

Regulação de Mídia e Direitos das Crianças e Adolescentes

Uma análise do marco legal de 14 países latino-americanos,
sob a perspectiva da promoção e proteção

Realização:

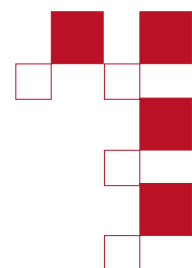


Apoio:



Regulação de **Mídia e Direitos das Crianças e Adolescentes**

Uma análise do marco legal de 14 países latino-americanos,
sob a perspectiva da promoção e proteção



Brasília, julho de 2008

SUMÁRIO

- 04** Resumo Executivo
- 08** Introdução Conceitual: **Mídia de qualidade - direito de crianças e adolescentes**
- 40** Metodologia: **Procedimentos metodológicos, escopo e limites da investigação**
- 47** Mapa da Legislação: **Marco regulatório - eixos comuns e poucas inovações**
- 63** Um Caso Exemplar: **O sistema de regulação sueco**
- 74** Conclusão: **Paradigma da infância, diálogo e troca de experiências**
- 76** Referências Bibliográficas
- 79** Ficha Técnica



Resumo Executivo



Este *paper* elaborado pela ANDI e Rede ANDI América Latina com o apoio da Save The Children Suécia traz um mapeamento inédito de como 14 países latino-americanos – Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Equador, Guatemala, México, Nicarágua, Paraguai, Peru, Uruguai e Venezuela – regulam os meios de comunicação de massa com a finalidade de proteger e promover os direitos de crianças e adolescentes. Adicionalmente, uma pesquisa de campo buscou apontar as características centrais, os êxitos e os principais desafios do sistema de regulação sueco acerca desta mesma temática, a fim de oferecer aos leitores e leitoras um ponto de comparação para com os marcos legais latino-americanos.

A discussão está dividida em três grandes blocos. Em uma longa reflexão introdutória são apresentados os principais argumentos teórico-conceituais e parâmetros derivados das pesquisas empíricas que compõem – nas mais consolidadas democracias do planeta – a base do debate sobre a regulação da mídia voltada à defesa dos direitos da população infanto-juvenil. Na seqüência, são apresentados os resultados gerais da análise dos marcos legais latino-americanos e, por fim, temos os elementos centrais resultantes da investigação conduzida sobre o sistema sueco.



INSTRUMENTO DE SOCIALIZAÇÃO

A introdução ao nosso *paper* apresenta os principais parâmetros conceituais e teóricos, bem como as características centrais das centenas de pesquisas empíricas que buscam responder a uma questão fundamental: por que os Estados nacionais devem regular a mídia com o objetivo de proteger e promover o desenvolvimento integral de crianças e adolescentes?

O texto focaliza um extenso e aprofundado debate, travado pela literatura da área, que identifica os meios de comunicação como instituições fundamentais no processo de socialização de crianças e adolescentes. Logo, quando os Estados nacionais optam por estimular e defender um determinado paradigma de infância – aquele estabelecido na Convenção sobre os Direitos da Criança, por exemplo – torna-se fundamental que estas mesmas nações adotem duas perspectivas complementares: ofertar instrumentos de socialização que não caminhem na contramão deste paradigma e/ou regular aqueles que potencialmente apresentem tal risco.

Intrínseca a esta discussão é a perspectiva de que a regulação da mídia como instrumento de socialização não deve se dar somente a partir da idéia de que os conteúdos audiovisuais apresentam eventuais riscos ao desenvolvimento da população infanto-juvenil. Na mesma medida, defende este *paper*, devemos estar atentos para os benefícios que podem ser auferidos da interação com a mídia. Por isso mesmo, se insiste, ao longo de toda a publicação, no binômio proteção-promoção.

AS PESQUISAS EMPÍRICAS

O texto salienta, de toda maneira, os alertas trazidos por quase um século de pesquisas que buscam identificar as principais conseqüências do consumo de produtos audiovisuais por crianças e adolescentes, no que se refere a seu desenvolvimento integral.

As principais investigações da área se concentram nos efeitos potencialmente nocivos provocados pela programação embebida de conteúdos violentos. São, por exemplo, lembrados os recentes estudos longitudinais desenvolvidos por pesquisadores da Universidade de Michigan, que demonstram a relação entre consumo constante de conteúdos violentos na infância e a verificação de agressividade na vida adulta – um trabalho que envolveu duas décadas de acompanhamento.

As pesquisas mencionadas são fundamentais não só para deixar um alerta claro quanto à necessidade de regulação da mídia a partir de uma lógica preventiva e de segurança pública, mas também para apontar parâmetros que podem ser adotados pelas políticas regulatórias. Por exemplo, sustentam as pesquisas que nem toda a violência é nociva – o problema tende a concentrar-se naquela que valoriza a agressão como forma de resolução e conflitos e sem punição para o agressor.

OS PORQUÊS DA REGULAÇÃO DA MÍDIA

Ainda na parte introdutória são debatidos os elementos centrais que compõem a discussão sobre a regulação da mídia nas democracias mais consolidadas do planeta, conferindo especial atenção aos padrões internacionais e às razões que os sustentam.

São particularmente debatidos os princípios ofertados pela Convenção sobre os Direitos da Criança, pelo Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos e pela Convenção Americana sobre os Direitos Humanos.

Adicionalmente, a fim de estabelecer um debate crítico sobre a importância da regulação estatal, o presente estudo traz uma rápida revisão de relatórios governamentais recentes – especialmente das agências reguladoras norte-americanas –, os quais demonstram o fracasso das apostas nas práticas exclusivas de auto-regulação da mídia. Vale destacar que a saída não está necessariamente na substituição global da auto-regulação pela regulação estatal, mas em um sistema de co-regulação que estabeleça os princípios gerais da regulação da mídia na legislação e delegue funções de auto-regulação para o mercado – porém estabelecendo um sistema de freios-e-contrapesos que, uma vez malograda a auto-regulação, permita ao Estado intervir.

O MARCO REGULATÓRIO DOS PAÍSES PESQUISADOS

Tecido o debate conceitual sobre os porquês da regulação e apresentadas as principais ferramentas regulatórias que vêm sendo aplicadas nas principais democracias do planeta, o *paper* se dedica a analisar os resultados gerais do mapeamento de 219 normas legais ou projetos de lei encontrados nos 14 países pesquisados.

A investigação traz à baila um cenário latino-americano que, seja nas leis existentes, seja nas propostas que tramitam nos parlamentos, já congrega os principais instrumentos de regulação de mídia com vistas à promoção e proteção dos direitos de crianças e adolescentes.

Considerando o conjunto dos 14 países, encontramos dispositivos de regulação relativos a: exibição de imagens e identificação de crianças e adolescentes; faixas horárias; faixas de idade; símbolos de exibição; menção a conteúdos específicos; tempo mínimo de transmissão de conteúdos específicos; programação regional; publicidade e do *merchandising*; estímulo à produção de conteúdos de qualidade; políticas de educação para os meios; e trabalho infantil nos meios. Apenas não foram encontrados, em nenhuma das nações pesquisadas, parâmetros regulatórios que estabeleçam quotas para a exibição de desenhos animados nacionais.

A má notícia é que estes dispositivos não estão uniformemente distribuídos entre os países investigados. Há aqueles que trazem um marco regulatório mais complexo, dotado de quase todos esses dispositivos, mas a maioria apenas focaliza uma parcela destas possibilidades.

Assim, enquanto o Chile, por exemplo, apresenta um dos sistemas mais coesos, aliando a presença de uma agência reguladora independente, regulações com foco tanto na proteção quanto na promoção dos direitos de crianças e adolescentes e a demanda legal para que os procedimentos regulatórios sejam embasados por pesquisas, a Bolívia ainda tem um longo caminho a percorrer.

Países como Brasil e Costa Rica desenvolveram um aparato regulatório bastante avançado e completo no que diz respeito à política de classificação indicativa. Mas, os países pesquisados precisam avançar no diálogo intra-regional e internacional para aprofundar temáticas importantes e que, contam ainda com regulações tímidas, como aquelas que visam estimular os conteúdos positivos e a educação para a mídia.

O PONTO DE COMPARAÇÃO: O CASO SUECO

O sistema regulatório sueco com a finalidade de proteger e promover os direitos de crianças e adolescentes em relação à atuação dos meios de comunicação data de 1911.


Nesses quase 100 anos, o país desenvolveu um marco legal que busca aliar estímulo aos conteúdos positivos, fundamentalmente por meio das exigências feitas ao poderoso sistema de radiodifusão pública, e restrições aos conteúdos potencialmente danosos.

Fundos para o desenvolvimento de programação de qualidade; faixas horárias limitadas para a exibição de conteúdos nocivos (sexo e violência); proibição da exibição de conteúdos extremamente nocivos (violência muito pesada e pornografia); demanda para que a presença de conteúdos potencialmente danosos seja alertada aos pais antes da veiculação de tais programas; proibição da veiculação de publicidade dirigida a crianças menores de 12 anos e durante os programas infantis. Estes são os principais dispositivos encontrados no marco regulatório sueco. Tudo isso aliado a um complexo sistema que conta com, pelo menos, nove órgãos governamentais responsáveis pela regulação do tema – os quais também mantêm uma produção regular de pesquisas sobre o assunto e garantem uma percepção de Estado a cerca da importância dos direitos da infância para a sociedade.

Os ativistas, especialistas e autoridades regulatórias entrevistados na pesquisa de campo realizada pela ANDI reconhecem os êxitos do sistema, porém, alertam para dois desafios: fazer valer um processo adequado de educação para mídia – o que ainda não ocorreu – e transpor parte da regulação das mídias tradicionais para a internet.

Introdução Conceitual

**Mídia de qualidade:
direito de crianças
e adolescentes**



Todos os anos, desde 1998, a International Clearing House on Children, Youth and Media – gerida no âmbito da Universidade de Göteborg, Suécia, com o apoio da Unesco – lança uma publicação que busca sintetizar as principais preocupações e resultados de investigações acerca da relação entre infância, adolescência e mídia.

O anuário de 2003 sobre o tema traz uma provocação pertinente: a questão central nessa inter-relação é promover ou proteger? Ou seja, o foco fundamental está em estabelecer um relacionamento proveitoso de crianças, adolescentes, pais e outros cuidadores com a mídia e seus potenciais benefícios ou está em proteger crianças e adolescentes de conteúdos que possam oferecer riscos e danos ao seu desenvolvimento integral?

No artigo que introduz a discussão, a pesquisadora sueca Cecília von Feilitzen sentencia:

“Não há um único caminho a ser trilhado. A responsabilidade não pode ser direcionada somente sobre a audiência, pais, escolas, mídia ou políticos – na verdade, todos precisam cooperar para o alcance de uma mídia mais democrática. Nem há uma solução sustentável que possamos chamar de ‘promoção’ ou ‘proteção’. Proteger crianças e jovens de conteúdos potencialmente danosos e de serem abusadas e exploradas na mídia é, ao mesmo tempo, promoção. Da mesma forma, promover o conhecimento entre crianças e jovens acerca de como a mídia funciona e acerca de como a mídia constrói imagens das pessoas e do mundo, bem como promover a participação de crianças e adolescentes na mídia, é proteção.”

O presente *paper* – conduzido pela ANDI com apoio da Rede ANDI América Latina e da Save the Children Suécia – assume como premissas a amplitude e a complexidade que decorrem da argumentação da professora von Feilitzen. Diante disso, busca problematizar os princípios gerais de uma mídia de qualidade quando estão em foco a garantia e promoção dos direitos de meninos e meninas.

Para a imensa maioria dos países, estimular e proteger os direitos infanto-juvenis significa operacionalizar o acordado na Convenção sobre os Direitos da Criança. Essa execução, vale lembrar, pode ser levada a cabo por meio de ações individuais ou coletivas, informais ou formais. Do mesmo modo, podem ser estabelecidas por meio de regulações estatais ou através de códigos de conduta auto-proclamados pelas partes envolvidas.

Há no campo da investigação científica uma linha de pensamento segundo a qual a infância é uma construção histórica e social da humanidade, e não uma determinação da natureza. Entre os diversos defensores dessa concepção está o já falecido teórico da comunicação e crítico norte-americano Neil Postman, para o qual “a idéia de infância é uma das maiores invenções da Renascença e talvez a mais humana de todas elas¹”. A título de exemplificação, vale aqui retomarmos algumas palavras de Postman:

Crianças são as mensagens vivas que enviamos a um tempo que não veremos. Desde um ponto de vista biológico, é inconcebível imaginar que qualquer cultura esquecerá da necessidade de se reproduzir. Mas é totalmente possível para uma cultura existir sem a idéia social de crianças. Ao contrário da faixa etária infantil, a infância é um artefato social, e não uma categoria biológica. Nossos genes não contêm instruções claras sobre quem é e quem não é criança, e as leis da sobrevivência não requerem que uma distinção seja tecida entre o mundo de um adulto e o mundo de uma criança. De fato, se nós tomamos a palavra ‘crianças’ para significar uma classe especial de pessoas que estão em algum lugar entre as idades de sete e, digamos, dezessete, as quais requerem formas especiais de nutrição e proteção, e que, acredita-se, são qualitativamente diferentes dos adultos, então há ampla evidência que as crianças existem há menos de quatrocentos anos. Mais além, se utilizamos a palavra ‘crianças’ no sentido mais trivial através do qual o norte-americano médio a entende, a infância não existe há mais de cento e cinqüenta anos. Para olharmos um pequeno exemplo: o costume de celebrar o aniversário de uma criança não existia nos Estados Unidos durante quase todo o século XVIII, e, na verdade, a contagem precisa da idade de uma criança é um hábito cultural relativamente recente, não tendo mais de duzentos anos.

Se assumirmos essa concepção de infância, torna-se fundamental também compreender os instrumentos pelos quais as diferentes sociedades ergueram e solidificaram as bases de tal conceito. Contemporaneamente, a idéia central de infância está colocada nas cartas de direito – nacionais e internacionais – que expressam os anseios das nações quanto aos indivíduos que, biologicamente, se localizam entre determinados limites etários (0 e 18 anos, para Convenção dos Direitos da Criança, por exemplo).

Uma vez estabelecidos os princípios e direitos para a infância, as nações passam – ou deveriam passar – a ter como preocupação central fazer com que tais enunciados sejam postos em prática. Nesse sentido, deveriam garantir que os espaços nos quais suas crianças se desenvolvem estejam embebidos do pensamento que se pretende defender.

A relevância da idéia de socialização

Para melhor compreendermos a interface mídia x infância e adolescência é importante nos dedicarmos, primeiramente, à elucidação de um conceito importante: o de socialização. Nesse sentido, a reflexão trazida pelos sociólogos Peter L. Berger e Brigitte Berger apresenta-se bastante útil:

¹ POSTMAN, Neil – The disappearance of childhood. New York: Vintage Books, 1994, pp. xi-xii.

Bem ou mal, a vida de todos nós tem início com o nascimento. A primeira condição que experimentamos é a de criança. Se nos propusermos à análise do que esta condição acarreta, obviamente nos defrontaremos com uma porção de coisas que nada têm que ver com a sociedade. Antes de mais nada, a condição de criança envolve certo tipo de relacionamento com o próprio corpo. Experimentam-se sensações de fome, prazer, conforto e desconforto físico e outras mais. Enquanto perdura a condição de criança, o indivíduo sofre as incursões mais variadas do ambiente físico. Percebe a luz e a escuridão, o calor e o frio; objetos de todos os tipos provocam sua atenção. É aquecido pelos raios do sol, sente-se intrigado com uma superfície lisa ou, se tiver azar, pode ser molhado pela chuva ou picado por uma pulga.

O nascimento representa a entrada num mundo que oferece uma riqueza aparentemente infinita de experiências. Grande parte dessas experiências não se reveste de caráter social. Evidentemente, a criança ainda não sabe estabelecer essa espécie de distinção. Só em retrospecto torna-se possível a diferenciação entre as componentes não-sociais e sociais de suas experiências. Mas, uma vez estabelecida essa distinção, podemos afirmar que a experiência social também começa com o nascimento. O mundo da criança é habitado por outras pessoas. Ela logo aprende a distinguir essas pessoas, e algumas delas assumem uma importância toda especial. Desde o início, a criança desenvolve uma interação não apenas com o próprio corpo e o ambiente físico, mas também com outros seres humanos. A biografia do indivíduo, desde o nascimento, é a história de suas relações com outras pessoas.

Além disso, os componentes não sociais das experiências da criança estão entremeados e são modificados por outros componentes, ou seja, pela experiência social. A sensação de fome surgida em seu estômago só poder aplacada pela ação de outras pessoas. Na maior parte das vezes a sensação de conforto ou desconforto físico resulta da ação ou omissão de outros indivíduos. Provavelmente o objeto com a superfície lisa tão agradável foi colocado ao alcance da mão da criança por alguém. E é quase certo que, se a mesma é molhada pela chuva, isso aconteceu porque alguém a deixou do lado de fora, sem proteção. Dessa forma, a experiência social, embora possa ser destacada de outros elementos da experiência da criança, não constitui uma categoria isolada. Quase todas as facetas do mundo da criança estão ligadas a outros seres humanos. Sua experiência relativa aos outros indivíduos constitui o ponto crucial de toda experiência. São os outros que criam os padrões por meio dos quais se realizam as experiências. [...] (Berger e Berger, 1977: 200-201;214).

A socialização por meio das instituições

As pessoas a que se referem os sociólogos Peter e Brigitte Berger estão inseridas em instituições centrais para os processos de socialização das crianças: pais, professores e personagens de desenhos animados fazem parte desse conjunto de núcleos – composto, entre outros atores, pela família, a escola, a igreja e, também, a mídia.

A cristalização dessa idéia fez com que os Estados assumissem que a proteção e promoção dos direitos de meninos e meninas passam pela regulação dos espaços nos quais esses grupos se socializam. Não por acaso, em quase todos os países a escola é

alvo de regulação contundente por parte do Estado. Há também nações nas quais as famílias são, por exemplo, proibidas de aplicar castigos físicos a seus filhos e filhas. Em muitos outros, a atuação dos veículos de mídia também é regulada com vistas a assegurar os direitos da população infanto-juvenil.

Compreender, portanto, o modo pelo qual os diferentes Estados regulam suas instituições de socialização é um caminho imprescindível para avaliar a concepção de infância – e suas conseqüências – em uma dada nação.

O historiador norte-americano Peter Stearns destacou certa vez que identificar as variações de estrutura entre os sistemas educacionais norte-americano e japonês seria um caminho interessante para compreender por que as crianças de um lado e de outro do planeta são tão distintas no que tange a sua inserção no mundo social – inclusive na sua relação com a mídia.

De acordo com Stearns, a mensagem socializadora transmitida pelas instituições é central para o desenvolvimento de crianças e adolescentes tal como sublinhado pelos paradigmas de infância que as diferentes nações adotam. Assim, não parece crível, por exemplo, um discurso de não violência e cultura de paz quando o castigo físico é autorizado nas escolas e nas famílias ou quando a violência gratuita e extrema é desregulada nos meios de comunicação.

A mídia como instrumento de socialização

No ano de 2007, alguns setores da sociedade brasileira estiveram envolvidos em um debate profundo e tenso acerca de um possível instrumento de regulação da radiodifusão: o estabelecimento da chamada classificação indicativa de conteúdos audiovisuais. Uma vez aprovada essa política pública – o que, de fato, ocorreu em julho daquele ano – as televisões estariam obrigadas a informar aos telespectadores acerca da presença de conteúdos potencialmente nocivos ao desenvolvimento de crianças e adolescentes e a não transmiti-los durante o chamado “horário de proteção da criança”.

Embora essa discussão esteja mais amplamente contemplada nas páginas que seguem a frente – quando abordaremos os marcos regulatórios de diferentes países – vale aqui recordar a atitude de um importante apresentador de televisão, que se colocava como um dos interlocutores do debate. Ao criticar o instrumento regulatório em construção no Brasil, o apresentador defendeu que a televisão deveria ser tratada como qualquer outro eletrodoméstico. Segundo ele, não se regula um fogão, por exemplo, pois cabe aos pais ensinar à criança a não se aproximar dele quando quente.

Por certo, aqueles que eventualmente compartilham de uma visão tão reducionista quanto essa não encontrarão pontos de interlocução no argumento de que a mídia é um importante instrumento de socialização nas sociedades contemporâneas. Mesmo entre os que não chegam a tal nível de simplificação, encontram-se diversas gradações no que se refere à real relevância da questão. Ou seja, ainda não há consenso – embora encontremos tendências majoritárias – sobre o papel da mídia como socializadora, assim como sobre a intensidade e a dimensão desse papel. Da mesma forma, uma vez aceita tal influência, tampouco existe convergência sobre o formato (e, até mesmo, a necessidade) de regulação dessa instituição.

Nossa sustentação, no entanto, parte do princípio de que a mídia representa, contemporaneamente, uma das mais importantes instituições de socialização de crianças e adolescentes. Dentre as razões que reforçam esse argumento, é possível citar:

- Pesquisas realizadas em diversas partes do mundo demonstram que as crianças dedicam parcelas cada vez maiores de seu tempo à interação com os meios de comunicação, fundamentalmente com a televisão.
- A socialização pela imagem é bastante mais convidativa e simples – a despeito dos problemas que dela podem advir – do que a socialização por meio de conceitos abstratos, como a que se dá no ambiente escolar, por exemplo.
- Para o bem ou para o mal, a mídia consegue também estar mais próxima da realidade imediata e dos interesses prioritários da criança e do adolescente, quando comparada a outras instituições de socialização.
- O acesso aos meios de comunicação abertos (realizado no interior das residências, sem a necessidade de deslocamentos, matrículas e compromissos) se dá a um custo muito baixo.
- A crescente alteração no perfil laboral das famílias contemporâneas (pais e mães permanecem fora do lar boa parte do tempo) e na própria estrutura das famílias (maior número de casais divorciados e de famílias chefiadas exclusivamente pela mãe) diminuem o tempo dedicado pelos responsáveis às tarefas de socialização. Assim, a atuação dos veículos de comunicação nessa área acaba amplificada.
- Em diversas localidades – e nos mais variados recortes populacionais – os crescentes índices de violência urbana estimulam que crianças e adolescentes permaneçam mais tempo no interior das residências, abrindo espaço para um maior contato com a televisão, em detrimento de outros espaços de socialização.
- A mídia colabora direta e indiretamente na socialização de meninos e meninas. Isso porque suas mensagens são transmitidas não apenas para crianças, mas também para outros atores com funções de socialização (pais e professores, por exemplo).

■ Ao realizarem uma extensa revisão da literatura acerca da mídia como espaço de socialização das crianças, os pesquisadores Tatyana Dumova, Richard Fiordo e Stephen Rendhal, da Universidade de Dakota do Norte, sublinham o seguinte:

Nos anos 1960, Bandura (1969) previu que os futuros avanços nas tecnologias iriam conduzir a uma situação na qual pais, professores e outros agentes de socialização perderiam para a mídia sua posição de modelos prioritários para os mais jovens. Na era da informação atual, saturada com a mídia eletrônica, família, igreja e escola não são mais as principais fontes de conhecimento acerca da sociedade. (Dumova, Fiordo e Rendhal, 2008:176).

Conseqüências e contextos da socialização pela mídia

Pesquisadores da área destacam que quando os espaços de escolarização das crianças deixaram de ser monopólio das religiões e passaram a ser prioritariamente da alçada dos Estados, estes começaram a designar os padrões da educação nacional.

No caso dos meios de comunicação, é possível dizer que esse comportamento tende a se reproduzir. Desde os primórdios do advento da mídia muitos Estados Nacionais também passaram a regular fortemente os veículos de comunicação. A iniciativa tinha como foco a suspeita de que a mídia – como todo instrumento de socialização – poderia gerar conseqüências positivas e negativas para a sociedade como um todo, e para as crianças em particular.

Com o passar dos anos, estudos realizados na área comprovaria boa parte dessas suspeitas. É bem verdade que, enquanto pesquisadores e governos concentraram suas preocupações nos efeitos negativos da in-

A compreensão do termo potencialmente – utilizado ao longo deste documento – é de extrema relevância. A idéia é deixar claro que não estamos sugerindo que a televisão, por exemplo, irá necessariamente interferir no processo democrático, e sim que ela pode fazê-lo.

A ameaça potencial de um problema já é, no entanto, suficiente para que o Estado regule o setor. É o que ocorre, por exemplo, com a vacinação contra a paralisia infantil. Embora erradicada no Brasil há longo período, ano após ano o governo continua a vacinar meninos e meninas para a prevenção da doença. Não se tem certeza absoluta de que ao interromper as campanhas a paralisia infantil voltará, entretanto, apenas a ameaça de que isso ocorra já é suficiente para que a ação continue.

Esse potencial negativo dos meios de comunicação pode manifestar-se de formas diversas: desde um aumento exagerado de mensalidades no sistema de televisão a cabo, passando pela alteração de hábitos de consumo em crianças e adolescentes, ou mesmo na influência sobre a eleição de presidentes da República.

teração com os meios de comunicação, estes se ocuparam em propalar os aspectos positivos.

No livro *Children's learning from educational television: Sesame Street and beyond*, de Shalom M. Fisch, presidente da MediaKids Research & Consulting, por exemplo, os benefícios da relação mídia x infância são ressaltados: “mais de mil estudos examinaram a Vila Sésamo e seu poder em áreas tais como alfabetização, habilidades com números e na promoção de comportamentos importantes para a sociabilidade”, aponta o texto.

Já documento da Comissão de Educação Pública da Academia Americana de Pediatria ressalta que a força da correlação entre violência na mídia e comportamento agressivo é maior do que a relação entre o consumo de cálcio e a massa óssea, ou a ingestão de chumbo e o baixo QI, ou mesmo na negligência no uso de preservativos e a infecção por HIV – “associações aceitas pela comunidade médica e nas quais a medicina preventiva se fundamenta sem questionamentos”, anuncia.

Tais observações nos ajudam a delinear os contornos do debate envolvendo as possibilidades de socialização da mídia:

- Não podemos analisar e compreender as potencialidades da mídia na sua relação com as crianças e adolescentes apenas a partir de conseqüências negativas ou de conseqüências positivas. Os meios podem ser responsáveis pelos dois extremos e, em vários casos, podem não gerar conseqüência alguma para crianças e adolescentes.
- Ainda sobre os aspectos maléficos e benéficos da mídia, se aceitamos que ela pode ter efeitos positivos, somos compelidos a aceitar que também pode ter efeitos negativos (e vice-versa).
- Também se configura uma incongruência demandar regulação unicamente focada no estímulo dos efeitos potencialmente positivos (tais como fundos para programações de qualidade, por exemplo) ou unicamente para contenção dos possíveis impactos negativos (tais como determinação de faixa horária para determinados conteúdos).
- Como qualquer outra instituição de socialização, a mídia não pode ser analisada isoladamente. Suas eventuais conseqüências para o desenvolvimento de crianças e adolescentes são resultado da ação estabelecida em conjunto com todo o amplo contexto social no qual a criança está inserida – família, escola, sistema de saúde, religião, etc.
- Por outro lado, é falacioso o argumento de que cada pesquisa deve trazer sempre todos esses elementos ou que a regulação não pode se concentrar em um ou outro aspecto. É possível sim – e, inclusive, desejável – estabelecer um recorte para cada uma das principais fontes causadoras de conseqüências positivas e negativas ao processo de socialização, inclusive a mídia.
- Por fim, seja qual for o caso, estamos sempre trabalhando com probabilidades. A análise de cada situação particular pode ou não comprovar as tendências que foram apontadas pela pesquisa

na área. Assim, é recomendável operarmos com a idéia de riscos e potencialidades, e não de certezas (Livingston e Hargrave, 2006).

Nesse sentido, vale focalizar o comentário da pesquisadora sueca Helena Thorfinn, no estudo *Children, ethics, media* – produzido para a Save the Children Suécia:

Sabemos que a mídia é uma parte natural da vida cotidiana da maioria das crianças ocidentais e que aquelas que têm acesso às novas mídias são rápidas em adotá-las e usá-las. Também sabemos que as crianças podem aprender novos comportamentos, adquirir idéias, emoções, pensamentos e fantasias a partir da mídia. As mudanças no comportamento podem variar de elementos negativos – na forma de violência, negligência e arrogância – a positivos – altruísmo, amizade e solidariedade. A maioria dos pesquisadores concorda que a mídia gera vários impactos no comportamento público e que a mesma mídia pode ter impactos diferenciados em segmentos específicos da audiência, em movimentos diversos. A mensagem da mídia mescla-se com as experiências, sentimentos e frustrações anteriores dos indivíduos e é usada de maneira única e imprevisível. (Thorfinn, 2002:21).

O case da violência e a mídia

Não é intuito do presente documento fazer uma ampla discussão sobre as potencialidades positivas ou negativas dos meios de comunicação de massa para o desenvolvimento integral de crianças e adolescentes. Importantes relatos de pesquisas sobre o tema podem ser encontrados nos periódicos publicados pela Academia Norte-Americana de Pediatria, nos anuários editados pela International Clearing House on Children, Youth and Media ou na publicação *Children, Adolescents & Media*, dos pesquisadores Victor Strasburger e Bárbara J. Wilson.

No entanto, dada a relevância da discussão sobre violência e mídia, vamos nos deter brevemente sobre essa temática específica – análise que nos ofertará subsídios para as reflexões sobre regulação, que constitui o foco central desta pesquisa.

Diversos fatores podem atestar a relevância da discussão acerca dos prováveis impactos da violência veiculada pela mídia sobre a formação de crianças e adolescentes. Alguns deles são especialmente perlume de pesquisas sobre o tema nas mais diversas partes do mundo é bastante considerável:

- Esses estudos vêm sendo desenvolvidos já há um considerável intervalo de tempo: as primeiras pesquisas sobre o assunto datam de 1929 e coincidem com o crescimento do cinema como meio de entretenimento e informação (Hargrave, 2003:9).
- Por meio de um conjunto variado de métodos – estudos experimentais, correlacionais, longitudinais e meta-análises – as investigações têm buscado comprovar ou refutar os potenciais efeitos da violência na mídia (Strasburger e Wilson, 2002: 83 e ss.).
- Há entre a comunidade científica um nível não desprezível de polêmica acerca do modo como esses estudos são conduzidos e suas principais conclusões (Weaver e Carter, 2006).
- As rendas obtidas pelas corporações de mídia com a veiculação de conteúdo violento está, provavelmente, entre as razões para a grande resistência dessa indústria à regulação do tema.

Pesquisa realizada recentemente em 24 países – e que teve como foco 6.375 atrações infanto-juvenis – demonstra que esse tipo de programa apresenta personagens masculinos e femininos de maneira desequilibrada, assim como ocorre com as representações das diferentes etnias.

Segundo a pesquisadora alemã Maya Götz, presidente do International Central Institute of Youth and Educational Television de Munique, há duas vezes mais personagens masculinos que femininos nesses programas: “72% de todos os personagens principais são brancos – número que pode chegar a 81% na África do Sul. Meninas com sobrepeso e mulheres mais velhas são praticamente ausentes” (Götz et. al., 2008:8).

O documento demonstra ainda preocupação quanto ao estímulo ao consumo de drogas lícitas e ilícitas, o reforço de hábitos sedentários, a invisibilidade de alguns grupos (como crianças com deficiência) e o próprio conceito de infância enquadrado.

- Mesmo com o crescimento estrondoso da internet nos países desenvolvidos, a violência na mídia segue preocupando os órgãos reguladores nacionais.

Esse conjunto de fatores nos permite ter acesso a uma gama de evidências científicas que não estão disponíveis, na mesma proporção, para outros temas – como por exemplo os efeitos da mídia sobre o aumento da gravidez na adolescência. Além disso, nos oferece um panorama que permite estabelecer um debate mais profícuo acerca das possibilidades de regulação dos meios, tendo sempre como objetivo a proteção e promoção dos direitos de garotas e garotos.

Os estudos sobre mídia e violência

É possível dizer que as diversas pesquisas realizadas sobre o assunto discutem, fundamentalmente, a seguinte questão: o conteúdo violento transmitido pelos meios pode ser apontado como uma das causas para a violência cometida por crianças e adolescentes e, mais além, por adultos que consumiram programação violenta durante a infância?

A já apresentada declaração pública da Academia Norte-americana de Pediatria não deixa dúvidas: a correlação entre violência na mídia e a geração de indivíduos agressivos é tão forte como outras nas quais a medicina preventiva – e, logo, as regulações do Estado – tem historicamente se baseado.

Outras agendas

Embora a atenção de pesquisadores esteja voltada, historicamente, para os possíveis impactos de conteúdos violentos sobre o desenvolvimento de meninos e meninas, há também preocupações envolvendo outras temáticas.

Alguns estudos apontam, por exemplo, que a exposição de conteúdos sexuais pela mídia poderia estar relacionada à iniciação precoce da atividade sexual, bem como ao desenvolvimento de comportamento de risco (cf. Strasburger e Wilson, 2002; Collings, 2004). Do mesmo modo, discussões produtivas sobre saúde – inclusive a sexual – levada a cabo por projetos midiáticos como Soul City (África do Sul) podem estimular exatamente comportamentos opostos.

Outro foco de atenção dos estudiosos está direcionado ao conteúdo e ao volume de peças publicitárias exibidas durante a programação infantil e/ou direcionadas às crianças. Aqui entra em debate a capacidade dos meios de influenciar a decisão de meninos e meninas quanto à aquisição de produtos que podem, inclusive, serem danosos à saúde – como alimentos altamente gordurosos e drogas lícitas, por exemplo. Outro aspecto em discussão está relacionado aos impactos mais pro-

2 Além da consequência “geração de indivíduos mais agressivos”, outros efeitos nocivos da programação violenta são apontados pela literatura, dentre eles a perda de sensibilidade para com atos de violência e a produção de medo, especialmente em crianças e adolescentes.

Pesquisas trazem dados objetivos sobre a questão

Duas dentre as tantas pesquisas na área de violência e mídia podem ajudar a ilustrar mais claramente o debate sobre o assunto. Na primeira delas, o psicólogo Philip Hall e a educadora Nancy Hall, em seu livro *Educating oppositional and defiant children*, mencionam estudo conduzido por Joy, Kimball & Zambrock (1986) no qual os autores constatam que, dois anos após a introdução da televisão em uma pequena cidade da zona rural do Canadá (Notel), o volume de violência física entre crianças e adolescentes cresceu 160%. O crítico Neil Postman – que à época não tinha em mãos uma análise com características tão peculiares como a citada – também destaca constatação do aumento de crimes graves cometidos por crianças e adolescentes, só que nos Estados Unidos. Segundo ele, entre 1950 e 1979 foi registrado um crescimento de 11.000% no índice do problema, que estaria sendo ocasionado pela introdução da televisão (Postman, 1994: 134 e ss.).

No entanto, talvez o estudo que tenha gerado o maior volume de debates científicos – assim como o maior grau de preocupação por parte das autoridades públicas – seja a análise longitudinal conduzida pelos pesquisadores da Universidade de Michigan (EUA), Rowell Huesmann, Jéssica Moise-Titus, Cheryl-Lynn Podolski e Leonard D. Eron.

A pesquisa esteve dividida em duas etapas, realizadas em 1977 e em 1991. Para a primeira fase, os investigadores ouviram 557 crianças da zona metropolitana de Chicago, a fim de medir seus hábitos em relação aos meios de comunicação, especialmente no que dizia respeito ao consumo de programação violenta. Catorze anos mais tarde, buscaram localizar os mesmos indivíduos – então com idades entre 20 e 22 anos – a fim de verificar se a interação com conteúdos violentos na infância poderia, ou não, predizer comportamentos agressivos na vida adulta.

Dentre as crianças originalmente ouvidas no estudo, 329 foram localizadas para a segunda fase de análise – o que corresponde a 60% da amostra inicial. Para a segunda etapa, os investigadores da Universidade de Michigan lograram manter os parâmetros da amostra original: distribuição de gênero, agressividade inicial, etc. Os resultados da comparação foram pujantes.

Tanto para homens quanto para mulheres, uma maior exposição a conteúdos violentos transmitidos pela tevê durante a infância foi capaz de predizer um maior nível de agressão na vida adulta – independentemente do quão agressivos os participantes eram enquanto crianças. Esta última informação é extremamente relevante, pois ajuda a apontar a direção da causalidade. Isto porque testescapazes de indicar que assistir conteúdo violento está associado a comportamentos violentos não necessariamente revela qual fator prevalece na equação. Ou seja, é o conteúdo violento que leva a agressão ou são as crianças já agressivas que buscam conteúdos violentos na tevê?

Sem embargo, o constado pela equipe de pesquisa de Michigan é que mesmo crianças que não eram agressivas na infância, ao terem sido expostas a um volume expressivo de conteúdos televisivos violentos durante esse período acabaram por ter mais probabilidade de se transformarem em adultos agressivos. Tal constatação não ►

► significa que a televisão possa ser apontada como a única causa para o problema, já que a violência é um fenômeno multi-causal. No entanto, o controle de variáveis realizado pelos autores – que envolveu aspectos como classe social, nível de QI, etc – salienta que ela deve ser encarada como um fator relevante. Nesse sentido, as conclusões merecem atenção:

[...] esses resultados sugerem que ambos, homens e mulheres, de todos os estratos sociais e de todos os níveis iniciais de agressividade, possuem um elevado risco de desenvolver comportamentos adultos agressivos e violentos quando estão sujeitos a uma pesada e freqüente dieta de conteúdos violentos transmitidos pela televisão durante a infância. [...]

... assim como cada cigarro que alguém fuma aumenta, um pouco, a probabilidade desse indivíduo desenvolver um câncer de pulmão algum dia, a teoria para qual este estudo dá suporte sugere que cada programa violento na tevê aumenta, um pouco, a probabilidade de uma criança, no futuro, comportar-se de maneira mais agressiva em uma dada situação (Huesmann et. al., 2003:218).

fundos nos valores desenvolvidos por crianças e adolescentes em relação ao consumo e ao modo de encarar o próprio corpo, assim como a temas de gênero e etnia (Bjurström, 1994; Strasburger e Wilson, 2002).

Os pesquisadores Victor Strasburger e Barbara Wilson realizaram um estudo que buscou identificar possíveis relações entre publicidade e o aumento dos conflitos entre pais e filhos. O levantamento – que teve como público-alvo estudantes em idade pré-escolar – trazia as seguintes indagações:

- a) Após assistir à propaganda de um produto muito interessante, uma criança pediria a seus pais que lhe desse o referido produto?
- a) Qual seria a reação desta criança caso seus pais negassem o pedido?

Quase dois terços dos entrevistados responderam que sim: a criança pediria a seus pais um produto interessante exibido em um comercial. No caso da negativa dos pais, apenas 23% dos entrevistados afirmaram que a criança aceitaria a decisão. Para 33% o menino ou a menina ficaria triste, para 23% zangado ou hostil, e para 16% persistiria na demanda pelo produto.

AS POTENCIALIDADES DA MÍDIA E O DISCURSO DE DIREITOS

Diante do apresentado até o momento, vale trazermos a seguinte indagação: por que diferentes atores deveriam se ocupar em discutir e, eventualmente, propor alterações que interfiram na relação da mídia para com o conjunto da sociedade, fundamentalmente quando crianças e adolescentes estão no centro da reflexão?

Certamente, os resultados de pesquisas realizadas na área trazem evidências contundentes e que oferecem subsídios para a construção de uma resposta razoável à questão – embora não possam ser o único elemento para a decisão entre agir ou não.

Como vimos, esses estudos comprovam que a mídia funciona – para o bem e para o mal – como um importante instrumento de socialização de crianças e adolescentes. Logo, retomando nosso ponto inicial, atuar no sentido de aperfeiçoar esse instrumento é uma consequência inevitável do compromisso das sociedades contemporâneas para com o paradigma de infância estabelecido em nossas cartas de direitos.

Quando questionado sobre em que medida os estudos acerca dos impactos da publicidade infantil deveriam influenciar no desenho da regulação sobre o tema, o Conselho Nacional Sueco para Políticas para o Consumidor sentenciou: “a questão das crianças como um grupo-alvo da publicidade na tevê deve ser vista como uma questão de ética e moral, uma questão que tem a ver com a nossa visão das crianças e de suas necessidades em nossa sociedade.”

Assim, o paradigma de infância que adotamos é não só uma justificativa para a exigência de encontrar-se caminhos que equacionem as oportunidades e problemas decorrentes da relação mídia e infância. Mais importante do que isso, é ele que oferece os enquadramentos a partir dos quais esses caminhos devem ser trilhados.

Focalizando a Convenção em sua completude

Muito freqüentemente, as reflexões sobre a relação mídia e infância conduzem aos artigos da Convenção dos Direitos da Criança que tratam especificamente sobre mídia, comunicação e liberdade de expressão (artigos 12, 13 e 17 – reproduzidos no quadro da página 19).

Em que pese a importância desse tipo de apontamento, é fundamental estarmos atentos ao fato de que a Convenção – assim como os demais instrumentos de direitos – não pode ser analisada em partes. Os artigos acima sublinhados são fundamentais ao reconhecerem a necessidade de dar voz às crianças – inclusive nos meios de comunicação –, assim como ao ratificarem a importância de que os Estados estejam atentos para garantir uma mídia de qualidade. No entanto, tais enunciados somente podem ser compreendidos em sua amplitude quando considerada a concepção de infância decorrente do conjunto de proposições que compõem a Convenção.

Voltemos ao exemplo dos potenciais impactos dos meios de comunicação. Como vimos, pesquisas apontam que a mídia pode gerar efeitos não desejáveis no tocante à violência, às percepções de gênero e para com grupos politicamente minoritários. Em-

bora o artigo 17 da Convenção saliente que os Estados Nacionais devem preocupar-se com o desenvolvimento de uma mídia de qualidade, o que nos permite chegar à conclusão de que ações regulatórias devem ser adotadas para equacionar essas questões específicas é o disposto no artigo 29:

Os Estados Partes acordam em que a educação da criança deve destinar-se a:

- a) Promover o desenvolvimento da personalidade da criança, dos seus dons e aptidões mentais e físicos na medida das suas potencialidades.*
- b) Inculcar na criança o respeito pelos direitos do homem e liberdades fundamentais e pelos princípios consagrados na Carta das Nações Unidas.*
- c) Inculcar na criança o respeito pelos pais, pela sua identidade cultural, língua e valores, pelos valores nacionais do país em que vive, do país de origem e pelas civilizações diferentes da sua.*
- d) Preparar a criança para assumir as responsabilidades da vida numa sociedade livre, num espírito de compreensão, paz, tolerância, igualdade entre os sexos e de amizade entre todos os povos, grupos étnicos, nacionais e religiosos e com pessoas de origem indígena.*
- e) Promover o respeito da criança pelo meio ambiente.*

O cenário real, contudo, não é dos mais animadores. Parte significativa das nações que ratificaram a Convenção ainda está aquém do esperado no que concerne à configuração de um sistema de mídia que promova e projete a concepção de infância defendida pelo documento.

O atual conselheiro europeu para direitos humanos, Thomas Hammarberg, ex Secretário Geral da Save the Children Suécia, salienta no artigo “Crianças e influências nocivas da mídia: o significado da Convenção da ONU” que vários dos relatórios entregues pelos países ao Comitê para os Direitos da Criança sequer mencionam as ações que estariam sendo levadas a cabo para alcançar o recomendado pelo artigo 17 (Hammarberg, 1999:27).

A análise de Paulo David, secretário do Comitê para os Direitos da Infância, é ainda mais crítica:

A partir de janeiro de 1999, o Comitê para os Direitos da Criança analisou aproximadamente 100 relatórios de Estados membros, e o resultado deste trabalho mostra que apenas alguns países adotaram legislações apropriadas e que refletem completamente as medidas do artigo 17 da Convenção. Muitos países têm leis que protegem a criança de informações prejudiciais, mas essas leis raramente cobrem a mídia privada cuja ação é cada vez maior, bem como as novas tecnologias, que parecem ser raramente reguladas por normas legais. Além disso, essas leis em geral não se referem à mídia transnacional de empresas sediadas no estrangeiro. Mais raramente ainda, os países têm leis que garantem o acesso à informação e promovem a participação da criança na mídia (David, 1999: 38-39).

A inação de muitos países deve ser analisada caso a caso. No entanto – conforme buscamos demonstrar – ela certamente não é decorrente da ausência de evidências para agir. Tampouco – como reforçaremos nas páginas que se seguem – é consequência da inexistência de políticas públicas bem-sucedidas já levadas a cabo por outras nações.

Convenção sobre os Direitos da Criança e a Mídia

Artigo 12

1. Os Estados Partes garantem à criança com capacidade de discernimento o direito de exprimir livremente a sua opinião sobre as questões que lhe respeitem, sendo devidamente tomadas em consideração as opiniões da criança, de acordo com a sua idade e maturidade.
2. Para este fim, é assegurada à criança a oportunidade de ser ouvida nos processos judiciais e administrativos que lhe respeitem, seja diretamente, seja através de representante ou de organismo adequado, segundo as modalidades previstas pelas regras de processo da legislação nacional.

Artigo 13

1. A criança tem direito à liberdade de expressão. Este direito compreende a liberdade de procurar, receber e expandir informações e idéias de toda a espécie, sem considerações de fronteiras, sob forma oral, escrita, impressa ou artística ou por qualquer outro meio à escolha da criança.
2. O exercício deste direito só pode ser objeto de restrições previstas na lei e que sejam necessárias:
 - a) Ao respeito dos direitos e da reputação de outrem.
 - b) À salvaguarda da segurança nacional, da ordem pública, da saúde ou da moral públicas.

Artigo 17

Os Estados Partes reconhecem a importância da função exercida pelos órgãos de comunicação social e asseguram o acesso da criança à informação e a documentos provenientes de fontes nacionais e internacionais diversas, nomeadamente aqueles que visem promover o seu bem-estar social, espiritual e moral, assim como a sua saúde física e mental. Para esse efeito, os Estados Partes devem:

- a) Encorajar os órgãos de comunicação social a difundir informação e documentos que revistam utilidade social e cultural para a criança e se enquadrem no espírito do artigo 29º.
- b) Encorajar a cooperação internacional tendente a produzir, trocar e difundir informação e documentos dessa natureza, provenientes de diferentes fontes culturais, nacionais e internacionais.
- c) Encorajar a produção e a difusão de livros para crianças.
- d) Encorajar os órgãos de comunicação social a ter particularmente em conta as necessidades lingüísticas das crianças indígenas ou que pertençam a um grupo minoritário.
- e) Favorecer a elaboração de princípios orientadores adequados à proteção da criança contra a informação e documentos prejudiciais ao seu bem-estar, nos termos do disposto nos artigos 13º e 18º.

REGULAÇÃO DA MÍDIA, PROMOÇÃO E PROTEÇÃO DOS DIREITOS DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES³

Quando entram em discussão os caminhos que permitiriam minimizar os riscos e maximizar os benefícios da relação da infância com a mídia, é possível apontar quatro grandes alternativas desenvolvidas no âmbito dos Estados Democráticos de Direito:

- a) A regulação exclusivamente estatal.
- b) O livre mercado – sem regulação estatal e sem compromissos claros por parte das empresas.
- c) A auto-regulação, claramente definida pelos *players* privados.
- d) A co-regulação – cenário no qual a regulação estatal, a auto-regulação empresarial e a vigilância de instituições da sociedade civil organizada (Ongs, academia, *think tanks*, etc) convivem em um sistema de freios-e-contrapesos.

Regulação como produto das democracias representativas

Nas democracias representativas, a sociedade é considerada o soberano último de tudo aquilo que o Estado permite ou proíbe, concede ou cancela, regulamenta ou desregulamenta. Destrinchando em termos práticos, é possível definir esse funcionamento da seguinte maneira: por meio do processo eleitoral, a sociedade (na verdade, os cidadãos e cidadãs aptos a votarem) delega aos representantes por ela eleitos a tarefa de conduzir os “negócios” públicos, tendo sempre como parâmetro a Constituição.

Mas por que, afinal, essas democracias representativas⁴ devem dedicar especial atenção à regulação das comunicações?

Dentre os diversos argumentos pertinentes, é relevante destacar – como fizemos ao longo da Introdução deste documento – os possíveis impactos que esse complexo sistema exerce sobre a sociedade. Não é difícil imaginar que, à medida que esses supostos impactos aumentam, maior será o interesse da sociedade em cobrar de seus representantes a execução de iniciativas que busquem tanto coibir os resultados de cunho negativo⁵ como estimular os positivos.

Não podemos nos esquecer, no entanto, que qualquer setor da economia que venha a ser regulado pelo Estado não será passivo nesse processo. Embora possa lograr maior ou menor êxito em suas reivindicações, não seria leviano afirmar que, quase sempre, buscará a definição de um marco legal que não implique aumento de custos ou diminuição de seus lucros.

Diante disso, dois aspectos relevantes dos meios de comunicação devem ser considerados:

- A capacidade em evitar as regulamentações desejadas pela sociedade.

³ Parte significativa dos argumentos apresentados nesta seção já foram discutidos por nós em *Mídia e Políticas Públicas de Comunicação*. Brasília: ANDI, Fundação Ford, 2007.

⁴ Para uma discussão mais específica sobre mídia e democracia, cf. Keane, 1991; McChesney, 1999; Vivarta e Canela, 2007.

⁵ A teoria fala em externalidades negativas. Para uma perspectiva econômica da regulação dos meios, conferir Armstrong e Weeds (2007).

- A capacidade de influenciar a própria sociedade no sentido de não desejar regulamentação alguma.

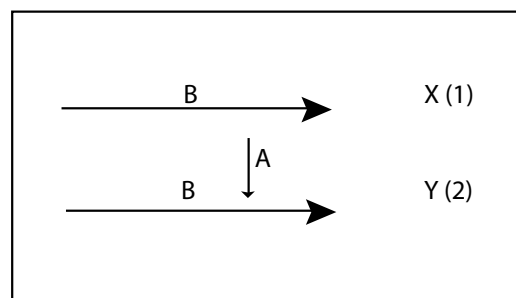
Isso é o que, não raro, tende a acontecer quando o setor regulado é a própria mídia. Como sabemos, os meios de comunicação estão entre os atores centrais no processo de informar a sociedade acerca dos assuntos que compõem o debate público. No entanto, quando o que está em discussão é a necessidade ou o formato de regulação dos próprios meios, o que costuma ocorrer é um déficit informacional.

Esse quadro torna-se ainda mais intrincado quando entra em cena a ampla propriedade cruzada dos meios – ou seja, quando a mesma empresa detém jornais, televisões, rádios, portais de internet, revistas, etc.

Uma questão de poder

A fim de avançarmos na compreensão desse complexo cenário, é importante acrescentarmos à discussão outra idéia adicional: o conceito de poder. Vejamos a ilustração abaixo:

Figura 1



Na situação 1, o ator B (que pode ser um indivíduo, uma empresa, o Congresso Nacional ou até mesmo todo o eleitorado) prefere adotar o curso de ação X (tomar o refrigerante tal ao invés de outro; demitir 20 funcionários ao invés de 10; votar determinada lei ao invés de outra, etc). Esta é a escolha preferida de B em condições normais.

Já na situação 2, temos a atuação de um segundo ator (A). Dada a ação do ator A sobre o ator B, este deixa de preferir o curso de ação X e passa a preferir o curso de ação Y. Esse, simplificada, é o conceito básico de poder: a capacidade de A em influenciar B a fazer algo que não faria antes da ação de A. Evidentemente, o poder tem gradações, ou seja, mudar um indivíduo comum é diferente de mudar todo um eleitorado. Da mesma forma, mudar uma única vez é diferente de mudar sempre.

Diante disso, torna-se fundamental discutir a seguinte questão: qual o poder do sistema de comunicações em mudar as preferências da sociedade e dos governantes? Na verdade, a necessidade ou não de regulamentação de qualquer setor – assim como a intensidade dessa regulação – está condicionada à resposta a esta questão. Quanto maior o poder de um determinado setor, maior será a necessidade e a intensidade de regulação por parte da sociedade. Essa ação se dá primordialmente via Estado, embora se fale cada vez mais em regulações perpetradas diretamente pela sociedade (como no caso dos organismos focados na observação da mídia, por exemplo) ou em procedimentos auto-regulatórios (como acontece com as várias ações presentes nos modelos de Responsabilidade Social Corporativa).

Pesquisa realizada pela Agência de Notícias dos Direitos da Infância (ANDI), com o apoio da Fundação Ford, aponta que no Brasil a mídia noticiosa não cobre a própria mídia. Tendo como base a produção de 57 veículos impressos do País nos anos de 2003 a 2005, o estudo revela que o tratamento jornalístico oferecido às temáticas relacionadas às políticas de comunicação está muito aquém da relevância da mídia para os regimes democráticos. Segundo o levantamento, somente uma vez a cada cinco dias os diários publicaram um artigo, coluna, editorial, entrevista ou matéria sobre o assunto em foco. (Vivarta e Canela, 2007).

A identificação de que um determinado setor possui poder não deve, no entanto, ser confundida com uma afirmação simplista de que esse setor funciona como um mestre de marionetes (*puppeteer*) – o qual conduz este ou aquele ator para onde desejar e a qualquer momento. Assim, é importante que possamos identificar onde, potencialmente, jazem os focos de poder daquele setor.

Divisões úteis

Há diferentes formas de estruturar o pensamento no que se refere à ação levada a cabo pelos atores políticos – hoje, basicamente os Estados – com foco na mídia. Um primeiro grande divisor de águas é a separação entre a regulação da infra-estrutura e do conteúdo.

No caso da regulação da infra-estrutura é possível destacar, dentre outras, as seguintes hipóteses:

- Regulação do espectro eletromagnético.
- Regulação dos diferentes tipos de mídia.
- Regulação da convergência das mídias.

Considerar um meio como provedor apenas de informação jornalística ou como provedor exclusivo de entretenimento ou concessionário de serviço público ponto-a-ponto (telégrafo e telefonia, por exemplo) implicou, ao longo da história, em um conjunto diferenciado de modelos regulatórios. Em 1915, por exemplo, uma controvertida decisão da Suprema Corte dos Estados Unidos permitiu que os conteúdos fossem, à época, censurados. A decisão teve como base o entendimento de que o cinema não se encaixava no princípio garantidor da liberdade de imprensa estabelecido pelos fundadores daquela democracia.

Também é preciso salientar que outras regulações governamentais impactaram e ainda impactam a configuração da mídia. Entre elas, é possível citar o sistema de impostos, a política anti-truste, o custo do papel, a formação de centros de pesquisa em tecnologia das comunicações, a constituição de centros de ensino de profissionais para o setor, etc.

A título de ilustração, vale relembrar que a consolidação de uma imprensa diária somente foi possível com o desenvolvimento de um outro componente fundamental das comunicações: os correios. Da mesma forma, o telégrafo – e, mais tarde, a telefonia – permitiu o fortalecimento de um jornalismo que focalizasse outros temas para além dos domésticos.

O central nessa discussão, portanto, é perceber que as decisões do passado influem na configuração do presente. Além disso – e dado o alto grau de interconexão destes diferentes elementos –, medidas em relação ao sistema de satélites podem também afetar a distribuição de informações via televisão.

Nesse sentido, é possível afirmar que os Estados podem fomentar o desenvolvimento das comunicações ou retardá-lo, a depender dos interesses. Da mesma maneira, pode ampliar o leque de *players* no sistema ou reduzi-lo, assim como pode agir diretamente – configurando-se em mais um dos jogadores – ou transferir responsabilidades, observando à distância.

O uso do espectro eletromagnético

É somente com o rádio – já em fins do século XIX – que o problema do espectro eletromagnético se coloca de maneira definitiva. Inventado por Marconi, o veículo inaugurou as transmissões sem fio e passou a ser o centro das atenções na área. Em 1906, uma conferência internacional culmina no primeiro *International Wireless Agreement*. De acordo com o professor Paul Starr, entre os motivos de preocupação estavam as constantes interferências nas frequências – provocadas pela ausência de regulação e pelo uso concomitante das ondas do rádio (pelos militares, pelas companhias privadas e também por amadores).

Segundo Starr, a Primeira Grande Guerra trouxe como efeito colateral grandes avanços e mudanças nas transmissões via rádio. O meio começa a ganhar força na década de 1920 e já em 1940 tinha superado a imprensa escrita, passando a ocupar o status de principal veículo de informação entre cidadãos e cidadãs norte-americanos. Diante desse crescimento, os tomadores de decisão – tanto nos Estados Unidos como na Europa – tiveram que definir mais claramente os direitos de propriedade do espectro eletromagnético. Essas decisões geraram impactos indelévelis no sistema midiático nas décadas subseqüentes.

O continente europeu optou por duas formas de propriedade pública do espectro: uma estatal, diretamente a cargo do governo do momento (modelo francês). e outra que concedia autonomia ao ente público independente responsável pela gestão do espectro (modelo britânico, por meio da BBC⁶). Já os Estados Unidos, ao contrário do que se imaginava, optaram por uma inovação: a *trusteeship model*. Houve países, como é o caso do Canadá, que adotaram sistemas híbridos.

Alguns economistas importantes, entre eles Ronald Coase, defendem que os Estados Unidos poderiam ter estabelecido um sistema de leilão de parcelas do espectro – que passaria a ser de propriedade definitiva daqueles que pagassem o maior preço. No entanto, os norte-americanos decidiram criar um mecanismo de concessões públicas definidas pelo órgão regulador – mas que, na prática, era totalmente operado pelo setor privado⁷.

O processo para a elaboração da lei de 1927 foi bastante interessante, tendo contado com quatro conferências nacionais para debater o tema. Em 1934, o Communications Act (lei que rege todo o setor de telecomunicações nos Estados Unidos) determina que a regulação de todo o setor – inclusive telefonia e telégrafo – ficaria a cargo da Federal Communications Commission, órgão que passou a substituir a FRC e regula o setor até a presente data.

Razões da regulação

Ao longo da história, os Estados Nacionais regularam os meios de comunicação em função de três razões fundamentais:

- O poder potencial que os meios exercem.
- A necessidade de criar regras para o uso prático das frequências.

6 Em 1922, os fabricantes de rádio britânicos pressionavam as autoridades para que estimulassem um sistema de radiodifusão mais efetivo, a fim de propulsionar as vendas dos aparelhos. Sob a regulação do sistema de Correios os fabricantes foram convidados a formar um monopólio para a emissão de conteúdo, através do Rádio. Estava criada a British Broadcasting Company (BBC), financiada com dinheiro público e subordinada aos Correios, ainda que sendo um monopólio privado. Em 1927, o governo britânico substitui o termo Company por Corporation e estatiza a BBC.

7 Não que não tivessem ocorrido tentativas de, ao menos, tornar o sistema mais híbrido naquele país. Em 1930, organizações representando interesses de trabalhadores de áreas diferentes (entre elas educação) apresentaram pedido para que concessões de rádio lhes fossem outorgadas. O Senado aprovou a medida, porém a mesma foi vetada na Câmara. O professor Paul Starr relata rapidamente esse histórico enquanto o estudioso Robert McChesney, em seu *Rich Media, Poor Democracy*, faz uma ampla análise do episódio.

Mecanismos de propriedades da mídia

Um estudo sobre propriedade dos meios de comunicação (televisão e jornais) realizado em 2002 em 97 países nos ajuda a ter uma panorama em âmbito mundial. Conduzido pelos pesquisadores Simeon Djankov, Caralee McLiesh e Tatiana Nenova, do Banco Mundial, em parceria com Andrei Shleifer, da Universidade de Harvard, o levantamento aponta que os sistemas de propriedade continuam seguindo a mesma divisão inaugurada sete décadas antes, ou seja, propriedade dos Estados ou propriedade privada por meio de concessões. Segundo os autores:

Tendo estabelecido o percentual da propriedade estatal da mídia, nós, primeiro, perguntamos: em quais países a propriedade governamental da mídia é mais elevada? Encontramos que ela é mais elevada em países mais pobres, conta com um número maior de regimes autocráticos e uma elevada participação de propriedade estatal na economia como um todo (p. 5).

De acordo com os pesquisadores, enquanto na África a razão da propriedade estatal/privada para a tevê (considerando-se o *share* da audiência) é da ordem de 0,85/0,15; nas Américas essa proporção é de 0,11/0,85; na Ásia e Pacífico de 0,7/0,3; no Oriente Médio e África do Norte, 0,94/0,06; na Europa Central e do Leste de 0,53/0,46 e na Europa Ocidental de 0,55/0,45.

- A constatação de que o espectro eletromagnético é um recurso natural finito e que deve, portanto, ser operado pelo próprio Estado ou ser objeto de concessões públicas para a exploração do serviço de radiodifusão (Noll, Peck e McGowan, 1973; Fernandes, 2002; Open Society Institute, 2005; Barendt, 2007).

O processo de regulação tem como base os dois grandes conjuntos de regras já mencionados: as de infra-estrutura e as de conteúdo. Dentre as primeiras, podemos salientar a forma como as concessões são distribuídas, a existência de princípios para evitar a formação de oligopólios no setor e a definição do sistema de televisão digital que será adotado pelo país.

Vale ressaltar que a questão das concessões públicas é particularmente relevante para o cenário latino-americano – que, em linhas gerais, copiou o modelo originalmente adotado nos Estados Unidos. A maioria dos países da região não dispõe de um sistema forte de televisão pública, ao contrário do que ocorre na Europa, por exemplo. Esse sistema permitiria apresentar um menor nível de conteúdos potencialmente nocivos para a infância e um maior volume de conteúdos produtivos.

O que importa assinalar é que a exploração privada de um bem público não desobriga as empresas concessionárias de operar segundo os princípios gerais acordados pelas sociedades em suas cartas de direitos. De acordo com o advogado André de Godoy Fernandes, em sua dissertação de mestrado *Televisão no Brasil: a Constituição Federal de 1988 e o controle da programação televisiva*:

Parece-nos importante ter em mente que a radiodifusão é, para o sistema constitucional brasileiro, um serviço público (atividade econômica que não pertence à esfera da livre

iniciativa), submetido a um regime jurídico de Direito Público, o qual é caracterizado pela supremacia do interesse público sobre o interesse privado. As emissoras de rádio e televisão no Brasil são concessionárias ou permissionárias de serviço público, isto é, apenas executam o serviço de radiodifusão por delegação do Poder Público, sem jamais adquirir a propriedade ou titularidade do serviço, que com este (Poder Público) permanece. Assim, as empresas privadas, concessionárias ou permissionárias de serviços públicos, não podem se furtar ao respeito dos direitos fundamentais previstos constitucionalmente, assim como ao cumprimento dos demais aspectos do Estatuto constitucional da atividade de televisão. [...]

Na medida em que constitui uma vantagem que se concede a alguém, com a exclusão de outrem e contra o regime jurídico comum, a outorga para a exploração do serviço de radiodifusão pode ser considerada como uma espécie de “privilégio”. Wolfgan Hoffmann-Riem lembra que “a imposição de obrigações especiais de serviço público é uma decorrência do privilégio garantido pela licença: as emissoras de radiodifusão devem ser autorizadas a usar a licença apenas quando a coletividade também for beneficiada por esse uso”.

Embora nosso foco nesse estudo não sejam as regulações de infra-estrutura, é preciso salientar que essa divisão é, em certo sentido, fictícia – ou seja, para fins exclusivos de reflexão, discussão e pesquisa. Tomemos como exemplo a necessidade de se garantir às crianças a maior diversidade possível de informações – aspecto que compõe o pluralismo necessário para o desenvolvimento integral da população infante-juvenil. Por certo, regulações de conteúdo podem ajudar a garantir esse pluralismo – no entanto, regras que dificultem a concentração de propriedade (e, portanto, estimulem o aumento do número de *players* no mercado) também.

Assim argumenta a pesquisadora sueca e coordenadora científica da International Clearing House on Children, Youth and Media, Cecilia von Feilitzen, na introdução ao livro *A criança e a violência na mídia*:

Comparando-se a área de mídia e telecomunicações, desde a década de 80, dificilmente alguma outra área experimentou uma globalização tão rápida, crescimento recorde e concentração de poder. O mercado é agora dominado por uma minoria de conglomerados extensivos ou de mundos comerciais completos. Os conglomerados com sede nos EUA são os maiores e mais numerosos, mas também há empreendimentos transacionais consideráveis com sede na Ásia e na parcialmente desajustada Europa.

O fato de os EUA distribuírem a maior parte da violência na mídia no mundo todo leva, entre outras coisas, à circunstância de a programação americana na televisão alemã conter quatro vezes mais violência que a programação alemã [nacional] [...]

A concentração da propriedade da mídia não vale só para a televisão, filmes de vídeo e cinema, mas também para revistas em quadrinhos, jogos eletrônicos, etc. Assim, esta concentração de poder não resulta em multiplicidade, variação cultural e liberdade de expressão, em que a maioria das pessoas pode ser ouvida, mas em unilateralidade e uma espécie de censura privada (von Feilitzen, 1999:49-50).

Assim, ao refletirmos sobre a regulação da mídia com foco na proteção e promoção dos direitos de crianças e adolescentes, é sempre importante termos como pano de fundo a existência também de marcos regulatórios melhores ou piores com relação à infra-estrutura do setor midiático.

REGULAÇÃO DE CONTEÚDO: UM DEBATE INTRICADO

A discussão acerca das intersecções entre mídia e democracia e entre mídia e socialização – assim como as possibilidades e pertinência de regular a infra-estrutura na área – desagua inevitavelmente nas reflexões sobre a regulação do conteúdo veiculado (ou omitido) pelos meios de comunicação.

As teorias ou percepções acerca de suas potenciais influências sempre estiveram presentes no extenso rol de análises sobre a mídia. Fugindo aos extremos que acusam a existência de uma total subserviência à mensagem dos meios ou que postula a capacidade dos comunicadores em manter absoluta independência nessa relação, o fundamental é sublinhar que as especulações, pesquisas e reflexões sobre o tema – assim como a legislação pertinente – acabaram por mirar com mais intensidade o alvo do conteúdo.

A compreensão desse postulado se torna mais clara quando observamos, por exemplo, a regulação da propriedade privada. Embora em um primeiro plano o foco esteja na estrutura dos meios, um olhar mais atento nos mostra que – ao fim e ao cabo – o objetivo principal da medida é garantir uma maior pluralidade de vozes no conteúdo transmitido.

Particularidades da regulação de conteúdo

Algumas características peculiares marcam a discussão da regulação de conteúdo. Entre elas podemos citar a atenção, o nível de polêmica e, até mesmo, as paixões que desperta – tanto no que se refere à programação veiculada quanto à discussão acerca desses conteúdos. Nesse sentido, as mensagens geradas pelos jornais, rádios e, especialmente, pela televisão atraem a preocupação dos tomadores de decisão, dos formadores de opinião e da própria opinião pública. A explicação para tal constatação é relativamente trivial:

- Enquanto o conteúdo é, mal ou bem, acessado por todos os cidadãos e cidadãs, outros aspectos acabam ficando ao alcance de um número bastante mais restrito de interlocutores. Entre eles: as fundamentações filosóficas sobre as razões e as conseqüências desse conteúdo (mídia e democracia, mídia e socialização) e o pano de fundo que conduz a ele (infra-estrutura).
- Em decorrência disso, é significativamente mais fácil emitir opiniões, juízos de valor e até mesmo realizar estudos empíricos sobre o conteúdo. Assim como ocorre com a máxima em relação ao futebol, todos e todas têm uma opinião sobre o que é veiculado pela mídia.
- Também como conseqüência do que foi posto anteriormente, o conteúdo parece afetar mais diretamente a vida cotidiana dos indivíduos. Já o estabelecimento de vinculações com as demais questões relacionadas à mídia não se dá de maneira tão automática.
- Os próprios meios se encarregam de valorizar um olhar sobre o conteúdo, seja auto-promovendo suas próprias produções seja criticando o que é realizado pelo concorrente. Nesse sentido, a discussão do conteúdo permite uma particularização quando comparada ao debate sobre propriedade: o erro cometido

por uma emissora ao exibir um programa violento no horário da programação infantil pode, aparentemente, ser enquadrado como sendo somente dela. Já o controle de propriedade atinge, hipoteticamente, todas as empresas.

- Por fim, as reflexões postas sob o guarda-chuva do conteúdo são as que mais podem ser associadas à polarização censura versus liberdade de expressão – o que confere um certo tempero ao debate e, ao mesmo tempo, facilita a posição daqueles que se opõem a qualquer tipo de regulação.

Ângulos diversos

Além de suas particularidades, a regulação dos conteúdos constitui um universo temático extremamente amplo e que abarca um conjunto muito diverso – até mesmo incongruente – de objetos e preocupações. A pluralidade de mensagens emitidas (jornalísticas, de entretenimento, publicitárias, etc), assim como a diversidade de públicos e interesses gera um caleidoscópio de problemas vinculados à reflexão sobre o conteúdo e, logo, sobre potenciais soluções.

Nesse sentido, quando o conteúdo é o que está em foco, podemos trabalhar questões diversas, tais como produção independente, regionalização da programação, direito de resposta, presença do *ombudsman*, carta de leitores, direito de antena, conselhos de imprensa e impactos na formação de crianças e adolescentes, entre outros atores.

O juiz da suprema corte alemã, Wolfgang Hoffmann-Riem, citado pelo advogado André de Godoy Fernandes em sua já mencionada dissertação de mestrado, enumera os principais elementos presentes nos marcos regulatórios dos países desenvolvidos estudados por ele. Vale atentar para o fato de que a maioria dos tópicos elencados relaciona-se à regulação de conteúdos:

... (i) preservação do pluralismo, diversidade, equidade e imparcialidade, de forma a contribuir para o bom funcionamento do regime democrático; (ii) oportunidades iguais no tocante a emissões políticas; (iii) preservação da diversidade étnica, religiosa e relativa a outras minorias; (iv) garantia de objetividade e imparcialidade do jornalismo televisivo; (v) manutenção da identidade cultural e lingüística, tanto nacional quanto de minorias locais e regionais; (vi) promoção de entendimento internacional e combate à discriminações; (vii) garantia de diversidade de programas; (ix) cobertura de eventos importantes e restrição das possibilidades de exclusividade nas transmissões; (x) combate à concentração da propriedade dos meios de comunicação e proteção contra o uso abusivo do poder econômico; (xi) preservação e incentivo para diversos setores audiovisuais; (xii) fortalecimento de produtores nacionais ou regionais; (xiv) proteção da infância e da adolescência e incentivo para a difusão de programas voltados para o público infantil; (xv) observância de padrões de conduta no tocante à violência, pornografia e outros valores morais e éticos; (xvi) proteção dos direitos fundamentais da pessoa humana; (xvii) proteção da integridade de obras audiovisuais; (xix) proteção do consumidor, e (xx) tributação da atividade de radiodifusão.

Outra característica que coloca em evidência as particularidades da regulação de conteúdo diz respeito ao o grau de intervenção estatal. Como sabemos, as políticas que

dão origem ao modelo de democracia presente em uma dada nação – bem como ao regime de exploração do espectro eletromagnético e das demais tecnologias midiáticas que adota – são, sobretudo, políticas de Estado.

Nesse sentido, o que estamos discutindo é o maior ou menor grau de regulação estatal – ou seja, estão em foco Constituições, leis, decretos, portarias, agências reguladoras, decisões judiciais, etc.

No caso da regulação de conteúdo, a situação é especialmente complexa. A regulação estatal continua desempenhando um papel relevante, porém, conforme já salientamos, a auto-regulação e o envolvimento da sociedade civil tornam-se significativamente mais proeminentes. Além disso, passa a ocorrer, com bastante frequência a conjunção dessas três possibilidades.

Estudos sobre o tema

Foge ao escopo do presente estudo trazer uma revisão da extensa literatura acerca de como, na prática, os países operacionalizam essas regulações de conteúdo. A Agência de Notícias dos Direitos da Infância já teve a oportunidade de, recentemente, produzir levantamentos com essas características – as obras *Classificação indicativa: construindo a cidadania na tela da tevê* (editado também em espanhol e inglês) e *Mídia e políticas públicas de comunicação* (editado também em espanhol).

Outro estudo de fôlego – nesse caso enfocando a realidade européia – é o *Television across Europe: regulation, policy and independence*, conduzido pelo Open Society Institute, no âmbito do *Eu Monitoring and Advocacy Program*. Talvez o mais recente esforço para a compreensão dos modelos de regulação existente seja o trabalho *Broadcasting, voice, and accountability: a public interest approach to policy, law and regulation*, elaborado pelos pesquisadores Steve Buckley, Kreszentia Duer, Toby Mendel e Seán Ó Siochrú a pedido do Banco Mundial.

Vale também destacar dois relatórios que salientam as conexões entre regulação, auto-regulação e co-regulação em alguns países: o *Comparative analysis of international co-and self-regulation in communications markets*, realizado pelo pesquisador Michael Latzer, do Institute of Technology Assessment, de Viena, a pedido do órgão regulador britânico para as comunicações (Ofcom), e o *Study on co-regulation measures in the media sector*, produzido pelo investigador Wolfgang Schulzt, do Hans-Bredow Institut for Media Research da Universidade de Hamburgo, sob os auspícios da Comissão Européia, e que conta com uma forte preocupação acerca das medidas de proteção dos direitos de crianças e adolescentes.

Breve histórico

Um olhar para o passado é particularmente procedente quando está em discussão sobre a regulação de conteúdo. Ao mesmo tempo em que permite extrair aprendizados para a compreensão do presente e para o desenho das estratégias futuras, coloca um alerta muito claro: não raro a tentativa de regular o conteúdo deságua nos mares da censura. Por isso, é fundamental estabelecer os limites entre uma e outra situação – o que, nem sempre, é fácil.

Vale aqui ter em mente que, desde tempos imemoriais, a máxima de que conhecimento é poder levou a um controle estrito do fluxo de informação. Os escribas no antigo Egito, por exemplo, eram mantidos muito próximos do imperador, relata o já mencionado professor da Universidade de Princeton, Paul Starr. Assim explica o sociólogo:

Por medo do poder que outros poderiam adquirir contra elas, as elites governantes freqüentemente buscaram manter o conhecimento secreto, além de limitar a discussão pública e controlar a religião, a educação e a ciência – de tal forma a evitar que aqueles envolvidos com essas atividades se apoderassem de informações e idéias perigosas.

O professor da Universidade de Cambridge, Peter Burke, ao comentar o controle da informação que se intensifica com a invenção da imprensa, completa o argumento por meio da seguinte ilustração:

Muitas das informações discutidas até então eram “altamente sigilosas”, na expressão cara ao exército britânico. Por essas e outras razões, estava em operação um sistema de controle ou censura. Em Veneza, por exemplo, o acesso aos arquivos era estritamente controlado. O próprio doge não era autorizado a entrar sozinho nos arquivos. Só os membros do Senado tinham essa permissão e só membros do Collegio podiam remover documentos. Para evitar a tentação de ler os papéis sob sua guarda, supunha-se que o zelador do arquivo fosse analfabeto.

Por certo, o sistema mais reconhecido de censura da mídia implantado àquela época data dos anos 1500 e teve como ator central a Igreja Católica. O *Índex*, catálogo de obras proibidas, foi utilizado pela Inquisição para condenar muitos “hereges”. Entretanto, a Igreja não constituía em caso isolado. Na Inglaterra, os livros somente podiam ser publicados mediante registro prévio e era crime dar publicidade às discussões do Parlamento. Ainda na Europa, o governo português proibiu a publicação de mapas que descrevessem a costa da África, temeroso de que suas conquistas ficassem expostas.

Salto histórico

O controle autoritário da informação não era visto como inerente à dinâmica social. Já em 1644, John Milton faz um enfático discurso no Parlamento inglês defendendo a liberdade de expressão. A temática voltaria a ganhar corpo com o movimento iluminista e, no século XIX, por meio de pensadores como John Stuart Mill.

Desde então, a introdução de diversas formas de censura pelos Estados conheceu períodos de maior e de menor intensidade. Há casos em que os Estados totalitários assumiram o completo controle dos meios de comunicação, impedindo fortemente a circulação de quaisquer informações produzidas por outras fontes. Em outros momentos, o material a ser veiculado deveria, necessariamente, passar por uma análise prévia

Tanto os estudos *Mídia e políticas públicas de comunicação* quanto o Classificação indicativa: construindo a cidadania na tela da tevê – ambos realizados pela Agência de Notícias dos Direitos da Infância e já anteriormente mencionados – apresentam longamente os pontos centrais dessa discussão, bem como seu contexto histórico e contemporâneo. Alternativamente, uma das reflexões mais completas sobre o assunto foi tecida pelo professor de legislação de mídia da Universidade de Londres, Eric Barendt, em seu notável livro *Freedom of Speech*.

de órgãos públicos. Até mesmo em democracias mais consolidadas há exemplos nesse sentido, como o macartismo – movimento derivado das atividades do então senador norte-americano Joseph McCarthy e que consistia na perseguição a indivíduos, inclusive profissionais da mídia, com supostas idéias comunistas.

De toda forma, a consolidação das democracias – principalmente a partir da Revolução Americana – acabou por fortalecer uma série de direitos civis e políticos, dentre eles a liberdade de expressão e de imprensa. Dessa maneira, em muitos contextos nacionais a censura – ao menos em suas configurações mais explícitas – foi sendo afastada definitivamente pelas novas constituições. Identicamente, tentativas de restabelecê-la foram continuamente rechaçadas pelas Cortes.

No entanto, a preocupação dos governos com os conteúdos veiculados pela mídia não deixou de existir. Assim, as diversas nações passaram a buscar desenvolver regulações mais adequadas aos pressupostos democráticos, como veremos na seqüência deste documento.

Regulação de conteúdo x censura: estabelecendo os limites da discussão

Escapa às possibilidades deste texto refletir, de maneira profunda, sobre dois aspectos importantes desse debate:

- a) As diferenças entre regular democraticamente (pelo Estado) conteúdos transmitidos, veiculados, propagados pela mídia e o ato de censurar esses mesmos conteúdos.
- b) As situações que não estão protegidas pela liberdade de expressão e de imprensa e que – mesmo no bojo dos Estados Democráticos de Direito – constituem alvo legítimo e aceitável de restrições, incluída a censura.

No entanto, para o bom fluxo das nossas discussões, faz-se necessário apontar – ainda que topicamente – os principais contornos desse cenário:

- A liberdade de expressão nasce como um direito individual – o qual apenas posteriormente foi estendido às empresas de mídia na forma de liberdade de imprensa e artística. Não obstante, essa extensão não é reconhecida pelas Cortes Constitucionais dos países democráticos como sendo dotada da mesma força da qual está imbuído o direito do indivíduo de se expressar livremente. Em outras palavras, são aceitas regulações – inclusive em países altamente liberais, como os Estados Unidos – que restringem a exibição de determinados conteúdos⁸⁸.

8 Para o especialista no tema liberdade de expressão Eric Barendt, “tal discurso [o da mídia] pode ser caracterizado como um enunciado de massas ou institucional. Ele difere significativamente do discurso contemplado por [John Stuart] Mill no seu ensaio, *Of the Liberty of Thought and Discussion*. Geralmente, o produto midiático é fruto do trabalho de um time e não de um indivíduo, e, portanto, pode não refletir as idéias ou perspectivas de uma pessoa em particular. Raramente ele convida ao diálogo ou discussão”.

- A proteção – que está ancorada no direito de liberdade de expressão e de imprensa – conta com diferentes níveis de gradação. Por exemplo, o jornalismo é muito mais protegido que o entretenimento, que por sua vez é mais protegido que a publicidade.
- As liberdades de expressão e de imprensa nasceram com um forte viés de proteção do discurso político. Ou seja, estão focadas sobre temas concernentes à agenda do Estado e que, portanto, poderiam ser objeto de tentativas de censura por parte dos governos. Assim, há um certo consenso entre os pesquisadores da área de que conteúdos violentos, discriminatórios (*hate speech*), pornográficos ou obscenos não gozam do mesmo nível de proteção garantido ao discurso político.
- Nessa mesma direção, a liberdade de expressão não é entendida – ao menos pela maioria das democracias – como um direito absoluto. Assim, deve ser cotejada caso a caso, com as outras provisões das cartas constitucionais dos diferentes países (por exemplo, a prioridade conferida aos direitos das crianças).
- As concessões públicas de radiodifusão são menos protegidas pela liberdade de expressão e de imprensa do que os meios impressos ou a internet.
- Muitos instrumentos regulatórios não ferem em absolutamente nada a liberdade de expressão e de imprensa. A censura somente ocorre quando a regulação exige cortes, na parte ou no todo, *ex ante* ou *ex post*, de determinados conteúdos. No entanto, a imensa maioria das regulações na área não chega a esse extremo.

Padrões internacionais

Em que pese este conjunto de argumentos, é importante ter em conta que os setores afetados por uma regulação legítima de conteúdo muito comumente levantam em defesa de seus interesses a bandeira da liberdade de expressão. Fundamentalmente, buscam desacreditar a regulação proposta e, logo, evitar a sua efetiva implementação.

Freqüentemente, é o artigo 19 da Declaração Universal dos Direitos Humanos que acaba sendo utilizado como referência pelos supostos defensores da liberdade expressão e contrários às regulações direcionadas aos meios. Cabe ressaltar, sem embargo, que o Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos (uma espécie de documento de regulamentação dos artigos da Declaração que tratam desses direitos) estabelece – em seus artigos 19 e 20 – a possibilidade dos Estados Nacionais produzirem legislação que, até mesmo, limite o direito à liberdade de expressão e de imprensa:

Artigo 19

§1. Ninguém poderá ser molestado por suas opiniões.

§2. Toda pessoa terá o direito à liberdade de expressão; esse direito incluirá a liberdade de procurar, receber e difundir informações e idéias 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. Conseqüentemente, poderá estar sujeito a certas restrições, que devem, entretanto, ser expressamente previstas em lei e que se façam necessárias para:

- a) Assegurar o respeito dos direitos e da reputação das demais pessoas.
- b) Proteger a segurança nacional, a ordem, a saúde ou a moral públicas.

Artigo 20

§1. Será proibida por lei qualquer propaganda em favor da guerra.

§2. Será proibida por lei qualquer apologia ao ódio nacional, racial ou religioso, que constitua incitamento à discriminação, à hostilidade ou à violência.

A Convenção Americana de Direitos Humanos (Pacto de San José da Costa Rica) salienta os mesmos pontos e acrescenta, em seu artigo 13 (4), que: “ A lei pode submeter os espetáculos públicos a censura prévia, com o objetivo exclusivo de regular o acesso a eles, para proteção moral da infância e da adolescência, sem prejuízo do disposto no inciso 2”.

Para não sermos exaustivos, cabe chamar a atenção para a reconhecida Diretiva Televisões sem Fronteiras – acordada pelos países da União Européia e que, em sua mais recente revisão (2007), passou a ser nomeada Diretiva Serviços de Comunicação Social Audiovisual. Logo no preâmbulo, a diretiva define os conteúdos audiovisuais acerca dos quais os Estados-membros podem estabelecer restrições – inclusive proibições. Vamos nos ater a apenas alguns deles:

[...] Considerando que, para assegurar de forma completa e adequada a protecção dos interesses dos consumidores que são os telespectadores, é essencial que a publicidade televisiva seja submetida a um determinado número de normas mínimas e de critérios e que os Estados-membros tenham a faculdade de fixar normas mais rigorosas ou mais pormenorizadas e, em determinados casos, condições diferentes para os organismos de radiodifusão televisiva sob a sua jurisdição;

[...]

Considerando que se deve proibir toda a publicidade televisiva de cigarros e de produtos à base de tabaco, incluindo as formas indirectas de publicidade que, embora não mencionem directamente o produto, tentam contornar a proibição da publicidade utilizando nomes de marcas, símbolos ou outros traços distintivos de produtos à base de tabaco ou de empresas cujas actividades conhecidas ou principais incluem a produção ou a venda desse tipo de produto;

Considerando que é igualmente necessário proibir toda a publicidade televisiva de medicamentos e de tratamentos médicos apenas disponíveis mediante receita médica no Estado-membro sob cuja jurisdição o organismo de radiodifusão televisiva se encontra, bem como prever critérios rigorosos em matéria de publicidade televisiva de bebidas alcoólicas;

Considerando que, tendo em conta a importância crescente do patrocínio no financiamento dos programas, convém estabelecer normas adequadas a esse respeito;

Considerando que é necessário, além disso, prever normas para a protecção do desenvolvimento físico, mental e moral dos menores nos programas e na publicidade televisiva;

Considerando que, se os organismos de radiodifusão televisiva estão normalmente obrigados a velar para que as emissões apresentem lealmente os factos e os acontecimentos, é todavia importante que eles sejam submetidos a obrigações precisas em matéria de direito de resposta ou de medidas equivalentes para que qualquer pessoa lesada nos seus direitos legítimos na sequência de uma alegação feita no decurso de uma emissão de televisão possa efectivamente fazer valer esses direitos,

[...]

Artigo 22

1. Os Estados-membros tomarão as medidas apropriadas para assegurar que as emissões televisivas dos organismos de radiodifusão sob a sua jurisdição não incluam quaisquer programas susceptíveis de prejudicar gravemente o desenvolvimento físico, mental ou moral dos menores, nomeadamente programas que incluam cenas de pornografia ou de violência gratuita.

2. As medidas referidas no nº 1 são igualmente aplicáveis a todos os programas susceptíveis de prejudicar o desenvolvimento físico, mental ou moral dos menores, excepto se, pela escolha da hora de emissão ou por quaisquer medidas técnicas, se assegurar que, em princípio, os menores que se encontrem no respectivo campo de difusão não verão nem ouvirão essas emissões.

3. Além do mais, sempre que esses programas não forem transmitidos sob forma codificada, os Estados-membros assegurarão que os mesmos sejam precedidos de um sinal sonoro ou identificados pela presença de um símbolo visual durante todo o programa.

A desregulamentação e o retorno das preocupações

Durante os anos 1980 – com a subida ao poder de governos de viés liberal, tais como o de Ronald Reagan, nos Estados Unidos, e de Margareth Thatcher, na Inglaterra – teve início um processo de forte desregulamentação do mercado de radiodifusão.

Nos EUA, restrições à publicidade dirigida às crianças foram revogadas pelos órgãos reguladores, por exemplo. Na Europa, a forte presença da mídia pública ou estatal – que garantia um certo nível de conforto na regulação dos conteúdos – foi enfraquecida com a abertura dos mercados.

Após as polémicas geradas pelo relatório McBride⁹, mesmo organizações como a Unesco acabaram por sinalizar que a auto-regulação seria o caminho natural para minimizar os efeitos potencialmente nocivos do conteúdo audiovisual ou estimular seus benefícios.

Países que no fim dos anos 1970 e ao longo dos anos 1980 abandonaram regimes autoritários – nos quais a mídia era fortemente censurada – acabaram, não raro, por

⁹ Documento da Unesco publicado em 1980. Foi redigido pela Comissão Internacional para o Estudo dos Problemas da Comunicação, presidida pelo irlandês Sean McBride, com o objetivo de estudar a totalidade dos problemas da comunicação nas sociedades modernas, particularmente em relação à comunicação de massa e à imprensa internacional. Entre os temas debatidos estavam censura, monopólio estatal, políticas nacionais de comunicação e direito à comunicação. O relatório foi condenado pelos EUA e pelo Reino Unido, que em protesto se retiraram da Unesco em 1984 e 1985, respectivamente.

adentrar em um *status quo* desregulamentado. Ao suspenderem, com razão, as regras anti-democráticas vigentes nos períodos ditatoriais, acabaram por não substituírem o marco legal por outro mais condizente com os novos tempos. Este é o caso do Brasil.

A coordenadora científica da International Clearing House on Children, Youth and Media, Cecilia von Feilitzen, apresenta duras críticas a esse cenário de desregulamentação:

Com respeito ao direito fundamental da liberdade de expressão e aos igualmente fundamentais direitos das crianças, o Estado tende a favorecer a auto-regulação da mídia, semi-controlada pelo Estado, com o resultado paradoxal de que a desregulamentação é propulsionada pelo regulador. Mas as soluções auto-regulatórias de faixas horárias, avisos aos pais, ombudsmen e dispositivos tecnológicos de filtragem de conteúdos baseiam-se em ideais que não correspondem à realidade. Os padrões de recepção da mídia na maioria das famílias não são “ajudados” por essas medidas. E a classificação de conteúdos, executada pela própria mídia e não padronizada entre as diferentes redes de televisão ou diferentes plataformas midiáticas, carece de transparência em todos os níveis. As soluções mais eficientes são aquelas que emergem dos constrangimentos da regulação, tais como as cotas de produção e exibição, e taxas e benefícios canalizadas para fundos de produção audiovisual (von Feilitzen, 2003:10).

O pesquisador inglês e especialista nas relações entre mídia e democracia, John Keane, faz uma avaliação ainda mais ácida da desregulamentação ocorrida na década de 1980:

O discurso liberal do mercado acerca da “liberdade de escolha, ao invés de regulação e escassez [do espectro]”, quando decodificado para o inglês cotidiano, significa exatamente isso: “Nós assumimos que uma economia de mercado capitalista veio para ficar. Ela é legítima e viável, na verdade é o melhor sistema jamais inventado para satisfazer as demandas individuais. Nós oferecemos a vocês todos os tipos de opções, desde de que vocês, consumidores, restrinjam suas escolhas aos termos com os quais nós, os empresários, concordamos. Se vocês não concordarem – ok, também. Por que não abrem sua própria empresa?” (Keane, 1991: 91).

O fracasso da auto-regulação

Talvez os Estados Unidos seja o país que ofereça uma das experiências mais interessantes no que se refere à análise de regulação de conteúdo, desregulamentação e alternativas auto-regulatórias. A título de ilustração, vale destacar algumas características do cenário norte-americano nesse campo:

- É a nação que mais explicitamente defende a liberdade de expressão e de imprensa – dado que a primeira emenda de sua Constituição explícita, como nenhuma outra, que o Congresso daquele país não pode produzir lei restritiva a tais liberdades.
- Exatamente por essa razão, vêm dos Estados Unidos as tentativas mais amplas de auto-regulação da mídia
- Conforme já mencionamos, são oriundas do país as pesquisas mais contundentes sobre os prováveis efeitos dos meios de comunicação de massa.

- Possui órgãos reguladores capazes de, constantemente, avaliar o sucesso ou o insucesso de políticas – promovidas pelo Estado ou por outros atores – dirigidas aos meios de comunicação.
- Conta com poderosos grupos de pressão – tanto defensores dos interesses das empresas como de parcelas específicas da população¹⁰.

Um episódio ocorrido em 1999 também ajuda a ilustrar a discussão sobre auto-regulação nos Estados Unidos. Em 20 de abril daquele ano, dois estudantes de uma escola de ensino médio em Columbine, estado do Colorado, assassinaram a tiros 12 colegas e um professor. Os debates públicos levados a cabo a partir do massacre estiveram, dentre outras questões, focalizados no peso que a violência veiculada pelos meios de comunicação teria para que um evento com aquelas características viesse a ocorrer.

Imediatamente, o então presidente Bill Clinton solicitou à Agência Reguladora do Comércio nos Estados Unidos que produzisse um relatório acerca das práticas de auto-regulação da indústria do entretenimento relacionadas à exibição de conteúdos violentos. Essas práticas, grosso modo, se restringiam à classificação dos conteúdos pelas empresas de cinema, televisão, música e vídeo games e, no caso da televisão, pela implementação do dispositivo conhecido como V-Chip.

Em setembro de 2000, a Federal Trade Commission (FTC) tornou público o relatório *Marketing violent entertainment to children: a review of self-regulation and industry practices in the motion picture, music recording & electronic game industries*. Dentre as principais conclusões do relatório estão:

Embora as indústrias de cinema, música e jogos eletrônicos tenham adotado medidas para identificar conteúdos que não sejam apropriados para crianças, as companhias destes setores rotineiramente focam crianças com menos de 17 anos como público-alvo para filmes, músicas e jogos que elas mesmas classificaram como inapropriados para o público infantil ou requerem especial preocupação dos pais em função do conteúdo violento que comportam (FTC, 2000:i). [...]

Adicionalmente, os planos de marketing e mídia dessas companhias mostraram estratégias de promoção e publicidade desses produtos em veículos que mais comumente alcançam crianças com menos de 17 anos, incluindo aqueles programas televisivos identificados como os “mais populares” entre o grupo com menos de 17 anos (FTC, 2000:iii).

Em 2007, a Federal Communications Commission (FCC) tornou público – a pedido de parlamentares do Congresso norte-americano – o relatório *In the matter of violent television programming and its impact on children*. O documento busca responder à seguinte questão: o Congresso deve regular os conteúdos violentos e por quais motivos?

Aportando dados complementares aos divulgados pelo relatório da FTC de 2000, o estudo da FCC traz uma informação relevante: reconhece a baixa eficácia dos siste-

¹⁰ Uma idéia do saudável conflito de interesses entre esses grupos pode ser coletada na descrição feita pela professora da American University, Patricia Aufderheide, em seu livro *Communications Policy and the Public Interest: the Telecommunications Act of 1996*, na seção em que descreve as negociações de bastidores acerca do tratamento que seria dispensado à questão da violência na nova legislação (pp. 96-97).

mas de classificação indicativa dos programas de televisão auto-regulados pelas empresas, assim como do V-Chip.

De acordo com o órgão, dentre outras razões para o fracasso dessas alternativas é possível citar a falta de entendimento dos pais em relação aos sistemas de classificação e o não uso do V-Chip pelas famílias (inclusive por desconhecimento de como operar o sistema).

Nesse sentido, o ente regulador coloca em relevo os resultados de um estudo realizado pelo economista James T. Hamilton, apresentados no artigo “Who will rate the ratings?”. A pesquisa enfoca um dilema essencial da auto-regulação – a questão do lucro em detrimento dos princípios:

Um economista estudando a questão de porquê as emissoras constantemente “sub-classificam” os seus programas concluiu que elas provavelmente estão respondendo a incentivos econômicos. Ele descobriu que programas com classificações mais restritivas acabam por receber menores rendas provenientes da publicidade. O desejo de cobrar mais pelos comerciais e o medo da perda de anunciantes em relação a programas com classificações mais restritivas apontam para o fato de que as redes de televisão têm incentivos para resistir a prover o público com as informações corretas (FCC, 2007:17).

O já mencionado estudo *Comparative analysis of international co-and self-regulation in communications markets* também adiciona elementos interessantes a essa análise. O levantamento aponta que as experiências mais bem-sucedidas na área buscavam conciliar procedimentos de auto-regulação com regulação estatal (como é o caso do sistema holandês de regulação da mídia). Coincidentemente, o estudo menciona a experiência norte-americana de auto-regulação de conteúdos da televisão como um caso de fracasso e conclui:

[...] os argumentos [aqui alinhavados] indicam para um arranjo regulatório com significativo envolvimento da indústria no processo de classificação, combinado com algum grau de escrutínio e vigilância pública, o que pode ser implementado por meio de intervenção estatal (e.g. co-regulação e/ou revisões periódicas) (Latzler, 2007:71).

Alternativas à vista

Diante do apresentado pelos estudos da FTC e da FCC não parece restarem dúvidas: a saída para equacionar os problemas detectados pela pesquisa¹¹ não está em práticas auto-regulatórias. Ao menos, não exclusivamente.

O relatório da FCC é taxativo em recomendar que o Congresso norte-americano estabeleça regulação criando uma faixa horária de proteção para a criança, como já ocorre com a chamada programação indecente e obscena naquele país. Tanto o informe da FCC quanto o da FTC retomam a decisão da Suprema Corte que autorizou a re-

¹¹ O relatório da FCC afirma que não há dúvidas quanto aos efeitos negativos que a violência transmitida pela mídia pode causar nas crianças e adolescentes, especialmente no curto prazo. O documento lembra, com destaque, de recente pesquisa patrocinada pelo Center for Successful Parenting. Valendo-se de técnicas de ressonância magnética, o estudo chegou à conclusão de que “há uma correlação entre o grau de exposição à violência transmitida pela televisão e cinema e contida no vídeo games e o funcionamento normal do cérebro”. Os levantamentos indicam que a exposição à violência na mídia afeta diretamente o córtex pré-frontal (FCC, 2007: 7,8).

gulação de programação indecente e obscena – com exibição permitida apenas entre 10 da noite e 6 da manhã e, em alguns casos, com exibição totalmente vedada na televisão aberta.

De acordo com os relatórios, a Suprema Corte entendeu que a radiodifusão estaria “menos” protegida pela primeira emenda, pois faz uso do limitado espectro eletromagnético, além de haver uma fortíssima presença da radiodifusão na vida dos norte-americanos e de o material televisionado ser de fácil acesso a crianças e adolescentes (FTC, 2000, anexo C:6).

Em seu voto acerca do relatório, o conselheiro da FCC Michael Copps conclui:

A televisão é, talvez, a mais importante força em funcionamento no mundo contemporâneo. Quando usada para o bem, ela pode iluminar as mentes, transmitir poderosas idéias, educar e estabelecer os fundamentos para o desenvolvimento humano. Mas, quando é usada para enganar e distorcer, ela pode – e faz – causar danos duradouros. A maior parte da evidência coletada ao longo do último meio século indica uma relação entre violência gratuita e efeitos prejudiciais – pessoais, psicológicos e sociais. Enquanto a pesquisa continue buscando mais respostas sobre como as crianças são afetadas pelo que assistem, parece que estamos perto da indubitável constatação de que, de fato, há resultados negativos advindos do vírus da violência audiovisual que segue se espalhando.

Como demonstra o investigador Wolfgan Schulzt na também já citada pesquisa *Study on co-regulation measures in the media sector*, precisamos de mais regulação estatal e não menos – ainda que caminhos eficientes possam ser encontrados por meio da chamada co-regulação.

O que o presente estudo objetiva nas próximas páginas, portanto, é ofertar um panorama quantitativo dos marcos legais estabelecidos por 14 países latino-americanos no que se refere à regulação de mídia com vistas à proteção dos direitos de crianças e adolescentes. Além disso, esta pesquisa traça uma comparação com um modelo internacionalmente reconhecido como completo e bem sucedido: o sistema regulatório sueco. A ferramenta metodológica utilizada na execução dos trabalhos será apresentada na seqüência.


Alguns pesquisadores e muitos lobistas das empresas de mídia costumam utilizar o argumento de que em países desenvolvidos – nos quais a internet está acessível à maioria das crianças e adolescentes – a discussão sobre regulação de conteúdos estaria obsoleta, já que as páginas virtuais disponibilizariam conteúdos mais perniciosos e de difícil controle. O documento produzido em 2007 pela FCC mostra que essa não é uma verdade absoluta e que, embora meninos e meninas possam estar vulneráveis aos conteúdos da internet, a presença de programação inadequada nos meios de comunicação em geral continua sendo uma preocupação.

Metodologia



**Procedimentos
metodológicos,
escopo e limites
da investigação**






Como vimos, as reflexões teóricas apresentadas na Introdução deste trabalho oferecem alguns dos elementos necessários para justificar a relevância da discussão acerca da interface mídia e direitos de crianças e adolescentes. Esses conceitos fundamentam também as bases metodológicas da investigação conduzida pela Agência de Notícias dos Direitos da Infância (ANDI) e que buscou diagnosticar os marcos regulatórios relativos a essa interface estabelecidos por 14 países latino-americanos.

O foco de análise esteve tanto nas normas legais quanto nos projetos de lei referentes à proteção e promoção dos direitos de meninos e meninas face à atuação dos meios de comunicação. O trabalho contou com o apoio das 13 Agências da Rede ANDI na América Latina (sedeadas na Argentina, Bolívia, Brasil, Colômbia, Costa Rica, Equador, Guatemala, México, Nicarágua, Paraguai, Uruguai e Venezuela), além de um consultor independente do Chile.

No segundo semestre de 2007, os pontos focais de cada um desses países participaram de um treinamento metodológico que buscou estabelecer as bases comuns para o levantamento, assim como os procedimentos de campo a serem adotados. A sustentação metodológica desta primeira fase esteve na pesquisa documental, cujos parâmetros são os apresentados no paper *Regulación de Medios y Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes en América Latina*, elaborado pela ANDI. Todas as informações coletadas pelos 14 países participantes foram submetidas a uma criteriosa análise de conteúdo, que buscou sistematizar as características quantitativas dos documentos identificados.

A segunda etapa da investigação teve como enfoque o sistema regulatório sueco de proteção e promoção dos direitos da criança na área. A proposta foi conhecer e analisar os contornos dessa política, de modo a estabelecer um ponto de comparação com o cenário regulatório latino-americano. Para isso, em abril de 2008 a coordenação da pesquisa esteve em Estocolmo realizando entrevistas em profundidade com especialistas, com ativistas dos direitos da infância e com autoridades regulatórias.



Premissas e objetivos da investigação

O levantamento realizado pela ANDI com apoio da Rede ANDI América Latina e da Save the Children Suécia traz como pano de fundo os seguintes fundamentos:

- Os direitos comunicacionais de crianças e adolescentes têm uma importância central – especialmente em sociedades “midiatizadas” como as que estão em foco.
- Uma das formas de garantir esses direitos é o estabelecimento de marcos legais nacionais que especifiquem os deveres dos meios de comunicação para com as crianças e adolescentes, tendo sempre como horizonte o paradigma de infância adotado por aquele determinado país.
- Qualquer estratégia mais ampla que vise a promoção de transformações na estrutura regulatória dos meios envolve, necessariamente, a compreensão do ordenamento jurídico vigente no Estado Nacional e em outras nações.

Diante de tal contexto, deve estar claro que objetivo geral da presente investigação é exatamente mapear os marcos regulatórios latino-americanos que tenham por objeto a intersecção mídia e direitos das crianças e adolescentes, bem como os projetos de modificação das propostas em tramitação no Poder Legislativo. Adicionalmente, um objetivo específico é oferecer um panorama do marco regulatório sueco – reconhecido pela literatura da área como um dos mais avançados no que se refere à promoção e proteção dos direitos da infância.

Com isso, esperamos ofertar subsídios para que autoridades reguladoras, especialistas na área e grupos de pressão de variados matizes possam aprofundar o debate acerca de uma eventual reengenharia institucional no ordenamento jurídico dos países pesquisados.

Parâmetros gerais

O estudo conduzido pela ANDI, Rede ANDI América Latina e Save the Children Suécia buscou trazer os seguintes mapeamentos:

- Normas em vigência.
- Propostas de novas normas.
- Transformações pontuais nas normas em vigor.

Um amplo conjunto de fatores ajuda a compor o ordenamento jurídico considerado ideal por um determinado grupo de atores. É possível citar:

- A atuação dos grupos de pressão.
- A capacidade dos poderes públicos de produzir alterações institucionais.
- Os princípios mais amplos adotados pela nação.
- Os valores culturais, éticos e morais que caracterizam a sociedade em um dado momento.
- As condições objetivas (econômicas, políticas) vivenciadas por aquela nação.
- Os canais de debate – mais amplos ou mais restritos – acerca de um determinado tema.
- A capacidade dos meios ou atores cujas atividades são diretamente afetadas por tal ordenamento em resistir às propostas.

Como sabemos, as mudanças desejadas em um marco regulatório serão tão mais prováveis quanto mais os poderes constituídos (Executivo, Legislativo) estiverem dispostos a pleitear transformações no ordenamento legal. Essa importante variável pode

ser checada a partir de uma contabilização das propostas de alteração que estão em tramitação no Poder Legislativo. Essa, inclusive, é a razão de incluirmos no objeto de nossa investigação os projetos de lei em discussão nos países pesquisados.

Figura 2



Não foram incluídas no presente levantamento:

- Legislações internacionais.
- Legislações de províncias, departamentos, estados e municípios.
- Legislações que não estão mais em vigor.
- Projetos de lei já arquivados e que, portanto, não serão mais objeto de consideração por parte do parlamento.
- Legislações e/ou projetos de lei exclusivos sobre internet, plataforma que não é objeto da presente investigação.
- Decisões e resoluções administrativas do Poder Executivo.
- Decisões judiciais.
- Políticas públicas que não tenham como pano de fundo uma norma específica.
- Legislações e/ou projetos de lei propostos ou aprovados após 15 de novembro de 2007.
- Códigos de ética e códigos profissionais de auto-regulamentação.
- Propostas de lei que não estejam em tramitação no parlamento.

Os pesquisadores foram orientados a buscarem as legislações e projetos de lei nos sítios eletrônicos dos poderes Legislativo e Executivo e, em um segundo momento, diretamente nos principais órgãos de regulação do tema de interesse da presente investigação.

Após a realização do trabalho de campo – que permitiu a coleta de dados –, a coordenação geral dos trabalhos realizou uma checagem aleatória do material enviado pelos 14 pontos focais, a fim de identificar e suprimir eventuais lacunas que ainda persistiam.

Sistematização dos resultados

Uma vez mapeadas as normas e projetos de lei, passamos à realização da análise quantitativa de conteúdo do material coletado. O processo envolveu as seguintes etapas:

- Construção de um instrumento de dissecação de cada uma das normas e/ou projetos identificados.
- Aplicação desse instrumento.
- Inserção em um banco de dados.
- Análise dos resultados.

É central ressaltar que nossa unidade de análise não é, necessariamente, a norma ou o projeto de lei, e sim o dispositivo (parágrafo, inciso, artigo, seção ou a lei como um todo) que aborde uma temática distinta. Assim, um projeto de lei que saliente apenas um dos aspectos da questão (como, por exemplo, a regulação horária) contará como uma unidade de análise. Sem embargo, se o mesmo projeto trata, em três artigos, de aspectos como regulação horária, publicidade infantil e educação para a mídia, ele será contabilizado como três unidades de análise.

O desenho do instrumento de análise de conteúdo permitiu a identificação das seguintes características:

- A norma ou projeto de lei que regula aspectos relacionados ao tema central da pesquisa, sua característica principal (Constituição, lei, decreto, portaria, etc.) e que dispositivo específico (íntegra, seção, artigo, inciso, etc) trata de uma possibilidade específica de regulação dos meios.
- O órgão responsável pela edição e aprovação da norma.
- A casa legislativa (Câmara ou Senado, quando o sistema era bicameral) na qual o projeto de lei tramita, assim como os autores da proposta.
- Os instrumentos de regulação foco das normas ou projetos de lei analisados.

Com base no cenário internacional de regulação da mídia para a promoção e proteção dos direitos de crianças e adolescentes, a presente pesquisa definiu um conjunto de categorias que poderiam fazer parte dos ordenamentos jurídicos nacionais pesquisados. São elas:

- a. Regulação da exibição de imagens e identificação de crianças e adolescentes:** em geral, presentes nos códigos e estatutos sobre direitos desses segmentos populacionais. Os países regulam os meios (incluindo a imprensa) especificando como podem ou não exibir imagens (vídeos, fotografias), assim como os formatos de fornecimento da identidade de crianças e adolescentes – especialmente aqueles que podem ser considerados vítimas da violação de direitos.
- b. Regulação das faixas horárias na radiodifusão: basicamente, há duas formas principais de regulação das faixas horárias de exibição da programação:**
 - Estabelecimento de uma faixa para a exibição de conteúdo infantil: esse tipo de norma exige que os meios (especialmente os canais de televisão) dediquem um tempo específico (por exemplo, das 8 às 11 da manhã) para a transmissão exclusiva de programação destinada ao público infantil. Canais públicos podem ser particularmente mencionados nesse tipo de regulação.
 - ii. Estabelecimento de faixas de proteção da infância: nesse caso, o objetivo principal é estabelecer períodos nos quais determinados conteúdos (sexo e violência são os exemplos mais comuns) não podem ser veiculados. É o que se chama também de horário “divisor de águas”.
- c. Regulação das faixas de idade:** em algumas nações, para além do estabelecimento de faixas horárias, são discriminados quais intervalos etários podem ou não ter acesso a determinados conteúdos. Em geral, para o cinema e produtos locais se impede o acesso daquele conteúdo específico; para a televisão se recomenda aos países que não permitam o acesso das crianças na faixa etária para a qual aquele conteúdo não é indicado.

- d. **Regulação de símbolos de exibição:** em vários países existem normas que estabelecem que conteúdos potencialmente perigosos para o desenvolvimento integral de crianças e adolescentes (como sexo, violência, drogas, linguagem adulta) devem ser identificados com símbolos específicos, a fim de que as famílias rapidamente possam entender o que encontrarão no programa X ou Y.
- e. **Regulação da menção a conteúdos específicos:** já outros modelos exigem que esses mesmos conteúdos potencialmente perigosos sejam identificados antes do começo do programa X ou Y. Por exemplo, pode-se fazer a demanda que antes do início de um filme com cenas de violência haja um sinal sonoro que explicita tal elemento.
- f. **Regulação de tempo mínimo de transmissão de conteúdos específicos:** alguns modelos de regulação estabelecem que os canais de televisão devem transmitir uma cota de programação considerada especialmente relevante para o desenvolvimento integral de crianças e adolescentes (programação educativa, por exemplo).
- g. **Regulação da exibição de desenhos animados nacionais:** há países que determinam que uma porcentagem específica dos desenhos animados transmitidos pelos canais de televisão seja de origem nacional.
- h. **Regulação da programação regional:** em países nos quais se mesclam culturas/etnias/subregiões muito distintas, há leis que demandam que os canais transmitam uma porcentagem específica de sua programação diária com conteúdos especialmente dirigidos a esses públicos.
- i. **Regulação da publicidade e do *merchandising*:** há três modelos principais de regulação desses temas:
- Proibição da publicidade e/ou *merchandising* dirigido a crianças e adolescentes.
 - Proibição da publicidade e/ou *merchandising* somente nas faixas horárias destinadas à programação infantil.
 - Regulação dos conteúdos publicitários: ou seja, não se proíbe a exibição total ou parcial, mas se estabelece um conjunto de parâmetros para a publicidade dirigida para a criança e para aquela veiculada no horário da programação infantil.
- j. **Regulação que estimula a produção de conteúdos de qualidade:** há modelos de regulação que estabelecem a criação de prêmios para a produção de conteúdos de qualidade voltados ao público infanto-juvenil e, em situações mais complexas, até mesmo de fundos públicos específicos para a valorização de conteúdos especialmente recomendáveis para crianças e adolescentes.
- l. **Regulação de políticas de educação para os meios:** há registros na experiência internacional de leis que determinam a existência de políticas públicas de oferta – nas escolas – de programas de educação para os meios (media literacy).

- m. **Regulação do trabalho infantil nos meios:** também existem normas que apresentam parâmetros específicos para o trabalho de crianças e adolescentes como atores e atrizes em novelas, séries, filmes e peças publicitárias.
- n. **Regulação do modus operandi:** não raro para garantir a operacionalização e efetividade dessas regras é necessário criar órgãos específicos, penalidades e multas.

Limitações do estudo

Diante do apresentado, é importante assinalar os limites que uma pesquisa com tais características apresenta. Em primeiro lugar, a despeito da importância de se mapear a legislação ou as propostas de lei existentes, esse passo não nos permite avaliar a qualidade ou não da execução cotidiana desses marcos regulatórios. Há infindáveis exemplos de legislações formalmente vigentes mas com pouca ou nenhuma aplicabilidade prática. Nesse sentido, uma etapa subsequente a este estudo seria a análise pormenorizada da efetiva implementação dos marcos legais que, ao menos no papel, se destacam.

O estudo também não permite identificar as políticas públicas governamentais que estão sendo executadas, mas que carecem de uma norma específica de regulamentação. Por exemplo, um ministro da Educação pode decidir – sem a necessidade de elaborar uma norma – que irá desenvolver um programa de educação para mídia. Assim, é possível que um país com essa situação não tenha nenhuma lei ou regra formal sobre o tema, mas conte com um programa bem sucedido em termos de resultados práticos. Vale sublinhar, no entanto, que a ausência de um dispositivo legal torna a iniciativa muito mais vulnerável – um próximo ministro, por exemplo, pode simplesmente interromper essa política.


Dada a relevância da comunicação e da infância para as sociedades contemporâneas, um número elevado de órgãos governamentais pode se ocupar, e de fato se ocupa, da regulação do tema. Logo, a despeito dos procedimentos adotados e das checagens realizadas, é possível que alguns instrumentos tenham escapado ao mapeamento realizado. Esperamos que o debate público em torno desta publicação possa apontar eventuais brechas ainda existentes, para que possamos aperfeiçoá-lo.

Por fim, a pesquisa não focalizou as iniciativas levadas a cabo pelas próprias empresas de comunicação e pelos diversos grupos da sociedade civil organizada.

Mapa da Legislação



**Marco regulatório:
eixos comuns e
poucas inovações**



A análise do arcabouço jurídico dos 14 países latino-americanos nos permite afirmar que estamos diante de Estados que, sem exceção, buscam estabelecer diretrizes gerais para a regulação da mídia quando o foco é proteger e promover os direitos de crianças e adolescentes. Ao todo foram estudados 219 diplomas legais e projetos de lei – material que trazia 458 dispositivos (leis, seções, artigos, incisos, parágrafos, projetos) sobre o tema.


Dois aspectos mais amplos se destacam na análise desses documentos:

- A maioria das proposições tem como enfoque a contenção dos eventuais efeitos nocivos dos meios de comunicação sobre o desenvolvimento integral de crianças e adolescentes.
- O estímulo à programação de qualidade – aquela que valoriza e promove os direitos humanos de meninos e meninas – é altamente negligenciado.

Um olhar mais atento nos revela ainda uma enorme disparidade entre os países no que se refere aos dispositivos legais sobre o tema. Quantitativamente, há nações (tais como o Brasil) que se destacam nesse campo – seja na edição de leis ou na proposta de novos marcos para o assunto. Por outro lado, há países (como a Bolívia) que praticamente não abordam a questão.

No que se refere ao aspecto qualitativo, o Chile está entre as poucas nações que apresentam um sistema coeso de regulação. A maioria dos outros Estados analisados ainda carece, portanto, de normatizações mais específicas sobre o assunto, como é o caso da Bolívia e do Equador.

Mais do que apontar lacunas, no entanto, o presente mapeamento busca salientar possibilidades de qualificação e aperfeiçoamento. O objetivo é entender como essas diretrizes legais poderiam, cada vez mais efetivamente, cumprir seu papel de proteger e promover o desenvolvimento integral de meninos e meninas quando os veículos de comunicação estão no centro do debate.



Uma visão meramente instrumental dos meios de comunicação. Essa é a percepção que salta aos olhos quando nos debruçamos sobre o discurso oficial apresentado por Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Equador, Guatemala, México, Nicarágua, Paraguai, Peru, Uruguai e Venezuela em seus relatórios ao Comitê sobre os Direitos das Crianças (órgão que monitora a implementação da Convenção sobre os Direitos das Crianças, pelos 192 países que a ratificaram).

Via de regra, a mídia é descrita nesses informes como uma instituição de apoio na divulgação dos direitos de garotas e garotos. Nesse sentido, ganha relevância a contribuição que os meios de comunicação oferecem ao dar visibilidade, por exemplo, a campanhas que buscam promover e proteger a população infanto-juvenil.

Deve ser reconhecido que essa é, sim, uma importante função dos veículos de comunicação. No entanto, a Convenção traz uma designação bem mais ampla no que concerne ao papel da mídia em relação ao público infanto-juvenil. Conforme salientamos na Introdução de nosso estudo, o documento internacional compreende a comunicação de massa como um ator central no desenvolvimento de meninos e meninas na contemporaneidade, sendo parte indelével de seu processo de socialização. Não por outra razão, seu texto convoca os Estados Nacionais a estabelecerem marcos regulatórios que:

- Garantam a liberdade de expressão da população infanto-juvenil também por meio da mídia; e
- Criem as condições objetivas para que os meios de comunicação respeitem e promovam o desenvolvimento integral de meninas e meninos.

A Convenção como fio condutor da reflexão

Como sabemos, os 14 países latino-americanos que compõem esta análise contam com sistemas midiáticos diversos, além de realidades díspares também no que concerne à situação da infância. Outro aspecto a ser considerado diz respeito às particularidades de cada uma dessas nações – economia, abrangência territorial e populacional, questões culturais, etc.

Não é difícil imaginar, portanto, a importância de adotarmos um fio condutor que permita realizar uma análise conjunta dos marcos regulatórios nacionais em questão. Assim, foi uma decisão natural escolher como referência para o presente estudo a própria Convenção sobre os Direitos das Crianças, aprovada pela Assembléia Geral das Nações Unidas em 1989.

Como nos mostra a Tabela 1, a maioria dos países pesquisados ratificou a Convenção até um ano depois de sua aprovação pela ONU. Isso deixa claro que – a despeito das muitas diferenças que caracterizam os Estados foco de nossa investigação – é inegável que todos assumiram os mesmos compromissos perante a comunidade internacional no que diz respeito ao paradigma de infância proposto no âmbito da Convenção, incluindo a relação com a mídia.

TABELA 1: Países pesquisados e a Convenção sobre os Direitos da Criança

País	Ratificação	Número de relatórios apresentados ao Comitê sobre os Direitos da Criança	Anos de apresentação dos relatórios	Menção explícita ao artigo 17	Menção à regulação da mídia de maneira ampla
Argentina	4/12/1990	3	1993,1994,2002	Sim	Não
Bolívia	26/6/1990	3	1992,1997,2004	Sim	Sim
Brasil	24/9/1990	1	2003	Não	Não
Chile	13/8/1990	2	1993,2000	Não	Sim
Colômbia	28/1/1991	3	1993,2000,2005	Sim	Sim
Costa Rica	21/8/1990	3	1993,1998,2004	Sim	Não
Equador	23/3/1990	2	1996,2000	Sim	Não
Guatemala	6/6/1990	2	1995,2000	Sim	Sim
México	21/9/1990	3	1993,1998,2005	Sim	Sim
Nicarágua	5/10/1990	4	1994,1998,1999,2004	Sim	Sim
Paraguai	25/9/1990	3	1993,1996,2001	Sim	Sim
Peru	4/9/1990	4	1992,1993,1998,2005	Não	Sim
Uruguai	20/11/1990	2	1995,2001	Sim	Sim
Venezuela	13/9/1990	2	1997, 2007	Sim	Sim

Os relatórios ao Comitê sobre os Direitos da Criança

Desde que ratificaram a Convenção, a quase totalidade dos 14 países pesquisados apresentou ao menos dois relatórios de acompanhamento ao Comitê sobre os Direitos da Criança.

Nesses documentos, a maioria das nações em questão menciona diretamente o artigo 17 da Convenção e/ou cita elementos mais amplos de regulação da mídia.

No entanto, é preciso estar atento ao fato de que grande parte dessas menções se dá de modo superficial ou pouco contextualizado. A título de exemplo, vale destacar que enquanto os relatórios do governo sueco apresentam, em média, quatro páginas sobre o tema em questão, dentre as nações latino-americanas pesquisadas as referências ao assunto não ultrapassam a média de um ou dois parágrafos.

De modo geral, os documentos apresentados ao Comitê sobre os Direitos da Criança sublinham a existência de regulações internas que criam horários de proteção do público infante-juvenil (Bolívia, Chile, Guatemala, Paraguai, Peru, Venezuela os mencionam explicitamente) e também que impedem a veiculação da imagem de crianças

e a adolescentes em situações específicas (Bolívia, Colômbia, Equador, Guatemala, Peru, Uruguai). De fato, tais diretrizes serão encontradas nas legislações da maioria desses países.

Há, no entanto, nações que vão além – prestando contas também quanto à implementação de políticas públicas de comunicação mais específicas. O relatório colombiano de 2005, por exemplo, coloca em relevo que:

O desenvolvimento deste direito é parte do Plano de Comunicação das Crianças (PCiN), cujo objetivo é colaborar para uma mudança geral de cultura e desenvolver políticas públicas que reflitam o reconhecimento e o respeito para com as crianças enquanto sujeitos de direitos através de estratégias focalizadas na promoção da presença e ativa participação de crianças e adolescentes nos processos comunicativos, de acordo com suas capacidades e habilidades [...]

Adicionalmente, alguns países (tais como a Guatemala) buscam demonstrar os avanços legais no que concerne à proteção e promoção de culturas específicas que convivem no interior de seus territórios:

Ambos, o Estatuto da Criança e do Adolescente e o Acordo sobre a Identidade e Direitos dos Povos Indígenas, reconhecem a importância da mídia para a defesa, desenvolvimento e transmissão de valores culturais e conhecimento, estando a mídia conectada, portanto, à diversidade sócio-cultural do país. No Acordo sobre a Identidade e Direitos dos Povos Indígenas, o governo se compromete a tomar os passos para “criar oportunidades, na mídia oficial, para a disseminação de expressões da cultura indígena e promover uma abertura semelhante na mídia privada”, e para “regular e dar suporte a um sistema informacional, científico, artístico e educacional que gere programas acerca das culturas indígenas, nas suas respectivas línguas, através do rádio, televisão e mídia impressa nacionais”.

Há ainda nações (como o Equador) que reconhecem, no âmbito de seu relatório, que a mídia tem desempenhado um papel contraproducente no que se refere à proteção dos direitos infanto-juvenis. O documento, no entanto, não aponta como a legislação do país têm se ocupado da questão.

Principais resultados do mapeamento

Apesar da constatação de que apresentam enormes diferenças entre si, os países pesquisados também contam com algumas semelhanças bastante contundentes no que se refere ao cenário midiático:

- A televisão é o principal meio de informação da população.
- Contam com poucas pesquisas com foco nos potenciais efeitos – positivos ou negativos – da mídia sobre crianças e adolescentes.
- Quase todos deixaram – há poucos anos – regimes autoritários nos quais os meios de comunicação eram altamente cerceados.

Se, por um lado, os 14 países pesquisados tendem a ser superficiais na apresentação de seus modelos regulatórios ao comitê de Genebra, por outro, a simples obrigação de prestar contas – enquanto Estados parte da Convenção – faz com que muitos deles oficializem seu discurso acerca da regulação dispensada aos meios de comunicação com vistas a proteger os direitos da população infanto-juvenil. Conhecer o posicionamento oficial desses países na linha do tempo é, portanto, um aspecto importante para compreender que tipo de políticas desejam colocar em evidência e quais entendem como sendo de segundo plano.

- A grande maioria dispõe de veículos públicos pouco representativos, quando comparados à força dos meios privados.
- No que se refere ao modelo de concessões, o desenvolvimento do sistema de mídia esteve mais próximo do histórico estadunidense, em contraponto ao europeu.
- Há uma forte concentração dos meios nas mãos de poucos *players*.
- A sociedade civil não possui movimentos consistentes e capazes de oferecer um contraponto ao poder exercido pelas empresas de comunicação – como ocorreria no caso de existirem associações de telespectadores com milhares ou milhões de membros, por exemplo.
- Há uma inter-relação, não raro promíscua, entre o mundo da política e o mundo das empresas de comunicação.
- A forte influência da Igreja Católica nesses países pode ser sentida quando se observam os princípios gerais de proteção da moral e da ética em relação à programação audiovisual.
- Muito comumente as escolas ignoram o tema da mídia em seus currículos.

A análise dos resultados aponta um padrão também para as ausências:

- Praticamente não há amparo legal para a introdução da educação para a mídia (media literacy) no ambiente escolar.
- São poucos os países que estruturam órgãos reguladores independentes e consistentes para a temática.
- Mais raros são aqueles que regulam o estímulo a uma programação de qualidade.
- Não há previsão regulatória para o desenvolvimento de pesquisas na área ou para o estabelecimento de dispositivos eletrônicos de bloqueio da programação potencialmente nociva aos direitos de garotos e garotas.

Um desafio comum

As semelhanças encontradas nos países que compõem o presente estudo – aliadas aos compromissos internacionais também assumido por esse conjunto de nações – podem explicar parte das características principais dos marcos regulatórios pesquisados. De maneira geral, esses diplomas se mostram pautados por princípios bastante congruentes – que sublinham a importância de proteger os valores da família (em especial de crianças e adolescentes em pleno processo de desenvolvimento) e que buscam estimular uma programação com conteúdos educativos, informativos e artísticos de qualidade – ainda que, na prática, tais princípios não necessariamente sejam cumpridos.

Com maior ou menor intensidade, os marcos legais em questão têm como foco regular conteúdos violentos e de apelo sexual, além da publicidade de alguns produtos (especialmente drogas lícitas e ilícitas, além de armas e medicamentos). Essas proposições legais dispensam atenção central também à proteção da imagem da criança e do adolescente – especialmente os envolvidos em atos infracionais ou vítimas de violência. Na maioria dos casos, busca-se ainda identificar um horário de proteção da criança.

PERFIS QUANTITATIVOS

Como sabemos, a existência de uma abundância de diplomas legais acerca de um determinado tema não é garantia da qualidade do ordenamento jurídico de um dado país sobre o assunto. Por outro lado, a completa ausência de legislação na área é um sinal concreto do descaso dos poderes constituídos para com a questão.

No caso da relação mídia e infância, um olhar mais atento acerca desses marcos legais nos revela uma concentração numérica ostensiva em alguns países – quadro que tende a crescer quando o que está em foco são projetos de lei na área. No caso da legislação aprovada, Brasil, Costa Rica e Colômbia respondem por 50% de todos os documentos mapeados. No campo dos projetos de lei, somente o Brasil concentra 81,4% de todo o material pesquisado.

Chama atenção ainda a baixíssima presença de propostas de legislação em trâmite nos parlamentos – especialmente quando nos recordamos que muitos dos países analisados reconhecem nos relatórios apresentados ao Comitê sobre os Direitos da Criança a necessidade de operarem alterações em sua estrutura regulatória de mídia.

TABELA 2: Distribuição de leis e projetos de lei por país

País	Texto Analisado				Total	
	Legislação Aprovada		Projeto de Lei			
Argentina	8	7,9%	13	11,0%	21	9,6%
Bolívia	1	1,0%	0	0,0%	1	0,5%
Brasil	27	26,7%	96	81,4%	123	56,2%
Chile	3	3,0%	1	0,8%	4	1,8%
Colômbia	10	9,9%	0	0,0%	10	4,6%
Costa Rica	14	13,9%	2	1,7%	16	7,3%
Equador	5	5,0%	0	0,0%	5	2,3%
Guatemala	3	3,0%	0	0,0%	3	1,4%
México	6	5,9%	1	0,8%	7	3,2%
Nicarágua	3	3,0%	1	0,8%	4	1,8%
Paraguai	6	5,9%	0	0,0%	6	2,7%
Peru	6	5,9%	1	0,8%	7	3,2%
Uruguai	3	3,0%	2	1,7%	5	2,3%
Venezuela	6	5,9%	1	0,8%	7	3,2%
Total	101	100,0%	118	100,0%	219	100,0%

Legislando sobre o tema

O levantamento de hipóteses sobre porquê o Brasil desponta como o mais legisferante sobre o tema pode ser relevante para compreender o que ocorre em outras nações.

Em primeiro lugar, o Brasil é – dentre os países analisados – o único que possui uma lei de radiodifusão já próxima de seu quinquagésimo aniversário (foi aprovada em 1962). Tal legislação encontra-se defasada em relação à realidade atual – o que não só reafirma a necessidade de introdução de novos dispositivos legais, como desperta o interesse de parlamentares por propor modificações no contexto geral da regulação de mídia no país.

Um segundo elemento importante – e em grande medida decorrente da defasagem da legislação na área – é que um volume significativo de burocracias federais acabou por se apropriar de nichos específicos da regulação da mídia com foco nos direitos de crianças e adolescentes. Assim, os ministérios da Justiça, da Saúde, da Cultura e diversas das agências reguladoras – para além do óbvio Ministério das Comunicações – acabam por produzir normatização sobre o tema.

Por fim, o perfil bicameral do Congresso Nacional brasileiro – com 594 parlamentares e com um importante *staff* de suporte à atividade legislativa – aumenta, em muito, a capacidade de deputados e senadores em produzir propostas de alteração legal sobre o tema.

Temas: presenças e ausências

O esforço mais significativo do presente estudo foi identificar – dentre as diversas possibilidades de regulação da mídia com foco na infância e adolescência – os dispositivos que já constam no marco legal dos países e aqueles que ainda não foram incorporados ao ordenamento jurídico de tais nações.

A Tabela 3 permite reconhecer as soluções regulatórias implementadas no cenário internacional e que foram ou não adotadas no âmbito legal dos países pesquisados. Vale observar que das 17 categorias de regulação da mídia consideradas, somente a exigência de quotas para a exibição de desenhos animados nacionais não é contemplada por nenhum marco – o que, em si, já é uma constatação negativa.

Outro aspecto em destaque diz respeito aos modelos de regulação adotados. Como também nos aponta a Tabela 3, não há uniformidade entre as nações quanto às distintas maneiras de legislar na área. Ou seja, ainda que diversas possibilidades regulatórias sejam encontradas no conjunto dos países, há nações que deixam de incluir em seus ordenamentos legais diversos instrumentos de regulação da temática.

A análise nos mostra ainda que entre as temáticas centralmente abordadas pelos marcos regulatórios está a que diz respeito a conteúdos publicitários específicos, assim como a que trata de princípios gerais – a orientação de que a mídia deve respeitar os direitos de crianças e adolescentes, por exemplo. Estão também em foco a exibição de imagens de crianças e adolescentes, a menção a conteúdos específicos (sexo, violência e drogas, por exemplo) e o estabelecimento de um faixa de proteção à criança. Juntos, esses elementos correspondem a 72% de todos os dispositivos legais pesquisados.

No que se refere às soluções regulatórias pouco presentes nos ordenamentos jurídicos investigados, uma das ausências mais notórias está relacionada à legislação específica

que trate sobre a relação tevê pública e direitos de crianças e adolescentes. Outras questões importantes parecem também estar fora do debate central sobre o assunto:

- Definição de quotas para a exibição de desenhos animados nacionais.
- Regulação de programação regional que atenda aos interesses culturais específicos de crianças e adolescentes.
- Estabelecimento de regras para o trabalho de meninos e meninas nos meios de comunicação.
- Determinação de princípios para políticas de educação para a mídia.

Algumas particularidades

Ao avançarmos na análise da Tabela 3, podemos identificar países que escapam aos padrões gerais anteriormente sinalizados. A Argentina, por exemplo, se destaca na regulação do trabalho infantil nos meios, assim como na apresentação de uma política – legalmente estabelecida – focada na educação para a mídia.

O ordenamento jurídico brasileiro também traz experiência interessante, apresentando um sistema bastante completo no que se refere aos elementos fundamentais para a introdução de uma política de classificação indicativa. O país se destaca ainda na preocupação em ir além da regulação dos conteúdos negativos – aspecto também presente nos marcos legais de Colômbia e Costa Rica.

México e Venezuela, complementarmente, contam com dispositivos que estabelecem uma faixa para a programação infantil. Já o Paraguai concentra atenção na publicidade dirigida a crianças e adolescentes.

Aliando as diferentes ferramentas de regulação

Para ser efetivo, é importante que um sistema de regulação de mídia integre de maneira harmoniosa os diferentes dispositivos sobre o tema. A classificação indicativa de obras audiovisuais é um bom exemplo de como esse mecanismo pode ser operado: além de determinar a identificação prévia da presença de conteúdos específicos (como violência, por exemplo), o sistema de classificação ideal busca apontar as faixas etárias inadequadas àquela programação, utilizando para isso de símbolos particulares. Além disso, uma política satisfatória na área deve ainda estabelecer os horários para a exibição de programas potencialmente danosos. Todas essas especificações, vale lembrar, devem contar com um *modus operandi* que garanta a aplicação de sanções para aqueles que, eventualmente, descumprirem tais normas – ação que deve estar, preferencialmente, sob a coordenação de um órgão regulador independente.

Uma leitura atenta da Tabela 3 nos mostra que ainda são poucos os países que contam com uma política regulatória que busque integrar as diferentes possibilidades na área. As nações que apresentaram melhor desempenho nesse sentido são Chile, de forma geral, e Brasil, Colômbia, Costa Rica e Venezuela para questões específicas como a classificação indicativa – embora ainda necessitem de aprimoramentos nesse campo.

TABELA 3: Temáticas centralmente abordadas pelas legislações analisadas

	TOTAL		ARG		BOL		BRA		CHI		COL		CRI	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
Regulação do <i>modus operandi</i>	44	18	2	11,1	1	20,0	19	31,1	1	12,5	3	12,0	5	18,5
Regulação da publicidade e do <i>merchandising</i> - conteúdos publicitários específicos	36	14,8	2	11,1	0	0,0	12	19,7	1	12,5	2	8,0	1	3,7
Regulação de princípios gerais	31	12,7	2	11,1	0	0,0	5	8,2	1	12,5	5	20,0	4	14,8
Regulação de exibição de imagens	24	9,8	1	5,6	1	20,0	3	4,9	3	37,5	1	4,0	5	18,5
Regulação de menção a conteúdos específicos	23	9,4	3	16,7	1	20,0	3	4,9	0	0,0	3	12,0	3	11,1
Regulação de faixas horárias (faixa de proteção da infância)	19	7,8	3	16,7	0	0,0	2	3,3	2	25,0	3	12,0	1	3,7
Regulação que estimula a produção de conteúdos de qualidade	16	6,6	0	0,0	0	0,0	4	6,6	0	0,0	2	8,0	6	22,2
Regulação de espaço de transmissão de conteúdos específicos	11	4,5	0	0,0	1	20,0	5	8,2	0	0,0	2	8,0	0	0,0
Regulação de símbolos de exibição	10	4,1	1	5,6	0	0,0	3	4,9	0	0,0	2	8,0	1	3,7
Regulação de faixas de idade	9	3,7	1	5,6	0	0,0	4	6,6	0	0,0	0	0,0	1	3,7
Regulação de publicidade e <i>merchandising</i> - regulação da publicidade dirigida à I&A	5	2,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0
Regulação da publicidade de <i>merchandising</i> - regulação das faixas horárias de exibição	3	1,2	0	0,0	1	20,0	0	0,0	0	0,0	1	4,0	0	0,0
Regulação de faixas horárias (exibição programação infantil)	3	1,2	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	1	4,0	0	0,0
Regulação de políticas de educação para os meios	3	1,2	1	5,6	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0
Regulação do “trabalho infantil” nos meios	2	0,8	2	11,1	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0
Regulação de programação regional	1	0,4	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0
Outros	4	1,6	0	0	0	0,0	1	1,6	0	0,0	0	0,0	0	0,0
Total	244	100%	18	100%	5	100%	61	100%	8	100%	25	100%	27	100%

Continua ►

TABELA 3: Temáticas centralmente abordadas pelas legislações analisadas

	EQU		GUA		MEX		NIC		PAR		PER		URU		VEN	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
Regulação do <i>modus operandi</i>	1	6,7	0	0,0	0	0,0	2	28,6	0	0,0	6	27,3	2	25,0	2	11,8
Regulação da publicidade e do <i>merchandising</i> - conteúdos publicitários específicos	3	20,0	2	20,0	4	30,8	1	14,3	1	12,5	3	13,6	1	12,5	3	17,6
Regulação de princípios gerais	3	20,0	1	10,0	2	15,4	1	14,3	0	0,0	2	9,1	1	12,5	4	23,5
Regulação de exibição de imagens	2	13,3	0	0,0	0	0,0	1	14,3	2	25,0	3	13,6	1	12,5	1	5,9
Regulação de menção a conteúdos específicos	2	13,3	2	20,0	1	7,7	1	14,3	0	0,0	1	4,5	1	12,5	2	11,8
Regulação de faixas horárias (faixa de proteção da infância)	2	13,3	0	0,0	1	7,7	0	0,0	0	0,0	3	13,6	1	12,5	1	5,9
Regulação que estimula a produção de conteúdos de qualidade	0	0,0	0	0,0	2	15,4	1	14,3	0	0,0	0	0,0	0	0,0	1	5,9
Regulação de espaço de transmissão de conteúdos específicos	1	6,7	1	10,0	0	0,0		0,0	0	0,0	1	4,5	0	0,0	0	0,0
Regulação de símbolos de exibição	1	6,7	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	1	4,5	0	0,0	1	5,9
Regulação de faixas de idade	0	0,0	1	10,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	2	9,1	0	0,0	0	0,0
Regulação de publicidade e <i>merchandising</i> - regulação da publicidade dirigida à I&A	0	0,0	0	0,0	2	15,4	0	0,0	3	37,5	0	0,0	0	0,0	0	0,0
Regulação da publicidade de <i>merchandising</i> - regulação das faixas horárias de exibição	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	1	12,5	0	0,0
Regulação de faixas horárias (exibição programação infantil)	0	0,0	0	0,0	1	7,7	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	1	5,9
Regulação de políticas de educação para os meios	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	1	12,5	0	0,0	0	0,0	1	5,9
Regulação do “trabalho infantil” nos meios	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0
Regulação de programação regional	0	0,0	1	10,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0
Outros	0	0,0	2	20,0	0	0	0	0	1	12,5	0	0,0	0	0,0	0	0
Total	15	100%	10	100%	13	100%	7	100%	8	100%	22	100%	8	100%	17	100%

O LEGISLATIVO EM FOCO

Uma hipótese plausível seria a de que a inexistência de regulações específicas acabaria por estimular o Poder Legislativo a apresentar propostas na área – tanto no sentido de modificar a legislação vigente como de introduzir novos marcos regulatórios. Tal conjectura, no entanto, não se confirma para a maioria dos países investigados no presente estudo. Exceção notória é o caso brasileiro e, em alguma medida, o argentino – como aponta a Tabela 4.

Por certo – e conforme já salientado – o que mais chama a atenção é o interesse inquestionável do parlamento brasileiro em regular a matéria, ainda que o sucesso ou não de tais iniciativas dependa de um conjunto de fatores que vai além da vontade de fazê-lo.

Outro dado significativo apresentado é o fato de as proposições de lei terem como preocupação mais freqüente a regulação da publicidade – especialmente a de álcool e tabaco.

Por fim, uma análise qualitativa dos projetos de lei apresentados salienta um elemento que pode ser útil nas reflexões que se derivem deste estudo. Parlamentares argentinos e chilenos, por exemplo, demonstram um elevado conhecimento da matéria, sempre fundamentando amplamente as propostas de lei que submetem à apreciação de seus colegas. Nesse sentido, Intercâmbios entre parlamentares latino-americanos vinculados ao no tema podem contribuir para alavancar o interesse do Poder Legislativo pela matéria.

Bons exemplos

Em um projeto de lei que regula a publicidade infantil, o senador chileno Alejandro Navarro Brain faz uso de suas treze páginas de justificativa para apresentar as bases legais que subsidiam sua proposição. Apresentando como fundamento os ditames da Convenção sobre os Direitos da Criança e a experiência de outros países na área, o parlamentar esclarece as características da publicidade dirigida a crianças, além de analisar as dimensões do mercado publicitário e as questões éticas envolvidas no caso:

*Em 7 de dezembro de 2005, o Instituto de Medicina dos Estados Unidos revelou que a **publicidade infantil fomenta maus hábitos alimentares**. “O mercado de produtos alimentícios e de bebidas provavelmente conduz a dietas pouco saudáveis e pode contribuir para o surgimento de doenças relacionadas com a má alimentação de crianças e jovens”, indica o estudo. No ano passado a indústria alimentícia e de bebidas dos EUA desembolsou 11 bilhões de dólares em publicidade. A maioria dos produtos anunciados tinha altas calorias e escasso valor nutricional. [grifos do autor]*

Em atuação semelhante, o senador argentino Jorge M. Capitanich apresenta uma extensa justificativa ao defender seu projeto de regulação da política de educação para a mídia. Capitanich ressalta aspectos como características do acesso aos meios pela população Argentina e recomendações de organismos internacionais sobre o tema, além de algumas das principais análises de especialistas no assunto:

A interação cotidiana com os meios está produzindo modificações no homem. Segundo o pensador italiano Giovanni Sartori, a exposição constante aos meios audiovisuais está transformando o homo sapiens, produto da cultura escrita, em um homo videns para o qual a palavra foi destronada pela imagem. Em tudo isso a televisão cumpre um papel fundamental por sua capacidade de entreter e, não raro, formar. A primazia da imagem, isto é, do visível sobre o inteligível, conduz, segundo o pensador italiano, a um ver sem entender que acabou com o pensamento abstrato [...]

TABELA 4: Temáticas centralmente abordadas pelos projetos de lei analisados

	ARG		BRA		CHI		CRI		MEX		NIC		PER		URU		VEN	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
Regulação do <i>modus operandi</i>	0	0,0	44	23,4	1	50,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0
Regulação da publicidade e do merchandising - conteúdos publicitários específicos	3	23,1	31	16,5	1	50,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	1	33,3	0	0,0	0	0,0
Regulação de princípios gerais	1	7,7	2	1,1	0	0,0	1	50,0	0	0,0	0	0,0	1	33,3	0	0,0	1	50,0
Regulação de exibição de imagens	0	0,0	15	8,0	0	0,0	1	50,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	1	50,0	0	0,0
Regulação de menção a conteúdos específicos	0	0,0	20	10,6	0	0,0	0	0,0	0	0,0	1	50,0	1	33,3	0	0,0	1	50,0
Regulação de faixas horárias (faixa de proteção da infância)	2	15,4	19	10,1	0	0,0	0	0,0	1	50,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0
Regulação que estimula a produção de conteúdos de qualidade	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	1	50,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0
Regulação de espaço de transmissão de conteúdos específicos	1	7,7	13	6,9	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0
Regulação de símbolos de exibição	0	0,0	9	4,8	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0
Regulação de faixas de idade	0	0,0	11	5,9	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0
Regulação de publicidade e merchandising - regulação da publicidade dirigida à I&A	1	7,7	3	1,6	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0
Regulação da publicidade de merchandising - regulação das faixas horárias de exibição	2	15,4	8	4,3	0	0,0	0	0,0	0	0,0	1	50,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0
Regulação de faixas horárias (exibição programação infantil)	0	0,0	2	1,1	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0
Regulação de políticas de educação para os meios	1	7,7	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	1	50,0	0	0,0
Regulação do "trabalho infantil" nos meios	1	7,7	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0
Regulação de programação regional	0	0,0	8	4,3	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0
Outros	1	7,7	3	1,6	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0
Total	13	100%	188	100%	2	100%	2	100%	2	100%	2	100%	3	100%	2	100%	2	100%

UMA LEITURA QUALITATIVA DAS LEGISLAÇÕES PESQUISADAS

Uma análise atenta das normas coletadas para nosso processo de investigação mostra que nem sempre quantidade e qualidade são elementos unificados. O caso chileno é exemplar nesse sentido. Com uma legislação enxuta – porém coesa –, o Chile talvez seja hoje o país latino-americano no qual os direitos de crianças e adolescentes mais estejam protegidos quando está em foco a atuação dos meios de comunicação de massa.

O grande diferencial da legislação chilena é, sem dúvida, o estabelecimento de um órgão regulador independente – com poderes de orçamento para aperfeiçoar as normas vigentes, sancionar as empresas que eventualmente descumpram a lei e produzir conhecimento acerca das relações entre meios de comunicação e direitos da população infanto-juvenil.

O Consejo Nacional de Televisión do Chile tem como mandato não apenas o estabelecimento de regras para proteger crianças e adolescentes da programação potencialmente danosa, mas, adicionalmente, promover a programação de qualidade. Segundo a lei 18.839 de 1989, estão entre as atividades do Conselho:

Promover, financiar ou subsidiar a produção, transmissão ou difusão de programas de alto nível cultural ou de interesse nacional ou regional, assim qualificados pelo Conselho Nacional de Televisão. Anualmente, a lei orçamentária nacional contemplará os recursos necessários [para tanto].

Integram ainda as atribuições do órgão regulador chileno as seguintes normas e determinações:

- Criar comitês assessores com a presença de grupos defensores dos direitos da criança.
- Estabelecer horários (“de alta audiência”) para veiculação de programação de qualidade.
- Determinar cotas para a exibição de conteúdo nacional.

É importante notar que a existência de uma agência reguladora independente se coloca como uma condição intrínseca para o bom funcionamento do sistema. Dentre os países com históricos mais longevos de regulação da mídia com vistas à proteção e promoção dos direitos de meninos e meninas, a presença de órgãos reguladores independentes é uma constante. Outros dois elementos fundamentais é a previsão legal de orçamento para o estímulo à produção de qualidade e para a realização de pesquisas sobre as interfaces entre mídia e crianças e adolescentes.

Legislação sobre os direitos da criança versus legislação de radiodifusão

Estabelecer um diálogo mais direto com o arcabouço jurídico focado na infância e adolescência é um importante caminho para a construção de um sistema de regulação de mídia que atenda as necessidades de promoção e proteção desse grupo populacional.

A Colômbia está entre os países analisados que se destacam na busca por garantir a integração harmoniosa entre as diferentes políticas públicas na área. O Código da Infância e da Adolescência (Lei número 1098, publicada em 2006) menciona explicitamente em seu artigo 49:

A Comissão Nacional de Televisão ou quem atue em seu nome garantirá o interesse superior da infância e da família, a preservação e ampliação das faixas horárias infantis e juvenis e o conteúdo pedagógico destas faixas, o qual deve assegurar a difusão e o conhecimento dos direitos e liberdades das crianças e adolescentes consagradas na presente lei. Adicionalmente, a Comissão Nacional de Televisão garantirá que durante a difusão de programas e materiais emitidos na faixa horária infantil não se apresentarão cenas ou mensagens violentas ou que façam apologia à violência.

Adicionalmente, a legislação colombiana salienta que o órgão responsável por regular as questões relativas aos direitos de meninos e meninas (o Instituto Colombiano de Bemestar Familiar) deve, necessariamente, estar envolvido nas discussões focadas na regulação dos veículos de comunicação.

A lei 182 – promulgada em 1995 e que regula os serviços colombianos de radiodifusão de forma complementar – menciona claramente as interfaces com os direitos de crianças e adolescentes. Segundo a legislação, estão entre as atribuições da Comissão Nacional de Televisão:

Sancionar aos operadores e concessionários de frequências de televisão quando violem as disposições constitucionais e legais que amparam especificamente os direitos da família e das crianças.

Outro exemplo na área vem da Venezuela – cujas determinações legais para a área estabelece conexões entre o marco jurídico de garantia dos direitos de crianças e adolescentes e a legislação que regula a atividade de radiodifusão (Ley de Responsabilidad Social em Radio y Televisión).

É possível citar ainda a legislação costarricense, que conta com duas instâncias de regulação trazendo interface direta com os direitos da infância: a Ley General de Espectáculos Públicos, Materiales Audiovisuales e Impresos – que cria o Consejo Nacional de Espectáculos Públicos y Afines – e a Comisión de Control y Calificación de Espectáculos Públicos. Outro diferencial da estrutura de regulação da Costa Rica está no fato de contar com representantes das políticas de direitos da criança e também dos direitos das mulheres.

Vale mencionar ainda que a Lei 7.440 – responsável pela construção da política de classificação indicativa da Costa Rica – traz menções explícitas à Convenção Americana sobre os Direitos Humanos, à Convenção sobre os Direitos da Criança, ao Pacto Internacional sobre os Direitos Cívicos e Políticos, à Lei contra a Violência Doméstica, à Lei para a Eliminação da Discriminação Racial nos Programas Educativos e nos Meios de Comunicação Coletiva e também ao Código da Infância e da Adolescência.

A legislação peruana também busca incentivar procedimentos de co-regulação da mídia. O regulamento da Lei de Rádio e Televisão do país determina que os radiodifusores apresentem Códigos de Ética e, inclusive, oferece os parâmetros gerais para a construção desses documentos. Tanto no Brasil quanto no Peru, entretanto, não há órgãos reguladores que detenham, sempre que necessário, força para se contrapor aos interesses dos radiodifusores. Reside aqui, portanto, um risco para as estratégias de co-regulação.

A política ampla de classificação indicativa

Conforme abordamos na Introdução a este estudo, um dos grandes desafios da política regulatória que alia proteção e promoção dos direitos infanto-juvenis e atuação dos meios de comunicação é regular sem interferir nas garantias constitucionais de liberdade de expressão. A chamada política de classificação indicativa é uma tentativa de solucionar esse desafio. O sistema busca, a um só tempo, estabelecer faixas horárias nas quais conteúdos potencialmente nocivos não podem ser exibidos, além de indicar faixas etárias para as quais podem não ser adequados e sinalizar conteúdos inapropriados ou apropriados em cada um dos programas.

Todos os países analisados pela presente pesquisa trazem em seus arcabouços legais algum tipo de restrição de horário ou de conteúdos específicos. Argentina, Chile, Colômbia e Venezuela, por exemplo, estão entre as nações que apresentam algumas das normativas mais precisas sobre o tema. Os maiores destaques nessa área, no entanto, são Costa Rica e Brasil.

A legislação costarriquense traz definições pormenorizadas dos conceitos operados pelo marco regulatório, além de contar – como já mencionado – com duas instâncias de regulação para a área e de sanções explícitas para os eventuais descumprimentos por parte dos radiodifusores. Adicionalmente, busca resolver temas não triviais como a classificação de telenovelas e a apresentação de *trailers* no horário da programação infantil (permitidos, mas desde que contenham apenas cenas autorizadas para o horário). Outro diferencial é o fato de ir além da preocupação restrita à temática da violência, se ocupando também das questões de gênero e étnico-raciais.

Entretanto, é a legislação brasileira que apresenta a mais completa política nacional de classificação indicativa de obras audiovisuais. Entre as características que distinguem o marco brasileiro na área estão:

- Estabelece correlação entre faixas horárias (intervalos nos quais determinados conteúdos não podem ser veiculados) e faixas etárias (recomendações de inadequação de determinados conteúdos a intervalos etários pré-estabelecidos: 10, 12, 14, 16 e 18 anos).
- Determina a padronização da classificação indicativa para as diferentes plataformas midiáticas (televisão, rádio, cinema, jogos eletrônicos, teatro) a partir da criação de símbolos e formatos comuns de veiculação da mensagem de classificação.
- Define que a regulação deve seguir os fusos-horários vigentes no país.
- Estabelece conexões com o Estatuto da Criança e do Adolescente e com a Constituição – diplomas que, originalmente, regulam a matéria.

Outra inovação trazida pelo marco regulatório brasileiro diz respeito ao modelo de gestão co-regulatória. Segundo a portaria 1.220/07, as empresas de televisão são as responsáveis por definir a classificação de seus programas. Essa orientação, no entanto, será monitorada pelo Ministério da Justiça, que eventualmente poderá reclassificar um determinado programa. O procedimento de reclassificação é utilizado sempre que a autoridade reguladora (no caso o Ministério da Justiça) entender que o ente auto-regulador não cumpriu com as determinações de garantir o melhor interesse de crianças e adolescentes, conforme acordado na portaria 1.220/07.

Um Caso Exemplar

O sistema de regulação sueco



Em 1766, a Suécia estabeleceu sua primeira legislação relacionada à liberdade de imprensa, definindo os principais parâmetros para a atuação do nascente jornalismo diário. Cento e quarenta e cinco anos mais tarde, em 1911, o Estado sueco implementa o que seria a primeira regulação especificamente voltada à proteção dos direitos de crianças e adolescentes no que se refere à mídia, definindo os parâmetros – válidos ainda hoje – de exibição de conteúdos cinematográficos naquele país.

Não seria exagero, portanto, afirmar que a atenção à liberdade de imprensa e de expressão, assim como a busca por promover os direitos de meninos e meninas nessa interface dão forma a um marco regulatório que vem sendo lapidado há mais de 250 anos. Pelo menos nove agências governamentais estão à frente do que hoje pode ser considerada uma das políticas nacionais mais interessantes na área. Entre os ingredientes que compõem esse sofisticado sistema está o estabelecimento de órgãos consistentes voltados ao processo de regulação, a realização de pesquisas constantes acerca da temática e a presença de um aparato público de televisão fortemente dedicado à agenda da infância e da adolescência – resultado, em grande parte, da concepção mais ampla de proteção e promoção dos direitos de meninos e meninas naquela sociedade.

Embora as condições que moldaram o sistema regulatório de mídia na Suécia não possam ser automaticamente transportadas para os países latino-americanos, a análise dos avanços e dos desafios ainda presentes naquele país pode indicar pistas interessantes para os caminhos que pretendemos trilhar em nossa região. Nesse sentido, serão aqui apresentados os contornos que marcam a política regulatória sueca, assim como a visão de autoridades, especialistas, produtores e ativistas sobre a questão.



Em 1979, o parlamento sueco decidiu por 256 votos a favor e 6 contra banir todas as formas de castigos corporais aplicados contra crianças e adolescentes. Por ocasião dos debates travados em torno da matéria, um dos membros daquele parlamento apresentou um discurso que se tornaria emblemático para a compreensão de como a sociedade sueca avalia o assunto: “Em uma democracia livre como a nossa, utilizamos palavras como argumentos, não agressões. Nós conversamos com as pessoas, não batemos nelas. Se não podemos convencer nossas crianças com palavras, jamais as convenceremos com violência”.

Essas idéias acabam por dizer muito também sobre o pano de fundo que compõe outras regulações estabelecidas naquele país – inclusive a focada nos veículos de comunicação de massa. Em primeiro lugar, fica clara a tendência de reafirmar o caráter democrático da sociedade em questão. Além disso, deixa visível a enorme preocupação com o desenvolvimento das crianças e adolescentes e, logo, com as características de seu processo de socialização. Por fim, denota o repúdio para com a violência como forma de solução de conflitos e, principalmente, como um suposto “método” educacional.

É nesse contexto democrático, de real priorização dos direitos de meninos e meninas e de uma cultura da não-violência que se solidifica um dos marcos regulatórios mais interessantes na área. Deriva desse cenário a primeira provisão da Lei de Rádio e Televisão sueca em relação à regulação de conteúdos:

Capítulo 6, Seção 1

Uma pessoa ou entidade que veicule programas de rádio ou televisão sob uma concessão outorgada pelo governo deve garantir que a programação, em geral, reflita os conceitos fundamentais de uma sociedade democrática, o princípio de que todas as pessoas têm igual valor e a liberdade e dignidade do indivíduo.

Engrenagens azeitadas

A Constituição sueca – cujas primeiras versões datam de 1442 – é composta por quatro leis fundamentais: o Instrumento de Governo, a lei de Sucessão, a lei de Liberdade de Imprensa e a lei de Liberdade de Expressão. Não é difícil constatar, portanto, o nível de importância que as temáticas relacionadas à liberdade de imprensa e de expressão recebem nesse país – configurando-se talvez como a nação que mais claramente apresente tais aspectos em seu ordenamento jurídico.

Para além de definir os parâmetros garantidores de tais liberdades, essas legislações também apontam os elementos que permanecem fora do convencionalizado como ofensa a tais direitos. Além disso, designam temas específicos que não gozam dessa proteção – tais como pornografia infantil e certos tipos de anúncios comerciais.

Mesmo assim, os séculos de debate ao redor da matéria permitiram uma tal institucionalização da reflexão e dos instrumentos de proteção da liberdade de imprensa e da liberdade de expressão que este mesmo ordenamento não hesitou em estabelecer, de forma inequívoca:

- a) regulamentos que não ferem essas liberdades, ainda que claramente se entrelacem com o tema
- b) alguns temas muito específicos (como a pornografia infantil e certos tipos de anúncios comerciais) que não gozam da super proteção oferecida por essas leis fundamentais. É dessas duas leis que se deriva toda a regulação de mídia na Suécia.

A título de exemplo, vale destacarmos que o capítulo 3 da lei de Liberdade de Expressão define elementos que não podem ser confundidos com tal liberdade e que, logo, são passíveis de regulamentações específicas:

Artigo 1º. [...]

A liberdade que deriva do parágrafo primeiro não impede a publicação, em lei, de provisões concernentes a:

1. obrigações dos proprietários de emissoras de radiodifusão em conceder espaço para certos programas, na medida necessária, tendo-se em conta o interesse público em ter acesso a uma informação de qualidade;

[...]

4. intervenções contra a transmissão contínua de uma faixa de programação direcionada à exibição de violência, pornografia ou incitação contra um grupo populacional em particular.

No mesmo capítulo, artigo 11, o legislador ressalta que a facilitação do acesso de crianças menores de 15 anos a filmes, vídeos e outros tipos de produtos audiovisuais que contenham material com “representações detalhadas, de natureza realista, que incluam atos de violência ou ameaças de violência contra pessoas ou animais” não é protegida pela lei da Liberdade de Expressão. Estão também sujeitas a essa determinação a disseminação entre crianças e adolescentes de produtos audiovisuais que, em função do seu conteúdo, possam gerar um efeito “brutalizante” ou que resulte em outros sérios danos à sua formação.

Esse enquadramento da questão permitiu, por exemplo, que o Código Penal sueco estabelecesse a seguinte punição (Capítulo 16, seção 10b):

Qualquer pessoa que venha a disseminar imagens de violência sexual ou coerção deverá ser sentenciada por uma ilegal exposição da violência, estando sujeita a multa ou à prisão por até dois anos. Esta determinação também se aplica a qualquer pessoa que, em filmes, explicitamente ou não, venha a expor violência extrema para com humanos ou animais.

Lei de Rádio e Televisão

A despeito da existência na legislação sueca de regulamentações específicas para publicações impressas, o presente estudo foca sua atenção no marco regulatório que estabelece as regras para a operação das concessões de rádio e televisão. Nesse sentido, estará em evidência a Lei de Rádio e Televisão da Suécia – principal instrumento infraconstitucional de regulação do tema naquele país.

O capítulo 3 da lei em questão claramente sublinha um conjunto amplo de obrigações que podem se aplicar aos concessionários de radiodifusão, dentre as quais vale destacar:

[...]

5. *Desenhar um sistema de transmissão da programação de forma com que ela seja acessível a pessoas com deficiência;*

[...]

9. *Tomar em consideração os impactos especiais da radiodifusão no que concerne ao conteúdo e ao formato da programação e aos horários nos quais os programas são transmitidos;*

[...]

12. *Respeitar a vida privada dos indivíduos;*

13. *Veicular um conjunto diversificado de programas;*

14. *Veicular e produzir programas em bases regionais.*

A proteção e promoção dos direitos de meninos e meninas ganham especial significado nas seções da lei que tratam da regulação de conteúdo da programação audiovisual. Assim, a seção 2 do capítulo 6 estabelece que programas com conteúdos violentos ou pornográficos não devem ser exibidos em horários nos quais exista uma elevada probabilidade de que crianças estejam diante da tevê. De acordo com o dispositivo, esses programas devem conter textos ou áudios que avisem os pais quanto à presença de tais conteúdos.

Ainda no campo da proteção, a seção 4 do capítulo 7 determina que a publicidade não pode ser dirigida a menores de 12 anos e que indivíduos e personagens que desempenham papéis centrais na programação infantil não podem aparecer na propaganda comercial veiculada pela televisão. A seção 7b reforça o argumento, estabelecendo adicionalmente que programas infantis não deverão ser interrompidos por intervalos comerciais.

No que se refere ao estímulo a uma programação de qualidade, a seção 8 do capítulo 6, por exemplo, prescreve as percentagens mínimas de exibição de conteúdos europeus, suecos e de produção independente. Já os contratos de concessão estabelecidos tanto com a televisão pública quanto com canais privados demandam a exibição de conteúdos especialmente produzidos para o público infante-juvenil.

A avaliação da regulação pelo governo sueco

Como anteriormente mencionado, os países que ratificaram a Convenção sobre os Direitos da Criança devem apresentar relatórios de acompanhamento referentes ao processo de implementação ao Comitê sobre os Direitos da Criança. Nos quatro informes encaminhados pelo governo sueco à comissão, em Genebra (1992, 1998, 2005 e 2008) são enfatizadas as

Vale estarmos atentos à mensagem implícita que o governo sueco deixa no texto acima transcrito. A preocupação com o avanço da tecnologia e a crescente internacionalização da mídia tem gerado problemas para a plena abrangência da regulação dos meios naquele país. Isso porque canais que emitem sua programação via satélite, por exemplo, – há dois que o fazem a partir de Londres – não são regidos pelas leis suecas e, portanto, aproveitam-se desta situação para veicular publicidade infantil.

conquistas de seu marco regulatório de mídia no tocante à promoção e proteção dos direitos de meninos e meninas.

O relatório de 1992, por exemplo, salienta tanto as estratégias de promoção quanto de proteção do desenvolvimento integral de crianças e adolescentes na sua interação com a mídia. O informe sublinha a exigência feita junto ao sistema sueco de radiodifusão para que trabalhe com os diferentes segmentos educacionais. Adicionalmente, destaca a existência de fundos governamentais que buscam estimular a produção de conteúdo de qualidade voltado para o público infanto-juvenil também nos cinemas.

O documento daquele ano não deixa de colocar em relevo a existência de uma legislação focada no controle da exibição de conteúdo violento ou de cunho sexual. E destaca ainda a existência de agências governamentais responsáveis pela regulação do cinema Conselho Nacional de Classificação de Filmes (National Board of Film Classification) e pela produção de informações acerca da exibição de violência na mídia e de seus prováveis impactos na formação de crianças e adolescentes Conselho Sueco para a Mídia (Swedish Media Council).

Seis anos mais tarde, no relatório de 1998, o governo sueco volta a mencionar a adoção de instrumentos regulatórios que determinam – tanto à televisão pública quanto à comercial – a necessidade de produzirem conteúdos de qualidade voltados para crianças e adolescentes. O documento sublinha também a atuação junto às emissoras no sentido de contemplarem as minorias étnicas e lingüísticas que convivem em solo sueco.

Já o relatório de 2005 enfoca a preocupação com os potenciais impactos de outras mídias – internet e jogos eletrônicos – no desenvolvimento integral de meninos e meninas. O documento aborda as possibilidades de auto-regulação da matéria discutidas no âmbito da sociedade sueca e também reconhece o destaque que o governo buscou dar ao tema mídia e infância durante a presidência rotativa da União Européia:

A situação da mídia e suas interfaces com as crianças e adolescentes foi um tema prioritário durante a presidência sueca da União Européia, na primeira metade de 2001. Seminário realizado em Estocolmo, entre 12 e 13 de fevereiro de 2001, discutiu assuntos relacionados à proteção das crianças de conteúdos danosos veiculados por diferentes tipos de mídia – tevê, jogos de computador e internet – à luz dos rápidos avanços da tecnologia nas sociedades contemporâneas, da cada vez maior presença da mídia e da sua crescente internacionalização.

O mais recente relatório, de 2008, tão-somente corrobora algo que vimos discutindo ao longo do presente estudo: a preocupação para com as relações entre mídia e desenvolvimento de crianças e adolescentes continua na ordem do dia. Segundo o informe, os países seguem considerando que conteúdos violentos e sexuais exibidos pela televisão são particularmente nocivos para crianças e jovens.

O sistema de agências reguladoras da mídia

Como dito, pelo menos nove órgãos governamentais são responsáveis pela implementação e monitoramento do complexo sistema de mídia sueco.

A despeito da potencial confusão que essa profusão de agências possa gerar¹, estamos diante de um mecanismo que tem clara a necessidade de regular a infra-estrutura de mídia e o conteúdo por ela veiculada. Esse conjunto de órgãos busca realizar constantes pesquisas na área – de modo a compreender os desafios e os ajustes necessários ao sistema –, além de promover a interação com o ambiente educacional, com a família e com os organismos de auto-regulação.

Atualmente, os segmentos de regulação e os órgãos por eles responsáveis se configuram da seguinte maneira:

Monitoramento de infra-estrutura (licenças e frequências):

- Agência Reguladora Sueca para o Rádio e a Televisão (Swedish Radio and TV Authority)
- Agência Reguladora Sueca para os Correios e as Telecomunicações (Swedish National Post and Telecom Agency)

Regulação de conteúdo:

- Comissão Sueca para a Radiodifusão (Swedish Broadcast Commission)
- Conselho Nacional de Classificação de Filmes (National Board of Film Classification)
- Ministério da Justiça (Office of the Chancellor of Justice)
- Ombudsman para os Consumidores (Consumer Ombudsman)

Produção de pesquisas na área, estímulo a iniciativas auto-regulatórias e diálogo com escolas e famílias:

- Conselho Sueco para a Mídia (Swedish Media Council)

Garantir maior pluralidade de players no mercado:

- Conselho de Subsídios para a Imprensa (Press Subsidies Council)

Assegurar o acesso de pessoas com deficiência às informações produzidas pela imprensa:

- Conselho para os Jornais Acessíveis (Talking Newspapers Council)

De acordo com as autoridades regulatórias e os especialistas suecos entrevistados, é possível afirmar que o sistema de regulação da mídia funciona – ainda que um maior nível de comunicação entre as diferentes agências pudesse ser buscado. Segundo uma das entrevistadas, “um sistema que existe há quase 100 anos já está com as engrenagens azeitadas, funciona no piloto automático”.

A existência de órgãos reguladores independentes e capazes de monitorar a aplicação da lei – inclusive estimulando as boas práticas e corrigindo os desvios de rota – parece ser condição indispensável para o adequado funcionamento de quaisquer marcos regulatórios.

¹ Não por outra razão, a Inglaterra que possuía um sistema semelhante – com muitos órgãos – resolveu unificá-los em uma única agência reguladora, o Ofcom.

A VISÃO DOS OPERADORES DO SISTEMA

As entrevistas realizadas durante a pesquisa de campo levada a cabo em Estocolmo, entre 4 e 12 de abril de 2008, colocam em relevo percepções e preocupações muito similares entre os diversos atores ouvidos. Autoridades regulatórias, especialistas, produtores e ativistas da área compartilham a visão de que de os direitos de meninos e meninas devem continuar a ser priorizados na relação mídia e infância. Os depoimentos apontam convergência também no que se refere ao modelo de regulação dos conteúdos veiculados por meio da internet – aspecto para o qual as dúvidas ainda são uma constante.

Analisar o que diz a legislação é condição necessária – porém não suficiente – para avaliar as características de um determinado marco regulatório. Por essa razão, o presente estudo buscou ouvir a opinião de autoridades regulatórias, especialistas, produtores e ativistas pelos direitos da infância sobre o que pensam a respeito do sistema sueco de regulação da mídia. O objetivo foi alcançar uma maior compreensão das qualidades e dos desafios desse modelo quando estão em debate a proteção e promoção dos direitos de crianças e adolescentes.

Durante uma semana, foi possível entrevistar em profundidade representantes do Conselho Sueco para a Mídia (Swedish Media Council), da Agência Reguladora Sueca para o Rádio e a Televisão (Swedish Radio and TV Authority), da Comissão Sueca para a Radiodifusão (Swedish Broadcast Commission), da Rádio e Televisão Educativa, da Televisão Pública da Suécia, do Children's Ombudsman, da Save the Children e da International Clearing House on Children, Youth and Media (entidade ligada à Unesco).

Todos, sem exceção, valorizaram as características gerais do marco regulatório daquele país, tributando os eventuais sucessos da legislação à sua longa história e ao compromisso mais amplo da sociedade para com os direitos de meninos e meninas. Do mesmo modo, salientaram o malogro das iniciativas de educação para a mídia nos espaços escolares e apontaram como desafio a transposição do bem-sucedido modelo regulatório das mídias tradicionais para a internet.

Uma história de proteção dos direitos da criança

“Me orgulho muito do status que a cultura da infância tem na Suécia. E isso não é algo que surge com a televisão, é uma construção de muito tempo. Há mais de 100 anos, por exemplo, editamos regularmente livros para crianças – ou seja, publicações produzidas especialmente para elas. Considero, portanto, que sempre tivemos uma perspectiva muito democrática em relação a meninos e meninas. Há muito tempo a Suécia dá às suas crianças o direito de serem ouvidas acerca de uma variedade de temas. Nesse sentido, a televisão apenas está pegando carona em uma longa tradição”.

Ragna Wallmark, Rádio e Televisão Educativa

O sistema funciona?

“O sistema de regulação da mídia para a proteção dos direitos da criança parece funcionar bem aqui – até porque nos chegam poucas reclamações. Acredito haver na Suécia uma maneira muito peculiar de analisar a questão. Como sabemos, o artigo 17 da Convenção das Nações Unidas diz que as crianças têm o direito de serem protegidas contra conteúdo perigoso. O documento da ONU também defende que as crianças têm o direito à informação. Penso que o direito à informação e à liberdade de se expressar conta com bases muito sólidas neste país.”

*Ann Katrin Agebäck,
Conselho Sueco para a Mídia*

“Quando temos em foco o artigo 17 da Convenção, acho que as determinações do sistema regulatório são cumpridas relativamente bem – especialmente considerando a televisão pública e, em certo sentido, o canal 4. No entanto, temos muitos outros canais distribuídos via satélite – gerados, por exemplo, a partir da Inglaterra – e que não cumprem tais determinações, pois sequer precisam se importar com nossa legislação. [...] No que se refere ao artigo que determina o direito das crianças se expressarem por meio dos veículos de massa, encontramos um grande desafio, porque nenhum dos meios cumpre essa orientação.”

*Cecilia von Feilitzen,
International Clearing House on Children,
Youth and Media.*

A importância da televisão pública e da regulação positiva

“Considerando a questão dos direitos da criança, avalio como bastante bom o conteúdo da mídia sueca. Os meios contam com regulações que determinam a necessidade de trazerem em sua programação espaços especiais de transmissão para as crianças, com notícias específicas para esse público. Meninos e meninas de diferentes culturas ou mesmo com deficiência também devem ser contemplados. É um sistema muito regulado e eles estão fazendo um bom trabalho.”

*Christoffer Lärkner,
Comissão Sueca para a Radiodifusão*

“Os canais 1 e 2 são os mais antigos na categoria de serviço público na Suécia. Eles realmente têm investido muito no que concerne à programação para crianças. Como sabemos, na maioria dos países a programação infantil é exibida apenas durante as manhãs e aos domingos. Na Suécia, no entanto, esse problema não ocorre. Os meios elegeram o melhor horário para veicular programas destinados a meninos e meninas – ou seja, entre 18 e 19h30min. Isso também é bom para as famílias, pois assim as crianças estarão diante da tevê na companhia dos pais.”

*Cecilia von Feilitzen,
International Clearing House on Children,
Youth and Media.*

Os desafios da internet

“Vejo que as coisas estão caminhando para uma direção na qual é cada vez mais difícil proteger as crianças por meio de regulações específicas. Se proibimos algo na televisão, por exemplo, é possível acessar esse conteúdo pela internet no dia seguinte... Com a internet, a paisagem da mídia para crianças está mudando dramaticamente a cada semana, pois eles não esperam até às nove horas para assistirem na tevê ou no rádio seu programa favorito. Eles o baixam da internet, já que todos têm banda larga e laptops. Acredito, portanto, que é importantíssimo trabalhar junto a outras ferramentas. É preciso que pais e crianças estejam atentos aos riscos da atuação dos veículos de mídia – o que não quer dizer que não devemos adotar medidas concretas para evitar tais ameaças. Mas esse é um trabalho de longo prazo. Não se pode concluí-lo em uma semana ou mesmo em um ano, ele terá que ser conduzido para sempre.”

*Ann Katrin Agebäck,
Conselho Sueco para a Mídia*

“Hoje em dia as crianças podem estar em casa e acessar tudo via internet – e ninguém controla isso, pois é difícil. Nesse sentido, devemos mudar o foco: sair da tentativa de proteger as crianças da violência via mídia para a tentativa de fazer com que os meninos e meninas saibam utilizar as mídias. Ou seja, utilizá-las, não serem utilizadas por ela. É importante também que os pais e professores sejam educados para a mídia – de modo a estarem aptos a observarem o que os garotos e garotas fazem na internet. Acredito que a questão central é ensinar às crianças como se comportarem diante dessa nova paisagem midiática, sabendo separar o que é ruim e o que é bom. É fundamental termos consciência sobre como poderemos proteger nossas crianças sem que seja necessário impedir, por completo, o acesso a esse mundo novo. Não podemos simplesmente proibir, porque essa já é uma parte importante de suas vidas.”

*Cecilia Modig,
Save the Children Suécia.*

Educação para a mídia

“Acredito que seria necessário incluir a educação para a mídia no dia-a-dia escolar. Embora já tenhamos isso em lei, precisamos motivar os professores a realmente trabalharem o tema. Uma das razões que poderia explicar porque isso ainda não ocorre é o fato de os professores se sentirem despreparados para discutir o assunto. Geralmente, o professor é a pessoa que sabe de todas as respostas. No entanto, quando o assunto é mídia, eles nunca serão mais habilidosos que seus estudantes. Por conta disso, acabam não abordando a questão, talvez por medo de se sentirem bobos. É, portanto, um problema pedagógico.”

*Ann Katrin Agebäck,
Conselho Sueco para a Mídia*

“Os professores não entendem que devem usar os veículos de comunicação de massa para garantir a expressão das crianças. Não existe, por exemplo, uma matéria específica sobre educação para a mídia. A idéia é que todas as disciplinas devam estabelecer correlações com o universo midiático e suas influências, mas os professores não sabem como fazer isso. Nesse sentido, é possível dizer que a educação para a mídia está bem colocada no papel, mas na prática... Acho que tínhamos mais educação para o tema nos anos 1970.”

*Cecilia von Feilitzen,
International Clearing House on Children,
Youth and Media.*

Conclusão

**Paradigma da
infância, diálogo e
troca de experiências**

A literatura da área de mídia e direitos infanto-juvenis revisitada por este estudo não deixa dúvidas: uma vez escolhido o paradigma de infância que uma dada sociedade deseja fazer valer, é fundamental que ela busque regular os espaços onde a socialização desse grupo etário se dá.

Como vimos, os veículos de comunicação de massa ocupam lugar de destaque nesse cenário, se constituindo como um dos mais importantes instrumentos de socialização nas sociedades contemporâneas. Compreender, portanto, o modo como um país regula tais instâncias é um importante caminho para chegarmos ao concreto tratamento dado por essa nação à infância.

A análise da literatura e o esmiuçar das legislações latino-americana e sueca na área nos permitem salientar alguns elementos de especial relevância:

- Não há regulação bem sucedida que esteja fora de um entendimento mais amplo de proteção e promoção dos direitos de crianças e adolescentes.
- Não raramente, os instrumentos legislativos buscam regular os potenciais excessos (ou efeitos nocivos) dos meios de comunicação, porém investe-se pouco no estímulo às potencialidades positivas da mídia.
- O estabelecimento de normas sem a institucionalização de órgãos reguladores independentes – e sem a realização periódica de pesquisas sobre o tema – tende a ser pouco eficaz.
- Do mesmo modo, a efetividade das normas estabelecidas depende de uma sociedade civil organizada atuante – e educada no que se refere aos contornos da temática em questão.
- De forma geral, inclusive na Suécia, há muito por se fazer no campo da educação para a mídia.
- Um aperfeiçoamento dos marcos regulatórios nacionais depende sobremaneira de debates mais profundos e plurais acerca do tema.
- Ainda que não encontremos no continente latino-americano um modelo tão amplo e coeso como o sueco, não se pode falar em um vazio regulatório. Ao contrário, seja nas leis já existentes ou nas propostas de modificação mapeadas, há soluções pertinentes e com potencial para serem reaplicadas em outras realidades nacionais.

Diante disto, os próximos passos, inevitavelmente, consistem em:

- a) Promover as condições para aprofundar o diálogo entre autoridades reguladoras e poderes legislativos.
- b) Estimular as pesquisas que apontem características particulares da relação mídia e infância na região latino-americana.
- c) Avaliar, com análises locais, se as boas práticas regulatórias identificadas na legislação pesquisada funcionam no mundo real.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ARMSTRONG, Mark and WEEDS, Helen – “Public service broadcasting in the digital world”, in: SEABRIGHT, Paul and von HAGEN, Jürgen (ed.) – *The economic regulation of broadcasting markets: evolving technology and challenges for policy*. Cambridge: Cambridge University Press, 2007, pp. 81-149.
- AUFDERHEIDE, Patricia – *Communications policy and the public interest: The Telecommunications Act of 1996*. New York: The Guilford Press, 1999.
- BARENDT, Eric – *Freedom of speech*. 2nd ed. Oxford: Oxford University Press, 2007.
- BENGTSSON, Eva (ed.) – *Media developments: 2006*. Stockholm: The Radio and TV Authority, 2006.
- BERGER, Peter L. and BERGER, Brigitte – “Socialização: como ser membro da sociedade”, in: FORACCHI, M. e MARTINS, J. S. – *Sociologia e sociedade*. Rio de Janeiro: Livros técnicos e científicos, 1977.
- BJURSTRÖM, Erling – *Children and television advertising: a critical study of international research concerning the effects of TV-commercials on children*. Stockholm: Swedish Consumer Agency, 1994.
- BUCKLEY, Steve et. al. – *Broadcasting, voice, and accountability: a public interest approach to policy, law, and regulation*. Washington: The World Bank Group, 2008.
- BURKE, Peter – *Uma história social do conhecimento: de Gutenberg a Diderot*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2003.
- CARLSSON, Ulla – “Attitudes toward media violence and protective measures in Sweden”, in: von FEILITZEN, Cecilia and CARLSSON, Ulla (ed.) – *Promote or protect? Perspectives on media literacy and media regulations*. Göteborg: The International Clearing House on Children, Youth and Media, 2003, pp. 147-164.
- CARLSSON, Ulla – “Introduction. Media governance: harm and offence in media content”, in: *Regulation, awareness, empowerment: young people and harmful media content in the digital age*. Göteborg: The International Clearing House on Children, Youth and Media, 2006, pp. 11-20.
- CARLSSON, Ulla (ed.) – *Regulation, awareness, empowerment: young people and harmful media content in the digital age*. Göteborg: The International Clearing House on Children, Youth and Media, 2006.
- CARLSSON, Ulla e von FEILITZEN, Cecilia (org.) – *A criança e a violência na mídia*. São Paulo: Cortez; Brasília: Unesco, 1999.
- CAVALCANTI FILHO, J.P. – “E Lord Jones morreu: discurso por controles democráticos ao poder dos meios de comunicação”, in: CAVALCANTI FILHO, J. P. (org.) – *Informação e poder*. Recife, Rio de Janeiro: Fundação de Cultura da Cidade de Recife, Record, 1994, pp. 27-63.
- DAVID, Paul – “Os direitos da criança e a mídia: conciliando proteção e participação”, in: von FEILITZEN, Cecilia and CARLSSON, Ulla (org.) – *A criança e a mídia: imagem educação, participação*. São Paulo: Cortez; Brasília: Unesco, 2002, pp. 37-44.
- DJANKOV, Simeon et. al. – “Media ownership and prosperity”, in: WORLD BANK INSTITUTE – *The right to tell: the role of mass media in economic development*. Washington: The World Bank, 2002, 141-166.
- DUMOVA, Tatyana, FIORDO, Richard and RENDAHL, Stephen – “Mass media, television, and children’s socialization: making peace with TV”, in: *Communication & Social Change*, volume 2, issue 1, June 2008, pp. 174-192.
- FEDERAL COMMUNICATIONS COMMISSION, - *In the Matter of Violent Television Programming And Its Impact On Children*. Washington: FCC, 2007.
- FEDERAL TRADE COMMISSION – *Marketing violent entertainment to children: a review of self-regulation and industry practices in the motion picture, music recording & electronic game industries*. Washington: FTC, 2000.

FERNANDES, André de Godoy – *Televisão no Brasil: a Constituição Federal de 1988 e o controle da programação televisiva*. Dissertação de Mestrado. São Paulo: Universidade de São Paulo, Faculdade de Direito, 2002.

FISCH, Shalom M. – *Children's learning from educational television: Sesame Street and beyond*. Mahwah: Lawrence Erlbaum Associates, 2004.

FISCH, Shalom M. – “Children's learning from television”, in: *Television, 18. Munich: Internationales Zentralinstitut für das Jugend und Bildungsfernsehen*, 2005/E, pp. 10-15.

FRAU-MEIGS, Divina – “Media regulation, self-regulation and education. Debunking some myths and retooling some working paradigms”, in: CARLSSON, Ulla (ed.) – *Regulation, awareness, empowerment: young people and harmful media content in the digital age*. Göteborg: The International Clearing House on Children, Youth and Media, 2006, pp. 83-100.

GÖTZ, Maya et. al. – “Gender in children's television worldwide”, in: *Television – Girls and boys and television: the role of gender*, 21. Munich: Internationales Zentralinstitut für das Jugend und Bildungsfernsehen, 2008/E, pp. 4-9.

HALL, Philip S. and HALL, Nancy D. – *Educating Oppositional and Defiant Children*. Alexandria: Association for Supervision and Curriculum Development, 2003.

HAMMARBERG, Thomas – “Crianças e influências nocivas da mídia: o significado da Convenção da ONU”, in: CARLSSON, Ulla e von FEILITZEN, Cecilia (org.) – *A criança e a violência na mídia*. São Paulo: Cortez; Brasília: Unesco, 1999, pp. 23-24.

HARGRAVE, Andrea Millwood – *How children interpret screen violence*. Reino Unido: BBC, BBFC, BSC, ITV, 2003.

HUESMANN, L. Rowell et. al. – “Longitudinal relations between children's exposure to TV violence and their aggressive and violent behavior in young adulthood: 1977–1992”, in: *Developmental Psychology*, Vol. 39, No. 2, 2003, pp. 201–221.

KEANE, John – *The media and democracy*. Cambridge: Polity Press, 1991.

LATZER, Michael (coord.) – *Comparative analysis of international co- and self-regulation in communications markets*. Relatório de Pesquisa. Vienna: Austrian Academy of Science, and Institute of Technology Assessment, 2007.

LISBÔA, Antonio Marcio J. – *A primeira infância e as raízes da violência*. Brasília: LGE Editora, 2006.

LIVINGSTONE, Sonia and HARGRAVE, Andrea Millwood – “Harmful to children? Drawing conclusions from empirical research in media effects”, in: CARLSSON, Ulla (ed.) – *Regulation, awareness, empowerment: young people and harmful media content in the digital age*. Göteborg: The International Clearing House on Children, Youth and Media, 2006, pp. 21-48.

McCHESNEY, Robert W. – *Rich media, poor democracy: communication policies in dubious times*. Urbana: University of Illinois Press, 1999.

NOLL, Roger G., PECK, Merton J. and McGOWAN, John J. – *Economic aspects of television regulation*. Washington: The Brookings Institution, 1973.

OPEN SOCIETY INSTITUTE – *Television across Europe: regulation, policy and independence*. Budapest: 2005.

PEREIRA JÚNIOR, Antonio Jorge - *Direito de formação da criança e do adolescente em face da TV comercial aberta no Brasil: o exercício do poder-dever de educar diante da programação televisiva*. Tese de Doutorado. São Paulo: Universidade de São Paulo, Faculdade de Direito, 2006.

POSTMAN, Neil – *The disappearance of childhood*. New York: Vintage Books, 1994.

SCHULZ, Wolfgang – *Final report: study on co-regulation measures in the media sector*. Hamburg: Hans-Bredow Institut for Media Research, 2006.

SCHULZ, Wolfgang and HELD, Thorsten – “Together they are strong? Co-regulatory approaches for the protection of minors within the European Union”, in: CARLSSON, Ulla (ed.) – *Regulation, awareness, empowerment: young people and harmful media content in the digital age*. Göteborg: The International Clearing House on Children, Youth and Media, 2006, pp. 49-66.

SEABRIGHT, Paul and von HAGEN, Jürgen (ed.) – *The economic regulation of broadcasting markets: evolving technology and challenges for policy*. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.

SEVERIGES RIKSDAG - *The Constitution of Sweden. The fundamental laws and the Riksdag Act*. Stockholm: The Swedish Parliament, 2007.

SILVEIRA, Domingos Sávio Dresch da – *Controle da programação de televisão: limites e possibilidades*. Dissertação de Mestrado. Porto Alegre: Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade de Direito, 2000.

STARR, Paul – *The creation of the media: political origins of modern communications*. New York: Basic Books, 2004.

STEARNS, Peter N. – *A infância*. São Paulo: Editora Contexto, 2006.

STRASBURGER, Victor C. and WILSON, Barbara J. – *Children, adolescents, & the media*. Thousand Oaks: Sage Publications, 2002.

THORFINN, Helena – *Children, ethics, media*. Stockholm: Save the Children Sweden, 2002.

VENTURELLI, Shalini – *Liberalizing the European media; politics, regulation, and the public sphere*. Oxford: Oxford University Press, 1998.

VIVARTA, Veet (ed.) e CANELA, Guilherme (coord.) – *Mídia e políticas públicas de comunicação*. Brasília: ANDI, Fundação Ford, 2007.

VIVARTA, Veet (ed.) e CANELA, Guilherme (coord.) – *Classificação indicativa: construindo a cidadania na tela da tevê*. Brasília: ANDI, Secretaria Nacional de Justiça, 2006.

von FEILITZEN, Cecilia – “Introdução”, in: CARLSSON, Ulla e von FEILITZEN, Cecilia (org.) – *A criança e a violência na mídia*. São Paulo: Cortez; Brasília: Unesco, 1999, pp. 49-60.

von FEILITZEN, Cecilia, “Promote or protect? Perspectives on media literacy and media regulations: Introduction”, in: von FEILITZEN, Cecilia and CARLSSON, Ulla (ed.) – *Promote or protect? Perspectives on media literacy and media regulations*. Göteborg: The International Clearing House on Children, Youth and Media, 2003, pp. 9-22.

von FEILITZEN, Cecilia and CARLSSON, Ulla (org.) – *A criança e a mídia: imagem educação, participação*. São Paulo: Cortez; Brasília: Unesco, 2002.

von FEILITZEN, Cecilia and CARLSSON, Ulla (ed.) – *Promote or protect? Perspectives on media literacy and media regulations*. Göteborg: The International Clearing House on Children, Youth and Media, 2003.

WEAVER, C. Kay and CARTER, Cynthia – *Critical readings: violence and the media*. Maidenhead: Open University Press, 2006.

WORLD BANK INSTITUTE – *The right to tell: the role of mass media in economic development*. Washington: The World Bank, 2002.

FICHA TÉCNICA

ANDI

Agência de Notícias dos Direitos da Infância

Presidente: Oscar Vilhena Vieira

Vice-presidente: Geraldinho Vieira

Secretário Executivo: Veet Vivarta

Secretária Executiva Adjunta: Ely Harasawa

Coordenação da Rede ANDI América Latina:

Carlos Wilson de Andrade Filho

REGULAÇÃO DE MÍDIA E DIREITOS DAS CRIANÇAS E ADOLESCENTES

UMA ANÁLISE DO MARCO LEGAL DE 14 PAÍSES LATINO-AMERICANOS, SOB A PERSPECTIVA DA PROMOÇÃO E PROTEÇÃO

Realização

Agência de Notícias dos Direitos da Infância

– ANDI

Rede ANDI América Latina

Apoio

Save the Children Suécia

Coordenadora do Programa

Angels Simon

Supervisão editorial

Veet Vivarta

Coordenação geral da pesquisa

Guilherme Canela

Assistentes de coordenação

Fábio Senne (sênior), Ana Néca e

Patrícia Osandon

Estagiária

Ingred Castro

Edição de texto

Marília Mundim

Direção de Arte

Viviane Barros

Projeto Gráfico e Diagramação

Érica Santos

O uso de um idioma que não discrimine e nem marque diferenças entre homens e mulheres ou meninos e meninas é uma das preocupações dos realizadores desta pesquisa. Porém, não há acordo entre os lingüistas sobre a maneira de como fazê-lo. Dessa forma, com o propósito de evitar a sobrecarga gráfica para marcar existência de ambos os sexos em língua portuguesa, optou-se por usar o masculino genérico clássico na maioria dos casos, ficando subentendido que todas as menções em tal gênero representam homens e mulheres.

Brasília, julho de 2008

Equipes locais de pesquisa

Argentina

Organização: Periodismo Social (Agencia Capitulo Infancia)

Líder: Alicia Cytrynblum

Gerente: Ricardo Andrada

Responsáveis pela pesquisa: Cielo Salviolo e Gisela Grunin

Bolívia

Organização: Eco Jóvenes (Agencia Nacional de Noticias por los Derechos de la Infancia – ANNI Bolivia)

Líder: Carlos Mamani Jiménez

Coordenadora da Agência ANNI Bolívia: Julia Velasco

Responsáveis pela pesquisa: Heriberto Gutiérrez

Brasil

Organização: Agência de Notícias dos Direitos da Infância – ANDI

Coordenação: Guilherme Canela

Assistentes de pesquisa: Ana Néca e Patrícia Osandon

Chile

Responsável pela pesquisa: Esteban Geoffroy

Colômbia

Organização: Agencia Pandi – Periodismo Amigo de los Derechos de la Infancia

Líder: Ximena Norato

Jornalista Responsável: Alexandra Farfán

Responsável pela pesquisa: Alexandra Farfán

Costa Rica

Organização: DNI Costa Rica (Agencia Comunica con Respeto)

Líder: Virginia Murillo Herrera

Jornalista Responsável: Alejandro Vargas Johansson

Responsável pela pesquisa: Alejandro Vargas Johansson

Equador

Organização: Fundación Yupana (Agencia de Comunicación de Niñas, Niños y Adolescentes – ACNNA)

Líder: Rebeca Cueva Rodríguez

Jornalista Responsável: Lucía Real Hidalgo

Responsável pela pesquisa: Rita Patiño Pazmiño

Guatemala

Organização: Civitas (Agencia La Nana)

Líder: Evelyn Blanck

Jornalista Responsável: Claudia Navas Dangel

Responsável pela pesquisa: Ligia Flores

México

Organização: Comunicación e Información de la Mujer A.C.

- CIMAC (Agencia Mexicana de Noticias por los Derechos de la Infancia – AMNDI)

Líder: Lucía Lagunes Huerta

Jornalista Responsável: Narce Dalia Santibáñez Alejandre

Responsável pela pesquisa: Narce Dalia Santibáñez Alejandre

Nicarágua

Organização: Dos Generaciones

Líder: Mario Chamorro

Coordenação: Walter Calderón

Pesquisadora: Patricia Orozco

Assistente de pesquisa e processamento de dados:

James Campbell

Entrevistas: Patricia Orozco, Natalia Ruiz, James Campbell

Paraguai

Organização: Asociación GLOBAL... Infancia

(Agencia Global de Noticias)

Líder: Marta Benítez

Jornalista Responsável: María Silvia Calvo

Responsável pela pesquisa: Diego Brom

Peru

Organização: Asociación Civil Equipo Uno Consultores (Agencia Comunicación Educativa)

Líder: Martín Guerra-García Campos

Jornalista Responsável: Juan Carlos Mústiga

Jornalista assistente: Micaela Egúsquiza

Assistentes: Darío Rubio e Alonso Bracamonte

Uruguai

Organização: El Abrojo (Agencia de Comunicación por la Infancia y la Adolescencia Voz y Vos)

Líder: Paula Baleato

Jornalista Responsável: Soledad Acuña

Responsáveis pela pesquisa: Alejandro Albarracín

Venezuela

Organização: Cecodap (Agencia Pana)

Líder: Fernando Pereira

Jornalista Responsável: Carla Villamediana

Responsável pela pesquisa: Eurídice Vásquez

ANDI - Agência de Notícias dos Direitos da Infância

SDS - Ed. Boulevard Center, Bloco A sala 106

70.391-900 - Brasília - DF

Telefone: +55 (61) 2102.6508

www.andi.org.br | andi@andi.org.br