

AUDIÊNCIA DO DIA 26/04/2007

José Eduardo Elias Romão

Bacharel em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais (1998);

Especialista em Direito Humanos (2001);

Mestre em Direito Público (2003) e Doutorando em Direito Constitucional pela Universidade de Brasília;

Diretor do Departamento de Justiça, Classificação, Títulos e Qualificação (DEJUS) do Ministério da Justiça de 2004 a 2008;

Pesquisador do grupo "O Direito Achado na Rua";

Gestor do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA).

(Transcrição *Ipsis Verbis*)

Conselheiro Prado – Eu vou pedir para as pessoas começarem a sentar. Conselheiro Cuêva, por favor.

Troca de fita

Não identificado – Meus senhores, vamos começar a segunda parte da audiência pública do dia de hoje. E, hoje, a segunda parte será a apresentação do Doutor José Eduardo Elias Romão, diretor do Departamento de Justiça, Classificação, Títulos e Qualificação (Dejus) do Ministério da Justiça que trará o seu enfoque para as questões aqui levantadas, passo a palavra a ele.

Doutor José Eduardo Elias Romão – Boa tarde a todos, boa tarde aos Conselheiros deste Conselho, ao Conselheiro Prado a quem agradeço pela oportunidade de apresentar aqui um outro enfoque sobre convergência tecnológica. Espero com isso contribuir para que vejamos o tema, ou melhor, para que compreendamos as implicações do tema sobre diferentes perspectivas.

Embora fale na qualidade de Diretor do Departamento de Justiça, Classificação, Títulos e Qualificação (Dejus), órgão responsável pela classificação indicativa de conteúdos audiovisuais que tem por finalidade proteger crianças e adolescentes da exposição a conteúdos considerados inadequados ou lesivos, convém esclarecer que não falo em nome do Ministério da Justiça; isto é, esta não é uma manifestação de governo. Até porque, sabemos nós (refiro-me aos companheiros do Ministério das Comunicações aqui presentes), não há ainda posição de governo sobre várias das questões e alguns dos problemas que aqui se revelam como conflito. Tenho certeza que a oportunidade dessas audiências públicas nos dará condições de refletir e de produzir posições mais consistentes, sólidas e que sejam institucionalizadoras. Aproveito, mais uma vez, para parabenizar o Cadê, especialmente ao Conselheiro Prado, pela relevância e pela oportunidade desse processo, dessas audiências públicas.



Nesse primeiro *slide* pode-se ver o Ministério da Justiça, é uma foto, uma ilustração, ao lado a Procuradoria-Geral da República aqui representando o Ministério Público e esse

conjunto de TV's, TV's aberta e distribuidores de conteúdo audiovisual. Essa era a relação encontrada em 2004, esse era o contexto no qual eu comecei a atuar e trabalhar para – e peço a vocês que sublinhem – regulamentar a classificação indicativa destinada ao setor de audiovisual ou diferentes setores de audiovisual nesse País.

É preciso de antemão elucidar que esse processo de regulamentação, embora falemos de convergência tecnológica e diferentes meios, se desenvolveu tendo em vista o princípio da independência dos meios. Isto é, sabíamos que era necessário estabelecer regras para exibição de conteúdo audiovisual independente do meio.

Voltando ao *slide*, pode-se ver claramente que a relação que havia era bilateral: grandes distribuidoras, emissoras comerciais, relacionavam com o Ministério da Justiça e quando havia problema, a participação do Ministério Público na resolução desses problemas. Configurando, assim, uma clara tendência de judicialização de todo e qualquer conflito relacionado à proteção da criança e do adolescente, ou melhor, dos direitos humanos das crianças e adolescentes.

No *slide* abaixo apresentamos as dez interrogações que pautaram todo o processo de regulamentação (algo semelhante ao que Federal Communications Commission – FCC americana denomina de *Notice of Inquiry*). Nesse processo decidiu-se avaliar ou reconhecer quais são as críticas, quais eram os problemas, as questões que se dirigiam ao Ministério da Justiça pelos diferentes setores da sociedade das empresas de comunicação, aos movimentos sociais organizados, passando, é claro, pelas universidades, pelos pesquisadores. Então elaborou-se e organizou-se dez questões.



1. Análise prévia é controle da liberdade de expressão?
2. Por que os critérios de classificação não são objetivos e por isso há um excesso de subjetivismo?
3. Por que o Ministério da Justiça deve determinar o que é inadequado para todo Brasil?
4. O que justifica a relação entre faixas etárias e horários?
5. Por que a maioria dos radiodifusores não divulga a classificação indicativa?
6. Por que quando divulgam fazem de modo quase imperceptível?
7. Por que os radiodifusores denominam a classificação de censura?
8. A vinculação entre faixas etárias e faixas horárias torna a classificação indicativa uma proibição?
9. Se o controle é dos pais, por que o Estado pode impedir a veiculação de programas?
10. Afinal, a proibição contida no ECA de exibir conteúdos audiovisuais (programas) em discordância com a classificação indicativa é inconstitucional?

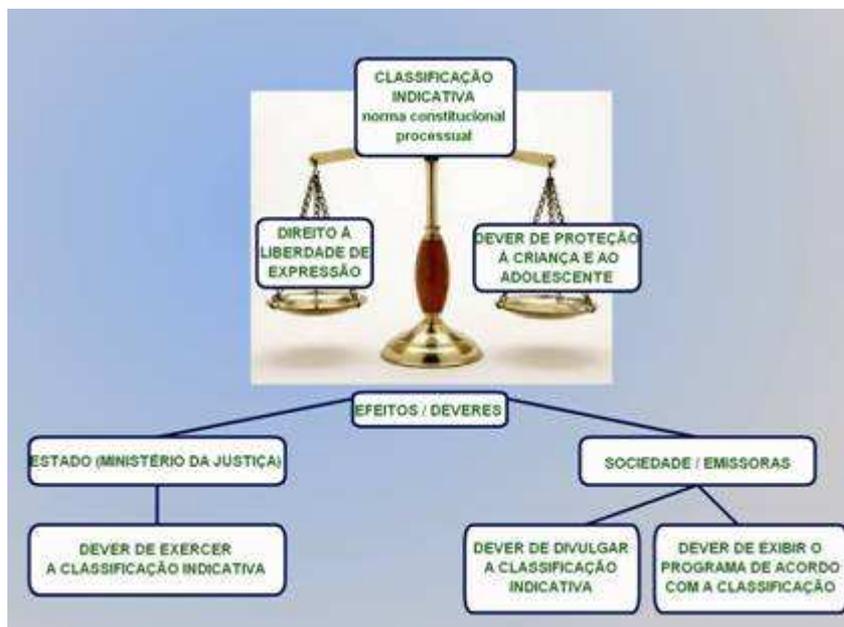
A primeira questão sobre análise prévia diz respeito ao controle da liberdade de expressão e tenho certeza que a imagem que todos fazem ou faziam da classificação indicativa estava associada à censura de conteúdo. Para se produzir uma resposta para essa pergunta nós demoramos quase dois anos. Não porque havia pouca clareza sobre as competências constitucionais e legais, mas porque qualquer resposta que tivesse a pretensão de solucionar o “problema” deveria necessariamente ter legitimidade. O processo de discussão, é disso que trato aqui, só pode produzir uma regulamentação que “pegue”, isto é, que tenha eficácia social, se não descuidar da legitimidade. Há um problema crônico nesse País, um emaranhado de leis e normas, mas que não tem efetividade, que não resolvem problemas e é disso que eu estou tentando tratar aqui com vocês. A segunda questão – apenas para que tenhamos um panorama –; os critérios de classificação não são objetivos e por isso há um excesso de subjetivismo, uma discussão própria de qualquer regime democrático onde há objetividade na análise de conteúdo. Três: Quem são vocês aí do Ministério da Justiça para determinar o que é inadequado para todo o País, o que é qualidade ou não é qualidade? Quatro: O que justifica a relação entre faixas etárias e faixas horárias, por que um conteúdo considerado inadequado para menores de doze anos só irá, poderá ser exibido depois das 20h, inadequado para menores de 14 depois das 21 horas, quais são as justificativas, o que fundamenta essa relação, essa vinculação? Cinco: Os rádios difusores não divulgam a classificação e aqui eu estou tratando e me dirigindo a um setor, porque a regulamentação se destinava especialmente à televisão. Seis: Quando divulgam, as emissoras e as TV’s, fazem de modo imperceptível, perguntamos à população, fez-se enquetes, algumas consultas públicas para saber quais as informações disponíveis sobre o programa que é exibido, quais as informações que você possui ou que a emissora lhe oferece e a resposta era quase sempre a mesma: não há informação. Sete: Denominam a classificação de censura ainda hoje; a classificação é indicativa, e não proibitiva, essa é uma pergunta candente porque foi objeto de apreciação, foi objeto de uma decisão do STJ. O controle é dos pais, o Estado não pode impedir o acesso. E, por fim, o dispositivo do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) que obriga as TV’s a exibirem conteúdos adequados ou inadequados em determinados horários é inconstitucional?

O que é a Classificação Indicativa nos termos da constituição?

E quando nos diziam ou nos perguntavam (diante dessas 10 questões), enfim, o que é a classificação indicativa nos termos da Constituição? Sabíamos nós que era essa a pergunta fundamental, a premissa para que a

pudéssemos responder a todas as demais. Então o processo de regulamentação que o Ministério concentrou esforços, embora reconhecêssemos a relevância e as necessidades de se responder rapidamente àquelas dez questões, para atribuir resposta a essa questão crucial. Já que os constituintes em 1987, é preciso que se diga, quando introduziram no texto da Constituição a classificação, não tinham uma compreensão precisa do que era, não possuíam um conceito, uma definição afirmativa, sabiam que não queriam uma censura. Então a classificação introduzida no texto como uma forma de abolir ou

reforçar a extinção da censura foi definida de forma negativa: uma pá de cal sobre o regime autoritário, sobre as atividades de censura, sobre os atos arbitrário praticados na análise de conteúdo audiovisual.



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

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

O conjunto de três deveres: o dever de exercer a classificação indicativa e aqui faço menção a um dever atribuído ao Ministério da Justiça e os outros dois se dirimem à sociedade civil organizada e às emissoras em especial, o dever de divulgar a classificação indicativa, tenho certeza que alguns de vocês já perceberam nas TV’s a experiência que algumas emissoras fazem de divulgar a classificação ou a indicação etária sobre o produto que veiculam e o dever de cumprir e exibir a programação de acordo com a classificação. Aqui se dividem – e aqui me aproximo do tema da convergência dos meios – as denominadas TV’s abertas e as TV’s fechadas. Às TV’s fechadas, às TV’s a cabo por assinatura se aplica outro modelo de negócio, outras regras. Regras distintas da TV aberta, que especificam as peculiaridades das TV’s fechadas por terem uma relação contratual muito bem definida com o seu cliente, caracterizando claramente uma relação de consumo. Essas TV’s não estão obrigadas a exibir a programação em determinados horários ou faixas horárias, porque no momento do contrato elas devem oferecer ao seu cliente, o contratante, dispositivos de bloqueio, modos de selecionar e recepionar este conteúdo veiculado pelos canais a cabo. Com as TV’s abertas é diferente. A recepção é difusa, disseminada sem especificações contratuais. Como não há nas TV’s abertas um dispositivo de bloqueio que permita aos pais selecionarem um canal ou conteúdo, ficam por consequência obrigadas a veicularem a sua programação apenas em determinados horários considerados adequados para que crianças e adolescentes, e essa é a perspectiva instituída com o Estatuto da Criança e do Adolescente, não estejam sujeitos a conteúdos audiovisuais potencialmente lesivos à sua formação e ao seu desenvolvimento.



Esse é o complexo normativo que disciplina a classificação indicativa. O Decreto nº 6.061/2007 organiza administrativamente o Ministério da Justiça, e que atribui ao Ministério a responsabilidade de exercer a classificação nos termos do art. 21, inciso XVI, da Constituição. A Lei nº 8.069, que institui o Estatuto da criança e do adolescente, a Lei nº 10.359, e aqui os setores se aproximam, que fixa a obrigatoriedade dos

dispositivos de bloqueios dos televisores brasileiros, o famoso “v chip” (ou algo que o valha). Na elaboração dessa Lei de 2001, discutiu-se ao mesmo tempo classificação indicativa e tecnologia, plataformas tecnológicas, os diálogos foram, num primeiro momento, convergentes nesse processo, embora tenha-se produzido uma lei “com duas matérias”. O problema é que em 2001 se afirmava que em quanto não houvesse um dispositivo de bloqueio, uma nova tecnologia digital, não seria possível regulamentar a classificação indicativa. Por quê? Porque só os pais decidem pelos filhos, e enquanto os pais não tiverem um dispositivo para decidirem pelos seus filhos não se pode discutir classificação indicativa ou qualquer modelo de análise de conteúdo audiovisual. É por isso que de 2001 até 2003 não se pôde avançar mais com a classificação indicativa: ficou tudo

travado.

O Ministério da Justiça em conjunto com as organizações da sociedade civil que participam do debate sobre “ética e qualidade na programação da TV” inverteu a relação afirmando que: haverá classificação indicativa com restrição de veiculação em determinados horários até que se tenham dispositivos de bloqueio que permitam aos pais e à sociedade em geral protegerem crianças e adolescentes de conteúdos potencialmente lesivos. E por isso o debate foi aquecido, a classificação nos últimos quatro anos se transforma num tema relevante que vai se integrando ao campo da comunicação social, especificamente no que diz respeito à discussão sobre a regulação de conteúdo. O que significa o conteúdo veiculado? O que ele pode produzir, quais são as responsabilidades sobre a veiculação desse conteúdo?



As soluções aqui produzidas ou as respostas elaboradas para cada uma daquelas 10 questões.



assim se constitui o complexo de normas, sujeitos e atores e relações integradas à nova regulamentação que nós denominamos de “nova classificação indicativa”. Eu queria oferecer a vocês não só uma panorâmica da classificação, da regulação de conteúdo para a TV, cinema, vídeo e dvd que temos no Brasil, mas gostaria de especificar a relação que aqui se estabelece. Não mais uma relação bilateral entre grandes emissoras e distribuidoras e Ministério da Justiça, mas uma relação que se constitui com a presença dos diferentes interessados sociais: Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente – Conanda, Radiobrás, Organizações não-governamentais, Campanha “quem financia a baixaria é contra a cidadania”, enfim, diferentes atores sociais trabalhando, operando, participando juntamente com o Ministério da Justiça e juntamente com as emissoras na análise e descrição do conteúdo produzido e veiculado para todo o Brasil.

É com base nessa experiência, nesse processo, que vou aqui produzir algumas opiniões, manifestações e considerações sobre convergência tecnológica nos termos propostos por este Conselho.

Por isso, agora eu me restrinjo à discussão proposta, aos itens apresentados. O primeiro ponto sugerido aos palestrantes, aos expositores, “entendendo a convergência tecnológica”, creio que pela consistência da exposição do Falco, podemos considerá-lo ponto superado. Acho que há elementos de sobra para que tenhamos uma compreensão precisa sobre esses aspectos. Também sobre os “aspectos concorrenciais da convergência tecnológica”, talvez alguns benefícios e desafios não tenham sido abordados, mas não serei eu quem os fará, tenho certeza que os outros que me sucederão poderão fazê-lo com maior competência. “Regulação e fomento a competição no novo ambiente convergente” também tenho certeza de que foi abordado pelo meu antecessor e, assim, fixo-me nos três últimos itens: “O papel do Estado no novo ambiente convergente”, esse é o quarto ponto, “Como garantir a diversidade de conteúdos...” e, por fim, “Mudanças institucionais para garantir a concorrência e a difusão da informação no novo ambiente convergente”.

Aqui quero introduzir a diferença e a diferente perspectiva com a qual trato desse tema. Eu não o tratarei como “modelo de negócio” no novo ambiente para a realização de lucros e oportunidades de prestação de serviço. O meu ponto de partida talvez signifique para muitos aqui um passo atrás, mas na minha avaliação é absolutamente necessário. Para mim são as normas e as garantias constitucionais que definem nosso ponto de partida. Isto é, para quem deve tratar o tema da perspectiva do Estado Democrático de Direito (e da consolidação desse conjunto de normas que caracterizam o estado democrático de direito) não pode haver outro ponto de partida. Falo, pois, a partir do Capítulo V da Constituição Federal, da Comunicação Social. E falo da necessidade de se discutir a convergência tecnológica como uma possibilidade de

consolidação democrática. Especificamente, da necessidade de intensificar a participação dos diferentes atingidos por esses conteúdos, pela tal convergência.

Dois são os pontos que destaco: difusão e distribuição de conteúdos, garantindo ou aumentando pelos novos meios a participação dos telespectadores ou usuários de celular e entre outras tecnologias afins. Esse modelo de classificação indicativa que aqui apresentei, como lhes disse, parte da premissa da independência dos meios. Independente dos meios, é preciso que se tenha ou que se observe algumas das regras que aqui vou mencionar. Então é sobre a égide do Estado Democrático de Direito que trabalho ou que tento contribuir para que compreendamos a convergência tecnológica; e dessa perspectiva o meu intuito é produzir ou abordar esses três tópicos para que tenhamos uma ênfase ou um enfoque na participação dos usuários ou dos diferentes cidadãos.

Sendo assim, quero deixar claro que mirei esse ponto da convergência para acertar e discutir a produção e distribuição do conteúdo audiovisual. O que nos preocupa, o que nos interessa discutir é a qualidade dos conteúdos que serão distribuídos. Quais são as normas ou as regras que se aplicam à distribuição desses conteúdos, para que não seja qualquer conteúdo, mas conteúdos que cumpram ou dêem cumprimento à Constituição e por isso digo ou trato do papel do Estado. O papel do Estado nesse ambiente convergente é tentar garantir a diversidade; não pode ser apenas o de reduzir o excesso de normas ou de produzir uma regulamentação, uma lei geral de comunicação, que simplifique os processos de aquisição, distribuição, de produção de conteúdo. O papel é produzir um conjunto de normas ou reduzi-las de modo a se criar um novo marco institucional absolutamente adequado aos princípios constitucionais. Há um emaranhado, uma barafunda normativa que só dificulta o processo de aquisição, obtenção de recursos, movimentação e mobilização de recursos econômicos financeiros, pessoais e, do mesmo modo, prejudica a participação de todos os interessados. Nesse sentido, a minha primeira proposta não poderia deixar de ser: deve o Estado assumir a sua competência regulatória para garantir a diversidade, mudando o marco normativo ou produzindo uma nova regulamentação. E aqui apenas faço ecoar a proposta já apresentada por diferentes entidades sociais, enfim, organizações não-governamentais como a Abrace, a Amac, a Campanha, Intervezes, o Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação. Contudo, deve o Estado (refiro-me ao Executivo) promover a regulamentação com legitimidade. Por isso esse debate sobre regulamentação passa necessariamente pela convocação da primeira Conferência Nacional de Comunicação Social, para que se discuta com ampla liberdade de opinião essa convergência. A pergunta que me parece decorrente: Como uma nova regulamentação deve definir o papel do Estado e garantir a diversidade de conteúdo? Sabe-se que a universalização do acesso à informação não corresponde ou não significa necessariamente uma universalização de conteúdo ou a universalização da comunicação social ou integração e participação da sociedade nos processos de constituição da informação, produção de conteúdo.

A resposta, ao meu ver, deve ser produzida a partir da Constituição, porque julgo que é na integração desses diferentes princípios que pode ser produzida uma solução que cumpra alguns dos objetivos também fixados pela Constituição; para que a comunicação social no País possa nos permitir construir uma sociedade livre, justa e solidária, garantindo o desenvolvimento nacional entre outros objetivos. Por isso quando penso no papel do Estado, ou quando nós falamos do papel do Estado, penso exatamente em funções. O novo marco regulatório deve distribuir responsabilidades e funções nos diferentes setores, o Estado, como todas as empresas de comunicação, como a sociedade civil que se organiza, como a Câmara dos Deputados possuem funções, o papel amplo e indelegável que se apresenta a todos nós é o cumprimento dos objetivos constitucionais. Desenvolver uma comunicação social que garanta a livre manifestação do pensamento – e esse é um princípio constitutivo de qualquer regime democrático – dos indivíduos e não só das empresas, a pluralidade e a qualidade dos conteúdos, esse é um ponto que diz respeito ao papel desses diferentes atores, a democratização da propriedade dos meios é fundamental já que é uma tendência quando falamos de convergência à concentração do patrimônio em grandes corporações empresariais. É necessário que se discuta e que se avalie quais as conseqüências de um processo de fusões e de concentrações, como que se observa em outros países esses mesmos processos ou como eles ocorrem, ampla e restrita publicidade com a participação de todos os atingidos no processo de concessão e de renovação de outorgas. É um outro ponto fundamental para todos nós.

Falar da regulação, ou de como ela garante a publicidade e a participação dos cidadãos, pode até parecer um passo atrás, mas talvez tenhamos que dá-lo. Não é possível começar esse debate ou avançar sobre ele, compreendendo e imaginando que se trata apenas de um novo ambiente para novos negócios ou um novo modelo negocial. É necessário que tenhamos em curso o processo de convergência que realize e de cumprimento aos direitos, deveres e garantias fundamentais plasmados na Constituição, é disso que trata.

Mudança de lado da fita

Doutor José Eduardo Elias Romão – A utilização da tecnologia em favor da universalização do conteúdo. Quando falamos em universalização da informação, volto à velha questão. Universalização em alguns casos, em países como os Estados Unidos, até mesmo a Espanha (considerando a experiência peculiar da Catalunha), se viu que universalização de serviços e da informação é via de mão única. Não impõe e não implica a participação do usuário. Elas proporcionam uma maior variedade de serviços, por exemplo, pode-se comprar o que se vê, o que se veste nas novelas, as atrizes têm os seus casacos, enfim, os seus objetos pessoais automaticamente disponíveis. Mas será apenas isso que necessitamos quando falamos em interatividade?

Comunicação exige necessariamente uma via de mão dupla, nos obriga a produzir, a veicular, a distribuir e também a receber. É disso que estamos tratando aqui com o uso de novas tecnologias. Então, nessa perspectiva, universalização não pode produzir uniformização dos modos de vidas dos cidadãos, das pessoas, ou universalização do consumo. A minha maior preocupação (conhecendo alguns dos problemas da veiculação em massa de conteúdo inadequado) é que apenas ampliemos – com a convergência dos meios – as possibilidades de se disseminar “mais do mesmo”. O que se tem na televisão se terá no celular ou na Internet. Não estou aqui tentando colocar freios, freando a quaisquer processos, não é essa a perspectiva de regulamentação que defendo. A regulamentação deve promover a realização de novas tecnologias, promover o desenvolvimento socioeconômico, observando os direitos humanos. Esse é o ponto de convergência e talvez o ponto de mutação dos interesses aqui representados. Quero insistir que não se pode tratar a convergência dos meios como uma complexificação do modelo de negócios. Em alguns momentos, quando os radiodifusores se apresentam como o “lado mais fraco” desse processo porque movimentam “apenas” 19 milhões de reais (dados de 2006) e as telecomunicações movimentam algo em torno de 100 milhões, parece até que estamos tratando com empresas hipossuficientes. Da perspectiva em que posso observar todo o processo, não deve o Estado intervir para arbitrar o “conflito” entre conglomerados empresariais. Deve, sim, atuar pela garantia dos direitos do cidadão, do consumidor.

Desta forma, concluo dizendo que se as possibilidades tecnológicas para a convergência dos meios já nos parecem

inúmeras e, de alguma forma, atraentes quando vistas sob a perspectiva da oferta de produtos, o que elas não poderiam ser se incluíssemos a perspectiva do cidadão, da oferta de direitos? É possível desde já sustentar a necessidade de integração entre os diferentes órgãos de Estado, penso no Ministério Público, no Judiciário, mas, sobretudo, nos Órgãos do Poder Executivo Federal: é imprescindível que a Anatel, o Ministério das Comunicações, o Ministério da Cultura, o Ministério da Justiça e a Secretaria de Comunicação Social da Presidência possam produzir conclusões conjuntas a respeito dos temas aqui tratados. E a partir dessas conclusões produzir uma proposta legislativa ou normativa que, senão reproduza as necessidades de todos os interessados, pelo menos promova a convergência dos interesses para elaboração de uma nova lei geral de comunicação de massa.

Ocorre-me, ao fim desta exposição, uma imagem promissora: o telespectador, acessando um determinado conteúdo audiovisual, sua novela, e podendo ao mesmo tempo opinar sobre a qualidade daquela programação, numa via interativa de mão dupla. E não só opinando para conhecimento da emissora ou da distribuidora daquele conteúdo, mas de todo o conjunto dos demais cidadãos que assistem ao mesmo programa. Teria este telespectador uma tecla ou um dispositivo pelo qual poderia apreciar, como a Internet hoje já nos oferece, quais são as considerações ou as opiniões produzidas a respeito daquele conteúdo veiculado. Uma imagem distante? Creio que não, acho que essa é uma realidade bastante próxima a nós. Insisto que há uma convergência tecnológica, não muito longe daqui, que pode nos levar, pode “nos convergir” para a consolidação da democracia. Obrigado.

Conselheiro Prado – Obrigado ao Doutor Romão. Vou sempre começar com uma pergunta, que um dos pontos que nos tem preocupado sempre aqui no Cade em decisões na área de teledifusão, tem sido o tema do conteúdo. Sobre várias dimensões, uma delas é, por exemplo, até que ponto, ao se fazer a integração, principalmente em TV por assinatura, onde há conteúdo produzidos internacionalmente e enquanto a TV aberta ela tem regras mais claras sobre produção de conteúdo, até que ponto, que tipo de regulação seria possível, primeiro para resguardar o que a sociedade brasileira continuasse se vendo, quer dizer, resguardar a produção de conteúdo dentro do espaço, do território brasileiro. Segundo, no processo de convergência de diversas tecnologias, como manter controle sobre aquilo que é acessado, por exemplo, no celular ou na Internet, quais são os limites entre a interferência do Estado para dizer que tal conteúdo pode ser livremente acessado, por exemplo, via celular ou Internet, sem que isso possa ser caracterizado como censura ou interferência no setor público do processo, quer dizer, na medida em que as diversas tecnologias caminham para serem tratadas de forma similar, eu posso, um celular ser ao mesmo tempo um computador que eu tenho acesso a Internet ou que eu possa baixar vídeos ou filmes ou que eu tenha uma série de programas transmitidos por aí, como o Estado regularia? O que o Estado poderia a seu juízo, ou não, fazer dentro da nossa ordem democrática dentro da nossa ordem constitucional?

Doutor José Eduardo Elias Romão – Essa é uma das pontas mais importantes para todos nós e quase sempre nos leva a respostas e falo com o conhecimento de alguns projetos de lei. As respostas são muito simplistas, muito redutoras. Veda-se o acesso ou transmite-se a informação, o provedor deve submeter-se a critérios ou uma análise periódica a um determinado órgão, não me parecem adequadas. Essas soluções simplistas, elas estão, serão insuficientes para o volume de novas tecnologias ou pela diversidade dos meios e pela intensidade das informações que se produzem. Dou o exemplo mais uma vez do Ministério da Justiça apenas para, com a integração desse novo sistema das TV's por assinatura, nós teríamos um aumento em 300% do conteúdo analisado. Qual uma outra estrutura de Estado que consegue aumentar em pessoal ou em recursos, em orçamento 300% para lhe dar, não. É preciso que se crie novos mecanismos, e a criação do Ministério da Justiça nesse sentido era de autorizar ou responsabilizar ou especificar a responsabilidade das empresas de comunicação, (palavra ininteligível) reconhecendo e facultando a autotransmissão, esse é um dispositivo criado. A autotransmissão é um modo como já existem em vários países de que a emissora se responsabilize pela análise do seu próprio conteúdo e produza uma informação ao seu usuário, o seu telespectador ou mesmo o seu cliente. Trato de novo do caso das TV's e dos canais por assinatura. As programações dos canais por assinatura são organizadas fora do nosso País. E havia na primeira afirmação das empresas que se aproximaram do Ministério para discutir uma dada “impossibilidade técnica” para produzir informação, não em veiculação horária, quero deixar claro, o modelo contratual autoriza esses diferentes canais estabelecerem relações distintas. Mas há uma obrigação que é constitucional, que é informar o cidadão seja ele cliente de uma operadora ou não, a respeito da programação que será veiculada. E criando diferentes mecanismos como a autotransmissão e a veiculação via satélite é uma operação que eu não saberia explicar aqui em termos tecnológicos, mas foi com base nessa discussão que se criou uma modalidade de veiculação desse conteúdo, típica para o caso brasileiro, mas certamente com bases inspiradas nas diferentes experiências internacionais e que talvez faço um parêntese, é preciso entender e reconhecer que outros países igualmente democráticos ou tão democráticos, hoje as democracias estão tão concentradas, e vemos experiências semelhantes as nossas, de regulação de conteúdo, regulação que há muito pouco tempo atrás era inevitável de censura, hoje não, regulação de conteúdo ela se dirige a publicidade quando sobretudo destinada a criança e ao adolescente, há leis, há documentos, há normas que especificam o momento em que essa publicidade deve ser veiculada e também a conteúdos de variedade de entretenimento em geral. Então o que talvez fosse possível fazer sem, contudo, restaurar a censura ou enveredar por atos arbitrários, ou reduzir, ou reunir o número de Ministérios, seja o da Justiça ou o das Comunicações, a única e exclusiva competência sobre a decisão da qualidade daquele conteúdo é estabelecer claramente critérios, dispositivos de bloqueio tecnológico que tanto país, sociedade, possam optar. Mas optar, eu insisto no exemplo da imagem que tentei criar ao final da minha exposição. Optar como via de mão dupla, quando eu recuso aquele conteúdo é preciso que aquele canal o reconheça como recusa e registre essa informação para que outros cidadãos que recebem aquele mesmo conteúdo compreendam que há uma recepção diversa. A gente pensa sempre em pluralidade mais uma vez como via de mão única, sempre pluralidade difusão e não de recepção e é preciso reconhecer essas audiências. Desculpe Conselheiro, mas esse avanço nesse, durante anos eu insisto na radiodifusão e não gostaria ver o mesmo equívoco cometido pelas telecomunicações ou pelas teles, a radiodifusão confunde audiência com legitimidade, é como se tudo ou o mínimo de televisores ligados autorizasse a veiculação de qualquer conteúdo nesse País. Porque dizem, mas se há tamanha audiência como pode ser ruim? Como pode produzir violações de direito? Como pode ofender as pessoas ou prejudicá-las? Não sei se consigo responder, mas há um conjunto de novos dispositivos tecnológicos criados que não aparecem nessa discussão atual porque não há um enfoque da regulação de conteúdo ou porque ele ainda é tímido, marginal e periférico. É preciso colocá-lo no centro de debate porque certamente muitas das empresas que aqui atuam e atuam no exterior trarão contribuições significativas e soluções tecnológicas absolutamente viáveis e que não serão repassadas (no preço final) ao consumidor.

Conselheiro Prado – Entendi que há então uma preocupação em criar de algum modo um estímulo à auto-regulação dos setores envolvidos na convergência tecnológica como modo de evitar que ocorra uma ação estatal mais interventiva ou não?

Doutor José Eduardo Elias Romão – Não há auto-regulação. Auto-regulação talvez seja uma expressão forte demais. Não é possível colocar à mesa a Rede Globo e a Telemar – para homenagear aos presentes – e pedir que negociem e estabeleçam um modelo contratual que atenda a todos os cidadãos ou pelo menos os interesses dos “seus clientes”, não. Não é possível uma regulação, uma auto-regulação nesse tempo.

Não identificado – Senhor, eu me refiro a isso, imagino um modelo semelhante, talvez é o que haja na área de publicidade onde existe um corpo que é responsável por arbitrar conflitos eventuais que surjam na auto-regulação que rege de algum modo a publicidade. Eu imagino se haveria uma possibilidade ou se há experiência em outros países de corpos que de alguma maneira fiscalizassem a implementação dessa auto-regulação.

Doutor José Eduardo Elias Romão – Permita-me explicar. A auto-regulação há uma vedação constitucional para atribuir ou delegar as empresas e aos representantes desses setores de audiovisual para que façam e estabeleçam as normas. Cabe ao Estado fazê-lo, esse é o papel regulamentar. Cabe ao Estado, juntamente com essas empresas. É disso que estou tratando, durante anos (e aqui falo da censura à televisão no Brasil e tenho certeza que é do conhecimento de muitos aqui presentes, os senhores presentes), a televisão no Brasil se organizou e se desenvolveu com o amparo da ditadura. A televisão se habituou à ditadura ou ao ambiente antidemocrático, ambiente em que havia negociações que não eram públicas, que não se estabeleciam como procedimentos claros ou por regras legítimas, é isso. Não sei se me faço claro, mas essa recusa de alguns dos setores históricos da radiodifusão específica em participar de processos de regulamentação, suspeito eu que estão habituadas ao modelo criado no regime ditatorial. A televisão foi criada, instituída e organizada e as leis são provas ou fazem provas disso num ambiente antidemocrático. E essa abertura que implica em participação das emissoras, mas implica em responsabilização é (percebido) um tanto quanto temerário e é para nós, Estado, agora falo como integrante do Ministério da Justiça, tão temerário quanto deixar que essa atribuição se reduza a uma ação específica de um determinado governo, enfim, que institua políticas nessa área.

Não identificado – Eu tenho uma pergunta sobre relação entre concorrência e classificação de conteúdo, se o senhor me permite, o controle sobre o conteúdo. Entendo que a experiência acumulada numa área em que o número de veiculadores de conteúdo é bastante limitado, por exemplo, televisão aberta. No caso de uma tecnologia como a Internet, em que esses veiculadores são incontáveis e por outro lado há uma concorrência muito grande do ponto de vista estritamente da concorrência, há algo muito benéfico à disputa entre veiculadores. Do ponto de vista da classificação do conteúdo, qual é o desafio, enfim, essa concorrência ela torna o trabalho de o controle de conteúdo mais complexo, seria de interesse reduzir a concorrência, o senhor chegaria a propor alguma coisa desse tipo?

Doutor José Eduardo Elias Romão – Espera-se – e esse é um ambiente que o Ministério quis produzir nessa nova regulamentação – que as diferentes emissoras façam uma competição saudável pela qualidade da informação que chega ao seu “cliente”. Eu tenho dado o exemplo constante que não é muito satisfatório para quem produz conteúdo audiovisual, os alimentos. Hoje há uma concorrência pela qualidade do rótulo, pela informação que vai que é oferecida como produto. Quanto maior o número de informações sobre os benefícios que trazem ou sobre os malefícios que podem causar a existência de glúten, ela é uma informação que qualifica e agrega valor àquele produto e a relação de consumo. O que nós temos tentado produzir nesse novo ambiente, nesse novo sistema de classificação, é que mesmos esses outros meios a Internet, os provedores passem a informar como já fazem em outros países. A expectativa que se cria, tendo como perspectiva a Constituição, é que essas entidades, empresas, provedores passem a concorrer pela qualidade da informação. É isso que cabe ao Estado e ao Ministério da Justiça nesse momento, ou então talvez agora eu consiga responder o que é a auto-regulamentação ou quando ela é possível e necessária para nós. Quem produz o conteúdo é certamente a pessoa mais indicada para descrevê-lo ou para oferecer uma informação para estimular o seu consumo...

Troca de fita

Doutor José Eduardo Elias Romão – Os elementos que me parecem interessantes pra esse ou aquele público, só que as televisões ou as emissoras historicamente não fizeram e não fazem isso, há uma massificação desse conteúdo, hoje se observa uma uniformização desse conteúdo, basta ver os programas de auditório, os telejornais, há padrões que se repetem e parecem garantir audiência em prejuízo dessa diversidade de recepções, o que nós queremos garantir é que haja uma informação associada ao conteúdo e aí sim com o auxílio, com integração no mercado, estado e comunidade, por essas mesmas empresas. Há uma audiência ou uma busca de audiência predatória, viveu-se isso com evidência nos anos 90, essa exposição predatória de cenas de violência e sexo, é isso que se quer evitar, e o que se quer promover é uma concorrência que garanta a qualidade da informação e no curto prazo qualidade do conteúdo, com a participação do cidadão.

Não identificado – É Luiz Fernando.

Luiz Fernando – Eu tenho uma pergunta, que vai em direção da já feita pelo Conselheiro Paulo Furkin, é seja, tá envolvida na competição pela qualidade, quer dizer, eu até entendo que crianças, e tá aí o ECA, não possam ter acesso a determinado tipo de conteúdo, mas por que tutelar o que um adulto pode ou não assistir, pode ou não ser veiculado, não entendo com relação ao ECA, mesmo com a criança, a tutela é feita por faixas de horário, o que também de certo modo é frágil por que pode ficar acordada até mais tarde, a criança pode ficar acordada até mais tarde, mas eu queria saber especificamente, por que tutelar o que um adulto tem acesso.

Doutor José Eduardo Elias Romão – Não é essa a pretensão, não é esse o fim da classificação educativa, o pai pode acordar seu filho de madrugada, chacoalhá-lo, “vamos lá vem que tem uma cena que é muito excitante”, ou pode, como hoje a classificação estabelece, levar seu filho num filme, cujo conteúdo foi considerado inadequado. A expectativa aqui do Estado quando produziu essa nova regulamentação é que os pais tenham controle, vou usar uma expressão forte, absoluto, o Estado não precisaria intervir a não ser em casos de violação dos direitos da criança, o pai resolve submeter o seu filho sistematicamente a conteúdos considerados degradantes, a sexo explícito, enfim, o que julga relevante pra sua formação. Quando essa mesma criança ou adolescente na escola apresenta algum tipo de sofrimento ou lesão, cabe ao professor representar contra o pai e aí sim haveria intervenção do Estado. Só há vinculação entre faixa etária e entre faixas horárias porque os fabricantes de TV e os emissores de TV não introduziram nos televisores, não um dispositivo tecnológico que permitisse aos pais exercerem esse controle absoluto. Então diante da possibilidade de se criar prejuízos a crianças e adolescentes, a lei produz uma restrição horária. É bom que se diga: a vinculação horária só obriga as TV's abertas para suprir a omissão do mercado. A época, e há registros suficientes, a indústria de televisores (Eletros) chegou a propor que o Governo subsidiasse a troca de todos os aparelhos; felizmente o Governo na época disse que não. Depois propuseram a oferta de subsídios específicos como pequenos créditos para que a população trocasse o aparelho. Por que a Lei nº 10.359, de 2001, não pegou? Porque a conta foi feita e a indústria não quis arcar com sua parte. O que a classificação evidencia é

que quando no “mercado” não se tem uma definição sobre quem “paga a conta”, cabe ao Estado dizer, em prejuízos de alguns interesses comerciais.

Não identificado – Alguém da Seae quer fazer alguma pergunta, não, Anatel, bem tem Ministério das Comunicações, não, Ancine, não. Bem então só mais uma pergunta minha.

Não identificado – Somos companheiro de governo, não vamos colocar saia justa alguma, por isso que ninguém vai fazer.

Não identificado – Sim tenho mais uma questão aí, só que não é claro pra mim o seguinte, como é que fica, por exemplo, nós vimos a possibilidade de filmes e celular, com um tipo de novidade, como se controla filme e celular, por exemplo. Como é que se trabalharia com esse tipo de dimensão, essas novas dimensões de conteúdo, quer dizer, haveria seu juízo, dentro dessa regulamentação, algum tipo de regulamentação específica, para essas formas alternativas? Por que até agora nós estamos falando muito em televisão aberta e fechada, mas eu entendo que a questão de se colocar a convergência, justamente essas novas formas de expressão, quer dizer a possibilidade de fazer a proteção de criança e adolescente, mas a criança pode baixar no celular um determinado tipo de vídeo que em tese seria inapropriado, ou uma determinada veiculação de um tipo de mini programa pra isso daí, ou a própria controle no caso da Internet, que qualquer coisa pode ser feito ao longo do dia. Quer dizer há um tipo de perspectiva ou discussão que analise também essas dimensões desses processos.

Não identificado – Sim, ela se divide em dois blocos, quando pautada, organizada, essa recepção de conteúdo por modelos contratuais, no caso da telefonia móvel no Brasil, você, pelo menos no pré-pago, tem que ter um cadastro básico, que eu sei que é facilmente, sabe-se pelas notícias recentes, que é fácil burlar um, mas há um cadastro no qual você pode, ou com o qual você pode reconhecer o usuário, e por isso seria possível identificando o usuário com alguns aspectos desses usuários, como idade, perfil, produzir a seleção ou oferta de conteúdo. Você ofereceria o conteúdo em determinado celular cadastrado como de criança, conteúdos inadequados, esse bloco modelo contratual, como aqui incluo os canais por assinatura, parece de mais fácil trato, parece mais simples por que é cadastro e há registro, há uma pequena, mas há identificação do usuário, daquele que recebe. Os mais difíceis, e aqui coloco TV aberta e Internet, é quando não se tem clareza de quem recebe a informação. Onde não há, e aí os controles são parentais, deve-se atribuir à sociedade, não há como, ou pelo menos não há experiências que mostrem outros caminhos até agora, suprimir o pai, ou suprimir o responsável por aquele aparelho, por aquele equipamento, na seleção de conteúdo. Então a Internet e a TV aberta, com dispositivo de bloqueio, iria produzir esse resultado. (palavras ininteligíveis).

Não identificado – Romão, agradeço muito sua apresentação, foi objetiva, contribuiu pra trazer novas dimensões para esse debate. (áudio muito ruim), e acho que hoje nós vamos encerrar o evento, já tendo trazido bastantes informações pra isso e convido também as pessoas que estão aqui ao próximo que será no dia 10 de maio que será a próxima quinta feira dia 10 de maio, exato procedo essa a outra, para continuar, portanto, essas audiências públicas. Muito obrigado. (áudio muito ruim).

Doutor José Eduardo Elias Romão – Muito obrigado, eu que agradeço, mais uma vez parabéns ao Cade por essa iniciativa, tenho certeza que será uma grande contribuição, obrigado.