

A proteção à infância na televisão europeia

S. Caparelli, F. Albuquerque, C. Kieling, C. Andreis e
R. Balsamão*

RESUMO

Este trabalho tem como objetivo analisar comparativamente as formas de proteção à criança no sistema de televisão europeu (França, Inglaterra, Itália e Alemanha), diante das tendências recentes de desregulamentação e re-regulamentação do cenário audiovisual. Através de uma pesquisa documental, são enfocados aspectos como a legislação, organismos de regulação, códigos de auto-regulamentação, diretivas comuns instituídas para a União Européia, bem como formas de proteção centradas na chamada educação para a imagem. A infância é aqui tomada como um grupo vulnerável, necessitando de proteção no que diz respeito à publicidade, violência e pornografia.

87

ABSTRACT

This work aims at, comparatively, analyzing different forms of protection of children in the European television system (France, England, Italy, and Germany). This is done in relation to present tendencies of deregulation and re-regulation in the audiovisual scene. Several aspects, such as legislation, regulating agencies, self-regulation codes, common norms issued by the European Union, as well as models of protection based on the so-called education for the image are examined here. Childhood is approached as a vulnerable group in need for protection concerning advertising, violence and pornography.

* Sérgio Capparelli é professor do Programa de Pós-Graduação em Comunicação da UFRGS. Possui diversos livros publicados, entre eles *Televisão e capitalismo no Brasil* e *Comunicação de massa sem massa*.

Introdução

Desde a sua criação até meados da década de 80, a televisão europeia caracterizou-se pela adoção de um modelo público, em que as emissoras eram organizadas, financiadas e regulamentadas pelo Estado. Tal modelo partia da concepção de que apenas uma televisão pública poderia cumprir a missão de serviço público imposta à radiodifusão, atendendo às necessidades e expectativas das mais diferentes audiências, através de uma programação diversificada, qualificada e, principalmente, livre de interferências políticas e comerciais.

Uma exceção a esse quadro é o caso da Inglaterra, país que passou a contar com um sistema misto já a partir de 1954, através da *Independent Television* (IT). De qualquer maneira, desde a sua implantação, essa emissora privada foi fortemente controlada pela *Independent Television Authority* (ITA) a fim de que suas características não se distanciassem muito daquelas de uma emissora pública.

Quanto aos objetivos e deveres dos canais públicos, sua programação deveria promover a informação, objetiva e imparcial a respeito de questões de interesse público, a educação, o entretenimento e a cultura, procurando despertar o interesse da população pelos mais variados produtos culturais. Além disso, seria papel dessas emissoras promover as identidades nacionais e regionais, além de consolidar os valores democráticos.

88 Ainda no final da década de 70, esse consenso europeu em torno da televisão pública começou a demonstrar sinais de fraqueza. Dentre os fatores que contribuíram para esse processo, destacam-se: a expansão do pensamento liberal e de um modelo de economia de mercado; o surgimento de novas tecnologias, que invalidava o argumento da escassez de canais; a tendência à globalização dos mercados; e a crescente formação de conglomerados no setor das comunicações. Observa-se que esse novo panorama acabou por conferir maior poder às pressões exercidas pela iniciativa privada, o que foi decisivo no processo de transição do modelo audiovisual europeu. A partir da década de 80, o setor audiovisual iniciou um importante processo de privatização e de desregulamentação. Tal mudança transformou profundamente o panorama audiovisual europeu, que passou a contar com sistemas audiovisuais duais, ou seja, formados por emissoras públicas e privadas. Como consequência, o mercado televisivo tornou-se muito mais competitivo, voltado ao lucro e aos índices de audiência. Mesmo as emissoras públicas, que enfrentavam importantes crises financeiras, também se comercializaram em certa medida a fim de manter sua audiência. Esse fato, associado à crítica de que a televisão pública não era capaz de atender à multiplicidade de audiências, fez com que esse modelo passasse a enfrentar uma verdadeira crise de identidade e uma necessidade de redefinir seu papel e seus objetivos.

Essas transformações sofridas pela televisão europeia foram acompanhadas de debates e polêmicas que punham em dúvida a idéia de que a abertura do mercado e a conseqüente competição entre os canais promoveriam uma programação mais diversificada e de melhor qualidade. De fato, o exemplo oferecido pela televisão americana levava a crer no contrário. Acreditava-se que *“as pressões do mercado poderiam deteriorar muitas características da programação televisiva que os europeus ocidentais davam por firmadas”* (Blumler, 1992:49).

Em uma conferência ocorrida em Liège, em 1990, foram apontados sete conjuntos de valores considerados ameaçados pela comercialização do sistema televisivo e pela crescente competição entre os canais. Tais valores incluíam a qualidade e a diversidade da programação, a defesa da identidade cultural dos países e regiões, a independência das emissoras em relação às suas novas fontes de financiamento e o bem-estar da infância e da adolescência. Entendeu-se que esses valores vulneráveis não poderiam ser deixados à mercê da regulação do mercado, merecendo uma proteção institucionalizada.

No que diz respeito à criança, acreditava-se que ela necessitava de uma proteção específica em relação à televisão. Diante desse novo panorama televisivo e do reconhecimento da criança enquanto espectador potencialmente vulnerável, este estudo pretende analisar como a sociedade europeia se reorganizou a fim de proteger a infância em relação à televisão. Serão discutidas as diferentes formas de regulamentação e de regulação da televisão aberta em países como França, Inglaterra, Itália e Alemanha, assim como outros dispositivos destinados a proteger a infância em relação a questões como a violência, a pornografia e a publicidade. Para tanto, realizou-se uma pesquisa documental comparativa, analisando-se a legislação específica, códigos de auto-regulamentação, códigos corporativos e diretivas propostas pela União Europeia, a partir de conceitos como regulação, desregulação, regulamentação, auto-regulamentação, modelo público, pluralismo, violência, pornografia e consumo.

O conceito de regulação

A comercialização da programação televisiva e a crescente competição entre os canais, processos decorrentes das transformações sofridas pela televisão europeia ao longo da década de 80, evidenciaram a necessidade de criação de aparatos regulatórios a fim de se proteger o interesse público. Sendo assim, instituíram-se, em diversos países europeus, organismos de regulação, que tinham como objetivo organizar o setor audiovisual e supervisionar as atividades das emissoras, procurando preservar aqueles valores considerados vulneráveis.

A criação de organismos regulatórios também esteve ligada ao processo de descentralização dos sistemas de televisão, na medida em que tirava das mãos do Estado a responsabilidade direta pelo controle do setor. De qualquer modo, as entidades de regulação, ao mesmo tempo em que substituíam um controle estatal direto, também procuravam impedir a influência única do mercado no sistema de radiodifusão.

De maneira geral, os órgãos de regulação têm como principais funções: controlar o cumprimento das obrigações legais previstas para o setor de radiodifusão; realizar a concessão de frequências; e controlar a programação veiculada pelos canais. Entretanto, é importante ressaltar que não existe uma uniformidade nos sistemas de regulação adotados pelos países europeus. Um estudo realizado pelo *Institut National de l'Audiovisuel* (INA), organismo francês responsável pela documentação do setor de radiodifusão, propõe a seguinte classificação de acordo com a forma de regulação adotada por cada país (INA, 1996:28): França, Itália, Grécia e Portugal adotam uma autoridade administrativa única e generalista; Bélgica, Suíça, Países Baixos, Irlanda e Escandinávia apresentam uma pluralidade de organismos nacionais de regulação; Alemanha e Inglaterra dispõem de modelos complexos e específicos; e Espanha, Áustria e Finlândia não apresentam qualquer organismo regulatório nacional.

90 **Sistemas de regulação: Alemanha, Itália, França e Inglaterra**

A França conta com um organismo de regulação do setor audiovisual desde 1982. Autoridade administrativa independente, no ano de 1989, tal organismo passou a se chamar *Conséil Supérieur de l'Audiovisuel* (CSA). É dever do CSA: assegurar a independência e a imparcialidade dos meios; promover a livre competição; monitorar a qualidade, a ética e o pluralismo da programação; controlar a publicidade; garantir o desenvolvimento de produções nacionais, assim como a disseminação da língua francesa; e zelar pelo bem-estar da infância e da adolescência (Hoffmann-Riem, 1996).

Para cumprir essas funções, o CSA conta com nove conselheiros, assumindo, cada um, a responsabilidade por um setor específico, dentre eles, o da proteção à infância e à adolescência. Em caso de inobservância da lei, o CSA pode aplicar sanções que vão desde a aplicação de uma multa à dissolução da emissora. Entretanto, a atuação do Conselho costuma primar pelo diálogo com as emissoras.

A Itália apresenta um panorama de regulação semelhante ao da França, no sentido de que ela centraliza os seus mecanismos regulatórios nas mãos do Garante, *Autorità per la Garanzie nelle Comunicazione*. Criado em 1990, esse órgão tem como função controlar não apenas a mídia audiovisual, mas também a mídia impressa. Para tanto, ele deve assegurar o

respeito à lei, tanto por parte do setor público, quanto por parte do privado. Em caso de não cumprimento de suas obrigações, as emissoras ficam sujeitas a sanções. Entretanto, a exemplo do que ocorre na França, ao invés de impor tais sanções, prefere-se negociar com as emissoras em busca da realização de acordos. Além do Garante, a Itália também conta com uma comissão parlamentar responsável pela RAI (*Radio Audizione Italiana*), serviço público de televisão. Não possuindo poder de sanção, essa Comissão apenas estabelece as orientações fundamentais da RAI, assim como o seu plano de desenvolvimento.

A Alemanha, por sua vez, possui um sistema de regulação bastante complexo, em que a legislação ocupa um importante papel. O controle da radiodifusão é descentralizado, sendo exercido por cada um dos estados de acordo com suas especificidades. Além disso, mesmo em cada estado, a supervisão do audiovisual apresenta diferenças quanto ao controle dos setores público e privado. No sistema público, as instâncias de controle são integradas às próprias emissoras, que contam com dois órgãos internos: o Conselho de Radiodifusão e o de Administração. O primeiro é designado pelo governo de cada estado, sendo composto por representantes de diferentes setores da sociedade. É sua função garantir a independência e a diversidade da programação e nomear o Conselho de Administração, responsável pelo gerenciamento administrativo e financeiro. Este Conselho também determina um diretor geral para cada um dos Institutos Estaduais de Radiodifusão, sendo alguns deles formados por mais de um estado.

Já o setor privado é supervisionado pelas Autoridades Estaduais de Mídia. Cada uma delas é responsável pela concessão de licenças e pelo monitoramento das emissoras licenciadas. Tais autoridades têm autonomia para aplicar sanções que vão desde uma simples notificação à suspensão ou revogação da licença. Além de atuar localmente, as Autoridades Estaduais de Mídia atuam também em nível nacional através da União das Autoridades Estaduais de Mídia (ALM), organização responsável pelo controle e pela fiscalização da programação veiculada nacionalmente. A ALM dispõe de várias comissões que promovem reflexões e debates sobre várias questões, entre elas, a proteção da juventude em relação à televisão.

A exemplo da Alemanha, a Inglaterra também possui um sistema de regulação complexo, em que algumas funções são exercidas por mais de um organismo. O principal órgão é a *British Broadcasting Commission*, que controla o conteúdo dos programas e da publicidade transmitidos pelas emissoras de rádio e de televisão públicas e privadas. Sua principal função é assegurar uma programação “decente” e de “bom gosto” (*taste and decency*), focalizando seu controle em questões como sexo e violência. Tal Comissão também procura zelar pelo tratamento exato e imparcial da informação e pelo respeito à vida privada. Sendo assim, a *British*

Broadcasting Commission é responsável pela redação e atualização de dois códigos de “boa conduta”: um ligado ao tratamento acurado e imparcial da informação e outro ligado a temas como a violência, a sexualidade, o bom gosto e a decência.

Além dessa organização, dois outros órgãos são responsáveis pela supervisão do sistema audiovisual: a *Independent Television Commission* (ITC), autoridade de regulação dos canais privados e o *Board of Governors*, órgão de auto-regulamentação da BBC. O primeiro órgão deve controlar a programação das emissoras privadas com base em critérios e padrões definidos pelo *ITC Code*. Tais critérios referem-se a questões como bom gosto, decência, privacidade, imparcialidade e limitação para os anúncios publicitários. Já o *Board of Governors* atenta para valores como o pluralismo, a deontologia, a qualidade e a diversidade da programação.

Quanto à proteção à infância, as três instâncias de regulação mencionadas fixaram princípios de conduta bastante precisos, que dizem respeito à difusão, à produção e à compra de programas infantis. Esses princípios devem guiar os responsáveis na escolha, concepção e apresentação dos programas, bem como na determinação dos horários de programação destinados ao público infantil.

Criança e televisão

92

A relação entre a criança e a televisão é objeto freqüente de discussões e polêmicas. A violência e a pornografia veiculadas por esse meio são motivo de fortes preocupações quanto à influência que podem exercer junto ao público infantil. Sendo assim, frente à crescente comercialização do sistema televisivo europeu, a grande maioria dos países introduziu mecanismos de controle desse meio, que visam estabelecer limites à programação, procurando proteger a criança em relação a questões como a violência, a pornografia e a publicidade.

A Diretiva Televisão sem Fronteiras, realizada em 1989 e modificada em 1998, apresenta orientações gerais relativas à proteção da infância com relação à televisão, baseando-se na possibilidade de restringir determinados conteúdos. Na realidade, esse documento procura harmonizar os critérios de restrição à programação televisiva dos países membros da União Européia a fim de possibilitar o livre fluxo de programação entre eles.

Quanto à criança, a Diretiva determina que devem ser tomadas medidas gerais para assegurar que as transmissões de televisão não prejudiquem seriamente o desenvolvimento físico, mental ou moral de menores. Tais transmissões não devem incluir, particularmente, programas que envolvam pornografia ou violência gratuita. A Diretiva também determina que os Estados membros devem tomar providências para que a programação televisiva não contenha qualquer incitação ao ódio com base em raça, sexo, religião ou nacionalidade.

Ressalta-se, entretanto, que, além de as formulações apresentadas pela Diretiva caracterizarem-se pela generalidade, elas constituem apenas orientações, que podem ser interpretadas livremente por cada Estado membro. A proposta do documento é exatamente essa: harmonizar os critérios de controle da programação e não unificá-los. Também a forma como deve ser aplicado esse controle fica a critério de cada país, não sendo indicado ou sugerido nenhum método pela Diretiva.

Quanto aos documentos nacionais que regulamentam o audiovisual, como leis e códigos de auto-regulamentação, estes também costumam apresentar orientações genéricas no que se refere à proteção à infância. Vale lembrar que, para efeitos legais, menor é definido na Alemanha, Itália e Inglaterra como uma pessoa com menos de 18 anos. Já na França, a idade de referência é de 16 anos. Nesse país, os chamados *Cahiers des Charges*, que estabelecem as obrigações dos canais públicos, determinam que essas emissoras devem “*velar pelo respeito da pessoa humana e de sua dignidade*”, abstendo-se de “*veicular programas que possam prejudicar o desenvolvimento físico, mental e moral de menores*” (CSA, 1999:26). Esses códigos de auto-regulamentação também determinam que canais como a *France 2* e a *France 3* devem veicular uma programação infantil diversificada, conciliando educação e divertimento.

A legislação italiana dispõe que as emissoras privadas devem se empenhar em realizar, com o auxílio de especialistas qualificados, programas para crianças e jovens que respeitem as exigências e a sensibilidade da primeira infância e da idade evolutiva. Além disso, a RAI e algumas emissoras privadas devem seguir as orientações dispostas em seu código de auto-regulamentação, também conhecido como **Código de Comportamento sobre a Relação entre a Televisão e os Menores**. Tal código orienta as emissoras a: melhorar e elevar a qualidade da programação destinada às crianças; colaborar no seu processo educacional; e auxiliar os adultos, a família e os menores a utilizarem a tevê de forma apropriada, evitando a dependência e as possíveis imitações de modelos televisivos.

A Alemanha, através de seu Tratado Interestadual (RStV), que procura harmonizar as legislações estaduais sobre a radiodifusão, estabelece que cada uma das emissoras deve contar com um funcionário encarregado da proteção à infância. Este deve aconselhar o diretor geral do canal e deve ser sempre ouvido quando da compra, criação, produção ou planejamento de programas. O RStV ainda prevê a realização pelas Autoridades Estaduais de Mídia de um relatório bianual sobre a situação da regulamentação da proteção à infância na televisão alemã, comparando-a com a situação de outros países.

Na Inglaterra, as orientações relativas à programação infantil dizem

respeito a questões como violência, linguagem, bom gosto e decência. Essas orientações levam em consideração o contexto em que aparecem as imagens e ações e a possibilidade de as crianças imitarem determinados comportamentos. Em relação a noticiários e documentários, há uma preocupação específica quanto à vulnerabilidade e sugestibilidade infantil. Outros conteúdos que determinam especial atenção são aqueles que incluem práticas ocultas ou psíquicas, fumo, bebidas e drogas. Como forma de apresentar orientações quanto a esses temas, a *British Broadcasting Corporation* (BBC) traz, em seu guia de produção, um capítulo especial dedicado à programação infantil. Trata-se de um roteiro sobre como os produtores devem agir nos casos em que o programa é infantil ou apresenta crianças envolvidas como atores, entrevistados ou apresentadores. Além disso, na Grã-Bretanha existe um Conselho especial, instituído a partir da Lei de Teledifusão de 1990, que, em seu Código de Prática, enfatiza a proteção da criança contra material inapropriado na televisão.

Controle da violência e da pornografia na televisão

O impacto causado nas crianças pelo consumo de imagens violentas ainda é um assunto bastante controverso. Embora muitos correlacionem o grande número de cenas violentas transmitidas pela televisão à crescente violência observada no meio infantil, não há nenhum consenso nesse sentido.

94

Apesar dessas contradições, e levando-se em consideração que a tevê constitui apenas um fator dentre os vários que influenciam e contribuem para formar a complexa realidade social, muitos pesquisadores adotam a idéia de que existe um “risco de efeitos da mídia”. Tal risco dependeria do conteúdo da mensagem, da personalidade da própria criança, de seu meio familiar e de seu ambiente social e cultural (Groebel, 1999:224). Além da violência, também a pornografia é um tema bastante focado quando se discute o impacto da televisão no desenvolvimento das crianças. De acordo com um estudo realizado na França sobre a relação entre a criança e a tevê, a principal preocupação levantada por pais e associações de telespectadores diz respeito exatamente a essas duas questões (Boutin, 1994).

Nesse sentido, como forma de procurar restringir tais conteúdos, a maioria dos países europeus reserva o horário das 7h às 22h à chamada programação familiar, ou seja, sem excessos de cenas violentas e pornográficas. Neste trabalho, resolveu-se abordar essas duas questões conjuntamente, pois é assim que elas são tratadas pela maioria dos documentos pesquisados.

O Código Penal francês, por exemplo, dispõe que “*o fato de fabricar, de transportar ou de veicular, através de qualquer meio ou suporte, uma*

mensagem de caráter violento ou pornográfico (...) é punido com três anos de prisão e com uma multa de 500.000 F, caso essa mensagem seja suscetível de ser vista por um menor” (CSA, 1999:7). Também o Código penal alemão traz restrições à violência e à pornografia. Proíbe a pornografia na televisão e a representação ou glorificação da violência cruel e desumana em relação ao ser humano, inclusive no que diz respeito à dignidade da pessoa humana. Mesmo anúncios publicitários sobre pornografia só são permitidos se não apresentarem conteúdos pornográficos e não evidenciarem a natureza pornográfica do produto anunciado.

A lei italiana de 1990 que regulamenta a televisão nesse país também estabelece que as emissoras não devem transmitir programas que possam prejudicar o desenvolvimento psicológico e moral das crianças, veiculando cenas de violência ou pornografia gratuitas. Especificamente em relação à pornografia, tal lei prevê que a veiculação de mensagens de caráter obsceno é punida com uma multa de no mínimo 200.000 liras (art. 30, parágrafo 1º). Outra lei, elaborada em 1995, proíbe a transmissão televisiva de obras e filmes produzidos pela televisão que contenham imagens de sexo ou de violência, salvo entre as vinte e três horas e às sete horas.

Quanto à Alemanha, o Tratado Interestadual (RStV) também procura garantir a proteção da infância, através da proibição de programas que contenham conteúdo violento ou pornográfico; que enalteçam a guerra; que abordem de modo ofensivo pessoas morrendo ou sofrendo; ou que coloquem em perigo a moral e a ética de crianças ou adolescentes. Nesse mesmo país, existe ainda uma lei sobre a difusão de publicações nocivas à juventude (*Gesetz über die Verbreitung jugendgefährdender Schriften – GJS*), que estabelece a elaboração e a permanente atualização de uma lista de produtos nocivos e, conseqüentemente, proibidos à juventude. Os principais critérios para proibição baseiam-se na existência de conteúdos que exaltem a violência, que sejam pornográficos, que propaguem o pensamento da direita radical, que disseminem o ódio racial ou que exaltem o consumo de drogas.

Quanto a emissões de caráter pornográfico, os critérios que norteiam a sua avaliação na televisão alemã baseiam-se em uma decisão de 1969 do Tribunal Federal sobre o romance “Fanny Hill”. De acordo com a decisão, os critérios devem ser os seguintes: a exaltação do estímulo sexual como única finalidade; a redução dos seres humanos à função de parceiros sexuais, completamente cambiáveis entre si; a sexualidade tratada como único sentido de vida; a inexistência de relações interpessoais; e a exibição de órgãos genitais em primeiro plano.

O dispositivo chamado *Signalétique Jeunesse*, instituído na França em 1996, também procura restringir a veiculação de conteúdos violentos e pornográficos. Trata-se de um pictograma que identifica a classificação

etária das emissões conforme o horário. Adotado por todos os canais abertos, os critérios que embasam a classificação dos programas são os seguintes: a quantidade, a natureza e o caráter de gratuidade das cenas violentas; a utilização da violência como forma de resolução de conflitos; o tratamento das imagens violentas (som, planos); a evocação de temas difíceis, como drogas, suicídio e incesto; a representação de atos sexuais; a representação degradante da imagem da mulher; as características psicológicas dos personagens e as referências que elas oferecem às crianças e adolescentes; o caráter dos heróis, suas motivações e seu recurso à violência; e a presença de crianças em cenas consideradas complexas (CSA, 1999:12).

No caso da Inglaterra, a crescente preocupação com a proteção à infância fez com que o *Broadcasting Act* de 1990, documento que legisla sobre o sistema audiovisual inglês, declarasse expressamente aplicável ao rádio e à televisão o *Obscene Publications Act*, de 1959, lei que restringe as publicações de caráter obsceno. Com isso, passou-se a penalizar aqueles responsáveis pela emissão de imagens ou sons que pudessem causar danos morais a uma parte significativa do público. Além disso, tanto os códigos desenvolvidos pela *British Broadcasting Commission*, que regula as emissoras públicas e também as privados, quanto os códigos desenvolvidos pela *Independent Television Commission*, responsável unicamente pelo setor privado, apresentam restrições à violência e à pornografia na programação.

96

No caso da BBC, as linhas de conduta da emissora, válidas tanto para a produção quanto para a compra de programas, contêm uma série de recomendações no que diz respeito ao trato com o público infantil. Parte-se do pressuposto de que uma criança não lida com as “convenções televisivas” da mesma forma que um adulto, já que ela as aprende pouco a pouco ao longo de seu desenvolvimento. Assim sendo, aquilo que é evidente para um adulto, não o é, necessariamente, para uma criança. E, nesse sentido, alguns cuidados especiais devem ser tomados. Em primeiro lugar, deve-se evitar retratar a violência como um fácil meio de resolução de conflitos. Além disso, não se deve passar a impressão de que a violência não causa nenhum dano. Situações perigosas que podem facilmente ser imitadas por uma criança, como lutas marciais e uso de armas, são igualmente restringidas. Outras situações que merecem especial atenção são aquelas em que é retratada a morte de pais, irmãos, familiares e bichinhos de estimação. Entende-se que as crianças são profundamente afetadas por fatos dessa natureza. Também é proibida a exibição de técnicas criminais, como a maneira com que se arromba um cadeado ou se produz uma arma. Por último, aconselha-se que os heróis televisivos recorram preferencialmente a meios legais para atingir seus objetivos (INA, 1992:56).

No âmbito da auto-regulamentação, a Itália apresenta o **Código de Comportamento sobre a Relação entre a Televisão e os Menores**. Tal documento determina que, nos programas de informação, deve-se evitar a transmissão de imagens de violência gratuita ou de sexo que não sejam efetivamente necessárias a compreensão da notícia. No período que vai das 7h às 22h 30min, deve-se evitar: seqüências particularmente cruas e brutais; cenas que possam criar confusão ou estimular a imitação por parte do público infantil; e notícias que possam lesar o desenvolvimento psíquico ou moral dos menores.

Na França, os *Cahiers des Missions et des Charges* determinam que as emissoras públicas não devem “veicular programas que contenham cenas de pornografia, nem mostrar, principalmente nos telejornais, o espetáculo da violência pela violência” (CSA, 1999:7). Além disso, assim como as Convenções, eles determinam que, durante o horário que vai das 6h às 22h, “a violência, mesmo psicológica, não deve poder ser percebida como contínua, onipresente, ou apresentada como única solução aos conflitos” (CSA, 1999:24; 28).

Controle da publicidade na televisão

Quando o assunto é criança e televisão, a publicidade também é um tema bastante focado, porém as posições se revelam controversas. Alguns autores defendem que ela pode suscitar efeitos negativos como a aquisição de valores consumistas, de maus hábitos alimentares e a indução ao consumo de produtos nocivos como o álcool e o cigarro. Outros acreditam que ela atua como um agente de socialização positivo, educando as crianças em relação à existência de produtos, suas características e formas de utilização.

As principais preocupações levantadas com relação à publicidade e a infância dizem respeito à capacidade das crianças de identificar as mensagens publicitárias, diferindo-as do resto da programação, e à capacidade de compreender os objetivos específicos desse tipo de emissão. Diante dessas questões, França, Itália, Inglaterra e Alemanha acataram os princípios gerais dispostos pela Diretiva Européia sobre a Televisão sem Fronteiras, que impõem à publicidade televisiva o respeito a certas regras a fim de proteger o menor. Tais princípios incluem a adequada distinção e sinalização das emissões publicitárias, seja por meios óticos ou sonoros. Entende-se que tal medida tende a facilitar a identificação dos anúncios publicitários por parte das crianças.

A Diretiva prevê que os anúncios publicitários não devem: incitar diretamente as crianças a comprar um produto ou serviço; estimulá-las a persuadir seus pais para que comprem algo, valendo-se da inexperiência e credulidade infantil; explorar ou alterar a confiança das crianças em seus pais e professores; e apresentar, sem algum motivo legítimo, menores em

situação de perigo. Ressalta-se que os programas infantis, noticiários, programas de atualidade e documentários de duração inferior a trinta minutos, não podem ser interrompidos por anúncios publicitários.

Nesse sentido, a Alemanha é ainda mais restritiva, pois proíbe a inserção de publicidade em qualquer programa infantil, independentemente de sua duração. Essa proibição, datada de 1993, ocasionou uma significativa diminuição da programação infantil, já que ela não pôde mais ser financiada por anunciantes.

Quanto ao restante da programação, a publicidade é permitida somente entre os programas ou em intervalos de blocos com mais de 45 minutos. Os canais alemães de direito público, a regulamentação sobre publicidade ainda é de 1967, sendo permitido apenas uma média de 20 minutos de publicidade antes das 20 h, em dias úteis. A exceção é a ARD3, onde os comerciais são totalmente proibidos.

Na Itália, os desenhos animados e os programas considerados educativos, definidos como tais pelo Garante – órgão italiano de regulação, não podem ser interrompidos por comerciais. Nos canais públicos italianos, também é proibida a inserção de publicidade quando da transmissão de qualquer tipo de programa destinado às crianças.

98 Já na França, podem existir interrupções publicitárias, desde que estas respeitem “as interrupções naturais de cada programa”. Para tanto, deve haver um período mínimo de 20min entre duas interrupções sucessivas (CSA, 1998). Já nos canais públicos franceses, “*as obras cinematográficas e audiovisuais não podem ser interrompidas por mensagens publicitárias*”. Sendo assim, os anúncios devem ser veiculados apenas entre cada programa. Entretanto, aqueles programas compostos por partes autônomas e veiculados antes das 20h podem ser interrompidos, devendo, para tal, obter uma autorização do *Conséil Supérieur de l’Audiovisuel*, organismo responsável pela regulação do audiovisual.

Outra determinação diz respeito ao tempo dedicado às mensagens publicitárias, que não deve representar mais que 15% do período de transmissão diário das emissoras, porcentagem que pode alcançar 20% se forem incluídas outras formas de anúncio como o *teleshopping*. Tal orientação é seguida pela lei italiana. Na Inglaterra, entretanto, o tempo máximo dedicado à publicidade não pode ultrapassar nove minutos em uma hora de programação, o que equivale a 15%. Quanto à França, tal país determina que o tempo médio destinado a mensagens publicitárias deve ser de 10%, não devendo ultrapassar, em uma mesma hora, 20%. Já na Alemanha, somente as emissoras privadas podem utilizar até 20% de sua programação diária para a veiculação de anúncios publicitários. Nos canais públicos, é permitido apenas uma média de 20 minutos de publicidade antes das 20 horas em dias úteis.

A Diretiva Européia sobre a Televisão sem Fronteiras ainda preconiza a proibição da publicidade televisiva de alguns produtos. São eles: cigarro, bebidas alcoólicas, armas de fogo e munições, e medicamentos que prescindam de prescrição médica. Tal orientação também foi acatada pela Itália, França e Alemanha. Na Inglaterra, são permitidos anúncios de bebidas alcoólicas que possuem um teor alcoólico inferior a 1,2%, desde que os anúncios não apresentem pessoas que aparentem uma idade inferior a 25 anos. Ressalta-se, no entanto, que esta regra vale apenas para o setor privado já que a BBC não pode veicular nenhum tipo de publicidade comercial.

Ainda de acordo com a Diretiva, os quatro países proíbem a propaganda subliminar. Na França, também o *merchandising* é proibido, sendo definido como: “*a apresentação verbal ou visual de mercadorias, de serviços, do nome, da marca ou das atividades de uma empresa ou de um prestador de serviços dentro dos programas, desde que tal apresentação tenha um fim publicitário*” (CSA, 1998:95). De acordo com um estudo realizado por José Martín e Pérez Nanclares, no que diz respeito a publicidade, a única orientação da Diretiva não acatada pelos países estudados é a da inserção desse tipo de mensagem em blocos, medida que não consta nos códigos e leis ingleses e italianos.

No que diz respeito à auto-regulamentação, a Itália conta com uma série de códigos que fornecem orientações quanto à proteção da infância em relação a publicidade. O **Código de Comportamento sobre a Relação entre a Televisão e os Menores, por exemplo, dispõe que** a programação televisiva deve se empenhar em controlar o conteúdo da publicidade, a fim de não transmitir anúncios que possam lesar o desenvolvimento harmônico dos menores ou que possam constituir fonte de perigo físico ou moral para os mesmos.

A Itália também conta com o Código de Autodisciplina Publicitária Italiana, que, além das orientações já previstas nos documentos descritos, estabelece que os anúncios não devem dar a entender que a falta do produto anunciado significa inferioridade ou absolva as crianças de realizarem tarefas solicitadas por seus pais. Tal Código também determina que o uso de crianças e adolescentes em mensagens publicitárias deve evitar qualquer abuso dos naturais sentimentos dos adultos pelos mais jovens.

Também a Alemanha conta com um órgão de autodisciplina do setor publicitário, o Conselho de Publicidade (*Werberat*), que promove debates internos entre as empresas desse ramo, procurando intermediar as discussões entre a população e as agências de publicidade. O *Werberat* também propõe algumas orientações gerais dispostas pela Diretiva Televisão sem Fronteiras. Os códigos de auto-regulamentação franceses,

como os *Cahiers des Charges* e as Convenções, também trazem restrições à publicidade, todas elas previstas pela Diretiva e descritas anteriormente. No caso da Inglaterra, o código desenvolvido pelo ITC sobre a prática da publicidade determina, além das questões já referidas, que os anúncios de brinquedos e jogos não devem enganar a criança, levando em conta a sua imaturidade, quanto ao tamanho do produto e suas propriedades. Além disso, as mensagens publicitárias não devem levar a criança a acreditar que não possui o produto a tornará inferior em alguma medida.

Conclusão

Embora a década de 80 tenha sido marcada por um importante recuo do Estado em favor do mercado na regulação do setor audiovisual europeu e por uma crescente comercialização da programação televisiva, nos anos 90 esse processo parece ter sofrido um certo retrocesso. A instituição de organismos regulatórios e a criação de diversas leis e mecanismos de proteção à criança evidenciam essa mudança. De maneira geral, quatro diferentes instâncias têm contribuído para assegurar uma proteção adequada ao público infantil: a legislação de cada país; as autoridades nacionais de regulação; as recomendações européias, como a Diretiva Televisão sem Fronteiras; e as formas de auto-regulamentação instituídas pelas empresas responsáveis pela produção e transmissão de programas.

Quanto aos organismos de regulação, mesmo que eles venham pautando suas atividades no diálogo com as emissoras, exercendo um controle pouco rígido em relação a elas, a simples criação dessas instâncias introduz uma outra força, além do mercado, na regulação dos sistemas audiovisuais. De qualquer maneira, pode-se afirmar que tais organismos vêm adquirindo uma maior legitimidade no cenário europeu, o que tende a incrementar seus poderes de regulação.

Já as leis e mecanismos de proteção instituídos apresentam, na maioria dos casos, formulações bastante vagas e imprecisas, que não explicitam aquilo que se entende por violência ou pornografia, por exemplo. Muitos dos documentos pesquisados dispõem apenas de orientações gerais que determinam que a programação televisiva não deve prejudicar o desenvolvimento da criança. Essa generalidade acaba por conferir às emissoras e aos órgãos regulatórios uma ampla margem de apreciação na produção e na avaliação dos programas. Poucas vezes são propostos critérios para avaliar o caráter violento ou pornográfico das mensagens, como é o caso da *Signalétique Jeunesse*, que fornece orientações bastante claras para a classificação por faixa etária dos programas franceses. Também a Alemanha apresenta critérios mais definidos para a avaliação de conteúdos pornográficos. Entretanto, tais critérios remetem a uma decisão de 1969 do Tribunal Federal alemão.

No caso dos mecanismos de auto-regulamentação, embora alguns deles apresentem trabalhos bastante significativos, à exemplo dos códigos de conduta desenvolvidos pela ITC e pela BBC, na Inglaterra, muitos estudiosos entendem que esse não seria, de fato, um mecanismo de regulação. Na medida em que os critérios e as formas de controle são definidos pelo próprio veículo, tal mecanismo constituiria, na realidade, parte do processo de gestão da emissora.

Finalmente, observa-se que a simples existência de leis e dispositivos não assegura uma proteção efetiva às crianças. Se assim fosse, aqueles países que apresentam uma maior riqueza de mecanismos tenderiam a contar com uma programação mais qualificada e melhor adequada às necessidades infantis, o que, na prática, não se observa. De fato, a proteção à infância na televisão está ligada não apenas à sua regulação e regulamentação, mas também à forma como a questão é encaminhada pela sociedade civil e pelos próprios meios de comunicação.

Vale ressaltar ainda que, apesar de a maioria dos dispositivos existentes apontar para uma proteção baseada no controle das mensagens audiovisuais, algumas experiências em países como a França, a Inglaterra e a Alemanha atentam para um outro tipo de proteção, dessa vez calcado na criança. Essas experiências de “educação para a imagem” pretendem fornecer às crianças instrumentos para que elas possam desenvolver um espírito crítico em relação àquilo que assistem na tevê, passando a ser agentes de sua própria proteção.

Além disso, o desenvolvimento de uma política mais abrangente, que trabalhe não apenas restringindo os conteúdos veiculados, mas também procurando estimular a produção de material adequado e qualificado para o público infantil, pode constituir uma alternativa mais eficaz, na medida em que favoreceria um debate mais amplo quanto ao tipo de programação que se deseja oferecer às crianças. Ressalta-se que essa é uma discussão que deve ser encaminhada por vários setores da sociedade, como pais, educadores, psicólogos, comunicadores e instâncias ligadas ao governo. O certo é que o desenvolvimento de uma política de incentivo à produção de programas infantis de qualidade, aliado à implementação de iniciativas de educação para a imagem, proporcionaria uma importante e produtiva ampliação do espectro de ações que visam proteger a criança em relação à televisão.

Referências bibliográficas

ADUC. *Rassegna Stampa*. [online] Disponível em <http://www.aduc.it>, 24/07/2000.

ALBERT, Pierre e KOCH, Ursula. *Les médias em Allemagne*. Paris, Presses Universitaires de France, 2000.

ATKINSON, Dave e RABOY, Marc. La legitimidad de la televisión pública en la era del mercado. In: ATKINSON, Dave e RABOY. *La radio y la televisión de servicio público: Il desafio del Siglo XXI*. Paris, Unesco, 1998.

ATKINSON, Dave e RABOY, Marc. La televisión de servicio público en la era de la competencia. In: ATKINSON, Dave e RABOY. *La radio y la televisión de servicio público: Il desafio del Siglo XXI*. Paris, Unesco, 1998. Autorità per la Garanzie en la Comunicazione. [online] Disponível em <http://www.agcom.it>, 28/09/2000.

BLUMLER, Jay G. *Televisión y interes publico*. Barcelona, Bosch Casa Editorial S.A., 1993.

BOUTIN, Christine. *Enfant et télévision*. Paris, Les Documents d'Information Assemblée Nationale, 1994.

BRÉE, Joël. *Los niños, el consumo y el marketing*. Barcelona, Ediciones Paidós, 1995.

CARLSSON, Ulla e FEILITZEN, Cecilia von (orgs). *A criança e a violência na mídia*. São Paulo, Editora Cortez, 1999.

102 Centro di Documentazione i Analisi per la Infanzia. [online] Disponível em <http://www.minori.it>, 12/06/2000.

Conseil Supérieur de l'Audiovisuel. *Reglémentation et régulation audiovisuelles en France*. Paris, Direction de la Communication et des Études/ Service des Publications, 1998.

Conseil Supérieur de l'Audiovisuel. *Protection de l'enfance et de l'adolescence à la télévision*. Paris, Direction de la Communication et des Études/ Service des Publications, 1999.

DAGNAUD, Monique. *Télé contre école et parents*. Paris, Le Monde, 12 de janeiro, 1998.

DICKASON, Renée. *Radio et Télévision Britanniques*. Presses Universitaires de Rennes, 1999. D'ORAZIO, Emilio. *Il ruolo e la missione del servizio pubblico radiotelevisivo e l'etica d'impresa*. Roma, RAI Radiotelevisione Italiana/ Editoria Periodica e Libreria, 1998.

GOUVERNEMENT, Denise (org). *L'impact de la télévision sur les publics jeunes*. Paris, 1999.

GROEBEL, Jo. O estudo global da UNESCO sobre violência na mídia – Relatório apresentado ao diretor-geral da UNESCO. In: CARLSSON, Ulla e FEILITZEN, Cecilia von. *A criança e a violência na mídia*. São Paulo, Editora Cortez, 1999.

HAMMARBERG, Thomas. A criança e a mídia – Relatório do Comitê da ONU para os direitos da Criança. In: CARLSSON, Ulla e FEILITZEN, Cecilia von. *A criança e a violência na mídia*. São Paulo, Editora Cortez, 1999.

HOFFMANN-RIEM, Wolfgang. *Regulating media : The licensing and supervision of broadcasting in six countries*. New York, The Guilford Press, 1996.

Institut National de l'Audiovisuel. *Les services jeunesse à la télévision: quel avenir en Europe?- Dossiers de l'Audiovisuel n° 46*, Paris, 1992.

Institut National de l'Audiovisuel. *Quels développements pour les télévisions de service public en Europe – Dossiers de l'Audiovisuel, n° 87*. Paris, 1999.

Institut National de l'Audiovisuel. *Régulation audiovisuelle en Europe: une multiplicité d'instances - Dossiers de l'Audiovisuel n° 67*. Paris. 1996.

JAMBEIRO, Othon et al. *Regulando a TV: Uma visão comparativa no mercosul*. Salvador, Editora da UFBA, 2000.

LA BORDERIE, René. *Éducation à l'image et aux médias*. Paris, Nathan Pédagogie, 1997.

LACROIX, Jean-Michel. *Violence et télévision*. Paris. Presses de la Sorbonne Nouvelle, 1997.

LEAL FILHO, Laurindo. *A melhor TV do mundo – O modelo britânico de televisão*. São Paulo, Summus, 1997.

LINNÉ, Olga. O que sabemos da pesquisa europeia sobre violência na mídia? In: CARLSSON, Ulla e FEILITZEN, Cecilia von. *A criança e a violência na mídia*. São Paulo, Editora Cortez, 1999.

LURÇAT, Liliane. *Tempos cativos: As crianças TV*. Lisboa, Edições 70, 1995.

MARTÍN, José e NANCLARES, Peréz de. *La directiva de la televisión: Fundamento jurídico, análisis y transposición al derecho de los estados miembros de la Unión Europea*. Madrid, Colex, 1995.

MIÈGE, Bernard. *Médias et communication en Europe*. Grenoble, Presses Universitaires, 1990.

NOAM, Eli. *Television in Europe*. New York, Oxford University Press, 1991.

SILVEIRA, Jacira C. *Infância na mídia: sujeito, discurso e poderes*. Dissertação de Mestrado defendida em maio de 2000, na Faculdade de Educação da UFRGS, Porto Alegre.

STEINBERG, Shirley R. e KINCHELOE, Joe L. Introduction: No more secrets – Kinderculture, information saturation, and the postmodern childhood. *Kinderculture: The corporate construction of childhood*. Oxford, Westview Press, 1997.

104

Palavras-chave:

1. Televisão
2. Criança
3. Legislação