disponível em: <http://www.observatoriodaimprensa.com.br/artigos.asp?cod=5381PB002>. Acesso em: 27 ago. 2010.

UNESCO. **Indicadores de desenvolvimento da mídia: marco para a avaliação do desenvolvimento dos meios de comunicação**. 1. Ed., Brasília: UNESCO, 2010.

UNESCO – united nations educational, scientific and cultural organization. Disponível em: [http://portal.unesco.org/ci/en/ev.php-URL\\_ID=18654&URL\\_DO=DO\\_TOPIC&URL\\_SECTION=201.html](http://portal.unesco.org/ci/en/ev.php-URL_ID=18654&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html) . Acesso em: 23 set. 2010.

## BIBLIOGRAFIA RECOMENDADA

COMPARATO, Fábio Konder. **A afirmação histórica dos Direitos Humanos**. 7. Ed., São Paulo: Saraiva, 2010.

FILHO, Laurindo L., REBOUÇAS, Edgard. **O controle social na televisão: os casos da campanha “Quem financia a baixaria é contra a cidadania”, no Brasil, e dos advocacy groups, nos Estados Unidos**. Disponível em: <<http://galaxy.intercom.org.br:8180/dspace/bitstream/1904/16786/1/R0730-1.pdf>>. Acesso em: 13 jun. 2010.

LIMA, Venício A. de. Comunicação e política. In: DUARTE, Jorge (Org.). **Comunicação pública: estado, mercado, sociedade e interesse público**. São Paulo: Editora Atlas S.A., 2009. p. 84-94.

MELO, José Marques de. **Teoria da Comunicação: Paradigmas Latino-americanos**. Rio de Janeiro: Vozes, 1998.

\_\_\_\_\_. MacBride, a NOMIC e a participação latino-americana na concepção de teses sobre a democratização da comunicação. **Logos 28**: globalização e comunicação internacional, São Paulo, Ano 15, 42-59, 2008. Disponível em: <[http://www.logos.uerj.br/PDFS/28/03\\_josemarques.pdf](http://www.logos.uerj.br/PDFS/28/03_josemarques.pdf)>. Acesso em: 25 maio 2010.

PASQUALI, A. Um breve glossário descritivo sobre comunicação e informação. In MARQUES DE MELO, J.; SATHLER, L. **Direitos à Comunicação na Sociedade da Informação**. São Bernardo do Campo, SP: Umesp, 2005. Disponível em: <[http://www.lucianosathler.pro.br/wordpress/wp-content/uploads/2008/02/15\\_48\\_direitos\\_a\\_comunicacao\\_glossario\\_descritivo\\_pasquali.pdf](http://www.lucianosathler.pro.br/wordpress/wp-content/uploads/2008/02/15_48_direitos_a_comunicacao_glossario_descritivo_pasquali.pdf)>. Acesso em: 18 maio 2010.

RAMOS, Murilo C. Comunicação, direitos sociais e políticas públicas. In Marques de Melo, J.; SATHLER, L. **Direitos à Comunicação na Sociedade da Informação**. São Bernardo do Campo, SP: Umesp, 2005. Disponível em: <[http://www.lucianosathler.pro.br/wordpress/wp-content/uploads/2008/02/245\\_253\\_direitos\\_a\\_comunicacao\\_politicas\\_publicas\\_murilo\\_ramos.pdf](http://www.lucianosathler.pro.br/wordpress/wp-content/uploads/2008/02/245_253_direitos_a_comunicacao_politicas_publicas_murilo_ramos.pdf)>. Acesso em: 16 maio 2010.