



# Desafios e Perspectivas da Classificação Indicativa



L 10 12 14 16 18

Volume

1



**Ministério da Justiça  
Secretaria Nacional de Justiça  
Departamento de Justiça, Classificação, Títulos e Qualificação**

**CADERNOS DE DEBATE DA CLASSIFICAÇÃO INDICATIVA**

***Vol. 1 - Desafios e Perspectivas da Classificação Indicativa***

**1ª. Edição**

**MJ  
Brasília  
2014**

## FICHA TÉCNICA

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA

SECRETARIA NACIONAL DE JUSTIÇA

DEPARTAMENTO DE JUSTIÇA, CLASSIFICAÇÃO, TÍTULOS E QUALIFICAÇÃO

COORDENAÇÃO DE CLASSIFICAÇÃO INDICATIVA

Esplanada dos Ministérios, Bloco T, Ministério da Justiça, 3º andar, sala 321

Brasília - DF CEP: 70064-900 portal.mj.gov.br/classificacao

**Organização:** Alessandra Xavier Nunes Macedo, Davi Ulisses Brasil Simões Pires e Fernanda Alves dos Anjos

**Consultora para elaboração dos Cadernos de Debate:** Ângela Lovato Dellazzana

**Direção de arte:** Ivan Stemler e Mariana Pizarro

**Copyright:** Secretaria Nacional de Justiça, 2014 (exceto textos republicados)

Os Cadernos de Debate da Classificação Indicativa foram elaborados em cooperação com a Unesco no âmbito do projeto 914BRZ5006.

Os autores são responsáveis pela escolha e apresentação dos fatos contidos nesta publicação, bem como pelas opiniões nele expressas, que não são necessariamente as do Ministério da Justiça nem da UNESCO.

341.2727

D441p

Desafios e perspectivas da classificação indicativa / organização,  
Alessandra Xavier Nunes Macedo, David Ulisses Brasil Simões  
Pires, Fernanda Alves dos Anjos. – 1. ed. Brasília : Ministério  
da Justiça, Secretaria Nacional de Justiça, 2014.

119 p. -- (Cadernos de debate da classificação indicativa, v.1 )

ISBN :

1. Liberdade de expressão - aspectos constitucionais. 2. Programa  
de televisão - classificação. 3. Direitos humanos. 4. Comunicação -  
aspectos sociais. I. Macedo, Alessandra Xavier Nunes. II. Pires, David  
Ulisses Brasil Simões. III. Anjos, Fernanda Alves dos. IV. Brasil.  
Ministério da Justiça. Secretaria Nacional de Justiça.

CDD



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

Departamento de  
Justiça, Classificação  
Títulos e Qualificação

Secretaria Nacional  
de Justiça

Ministério  
da Justiça



## **EXPEDIENTE**

PRESIDENTA DA REPÚBLICA

Dilma Rousseff

MINISTRO DE ESTADO DA JUSTIÇA

José Eduardo Cardozo

SECRETÁRIA EXECUTIVA DO MINISTÉRIO DA JUSTIÇA

Márcia Pelegrini

SECRETÁRIO NACIONAL DE JUSTIÇA

Paulo Abrão

DIRETORA DO DEPARTAMENTO DE JUSTIÇA, CLASSIFICAÇÃO, TÍTULOS E QUALIFICAÇÃO

Fernanda Alves dos Anjos

DIRETOR ADJUNTO DO DEPARTAMENTO DE JUSTIÇA, CLASSIFICAÇÃO, TÍTULOS E QUALIFICAÇÃO

Davi Ulisses Brasil Simões Pires

COORDENADORA DE CLASSIFICAÇÃO INDICATIVA

Alessandra Xavier Nunes Macedo

EQUIPE DA COORDENAÇÃO DE CLASSIFICAÇÃO INDICATIVA

### *Servidores:*

Ana Luisa Faria

Anna Carolina Saliba Daher de Souza

Carlos Eduardo de Menezes Cavalcanti

Denisson Luís Almeida Penna

Diego do Carmo Coelho

Eduardo de Araújo Nepomuceno

Eduardo Engelmann Rodrigues

Henrique Oliveira da Rocha

Igor Moraes Otero

Luciano Ramos Ribeiro

Marcela Fernandes Costa Lemos

Maria Zizinha Rodrigues da Cruz

Pio Pinheiro Costa

Rafael Figueiredo Vilela

Rodolfo Nicolas Baigorre Caussi

Vaneide Homero Silva

### *Prestadores*

Adriano Leite Silva - Ágil

Darlan Miranda Gomes - GVP

Kátia Iza Dias Xavier dos Santos - GVP

Tatiane Mayara Santos Alves - GVP

Valéria Godoi Rosa – ÁGIL

### *Estagiários:*

Alex Carvalho de Sousa

Alexandra Marília Gallindo Lira Almeida

Fabiana Motta Tavares

Gabriel Ribeiro Martins

Gabriel Rodrigues Caetano Rosa

Ivan Sasha Viana Stemler

Karine dos Santos Souza

Laryssa Cristinne Ferreira de Almeida

Leticia Alves de Aguiar

Luísa Guedes Baron

Luiz Gustavo de Melo

Mariana Rezende Pizarro

Matheus Medeiros de Oliveira

Natália Assunção Alves Melo

Patrick Martins de Carvalho

Rodrigo Alves Peres

Samyra Lima Pereira

Tomás Antonio Souza Leones

Wiver Junior Rodrigues de Sousa Castro

<b>PREFÁCIO - Carta do Secretário Nacional de Justiça</b> .....	6
<b>APRESENTAÇÃO</b> .....	8
<i>A família e a política pública de Classificação Indicativa: contribuições da psicologia</i> <b>Gustavo Camilo Baptista</b> .....	12
<i>Carências de Conselhos Curadores e regras de programação nas concessões públicas de Mídia – Classificação Indicativa: instrumento para garantia de direitos de crianças e adolescentes</i> <b>Sueli Ferreira Schiavo</b> .....	25
<i>Classificação Indicativa: perspectivas e desafios</i> <b>Márcia Morgado e Fernando Martins</b> .....	34
<i>Classificação Indicativa: os obstáculos para efetivar uma conquista da Constituição Federal</i> <b>Mariana Martins de Carvalho e Gésio Tássio da Silva Passos</b> .....	41
<i>Classificação indicativa: controle social em detrimento da censura e da desregulamentação</i> <b>Renato Godoy de Toledo</b> .....	57
<i>Classificação Indicativa e autorregulação no Brasil: o julgamento da ADI 2.404 e o contraste entre discurso e prática das emissoras de televisão</i> <b>Veet Vivarta</b> .....	65
<i>Regulação de conteúdo</i> <b>Toby Mendel e Eve Salomon</b> .....	86
<i>ENTREVISTA - A Classificação Indicativa na Europa: o caso espanhol</i> <b>Ana Azurmendi</b> .....	117

## PREFÁCIO

### CARTA DO SECRETÁRIO NACIONAL DE JUSTIÇA

A Classificação Indicativa para conteúdos audiovisuais é uma das políticas públicas que mais ganhou visibilidade nos últimos anos. Mesmo não sendo pauta da grande mídia, a legislação vem sendo celebrada como uma conquista democrática tanto pela área acadêmica quanto por organizações da sociedade civil. Mas o tema ainda levanta polêmicas no país. Por tratar de regulamentação relativa aos meios de comunicação, envolve distintos interesses, ainda que todos convirjam para o equilíbrio ideal entre a proteção às crianças e adolescentes e a garantia da liberdade de expressão. A questão é tensionada na medida em que não há consenso, entre os principais atores envolvidos, sobre os papéis a serem desempenhados pelo Estado, pelo setor regulado e pela sociedade civil.

É neste complexo contexto que está inserida a política de Classificação Indicativa, prevista na Constituição de 1988, mas apenas implementada em 2006. Este hiato no tempo entre sua idealização e efetiva concretização evidencia o esforço a ser empreendido no delineamento de políticas públicas e sistemas de *accountability* da mídia. Nesse sentido, a Secretaria Nacional de Justiça do Ministério da Justiça e o escritório da Unesco, por meio de cooperação técnica internacional – Projeto 915BRZ5006 –, objetivam fortalecer o Ministério da Justiça em sua atribuição legal de balizar a proteção dos direitos das crianças e dos adolescentes e, ao mesmo tempo, fortalecer a liberdade de expressão como direito humano fundamental e fomentar uma programação audiovisual de qualidade e a relação autônoma e cidadã com os meios de comunicação de massa. Dentre as ações previstas no Projeto, destaca-se a publicação destes Cadernos de Debate, em cinco volumes.

Tendo como pano de fundo a Classificação Indicativa, cada publicação aborda um eixo temático, a saber: *Perspectivas e Desafios da Classificação*

*Indicativa, Liberdade de Expressão e os Direitos de Crianças e Adolescentes; A Experiência da Classificação Indicativa no Brasil; Classificação Indicativa e Novas Mídias; e Educação para a Mídia.* Recomenda-se a consulta a todos os Cadernos aos leitores que buscam uma abordagem completa e atual sobre a Classificação Indicativa.

Paulo Abrão, Brasília, dezembro de 2014.

## APRESENTAÇÃO

O caderno *Desafios e Perspectivas da Classificação Indicativa* apresenta um panorama do tema sob o ponto de vista dos diferentes atores envolvidos na questão. Quais são os principais esforços que esta política ainda precisa empreender para legitimar-se como o equilíbrio ideal entre a proteção às crianças e adolescentes e a liberdade de expressão? Quais são as diferentes abordagens que se apresentam no cenário nacional e internacional para propor avanços no debate sobre o tema? Essas questões são discutidas neste caderno a partir de diferentes vieses, que permitem uma análise interdisciplinar ao debate. Entre as contribuições vindas de diversos campos do conhecimento, destacam-se as perspectivas fundamentadas no âmbito da comunicação social, do direito e da psicologia.

No que tange ao delineamento dos textos, é relevante destacar que não foram exigidos formatos e limites editoriais para os autores. Ou seja, o material que o leitor tem em mãos apresenta a formatação e extensão original proposta por cada autor, conforme foi enviada para o caderno. Optou-se por manter esta fidelidade à apresentação original para caracterizar a transparência do debate almejado pelo Ministério da Justiça e pela Unesco. Para completar a versão final dos cadernos, cujos textos, em sua maioria, são materiais inéditos, acrescentaram-se outras produções previamente publicadas que trazem contribuições pertinentes ao tema. Sendo assim, nas próximas páginas encontram-se pesquisas, reflexões e opiniões dos autores em distintos formatos editoriais, a saber: artigos, ensaios, relatórios e entrevistas.

No primeiro texto, o psicólogo e professor universitário Gustavo Camilo Baptista, ex-coordenador de Classificação Indicativa, relaciona a eficácia das políticas públicas e o respeito à estrutura psicológica de crianças e adolescentes. O autor aponta a necessidade de ampliar a assimilação dos símbolos previstos na legislação pelas famílias como um todo, ou seja, não só pelos pais, mas também pelas crianças maiores e pelos adolescentes. Ainda no âmbito da



psicologia, Sueli Ferreira Schiavo, a pedido do Conselho Federal de Psicologia, traz uma abordagem sobre os riscos que o uso da mídia por crianças e adolescentes sem acompanhamento de adultos pode representar para a educação, a interação social e a saúde. Para evitar tais riscos, a psicóloga sugere, entre outras medidas, a criação de Conselhos Curadores nas emissoras de televisão.

Partindo do ponto de vista jurídico, os procuradores da república Márcia Morgado e Fernando Martins apresentam sua experiência no *Grupo de Trabalho Comunicação Social* da Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão do Ministério Público Federal. Os autores defendem a constitucionalidade da Classificação Indicativa ao concluírem que é dever do Estado e da família educar as crianças e os adolescentes.

É sob este viés que o texto seguinte se apoia, elaborado pela pesquisadora do Laboratório de Políticas de Comunicação da Universidade de Brasília, Mariana Martins de Carvalho e pelo diretor do Sindicato dos Jornalistas Profissionais do Distrito Federal, Gésio Tássio da Silva Passos, ambos integrantes do Intervozes – Coletivo Brasil de Comunicação Social. Os autores identificam a Classificação Indicativa como uma das poucas regulamentações que envolvem os meios de comunicação no Brasil. Para eles, este cenário seria facilitado pela quantidade de parlamentares que são também concessionários das empresas de mídia no país.

Em seguida, Renato Godoy de Toledo, do Instituto Alana, alerta para a importância da inclusão da participação popular na implementação da Classificação Indicativa, não apenas para dar anuência a políticas previamente decididas, mas, principalmente, para participar de suas elaborações. Em complemento a esta perspectiva, Veet Vivarta, jornalista e ex-conselheiro da ANDI – Agência Nacional de Direitos da Infância, apresenta um artigo sobre os limites da autorregulamentação de conteúdos, traçando a cronologia de sua implementação no Brasil. Destaca-se o enfoque do autor na necessidade de desenvolver processos corregulados no país, para que tanto as empresas quanto o governo possam contribuir para a *accountability* da mídia.

Apresentando um panorama internacional, os especialistas Toby Mendel e Eve Salomon, em texto já publicado pela Unesco, apontam as melhores práticas da regulação de conteúdos em sociedades democráticas, sugerindo como o Brasil pode se adequar a essas normas. Finalizando o caderno, apresenta-se uma entrevista com a professora Ana Azurmendi, titular da

disciplina de Direito da Comunicação na Universidade de Navarra, Espanha, que conta detalhes da experiência espanhola na regulação de conteúdos.

Vale lembrar que esta publicação é o primeiro volume de uma coleção de cinco cadernos proposta pelo Ministério da Justiça, conforme apresentado no prefácio desta edição. Assim, o leitor atento perceberá que alguns pontos importantes para o debate são apenas aspectos tangenciais nos textos desta publicação. Entretanto, estes pontos estão amplamente contemplados nos demais volumes dos cadernos. Boa leitura!



**A família e a política pública de  
Classificação Indicativa: Contribuições  
da psicologia**



## A família e a política pública de Classificação Indicativa: contribuições da psicologia

Gustavo Camilo Baptista<sup>1</sup>

Meu objetivo é de apresentar uma análise do que, no meu entender, serão alguns dos desafios da Política Pública de Classificação Indicativa nos próximos anos: a reflexão acerca do papel da família. Gustafsson (1983) considera que as políticas públicas podem ser classificadas em conformidade com a intenção dos gestores públicos em implementá-las e com o conhecimento que estes possuem acerca de seu desenho e implementação. Considerando estes dois critérios, esta autora propõe uma tipologia das *public policies* composta por quatro tipos, ilustrada no quadro 1:

Quadro 1 – Tipologia das Políticas Públicas de Gustafsson

		Intenção de implementar a política pública	
		Sim	Não
Conhecimento para a elaboração e implementação	Sim	Política Real	Política Simbólica
	Não	Pseudopolítica	Política sem sentido

Fonte: Gustafsson (1983), adaptado.

<sup>1</sup> Psicólogo e Mestre em Educação pela Universidade de São Paulo e Doutor em Psicologia Clínica e Cultura pela Universidade de Brasília. Professor universitário e servidor público da carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, tendo sido Coordenador de Classificação Indicativa entre 2007 e 2010 e Coordenador Geral do Departamento de Benefícios do Programa Bolsa Família entre 2010 e 2013. Atualmente é Coordenador Geral de Pesquisa e Análise de Informação da Secretaria Nacional de Segurança Pública do Ministério da Justiça.

As políticas simbólicas são aquelas nas quais o gestor constitui um órgão composto por técnicos com capacidade para elaboração e implementação da política, mas que não possui poder político para fazê-lo. Já a pseudopolítica se relaciona com a formação de órgãos com poder político, mas sem capacidade técnica, o que leva ao desenho de políticas, programas e projetos que não conseguem mobilizar os diferentes atores envolvidos e que não preveem as dificuldades orçamentárias, jurídicas e administrativas inerentes a este tipo de iniciativa. Assim, uma política só consegue se tornar real quando consegue reunir intenção política e conhecimento técnico para seu desenho e implementação.

Na prática, a maioria das políticas públicas é constituída por misturas destes quatro tipos, sendo mais raro encontrar políticas que se encaixem de forma inequívoca em um deles. O mais relevante neste tipo de análise é considerar em cada política os elementos que ela possui de cada um destes tipos, buscando apontar elementos que, se modificados, aumentem a sua eficácia e efetividade (GUSTAFSSON, 1983).

A História da Política de Classificação Indicativa pode ser dividida em dois grandes períodos. O primeiro período é compreendido entre o advento da Constituição Federal, em 1988, e a definição do seu desenho atual em 2006. Trata-se de um período de 18 anos que pode ser caracterizado por uma política pública sem sentido, porquanto faltava aos gestores públicos desta política tanto motivação para realmente implementá-la quanto conhecimento técnico para tanto. Isto porque, com a promulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente, em 1990, o então Ministro da Justiça, Jarbas Passarinho, editou a Portaria MJ nº 773, de 19 de outubro de 1990, que foi o primeiro ato normativo do MJ para regulamentar a Classificação Indicativa. Esta Portaria, dentre outras coisas: tratou de diversões públicas e dos programas de rádio e televisão; estabeleceu quatro classificações etárias, a necessidade do aviso da classificação nos programas televisivos e a vinculação de suas exibições às faixas etária e horária. Esta mesma portaria já previa a inserção de aviso da Classificação Indicativa na programação televisiva. Neste mesmo ano foi constituído um departamento de Classificação Indicativa, no âmbito do Ministério da Justiça (BRASIL, 1990).

Em que pese estes fatores, e apesar da existência, no decorrer de dezesseis anos, de uma unidade de classificação indicativa que analisava obras audiovisuais - inclusive publicando rotineiramente milhares destas classificações

no Diário Oficial da União – faltavam elementos fundamentais para tornar eficaz esta política pública, tais como a publicidade das classificações dadas às obras audiovisuais (o que dependia, dentre outros fatores, da definição de símbolos relacionados à classificação nos programas televisivos e do monitoramento da programação televisiva) e a edição de um manual com diretrizes mínimas para a classificação de obras audiovisuais. Houve, de relevante, apenas uma tentativa de implementação do V-Chip (chip instalado nos aparelhos de televisão que permite o bloqueio de programas em conformidade com a sua faixa etária) no Brasil na gestão do Ministro da Justiça José Gregori por meio da Lei 10.359, mas que, pela falta em especial de real intenção por parte do governo da época de implementá-la, acrescentou à classificação indicativa elementos de uma política simbólica (ROMÃO, 2006).

Em que pese a dificuldade de se analisar as motivações dos gestores públicos (GUSTAFSSON, 1983), pode-se considerar que somente a partir de 2005 o Ministério da Justiça passou tanto a ter intenção de concretizar esta política pública quanto a buscar subsídios para uma nova regulamentação da Classificação Indicativa que permitissem sua implementação como uma política pública real. Desde então, no decorrer destes anos, foram realizados, para isto, diversos Grupos de Trabalho, audiências públicas, seminários, oficinas e reuniões com representantes da sociedade civil, de órgãos do Poder Público, das emissoras e de outros meios de comunicação (ALARCON, 2006; ROMÃO, 2006; BRASIL, 2012).

Estes eventos, que permitiram um amplo debate entre os segmentos envolvidos, resultaram no desenvolvimento e aperfeiçoamento tanto do modelo de classificação indicativa brasileiro quanto das diretrizes para a classificação de obras audiovisuais, e que se refletiram, de forma incremental, tanto nas sucessivas portarias regulamentadoras que foram editadas a partir de 2005, quanto na edição do Manual de Classificação Indicativa e do Guia Prático de Classificação Indicativa.

O modelo brasileiro de Classificação Indicativa é embasado no princípio de corresponsabilidade entre o Estado, as emissoras, distribuidoras e produtoras de obras audiovisuais e a sociedade. Pode-se categorizá-lo como um sistema de classificação (*rating system*) co classificatório no caso dos programas de televisão (as emissoras de televisão fazem uma classificação inicial que pode ser modificada pelo Estado, o que tem similaridade com o sistema francês) e classificatório para obras audiovisuais em geral e jogos eletrônicos (que é o

modelo comum na maioria dos países que não possuem serviços de censura).

O modelo brasileiro prevê uma série de ações sistêmicas entre diferentes grupos de atores para ter eficácia. Compete ao Estado, por meio do Ministério da Justiça, regulamentar a política em conformidade com a legislação, estabelecer os critérios para classificação das obras audiovisuais, classificar as obras audiovisuais e monitorar a programação televisiva (visando deferir ou indeferir os pedidos de autoclassificação e verificar continuamente a adequação dos programas exibidos à sua classificação, bem como apresentação dos símbolos e demais informações da Classificação Indicativa). Cabe, por sua vez, ao Ministério Público, denunciar infrações aos direitos difusos e coletivos relativos à proteção da criança e do adolescente (BRASIL, 2012).

Compete às empresas, seguindo as regulamentações do Ministério da Justiça, solicitar a autoclassificação (emissoras de televisão) ou classificação (para os demais casos) de obras audiovisuais, apresentar os símbolos e demais informações da Classificação Indicativa e exibir suas obras respeitando a vinculação etária e horária (BRASIL, 2012).

E, por fim, cabe à família utilizar a Classificação Indicativa para orientar crianças e adolescentes quanto aos possíveis prejuízos causados pela escolha de assistir programas não adequados à sua idade (BRASIL, 2012).

Políticas que estabelecem relações entre diversos atores que se ligam como uma cadeia ou rede possuem maiores dificuldades para serem implementadas. Para Wildawsky (apud HILL e HUPE, 2002), nestes casos a cooperação entre atores tem que ser próxima da total, porquanto pequenas falhas de implementação de cada ator (o que este autor chama de *implementation déficit*) levam cumulativamente ao fracasso da política pública.

Dentro deste contexto, deve se destacar que o conflito entre as emissoras de televisão e o Ministério da Justiça levou este a se esforçar para manter uma política de cooperação com o mercado. Como resultado disto, a concordância entre as autoclassificações pretendidas pelas emissoras de televisão e o processo de análise feito pelo Ministério da Justiça é superior a 96%. As emissoras de televisão aberta e fechada, bem como as empresas de cinema, de vídeo doméstico e de jogos eletrônicos inserem os símbolos da classificação indicativa nas obras audiovisuais, nas embalagens e nos *trailers* de forma adequada.

Acontece que as emissoras e demais empresas são apenas um grupo de atores da classificação indicativa, sendo o mais relevante a própria família.

Considerando o fim desta política pública de propiciar condições para que as famílias protejam o desenvolvimento psicossocial de suas crianças e adolescentes, pode-se pressupor que os pais ou responsáveis têm um papel primordial em sua implementação. Também é possível inferir que, diante de cada obra audiovisual em concreto, eles precisam, de forma tempestiva, pelo menos realizar quatro ações: a) reconhecer os símbolos da classificação indicativa; b) confiar no sistema de classificação indicativa que lhe é oferecido; c) avaliar se sua criança ou adolescente precisa ser preservada da exposição a este determinado conteúdo; e) limitar ou orientar o acesso da criança ou adolescente a determinada obra audiovisual.

Não é algo tão simples quanto parece. Em 2008, com a implementação da Classificação Indicativa como política pública, a Secretaria Nacional de Justiça resolveu realizar uma pesquisa de opinião pública, em âmbito nacional, como uma primeira tentativa de avaliar a política de Classificação Indicativa. Não constitui o objetivo do ensaio apresentar esta pesquisa, mas é interessante destacar que ainda na época, após cerca de oito meses do início da veiculação dos símbolos da classificação indicativa na televisão uma parcela significativa (21,5%) dos pais ou responsáveis que responderam à pesquisa, ao lhe ser apresentada uma cartela com os símbolos da classificação, disseram que não compreendiam o significado dos símbolos. Entre os que eram analfabetos ou tinham o nível fundamental incompleto, a porcentagem na época foi de 34,5%. Em que pese estes resultados terem sido considerados razoáveis na época pela equipe técnica do Ministério da Justiça (pois em pesquisa similar realizada nos Estados Unidos 30% das mães não conseguiam reconhecer os símbolos de seu *rating system* para televisão, mais antigo que o sistema brasileiro), deve-se considerar que ele sugere um *implementation deficit* da política que, se somado a outros, tende a comprometer a sua efetividade (GREENBERG e RAMPOLDI-HNILO, 2001).

Gentile et. al. (2011), em pesquisa acerca dos *rating systems* dos Estados Unidos, ressaltam que as famílias neste país concordam em sua maioria com as categorias de conteúdos que devem ser classificados, bem como a necessidade de indicação de idades limites nas quais estes conteúdos não devem ser apresentados às crianças. Todavia, existe uma significativa discordância em relação à percepção da idade apropriada para os diferentes tipos de conteúdo.

Se, por um lado, a legitimidade da existência de um *rating system* se relaciona com a percepção da relevância dada pelas famílias para a proteção de



crianças e adolescentes frente a conteúdos audiovisuais inadequados, por outro também depende de sua confiabilidade e validade, dilema este que, de uma forma ou de outra, permeia o cotidiano da maioria dos órgãos de classificação de conteúdos audiovisuais do mundo. O *Netherlands Institute for the Classification of the Audiovisual Media* (NICAM), organização que faz a classificação holandesa por meio do sistema Kijkwijzer, considera que:

*In Kijkwijzer, coders are not asked to give an age rating to media productions. They are asked to answer questions on the content of the production, and it is the answers to these questions about the content that determine the final age ratings. Robust validity also means that the answers about the content of the production lead to the age rating most parents would give to the media production in question on the basis of their experience with children. If, for example, the content codes for films containing graphic scenes of violence, such as Hannibal, lead to an Age 16 rating, the validity of the system is robust. If such a film were to lead to an age rating of Age 12, Age 6 or All Ages, the validity of Kijkwijzer would be questionable.* (NICAM, 2009, p. 3).<sup>2</sup>

O problema, dentro deste contexto, é o que vem a ser a maioria. Se, no caso de uma obra com uma presença maciça de conteúdos violentos e que é classificada pelos serviços de classificação de todos os países democráticos na maior faixa etária, a formação de tal maioria é possível, o mesmo não acontece em outros casos. No estudo de Gentile et. al. (2011), no qual foi pedida a opinião acerca da faixa etária de cada categoria de conteúdo inadequado, a dispersão de opiniões entre os pais e responsáveis participantes em relação à faixa etária limite não permitia construir de forma estatisticamente adequada uma maioria em parte significativa dos casos. Alguns critérios, tal como a nudez sem conteúdo sexual, foram apontados pelos pais como adequados praticamente na mesma proporção de 18% em todas as cinco faixas etárias compreendidas pelo estudo.

---

<sup>2</sup> No Kijkwijzer, não é solicitado aos classificadores que eles indiquem uma faixa etária para as produções de mídia. Solicita-se que eles respondam questões acerca do conteúdo da obra, e as respostas a estas questões acerca do conteúdo é que vão determinar a classificação etária final. A robusta validade [do Kijkwijzer] se relaciona com o fato de que as respostas sobre o conteúdo da produção resultarão em uma classificação etária que a maioria dos pais lhe dariam baseados em suas experiências com crianças. Se, por exemplo, a análise de conteúdo para filmes contendo cenas gráficas de violência, tal como Hannibal, resultar em uma classificação etária de 16 anos, a validade do sistema é considerada robusta. Se um filme tal como este resultar em uma classificação etária de 12 anos, 6 anos ou livre, a validade do Kijkwijzer seria questionável. [Tradução livre do autor].

No caso da Política de Classificação Indicativa, a construção dos critérios tanto do Manual de Classificação Indicativa de 2006 quanto de seu Guia Prático foi pautada pela participação de diversos setores da sociedade. É possível inferir que, por meio da participação social e da contínua interlocução com os grupos de interesse relacionados com a política, buscou-se chegar a um equacionamento entre as demandas dos diferentes atores e grupos sociais envolvidos com os conhecimentos disponibilizados pela comunidade científica acerca dos critérios adequados para cada faixa etária.

É difícil, todavia, que este equacionamento reflita um consenso entre os diferentes grupos de interesse, sendo mais plausível que, de modo similar ao que foi observado nos estudos realizados nos Estados Unidos, tanto cada grupo de interesse quanto cada grupo demográfico de país e responsáveis possuam entendimentos acerca dos critérios de classificação e dos limites de idade diferenciados.

Tal dilema se reflete na própria informação da classificação. Ao se utilizar a expressão “não é recomendado” (que não possui gramaticalmente um sujeito) parte-se do pressuposto de que existe um entendimento comum sobre esta faixa etária. Mas, ainda que tenha sido produzido algum consenso, este provavelmente não representa de forma fidedigna o desejo de todos os grupos demográficos de país e responsáveis que compõem o Brasil. Devido a estes fatores, há quem defenda que as classificações por faixa etária deveriam ser acompanhadas ou substituídas por classificações por conteúdo. Neste caso, não seria informada apenas a faixa etária a qual a obra audiovisual não é recomendada, mas também a categoria do conteúdo inadequado (por exemplo, se trata de violência, sexo ou drogas) (SAMPAIO, 2006; KIRSH, 2006; GENTILE et. al, 2011). Tanto o manual de classificação indicativa quanto o Guia Prático refletem este entendimento ao normatizar a apresentação da classificação por conteúdo.

No entanto, deve-se considerar que existem várias categorias de conteúdos que não são considerados prejudiciais às crianças e adolescentes, mas que os dados de pesquisas mostram que deveriam ser objeto de atenção. Por exemplo, no estudo de Gentile et. al. (2011), apenas um terço dos pais pesquisados nos Estados Unidos considerou relevante limitar o acesso a conteúdos que causem medo ou susto, ainda que a literatura acadêmica mostre que eles têm efeitos significativos em crianças pequenas, tais como enurese, insônia, crises agudas de pânico e, em casos mais raros, o desencadeamento de transtornos psiquiátricos (CANTOR, 2006).

Desta forma, se uma das soluções propostas para as limitações da classificação etária é a classificação por conteúdo, deve-se considerar que esta torna a capacidade de avaliação por parte dos pais acerca da necessidade de proteção da criança ou adolescente frente a determinado conteúdo ou obra audiovisual uma ação encadeada tão crucial quando as demais que apontei anteriormente (reconhecer os símbolos, confiar no sistema e limitar ou orientar o acesso da criança ou adolescente a determinada obra audiovisual).

No atual desenho desta política pública em nosso país, as famílias recebem uma recomendação de faixa etária e dos conteúdos presentes em uma obra audiovisual. Cada família deve avaliar a criança ou o adolescente em conjunto com a informação recebida e decidir se deve orientar a criança ou o adolescente ou limitar o seu acesso a este conteúdo audiovisual. Existe, desta forma, o pressuposto de que a família possui informações suficientes para este processo de tomada de decisão.

Dentro deste contexto, é interessante sobrelevar que as poucas campanhas de massa feitas pelo Ministério da Justiça voltadas para os pais buscaram sensibilizá-los para a importância da política pública. Isto refletiu a percepção por parte dos gestores do ministério da necessidade de pontuar o fim da censura e de divulgar a nova divisão de papéis entre os atores da política como modo de diminuir o *implementation deficit*. No caso das famílias, havia a preocupação de apontar que era delas e não do governo e das empresas o papel de limitar o acesso da criança a conteúdos audiovisuais prejudiciais, visto que era usual o recebimento de denúncias por parte de pais de crianças pequenas solicitando a censura de cenas em programas de televisão cujas classificações etárias de “não recomendado para menores de dezesseis anos” ou de “não recomendado para menores de dezoito anos” eram de amplo conhecimento público.

Neste sentido, dada a natureza incremental das melhorias que foram feitas nesta política pública, não se destacou na agenda desta até o momento a necessidade de se entender como as famílias avaliavam e usavam as informações da classificação indicativa.

Observe-se o caso dos conteúdos que causam medo. Cantor e Reilly (1982, apud CANTOR, 2001), ao entrevistarem mães e crianças acerca das reações de medo destas últimas diante de obras audiovisuais, descobriram que as estimativas das primeiras do quanto os filmes de terror afetavam seus filhos subestimavam o quanto eles realmente eram impactados, até mesmo porque eles evitavam comentar sobre isto com seus pais. Os pais, desta forma, precisariam ficar alertas para sintomas por parte das crianças como o súbito desejo de dormir junto com eles e a encenação de cenas da obra audiovisual como modo de redução da tensão psíquica.

Se é plausível que a avaliação por parte dos pais no momento de tomada de decisão acerca do uso da classificação indicativa seria influenciada pela informação de que os impactos dos conteúdos audiovisuais que causam medo é maior do que as crianças costumam relatar, o mesmo ocorre com outros conteúdos. A classificação de conteúdos relativos a suicídio na faixa etária de dezesseis anos se relaciona com os diversos estudos que tratam do Werther Effect, e que apontam que a exposição de conteúdos audiovisuais de suicídio aumentam a frequência de suicídio em uma determinada sociedade.

Um dos estudos que causaram maior impacto na comunidade científica se

relaciona com duas transmissões de uma série de seis episódios na Alemanha, sendo uma transmissão da série completa no ano de 1981 e outra no ano de 1982, o que permitiu a comparação das taxas de suicídio com o período anterior, intermediário e posterior às duas transmissões. Na série, um estudante de 19 anos do sexo masculino cometeu suicídio em uma linha de trem. Em um período compreendido até 70 dias depois da apresentação do primeiro episódio da primeira apresentação em 1981, o número de suicídios em linhas de trem aumentou 175% entre adolescentes do sexo masculino com faixa etária entre 15 e 19 anos. As taxas nos grupos etários mais próximos aumentaram com menor intensidade, não tendo sido observadas alterações significativas nas taxas de homens com mais de 40 anos e mulheres com mais de 30 anos. As taxas decresceram no primeiro intermediário entre as duas apresentações, voltaram a subir no grupo demográfico com maior identificação com o protagonista da série com a segunda apresentação em 1982 e depois diminuíram novamente (SCHMIDTKE e HAFNER, 1988).

Se é razoável que uma informação desta natureza sensibilize pais e responsáveis para a avaliação de conteúdos audiovisuais, é necessário parcimônia para o entendimento destas informações. Deve-se considerar com especial atenção o fato de que um conteúdo inadequado não afeta tanto crianças quanto adolescentes de forma similar, havendo significativas diferenças mesmo entre crianças e adolescentes de uma mesma faixa etária e de um mesmo grupo demográfico. O que a maioria das pesquisas termina encontrando são dados estatísticos que mostram que a exposição de crianças e adolescentes a determinados conteúdos audiovisuais se correlacionaram com o aumento da ocorrência de certos fenômenos nestes grupos demográficos tais como o suicídio (SCHMIDTKE e HAFNER, 1988), crimes violentos intencionais (BUSHMAN e HUESMANN, 2001) medo (CANTOR, 2001), comportamentos, pensamentos e afetos agressivos (KIRSCH, 2006), dentre diversos outros.

A difusão destes dados produzidos pela comunidade científica ainda auxiliaria as famílias na última ação encadeada que tratei, de limitar ou orientar o acesso da criança ou adolescente a determinada obra audiovisual. No exemplo do suicídio, ainda que a exposição de conteúdos relativos ao suicídio seja relacionado com o aumento da frequência deste fenômeno, e isto deva ser considerado nos critérios de classificação, tanto a avaliação quanto o meio de limitar ou orientar o acesso da criança ou adolescente a determinada obra audiovisual poderiam ser melhor implementados com estas informações adicionais. A probabilidade de um adolescente vir a cometer suicídio após ver uma obra audiovisual com este conteúdo é baixa, de forma que a decisão por parte dos pais seria melhor tomada se considerasse a ocorrência de outros sintomas relativos ao suicídio, em especial a depressão. Ademais, a percepção por parte dos pais de que um adolescente busca de forma continuada obras audiovisuais com este conteúdo, se somada à percepção de outros sintomas, pode permitir inclusive a adoção

de outras ações fora a simples limitação do conteúdo.

O mesmo ocorre com os conteúdos que causam medo em crianças pequenas. Crianças com idade entre três e oito anos muitas vezes têm medo de conteúdos de filmes infantis e infantojuvenis, como monstros, fantasmas e bruxas. As estratégias recomendadas para diminuição do medo para este grupo são diferentes das de crianças com idades superiores, pois elas não possuem toda a sua capacidade de cognição desenvolvida. Dentro deste contexto, contar que no final do filme os personagens sobreviverão e ficarão felizes tem resultado em crianças com idades superiores a este grupo etário, mas não são tão eficazes neste grupo, visto que crianças com menos de oito anos ainda estão desenvolvendo a capacidade de fazer operações mentais concretas. Por conseguinte, pequenas ações como recomendar que a criança feche os olhos, pausar uma obra apresentando as cenas potencialmente amedrontadoras de forma a permitir que a criança se acostume com a natureza das cenas, ficar ao lado da criança nas cenas ou simplesmente acelerar a exibição da obra, passando pela cena são mais adequadas para este grupo etário (CANTOR, 2001).

Deve-se considerar, ademais, que a divulgação dos riscos relativos à exposição aos conteúdos audiovisuais pode aumentar a participação das crianças e adolescentes nesta política e torná-los atores em sua própria proteção. Kirsh (2006) aponta que nos Estados Unidos crianças utilizam os diversos *rating systems* para não acessar obras com classificações superiores às suas idades. Na pesquisa realizada em 2007 pelo Ministério da Justiça, pelo menos 5,9% das crianças e adolescentes que participaram disseram usar, por iniciativa própria, a informação de Classificação Indicativa para selecionar a programação assistida.

Outro ponto a ser considerado é que o público alvo da política, que são as crianças e os adolescentes, é muito amplo tanto em termos demográficos em nosso país quanto diferente em termos de desenvolvimento psicológico. Sob a ótica da Psicologia do Desenvolvimento, deve-se considerar em primeiro lugar que o desenvolvimento de capacidades cognitivas se completa por volta de onze anos de idade. Uma criança de onze anos de idade em média já é capaz de fazer as operações mentais de um adulto. Um adolescente, desta forma, passa por um processo de desenvolvimento afetivo, no qual suas experiências de vida vão lhe proporcionando, de modo paulatino, tanto um sentimento de identidade quanto capacidade para realizar decisões de forma mais ponderada (SHAFFER, 2005).

Se crianças precisam ser protegidas tanto por questões afetivas quanto por questões cognitivas, o adolescente não apenas precisa ser protegido de conteúdos audiovisuais que possam ser prejudiciais à sua formação, mas também precisa começar a ser capaz de perceber os efeitos das obras audiovisuais em sua personalidade. Isto porque adolescentes, por procurarem desenvolver um sentimento de identidade próprio, tendem a assumir mais riscos. O fato de que crianças e adolescentes são

diferentes, deste modo, sugere a necessidade do uso de diferentes métodos de mediação. Se para crianças na maior parte das vezes o uso de regras explícitas acerca dos horários e programas que podem ser vistos é mais comum, no caso de adolescentes o uso de recomendações de bons programas e do monitoramento do que eles veem pode ser mais efetivo do que a proibição (JORDAN, 2001; BAPTISTA, 2006).

Por fim, tendo em vista que as políticas públicas no mundo contemporâneo dependem cada vez mais de complexos encadeamentos causais, pode-se concluir que o aumento da interlocução qualificada com as famílias é crucial para o aumento da eficácia e da efetividade da classificação indicativa. Neste sentido, dada as gigantescas dimensões do público-alvo desta política (existem aproximadamente sessenta milhões de crianças e de adolescentes no Brasil), bem como do grupo demográfico de pais e responsáveis, é imprescindível o investimento continuado em pesquisa para a geração de conhecimentos tanto quantitativos (e em especial de indicadores de compreensão de símbolos, confiança e uso do sistema de classificação) quanto qualitativos (que se relacionam com como as famílias fazem uso da classificação e como lidam com obras audiovisuais). E é também direito dos pais e responsáveis, para a devida proteção de suas crianças e adolescentes, terem acesso a este tipo de informação. Estes, no meu entender, serão alguns dos diversos desafios desta política nos próximos anos.

## REFERÊNCIAS

- ALARCON, A. Audiências e consultas públicas: mecanismos de participação cidadã no processo de Classificação Indicativa. In: CHAGAS, C. M. F.; ROMÃO, J. E. E.; LEAL, S. Classificação Indicativa no Brasil: desafios e perspectivas. Brasília: Ministério da Justiça, 2006, p.295.
- BAPTISTA, G. C.; Adolescência e drogas: a escuta dos dependentes. São Paulo, Vetor, 2006.
- BRASIL, Ministério da Justiça. Portaria nº 773, de 19 de outubro de 1990. Diário Oficial da União, de 29 de outubro de 1990, seção 1. Disponível em: <http://www.mj.gov.br/data/Pages/MJ6C4030FEITEMID0650A4E4A4624FD1BABCFF7546AA1D29PTBRIE.htm> Acesso em: 21 mar. 2014.
- BRASIL, Ministério da Justiça. Guia Prático da Classificação Indicativa. 2ª Edição. Brasília: Ministério da Justiça, 2012.
- BUSHMAN, B. J.; HUESMANN, L. R. Effects of Televised Violence on Agression. In: SINGER, D. G.; SINGER, J. L. (orgs.) Handbook of Children and the Media. Thousand Oaks, Sage Publications, 2001.
- CANTOR, J. The media and Children's Fears, Anxieties and Perceptions of Danger. In: SINGER, D. G.; SINGER, J. L. (orgs.) Handbook of Children and the Media. Thousand Oaks, Sage Publications, 2001.
- GENTILE, D. A. et. al. Parents' Evaluation of Media Ratings a Decade After the Television Ratings Were Introduced In: Pediatrics Vol. 128 No. 1 July 1, 2011 pp. 36 -44.

GREENBERG, B. S.; RAMPOLDI-HNILO, L. R. Child and Parent responses to the Age-Based and Content-Based Television Ratings In: SINGER, D. G.; SINGER, J. L. (orgs.) Handbook of Children and the Media. Thousand Oaks, Sage Publications, 2001.

GUSTAFSSON, Gunnel. Symbolic and pseudo policies as responses to diffusion of power. Policy Sciences, v. 15, n. 3, p. 269-287, 1983.

HILL, M.; HUPE, P. Implementing Public Policy. London: Sage Publications, 2002.

JORDAN, C. Public Policy and Private Practice: Government Regulations and Parental Control of Children's television use in the home. In: Singer, D. G.; Singer, J. L. Handbook of Children and Media. Thousand Oaks, Sage Publications, 2001.

KIRSH, S. J. Children, Adolescents and Media Violence: a critical look at the research. Thousand Oaks, Sage Publications, 2006.

NETHERLANDS INSTITUTE FOR THE CLASSIFICATION OF THE AUDIOVISUAL MEDIA (NICAM) Kijkwijzer, the dutch rating system for audiovisual productions. Amsterdam, 2009. Disponível em [http://www.kijkwijzer.nl/upload/zijbalk2/50\\_NICAMkijkwijzerGB\\_02\\_Overview.pdf](http://www.kijkwijzer.nl/upload/zijbalk2/50_NICAMkijkwijzerGB_02_Overview.pdf)  
Acesso em: 21 mar. 2014.

ROMÃO, J. E. E. A nova Classificação Indicativa: construção democrática de um modelo. In: CHAGAS, C. M. F.; ROMÃO, J. E. E.; LEAL, S. Classificação Indicativa no Brasil: desafios e perspectivas. Brasília: Ministério da Justiça, 2006, p. 17.

SAMPAIO, I. Classificação Indicativa na TV: são adequados nossos critérios? In: CHAGAS, C. M. F.; ROMÃO, J. E. E.; LEAL, S. Classificação Indicativa no Brasil: desafios e perspectivas. Brasília: Ministério da Justiça, 2006, p.295

SCHMIDTKE, A.; HAFNER, H. The Werther Effect after television films: New evidence for an old hypothesis. Psychological medicine, v. 18, n. 3, p. 665-676, 1988.

SHAFFER, D. R. Psicologia do Desenvolvimento. Infância e adolescência. Tradução de Sandra Regina Pemberton Cancissu. São Paulo, Pioneira Thomson Learning, 2005.



**Carências de conselhos curadores e regras de programação nas concessões  
públicas de mídia - Classificação Indicativa: Instrumento para a garantia de  
direitos de crianças e adolescentes**





## Carências de Conselhos Curadores e regras de programação nas concessões públicas de Mídia – Classificação Indicativa: instrumento para garantia de direitos de crianças e adolescentes<sup>1</sup>

*Sueli Ferreira Schiavo<sup>2</sup>*

Este estudo parte do entendimento de que a mídia exerce influência na constituição do imaginário e da subjetividade humana. No caso de crianças e adolescentes que são seres em desenvolvimento isso se caracteriza como um desafio, porque necessitam ter a mediação para não caracterizarem aquele conteúdo como sendo a única versão do real, precisa ser relativizado. Há conteúdos produzidos e divulgados pelos conglomerados midiáticos com o sentido de ditar modos de ser, de viver e promover o consumismo. Na busca de refletir sobre a importância da garantia de direitos visando atenção ao uso da mídia se fará uma análise de instrumentos.

Esta autora contribuiu na elaboração de alguns pareceres técnicos atendendo solicitações ao Sistema Conselhos de Psicologia vindas de órgãos do Judiciário relativos às representações promovidas por entidades e por pessoas na sociedade que se sentiram mobilizadas. Também teve a oportunidade de compor a delegação do Estado de São Paulo na I Conferência Nacional de

---

<sup>1</sup> Este texto foi elaborado para o Conselho Federal de Psicologia atendendo convite do Conselho Nacional de Justiça.

<sup>2</sup> Psicóloga CRP 06/4327, mestre e doutoranda em Comunicação pela Universidade Paulista, bolsista pela CAPES.  
Contato suelischivo@gmail.com

Comunicação que ocorreu em 2009. Isso permitiu perceber que, de fato, há limitações no diálogo com representantes dos conglomerados midiáticos em se tratarem questões como Conselhos Curadores, divulgação de regras da programação, Classificação Indicativa, entre outros.

Na contemporaneidade, o conhecimento histórico cultural e científico pode ser utilizado na produção de conteúdos midiáticos para obtenção de resultados comerciais. A atenção, neste caso, implica que há produções midiáticas às quais crianças e adolescentes tem acesso que podem estar priorizando os interesses do negócio e isso potencialmente pode conflitar com o interesse social na formação das pessoas nesse período do desenvolvimento humano, porque pode estimular desejos, gerar déficits e não necessariamente promover a condição de lidar com eles. Rádio e televisão são suportes midiáticos mais frequentes, pois no caso da Internet, em função de questões de tecnologia, ainda são atendidos uma porcentagem menor de lares. Mas onde a Internet está presente, é muito provável que mesmo a criança tenha algum acesso e que isso pode não estar sendo acompanhado de perto por um adulto.

O acompanhamento e a mediação de pais e responsáveis sobre o que as crianças e os adolescentes estão assistindo, ouvindo e pesquisando é indispensável, porém é frequente encontrar o depoimento que assume que há limitação para um acompanhamento mais próximo. Contribui para isso o modelo de sociedade em que núcleos familiares têm composição muito distinta, situações em que ambos os pais trabalham, a frequência de pais separados que cuidam isoladamente de seus filhos, rotina familiar agitada em função de tarefas domésticas e tempo em deslocamentos, tornam esse tema um desafio que implica encontrar soluções envolvendo os diferentes atores sociais.

O que precisa ser problematizado é que a mídia promove uma sedução e uma sedução pelas diferentes naturezas sensoriais das imagens. Isso tem relevância principalmente no caso de crianças muito pequenas em processo de estruturação de seu entendimento dos significados. São apresentadas imagens visuais, induzem-se imagens mentais, ocorrem sugestões que interferem na cultura e na produção de vínculos e subjetividade. Em muitos casos, a mídia é compreendida como uma “babá eletrônica” porque entretém e ocupa o tempo.

Considera-se que no modelo urbano e rural das cidades, há falta de espaços para crianças e adolescentes desenvolverem interações saudáveis com seus pares fora do ambiente escolar e tendo adulto próximo para apoiar possíveis situações de conflito. A mídia supre essa carência de ausência do uso

do corpo e seus diferentes sentidos. “O apropriar-se do tempo vital é o início de todo poder dos homens sobre os homens” (PROSS, 1991, p.8). Ao invés da possibilidade de brincar e interagir presencialmente com outras crianças e adolescentes, pelo uso da mídia isso fica resolvido de outra forma. Para os pais pode parecer até uma solução frente à falta de melhores condições para oferecerem a seus filhos, mas, na maioria das vezes, os riscos embutidos nem sempre são bem compreendidos e avaliados. Principalmente quando crianças e adolescentes ficam expostos a cenas que banalizam diferentes tipos de violência e publicidade que se confunde com os conteúdos da programação.

A veemência com a qual empresas de mídia descaracterizam a importância desse tema para o debate, defendem sua liberdade de impor o conhecimento que obtêm, os recursos tecnológicos que dispõem e como isso se constitui em uma forma de poder social que representa em termos da influência sobre crianças e adolescentes, desafia a condição de diálogo e soluções negociadas. Isso implica na importância da construção de argumentos de base científica contribuindo para ações políticas no sentido de promover reflexão e movimentação da sociedade civil na busca de soluções. Por exemplo, a Classificação Indicativa é bastante questionada pelos representantes dos conglomerados midiáticos, que alegam que se trata de censura, mas não apresentam uma solução para o compromisso social com a garantia de direitos.

Há conteúdos que se impõem à criança configurando um sentido que ultrapassa o período daquilo que se compreende como de formação educativa e de infância, isso se configura como uma violência simbólica. Esse tipo de atividade fica muito distante do que se espera de um modelo de sociedade mais integrativo, de uma visão de compartilhamento de recursos e de noções sociais. Conforme explica Edgar Morin, há uma complexidade social que fica ocultada por um processo de simplificação e a formação educativa é muito importante. Situações na mídia que utilizam com frequência padrões de ganha-perde, sucesso-insucesso, pertencimento e não pertencimento, promovem um modelo competitivo e excludente. Tratam-se de relações que promovem baixa no nível de tolerância e aumento de estresse. Geralmente quem desenvolve e distribui esses recursos tecnológicos não se ocupa de pesquisar sobre o que poderá ser afetado no comportamento de quem adquire o hábito, por exemplo, em jogos e cenas de grande violência. Restará aos pais, responsáveis e educadores conviver e contribuir para a solução de possíveis danos à educação e saúde da criança e do adolescente que fazem uso frequente desses conteúdos eletrônicos.

Segundo o filósofo Vilém Flusser, "as imagens técnicas significam programas. São projeções que partem de programas e visam programar os seus receptores. [...] a nossa situação face às imagens é esta: as imagens projetam sentidos sobre nós porque elas são modelos para o nosso comportamento" (FLUSSER, 2008, p. 44-60). A visão de que o jogo influencia a ação humana é partilhada por Huizinga que ressalta: "jogo é mais do que um fenómeno fisiológico ou um reflexo psicológico. Ultrapassa os limites da atividade puramente física ou biológica. É uma função significativa, isto é, encerra um determinado sentido" (HUIZINGA, 2008, p. 5). Conforme estes autores, as imagens técnicas e o conjunto que compõe o jogo tem uma ação cognitiva que envolve as escolhas e a própria decisão dentro do que é programado no jogo.

Outro exemplo a ser considerado é a diluição do *merchandising* em conteúdos de programação, o que dificulta para a criança perceber a diferença entre o que é conteúdo do programa e o que é publicidade, principalmente quando o que se está ofertando são objetos de desejo que nem sempre são possíveis de aquisição por famílias de diferentes condições sociais. A influência que a criança recebe pelas imagens e pela linguagem verbal e não verbal nos apelos ao consumo pode afetar suas escolhas e interesse. Publicada no início de abril de 2014 a norma n. 163 do Conanda, Conselho Nacional dos Direitos de Crianças e Adolescentes "Dispõe sobre a abusividade do direcionamento de publicidade e de comunicação mercadológica à criança e ao adolescente". Passa a se ter mais um instrumento legal e específico para a garantia de direitos. Isso em si não garante que será cumprido, o acompanhamento será indispensável. Pelo texto de Néstor Garcia Canclini, pode-se entender que nas sociedades contemporâneas as relações de consumo constituem a sensação de pertencimento e de distinção.

O consumo como lugar de diferenciação e distinção entre as classes e os grupos, tem chamado a atenção para os aspectos simbólicos e estéticos de racionalidade consumidora. [...] Há uma coerência entre os lugares onde os membros de uma classe e até uma fração de classe se alimentam, estudam, habitam, passam as férias, aquilo que leem e desfrutam, em como se informam e no que transmitem aos outros. [...] Mas se os membros de uma sociedade não compartilhassem os sentidos dos bens, se estes só fossem compreensíveis à elite ou à maioria que os

utiliza, não serviria como instrumentos de diferenciação. [...] se tornam elementos de distinção ou discriminação na medida em que outros setores da mesma sociedade se interessam por eles e entendem em algum nível seu significado. (CANCLINI, 1996, p. 55-56)

Baitello Jr. argumenta: “Os subterrâneos das imagens são muito mais amplos e profundos que sua face visível” (BAITELLO JUNIOR, 2005, p. 17). As imagens estimulam emoções. “Morin fala a respeito do 'enfeitiçamento da e pela imagem', que tem potencial ilusório para contribuir com a formação, como dito por Maffesoli, de uma identidade social.” (CONTRERA, 2012, p. 1) Os seres humanos são permeáveis e utilizam o afeto em suas relações. A comunicação tem a característica de promover o envolvimento, sensibiliza, cria vínculos. Ao priorizar assistir conteúdos audiovisuais se dá mais ênfase aos sentidos da visão e da audição e se abstrai os demais sentidos do corpo e a relação com a experiência concreta.

Crianças desacompanhadas da presença de um adulto e visitando páginas da Internet é uma realidade que se tem informação de ocorrência na atualidade. Presa pelos recursos coloridos e que se movimentam pela tela, a criança estará em um estado diferenciado de consciência o que limita sua cognição, como por exemplo, a percepção do tempo. Com frequência pais e responsáveis se queixam de que crianças e adolescentes disponibilizam um período extenso em acesso a jogos eletrônicos de entretenimentos sem se darem conta da organização para outras atividades. Comentando a condição humana, Arendt (2007, p.17) coloca, “Os homens são seres condicionados: tudo aquilo com o qual eles entram em contato torna-se imediatamente uma condição de sua existência [...] possuem a mesma força condicionante das coisas naturais”.

É possível que muitas crianças não tenham a disponibilidade da supervisão de um adulto para lhes garantir a segurança do entendimento que possam estar fazendo da programação a que estão submetidas. Os conteúdos midiáticos não são neutros. A emoção e a empatia, bem como valores e crenças apresentados precisam ser compreendidos em diferentes perspectivas. Pesquisadores constataram que “as expressões faciais exibidas numa tela não apenas fazem nossos músculos faciais se contorcer, mas também induzem nossas emoções”. (WAAL, 2009, p. 99). Essas pesquisas mais recentes destacam a importância que tem a empatia. “A violência mudou, sim. A sociologia clássica

fala que é a fome que provoca a violência. É claro que a fome tem o seu papel, mas não é só isso. Partimos do pressuposto de que onde indivíduos e grupos geram violência é porque estão também recebendo violência". (BAITELLO JR., 1999, p. 3) Como se tratam de crianças e adolescentes com a atenção focada na mensagem enviada por cenas programadas por adultos, é preciso entender que ideias e comportamentos poderão ser incorporados.

Flusser faz uma metáfora da pessoa no uso de aparelhos tecnológicos como funcionário. Para ele os aparelhos são "caixas pretas" que não precisam ser entendidas, não se está no controle sobre os aparelhos, eles funcionam. Não se precisam conhecer as finalidades, grau de liberdade ou de autonomia, nível de valores e de humanização.

O aparelho funciona [...] mas é justamente essa visão de fora que o funcionário nunca poderá alcançar [...] está inteiramente englobado pela situação [...] É nesse sentido que dizemos o homem "existe", isto é, "ek-siste" (supera). O funcionário não "existe" nesse sentido do termo. É por isto que relutei em chamá-lo de "homem". Para o funcionário perfeito o aparelho tem plena autonomia. [...] O funcionário "avança" e "progride". Seu progresso varia em função do aparelho, e, na medida em que avança, aumenta o seu valor no conjunto do funcionamento [...] Por essa definição ontológica mesma o funcionário exerce função, isto é: o funcionário é uma propriedade, um atributo do aparelho. O funcionário não tem propriedade, ele é propriedade. Como a propriedade nunca se confunde com a substância, o funcionário não se confunde com o aparelho. O progresso do funcionário reside justamente nisto: tornar-se progressivamente propriedade mais valiosa. O método do progresso do funcionário é adaptação ao aparelho. [...] Podemos, portanto contribuir, talvez significativamente, para elaboração de uma filosofia que formule valores e aponte rumos ao progresso. (FLUSSER, 2002, p. 85-86)

Há investimentos na elaboração de conteúdos que utilizam diferentes saberes e tecnologias que visam envolver, seduzir, prender a atenção, e no caso de crianças e adolescentes isso pode levar a situações de risco à educação, interação social e à saúde. Na problematização dessas questões na atualidade é

importante a sensibilização e as contribuições dos diferentes atores sociais. (CFP, 2009)

Este estudo analisa as questões da garantia de direitos de crianças e adolescentes em relação ao uso da mídia. Compreende que a mídia representa concessão pública, porém é operada por grandes conglomerados empresariais que utilizam diferentes saberes profissionais na produção e veiculação de conteúdos. A problematização que foi trazida diz respeito ao uso da mídia por crianças e adolescentes sem um acompanhamento do adulto, os riscos que isso pode representar para a educação, a interação social e a saúde.

A Psicologia no estudo do desenvolvimento humano tem demonstrado o quanto é indispensável entender que crianças e adolescentes são seres em formação educativa, precisam contar com a atenção de pais, responsáveis, educadores, entidades da sociedade civil e órgãos públicos sobre aquilo a que entram em contato, e isso vai muito além de meramente atender normas legais.

Na busca por soluções sociais que atendam a necessidade de garantia de direitos de crianças e adolescentes, o rigor na aplicação da Classificação Indicativa é um instrumento importante, bem como a divulgação de regras da programação e a constituição de Conselhos Curadores nessas concessões públicas.

## REFERÊNCIAS

ARENDDT, Hannah. A condição humana. Rio de Janeiro, Forense Universitária, 2007.

BAITELLO JR., Norval. Vítimas de um bombardeio de imagens. E da violência. In: CISC – Centro Interdisciplinar de Semiótica da Cultura e da Mídia. Entrevista ao JT em 25/07/99.

\_\_\_\_\_. A Era da Iconofagia – Ensaios de Comunicação e Cultura. São Paulo: Hacker Editores, 2005.

BRASIL. Secretaria dos Direitos Humanos. CONANDA – Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente. Norma 163 de 13 de Março de 2014. “Dispõe sobre a abusividade do direcionamento de publicidade e de comunicação mercadológica à criança e ao adolescente”. D.O.U. N° 65, sexta-feira, 4 de abril de 2014.

CANCLINI, Néstor Garcia. Consumidores e Cidadãos – conflitos multiculturais da globalização. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 1996.

CONTRERA, Malena Segura; BAITELLO JUNIOR, Norval. A dissolução do Outro na comunicação contemporânea. Encontro da Compós, 13, 2010. Rio de Janeiro. Anais

eletrônicos... Rio de Janeiro: PUC-RJ, 2010. Disponível em: <[http://compos.com.puc-rio.br/media/gt2\\_malena\\_segura\\_norval.pdf](http://compos.com.puc-rio.br/media/gt2_malena_segura_norval.pdf)>. Acesso em 21.12.2012.

CFP – Conselho Federal de Psicologia. Contribuições da Psicologia para a 1ª Conferência Nacional de Comunicação. Brasília, DF: CFP, 2009. Disponível em: <<http://site.cfp.org.br/wp-content/uploads/2009/12/confecom.pdf>>. Acesso em 12.11.2014.

FLUSSER, Vilém. Da religiosidade – a literatura e o senso de realidade. São Paulo: Escrituras Editora, 2002.

\_\_\_\_\_. O universo das imagens técnicas – elogio da superficialidade. São Paulo: Ed. Annablume, 2008.

HUIZINGA, Johan. Homo ludens. São Paulo: Ed. Perspectiva, 2008.

PROSS, Harry. Violencia simbólica y violencia física. In: CISC – Centro Interdisciplinar de Estudos de Semiótica da Cultura, 1991.

SCHIAVO, Sueli Ferreira. Desafios à infância: vínculos comunicacionais, mídia e resiliência. In: Congresso Internacional Comunicação e Consumo - Comunicon'2014, GT3 - Comunicação e Consumo: Infâncias, São Paulo. Anais... São Paulo: ESPM, 2014.

\_\_\_\_\_. Crianças hiperepostas à mídia eletrônica. In: I Encontro Binacional de Estudos do Consumo Brasil e África do Sul - Comunicon'2014, Resumos... São Paulo: ESPM, 2014.

\_\_\_\_\_. Há uma guerra de imagens contra a infância. In: 1º Simpósio Internacional de Imagem e Inserção Social. São Paulo: Faculdade Cásper Líbero, 2013.

WAAL, Frans de. A era da empatia: lições da natureza para uma sociedade mais gentil. São Paulo: Editora Schwarcz Ltda., 2009.





# Classificação Indicativa: Perspectivas e desafios



## Classificação Indicativa: perspectivas e desafios

Marcia Morgado<sup>1</sup>  
Fernando Martins<sup>2</sup>

A Classificação Indicativa se solidificou ao longo dos anos como uma política pública resultante de um processo democrático, construído com a participação da sociedade civil, governo federal, especialistas, emissoras, Ministério Público Federal (MPF) e outros setores interessados.

A estreita correlação da comunicação social com a proteção à criança e ao adolescente se verifica em diversos instrumentos legais. Destaca-se o artigo 17 da Convenção sobre os Direitos da Criança, promulgada no Brasil pelo Decreto 99.710/1990, o qual dispõe que os Estados-Partes “*promoverão a elaboração de diretrizes apropriadas a fim de proteger a criança contra toda informação e material prejudiciais ao seu bem-estar*”. Na mesma linha, o artigo 221 da Constituição Federal prevê que a

*produção e a programação das emissoras de rádio e televisão atenderão aos seguintes princípios: I - preferência a finalidades educativas, artísticas, culturais e informativas; II - promoção da cultura nacional e regional e estímulo à produção independente que objetive sua divulgação; III - regionalização da produção cultural, artística e jornalística,*

<sup>1</sup> Procuradora Regional da República da 2ª Região, membro do Grupo de Trabalho Comunicação Social da Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão do Ministério Público Federal.

<sup>2</sup> Procurador da República no Estado de Minas Gerais, membro do Grupo de Trabalho Comunicação Social da Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão do Ministério Público Federal.

*conforme percentuais estabelecidos em lei; IV - respeito aos valores éticos e sociais da pessoa e da família.*

A classificação indicativa também encontra especial respaldo no artigo 220, parágrafo 3º, no art. 227 e no artigo 21, inciso XVI, todos da Constituição Federal, no Estatuto da Criança e do Adolescente (lei 8069/90, artigos 74 a 76, 253, 254, 255, 256 e 258) e, atualmente, na Portaria 368 do Ministério da Justiça.

A Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão (PFDC) do MPF acompanha mais de perto a evolução da classificação indicativa desde a criação do Grupo de Trabalho (GT) Comunicação Social no ano de 2004 e tem como entendimento consolidado que a classificação indicativa protege os direitos da criança ao mesmo tempo em que não viola a liberdade de expressão. O Ministério Público Federal tem atuado extrajudicial e judicialmente para garantir a observância da classificação indicativa pelos concessionários do serviço público federal de radiodifusão.

Dentre os temas objeto de classificação, destacam-se os jogos eletrônicos (e aplicativos). Os aplicativos (apps) são uma nova categoria de produto audiovisual que surgiu com o advento da tecnologia móvel atual para celulares, *tablets*, televisores, etc. Segundo o Departamento de Justiça, Classificação, Títulos e Qualificação (DEJUS), órgão do Ministério da Justiça (MJ), não existe consenso internacional para diferenciar jogos e aplicativos de forma clara, o que levou tanto o mercado quanto os órgãos internacionais de classificação a considerá-los produtos classificáveis pelas mesmas regras e critérios. Essa é a posição adotada atualmente pelos Estados Unidos, Canadá, toda a Europa e também pelo Brasil. Resumindo: aplicativos e jogos estão sujeitos à classificação, sem distinção entre um e outro.

Segundo a Coordenadoria de Classificação Indicativa do MJ, é tecnicamente inviável tanto para o Ministério da Justiça quanto para o próprio mercado classificar os jogos e os aplicativos digitais pela forma convencional usada para jogos vendidos em lojas normais (em embalagens convencionais). O passivo de produtos a serem classificados varia de 500 mil a 1 milhão. Por conta disso, tenta-se criar junto aos órgãos de classificação dos Estados Unidos e Europa um sistema de classificação *online* que possa dar conta desse montante sem gerar custos para os desenvolvedores, sem atrapalhar o mercado e, o mais importante, sem prejudicar a correta atribuição e exibição de classificação

indicativa segundo os critérios brasileiros. O nome dado ao sistema é IARC (sigla para a expressão americana *Internacional Age Rating Coalition*). Tal sistema permitirá a autoclassificação pelo desenvolvedor do jogo e ao MJ caberá monitorar o mercado para eventuais correções.

A Portaria 1643, de 03 de agosto de 2012, do Ministério da Justiça, incluiu, de forma mais detalhada, como produto de classificação indicativa obrigatória no Brasil, não só os jogos como também os aplicativos. Tal Portaria foi, segundo o art. 54, V, da Portaria 368, expressamente revogada. Não obstante tal revogação, mantiveram-se, em linhas gerais, as regras classificatórias. Destacamos duas: as relativas aos artigos 33 e 343, que bem demonstram o que foi acima afirmado.

Outro tema relevante refere-se à programação do serviço de acesso condicionado (mais conhecido como “tv por assinatura”). O advento da Lei 12.485/2011 tornou mais efetivo o cumprimento da classificação indicativa por este segmento nos moldes da legislação brasileira, o que também teve (e tem) o acompanhamento do GT Comunicação Social/PFDC no que se refere à implementação da fiscalização do cumprimento das normas da classificação, bem como à melhoria da informação para fins de bloqueio dos canais pelos pais/responsáveis. Após a edição da referida lei, o que se constata é o crescente cumprimento da legislação pelo setor, denotando um grande e positivo

---

**3 Art. 33.** *Os jogos eletrônicos e aplicativos estão sujeitos à análise prévia, e o requerimento deve ser instruído com os seguintes documentos:*

*I - ficha técnica de classificação, disponível no sítio eletrônico do Ministério da Justiça;*

*II - sinopse detalhada do jogo ou aplicativo; e*

*III - cópia do jogo ou aplicativo a ser classificado ou vídeo com cenas da execução, contendo amostras dos conteúdos pertinentes à classificação.*

*§ 1o O material referido no inciso III deve refletir o jogo ou aplicativo tal como será disponibilizado para o mercado nacional, incluindo qualquer forma de adaptação, bem como dublagens e legendas para língua portuguesa.*

*§ 2o O resultado da análise será publicado em até trinta dias, salvo em casos excepcionais devidamente justificados.*

*§ 3o O jogo ou aplicativo classificado por análise prévia deve ser enviado na forma de sua disponibilização ao público, quando requisitado pelo Dejus, para verificação de conformidade.*

**Art. 34.** *Os jogos eletrônicos e aplicativos distribuídos apenas por meio digital são dispensados de prévio requerimento ao Dejus, desde que autoclassificados no sistema internacional de classificação etária, conhecido por *Internacional Age Rating Coalition*.*

*§ 1º São admitidos sistemas próprios de autoclassificação, previamente aprovados pelo Dejus, que contemplem os critérios, símbolos e descritores estabelecidos no Guia Prático da Classificação Indicativa.*

*§ 2º O Dejus irá monitorar, por amostragem, os jogos eletrônicos e aplicativos autoclassificados, notificando seus representantes.*

*§ 3o Constatada inadequação na autoclassificação, o Dejus instaurará processo administrativo de reclassificação, com decisão final publicada no Diário Oficial da União.*

diferencial em comparação à realidade anterior, na qual, muitas vezes, sequer era observado o modelo brasileiro da classificação.

Em relação à TV aberta, a autoclassificação da programação pelas emissoras se revelou instrumento garantidor de participação e comprometimento no processo de observância da classificação indicativa. Como observado nas reuniões e oficinas realizadas, há uma maciça coincidência entre a classificação indicativa resultante da autoclassificação com a classificação indicativa decorrente do trabalho realizado pelo DEJUS. No entanto, é na TV aberta que a classificação indicativa encontra atualmente o seu maior desafio, em razão da necessidade de observância da vinculação horária, de acordo com a faixa etária classificada para o programa.

Tramita no Supremo Tribunal Federal uma Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI n. 2404), que questiona o artigo 254 do Estatuto da Criança e do Adolescente, no trecho que consigna “em horário diverso do autorizado”.

Proposta pelo Partido Trabalhista Brasileiro - PTB, em 2001, a ADI teve seu julgamento iniciado em 2011, após o ingresso da ABERT (Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e Televisão) no feito. Em 30 de novembro de 2011, o Relator, Ministro Dias Toffoli proferiu voto reconhecendo a inconstitucionalidade, ao fundamento de que a expressão “autorização” torna a classificação obrigatória e viola a liberdade de expressão. Outros três Ministros, Luiz Fux, Carmen Lucia e Ayres Brito votaram na mesma linha do Relator, tendo o Ministro Joaquim Barbosa pedido vista dos autos.

Na prática, a vingar o entendimento do Relator, o reconhecimento da inconstitucionalidade traz, como consequência, a desnecessidade de observância da vinculação horária pelas emissoras, o que poderá culminar na absurda possibilidade de exibição, por exemplo, de programas classificados para a faixa etária de 18 (dezoito) anos em horários que, sabidamente, crianças e adolescentes são assíduos telespectadores.

Foi exatamente por isso e, com base em argumentos jurídicos sólidos, que o MPF se posicionou a favor da constitucionalidade do artigo 254 do ECA e opinou pela improcedência desta Ação. O parecer, da lavra da Subprocuradora-Geral da República Deborah Duprat destaca que “... a liberdade de expressão, a despeito de sua fundamental importância, não se sobrepõe aos demais direitos assegurados na Constituição Federal...” e que “... não se pode falar em censura se o dispositivo em tela não impede a veiculação de ideias, não impõe cortes em obras audiovisuais, mas tão-somente exige que as emissoras veiculem seus

programas em horário adequado ao público alvo, buscando, assim, colocar a salvo os interesses da juventude.”

Não existem direitos absolutos: todos os direitos podem estar sujeitos a algum tipo de restrição<sup>4</sup>. O que aqui importa é, sobretudo, analisar sob que condições tais restrições são possíveis e, especialmente, quais são os limites para essas restrições. No que diz respeito a essa última indagação, um ponto importante é: pode haver restrição total a algum direito? Nos últimos tempos, vem se delineando certo consenso na jurisprudência<sup>5</sup> e na doutrina<sup>6</sup> de que qualquer restrição infraconstitucional a direitos constitucionalmente garantidos deve passar pelo teste da proporcionalidade. A proporcionalidade seria, então, a resposta às indagações iniciais deste tópico, já que é o instrumento apto a impor limites à atividade restritiva infraconstitucional. Em outras palavras, as restrições legais a algum direito previsto constitucionalmente serão consideradas constitucionais se, além de respeitarem os requisitos de forma e competência, passarem no teste da proporcionalidade.

A aplicação da regra da proporcionalidade envolve uma análise da adequação da medida restritiva adotada, de sua necessidade e, por fim, de um sopesamento entre os direitos envolvidos, o que, por sua vez, implica um exame comparativo entre os graus de restrição e realização desses mesmos direitos<sup>7</sup>. A proporcionalidade é, portanto, dividida em três etapas: adequação, necessidade e proporcionalidade em sentido estrito, nos seguintes termos: uma medida estatal que restringe um direito fundamental é adequada se for apta a fomentar os objetivos perseguidos; é necessária se a realização do objetivo perseguido

---

<sup>4</sup> Gilmar Ferreira Mendes, *Direitos fundamentais e controle de constitucionalidade*, 2. ed., São Paulo: Celso Bastos Editor, 1999, p. 39 e Cláudia Perotto Biagi, *A garantia do conteúdo essencial dos direitos fundamentais na jurisprudência constitucional brasileira*, Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2005.

<sup>5</sup> Apenas na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal dos últimos cinco anos, cf., por exemplo, AC MC 509/AP, AC MC QO 189/SP, ADI 1040/DF, ADI 1351/DF, ADI 1721/DF, ADI 2591/DF, ADI 2626/DF, ADI 2868/PI, ADI 3146/DF, ADI 3324/DF, ADI 3453/DF, ADI MC 1910/DF, ADI-MC 3090/DF, HC 82354/PR, HC 82788/RJ, HC 84270/SP, HC 84677/RS, HC 84862/RS, HC85379/SP, HC 85687/RS, HC 85692/RJ, HC 87223/PE, HC 87638/MT, HC 87827/RJ, HC 89417/RO, HC 89429/RO, HC 90232/AM, Inq 1957/PR, Inq-Agr 2206/DF, RE 346084/PR, RE 413782/SC, RE 418376/MS, RE 447584/RJ, RE 463629/RS, RE Agr 376749/PR, RE-Agr 364304/RJ, RHC 81057/SP, RHC 85656/MS, RHC 88371/SP, RMS 24699/DF, RMS 24901/DF, RMS 24956/DF. Para uma análise dessas decisões, cf. Bruno Ramos Pereira, *O uso da proporcionalidade no Supremo Tribunal Federal*, São Paulo: Dissertação de Mestrado (FD-USP), 2009.

<sup>6</sup> *De forma apenas exemplificativa, cf., dentre outros, Humberto Ávila, "A distinção entre princípios e regras e a redefinição do dever de proporcionalidade", Revista de Direito Administrativo 215 (1999): 151-179; Suzana de Toledo Barros, O princípio da proporcionalidade e o controle de constitucionalidade das leis restritivas de direitos fundamentais, 2. ed., Brasília: Brasília Jurídica, 2000; Willis Santiago Guerra Filho, "Sobre princípios constitucionais gerais: isonomia e proporcionalidade". Revista dos Tribunais 719 (1995): 57-63.*

<sup>7</sup> Daniel Sarmento, *A ponderação de interesses na Constituição Federal*, Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2000, p. 111; Ana Paula de Barcellos, *Ponderação, racionalidade e atividade jurisdicional*, Rio de Janeiro: Renovar, 2005, pp. 139 e ss.;

não puder ser promovida, com a mesma eficiência, por meio de outro ato que limite em menor medida o direito fundamental atingido; e é, por fim, proporcional, em sentido estrito, se o grau de realização do direito a ser fomentado justificar o grau de restrição ao direito atingido.

Diante desta atual situação, fica em aberto a reflexão sobre as vantagens da sobreposição do direito à liberdade de expressão (das emissoras) à proteção integral das crianças e dos adolescentes (garantida, como já dito neste texto, pelo artigo 221 da Constituição Federal). O questionamento sobre quem é favorecido com a exposição das crianças e dos adolescentes a conteúdos inadequados de sexo, drogas e violência está no centro dessa discussão.

É de se indagar se, em nome da liberdade de expressão, os meios de comunicação, eminentemente de caráter privado no Brasil, terão “passe livre” para veicular os conteúdos em qualquer horário, sem quaisquer restrições, sem observância de normas constitucionais e infraconstitucionais que regem a comunicação social e a proteção da criança e do adolescente.

Certamente, não é esse quadro que se desenha que a sociedade brasileira quer.

Com a redemocratização, a classificação indicativa, importante conquista da sociedade, foi concebida na Constituinte para substituir e se opor ao entulho ditatorial da antiga Divisão de Censura. Foi regulamentada pelo Estatuto da Criança e do Adolescente e recebeu muitos aperfeiçoamentos nos últimos anos.

A classificação indicativa atua na mediação entre dois valores fundamentais para uma sociedade democrática: o direito à liberdade e o dever-poder de proteção dos direitos humanos das crianças. A educação no Brasil, em sentido amplo, é dever do Estado e da família, devendo ser promovida e incentivada com a colaboração da sociedade.

Por tal razão, os órgãos do Estado democrático são instados a atuar para que as liberdades de expressão (dos artistas e roteiristas) e de exibição (das empresas de rádio, cinema, teatro e televisão) estejam alinhadas à preservação dos direitos dos pais em decidir sobre a educação de seus filhos e à garantia dos direitos próprios das crianças e dos adolescentes de serem protegidos em uma fase vital de seu desenvolvimento biopsicossocial.

O que está em jogo, portanto, além do arcabouço jurídico de proteção integral e de prioridade absoluta da criança e do adolescente, é, sem dúvida alguma, o pleno desenvolvimento das próximas gerações e seu preparo para o efetivo exercício da cidadania.



## **Classificação Indicativa: os obstáculos para efetivar uma conquista da Constituição Federal**





## Classificação Indicativa: os obstáculos para efetivar uma conquista da Constituição Federal

*Mariana Martins de Carvalho*<sup>8</sup>  
*Gésio Tássio da Silva Passos*<sup>9</sup>

Passados vinte e seis anos da promulgação da Constituição Federal (CF) de 1988, e treze anos do ajuizamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) Nº 2404 pelo Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), a política brasileira de Classificação Indicativa se encontra na berlinda. Com cinco votos favoráveis ao pleito do PTB, o julgamento no Supremo Tribunal Federal (STF) foi interrompido frente ao pedido de vistas do ministro Joaquim Barbosa, hoje presidente do Tribunal. Até o momento não há sinais públicos de retorno à votação neste ano eleitoral de 2014.

A normatização da Classificação Indicativa de conteúdos audiovisuais pode ser considerada um ponto fora da curva na cinquentenária legislação de radiodifusão do país, anacrônica e indiferente aos direitos conquistados na Constituição Federal. Tal norma regulamenta especificamente o inciso XVI, art. 21 da CF, que afirma textualmente que compete à União “exercer a classificação, para efeito indicativo, de diversões públicas e de programas de

---

<sup>8</sup> *Doutora em Comunicação pela Universidade de Brasília (UNB) e Mestra em Comunicação pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). Atualmente é pesquisadora do Laboratório de Políticas de Comunicação da UnB (Lapcom). É também membro do Intervezes – Coletivo Brasil de Comunicação Social.*

<sup>9</sup> *Mestrando em Comunicação pela Universidade de Brasília (UNB). É membro do Intervezes – Coletivo Brasil de Comunicação Social, sendo representante da organização no Comitê de Acompanhamento pela Sociedade Civil para a Classificação Indicativa (CASC) do Ministério da Justiça. Também atua como diretor do Sindicato dos Jornalistas Profissionais do Distrito Federal.*

rádio e televisão”, bem como os incisos I e II do § 3º do art. 220 do Capítulo V da Constituição que também atribui à competência da lei federal:

I - regular as diversões e espetáculos públicos, cabendo ao Poder Público informar sobre a natureza deles, as faixas etárias a que não se recomendem, locais e horários em que sua apresentação se mostre inadequada;

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

Os incisos citados são alguns dos poucos regulamentados no Capítulo que trata a Comunicação Social (Cap. V do Título VIII). Este capítulo se caracteriza, de modo geral, por não ter seus princípios efetivados por falta de regulamentação, como, por exemplo, a complementaridade entre os sistemas público, privado e estatal, a regionalização das comunicações e a limitação de monopólios e oligopólios.

Na opinião de José Eduardo Elias Romão, ex-diretor do Departamento de Justiça, Classificação, Títulos e Qualificação do Ministério da Justiça, em sua tese de doutorado sobre a Classificação Indicativa no Brasil, o inciso XVI, art. 21 da CF, está a um só tempo determinando ao Estado organizar procedimentos e fixar critérios para o exercício da atribuição de classificar com a participação dos interessados — já que não pode haver Direito sem legitimidade — e garantindo que os cidadãos em geral possam receber informações sobre conteúdos audiovisuais.

Para além da Constituição, o Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei nº 8.069/1990), que se caracteriza como um esforço fundamental para garantir os direitos da infância no país, também aponta a necessidade de uma regulamentação do Estado no sentido de proteger essa parcela vulnerável da população à programação audiovisual.

Não obstante a previsão expressa na Constituição Federal desde 1988 e no ECA desde 1990, a implantação da política de Classificação Indicativa foi postergada por mais de uma década. Interesses empresariais do setor de rádio e televisão prevaleceram frente a pouca disposição dos governos que

comandaram a República. Os resquícios de mais de vinte anos de ditadura militar no país, que teve a censura como elemento importante de dominação, viabilizaram o discurso de que qualquer proposta de regulamentação de mídia traria de volta tal “fantasma”. Discurso esse alimentado pela mídia comercial – predominante no país – para impedir qualquer ação da sociedade e do Estado que limitassem os lucros ou regulassem o campo do sistema de mídia brasileiro.

No entanto, vozes destoantes demandavam uma ação do poder público no cumprimento da Constituição Federal e na garantia de direitos para todos. No ano de 1990 foi editada a primeira normatização sobre o tema pelo Ministério da Justiça, a Portaria nº 773, que criou faixas horárias de proteção à infância, mas sem estabelecer mecanismos efetivos para o cumprimento das determinações do ECA e nem estabelecer critérios de adequação da programação.

A partir do primeiro Plano Nacional de Direitos Humanos (PNDH), no ano de 1996, a necessidade de garantias e proteções da sociedade começou a ganhar forças, associando a causa aos direitos humanos e afastando a visão distorcida da censura. Mas, apenas em 2000 o Ministério da Justiça estabeleceu uma nova normatização com a publicação da Portaria nº 796, buscando efetivar o processo de Classificação Indicativa no país. Tal processo estabeleceu penalidades previstas no ECA – mesmo mantendo em grande medida o inócuo texto da Portaria nº 773/1990 – para quem descumprisse a normatização. A partir deste momento, a Classificação Indicativa passou a ser objeto de diversas críticas da mídia comercial brasileira.

Foi nesse contexto que, em 2001, o PTB ingressou com a referida Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2404 solicitando o fim da vinculação horária e das sanções contra seu descumprimento previstas pelo ECA. Isso, onze anos depois do mesmo PTB votar de forma unânime pela aprovação do Estatuto da Criança e do Adolescente e poucos meses após a publicação da nova portaria pelo MJ.

## **A IMPORTÂNCIA DA CLASSIFICAÇÃO INDICATIVA**

A Classificação Indicativa resulta do equilíbrio entre a garantia da liberdade de expressão e o dever de proteção absoluta das crianças e adolescentes prevista na CF de 1988. Em casos como esses, de uma suposta

colisão entre direitos fundamentais, deve-se buscar uma solução na harmonização.

De acordo com Paulo Gustavo Branco (2009), a história aponta o Poder Público como destinatário precípua das obrigações decorrentes dos direitos fundamentais. A finalidade para a qual os direitos fundamentais foram inicialmente concebidos consistia exatamente em estabelecer um espaço de imunidade do indivíduo em face aos poderes estatais. Contudo, complementa Branco:

Os desdobramentos originados pelas crises sociais e econômicas do século XX, contudo, tornaram evidente que não se poderia mais relegar o Estado ao simples papel de vilão dos direitos individuais. Percebeu-se que aos Poderes Públicos se destinava a tarefa de preservar a sociedade civil dos perigos de deteriorização que ela própria enfrentava. Deu-se conta de que o Estado deveria atuar no seio da sociedade civil para nela predispor as condições de efetiva liberdade de todos. Afinal, tornou-se claro também que outras forças sociais, como grupos econômicos ou políticos de peso, poderiam, da mesma forma, trazer para o indivíduo vários dos constrangimentos que se buscava prevenir contra o Estado. (BRANCO, 2009, p. 309) [grifo nosso]

O caso da posição do Estado com relação à Classificação Indicativa – de defesa da sociedade, e mais precisamente das crianças e adolescentes, do poder de grupos economicamente fortes – parece ser um claro exemplo do que explana Branco. Na mesma linha deste autor, ao tratar das limitações entre direitos fundamentais, o Ministro do Supremo Tribunal Federal, Gilmar Mendes, cita a questão da CI como exemplo da legitimidade da ação do Estado na criação da norma.

Que a matéria não é estranha a uma disciplina legislativa é o próprio texto que o afirma explicitamente, ao conferir à lei federal a regulação das diversões e espetáculos públicos (natureza, faixas etárias a que se não recomendem, locais e horários em que sua apresentação se mostre inadequada), o estabelecimento de mecanismo de defesa contra programas e programações de rádio e de televisão que, v.g. sejam contrários a valores éticos e sociais da pessoa e da família (CF, arts. 220, §2º, e 221, IV). Assim, parece inequívoco que o art. 220, §1º, contém expressa autorização da intervenção legislativa com o fito de proteger os valores garantidos no art. 5º. (MENDES, 2009, p. 347).

A Classificação Indicativa é resultado de um processo legal e democrático de harmonização de direitos. Contudo, essa previsão normativa vem sendo constantemente ameaçada por interesses meramente econômicos, travestidos de defesa da liberdade de expressão. O discurso da liberdade de expressão vem se mostrando uma das principais armadilhas do setor econômico ligado à comunicação e ao entretenimento no Brasil. A qualquer ameaça sobre a liberdade de lucro, o setor se arvora “defensor exclusivo” da liberdade de expressão, e torna superficiais discussões que são estruturais dentro de uma sociedade, como é o caso dos direitos de proteção que envolve a população infantojuvenil.

De acordo com Edgard Rebouças (2006), a postura assumida pelos empresários de comunicação quanto a não interferência do Estado ou da sociedade civil em “seus” negócios vai além da tradição liberal fundada pelo liberalismo econômico clássico. Os “donos” da mídia se apresentam como guardiões de um dos princípios fundamentais do cidadão, que é a liberdade de expressão. Rebouças critica ainda a inversão dos valores da liberdade de expressão ao longo da história e questiona a validade do discurso do empresariado brasileiro, que por sua vez encontra espaço para ser ecoado nos veículos por eles comandados.

Em todos os textos doutrinadores sobre a liberdade de expressão há apenas referências a povo, cidadão e indivíduo, pois todos são inspirados em ideais iluministas. Em que momento da História foi dada a procuração em branco para que empresas, grupos ou conglomerados de mídia falassem em nome de todos? Quem tem como objetivo principal visar o lucro, somente utiliza o discurso/escudo da liberdade e da democracia quando quer maquiagem seus interesses particulares. (REBOUÇAS, 2006, p. 96).

Neste processo que envolve a Classificação Indicativa, especificamente, estão envolvidos o Estado, a sociedade (e aqui também as empresas que produzem conteúdos), e as famílias. Se há uma compreensão mundial, inclusive com acordos e tratados assinados pelo Brasil e pela maioria dos países de maior tradição democrática, é de que as crianças e adolescentes precisam de proteção, e que nesse caso o Estado deve garantir as condições da sociedade e da família cuidarem desses seres em clara situação de risco e vulnerabilidade. E uma das situações em que os pequenos se encontram em vulnerabilidade, é no contato com obras culturais e audiovisuais.

Frente à crescente importância que esses meios têm na vida e na formação das crianças e dos adolescentes, não se pode expor sem cuidado determinados temas abordados nestas obras, e é sobre isso que a sociedade civil reflete quando defende a Classificação Indicativa.

Entidades da sociedade civil lançaram em 2012 um documento síntese relacionando os debates sobre a liberdade de expressão e a Classificação Indicativa durante o parcial julgamento da ADI. O texto *Classificação Indicativa e Liberdade de Expressão – Reflexões para o debate* – busca nos tratados internacionais em que o Brasil é signatário, referências para o debate sobre a Classificação Indicativa, em especial o “Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos”, a “Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança” e a “Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica)”.

(...) a classificação indicativa com vinculação horária, como vem sendo aplicada, limita-se ao estritamente necessário para garantir as disposições constitucionais de proteção à criança e adolescente, sopesando adequadamente este direito com a liberdade de expressão e de imprensa, afetados de forma mínima. Ela passa positivamente pelo teste de três passos reconhecido internacionalmente como condição para qualquer restrição à liberdade de expressão: ser prevista em lei, perseguir um dos objetivos previstos no artigo 19(3) do Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos e ser necessária – entendida como mínima, proporcional e diretamente conectada ao objetivo a ser promovido. (ANDI, ARTIGO 19, BARÃO ITARARÉ, CONECTAS, CFP, INSTITUTO ALANA e INTERVOZES, 2012 – p. 6).

## **A CLASSIFICAÇÃO INDICATIVA NO PAÍS**

No Brasil, o processo, iniciado em 2004, que deu origem à atual política da Classificação Indicativa, foi resultado de uma série de consultas e debates públicos sobre os meios para a realização desta ação em um ambiente democrático. A extensa participação da sociedade resultou em um processo amplo e permanente de aprimoramento do processo de classificação. Em 2012,

o MJ criou um órgão externo para acompanhamento da política, o Comitê de Acompanhamento pela Sociedade Civil para a Classificação Indicativa (CASC) com participação de nove organizações da sociedade civil especialistas no tema.

Após realização de debates e consultas públicas, com participação de diversos setores da sociedade – inclusive o empresariado, em 2014 o Ministério da Justiça editou a Portaria nº 368 que avança e unifica as diversas normas publicadas pelo órgão ao longo dos anos. Com esse processo, o Brasil tornou-se, então, referência na regulamentação de uma classificação etária para conteúdo audiovisual e jogos (eletrônicos e de interpretação de personagens) em todo o mundo.

Dentre os temas e conteúdos que almejam cuidados especiais, há consenso sobre três questões relativas à proteção das crianças: a exposição às drogas, à violência e ao sexo. É a partir desses três pontos – seus atenuantes e agravantes – que se posiciona a Classificação Indicativa brasileira. É com relação ao percentual de sexo, drogas e violência que uma obra é classificada etariamente. Cumpre esclarecer que não há em qualquer momento a sugestão de que o autor altere a sua criação, mas apenas a adequação a uma determinada faixa horária. Esta constatação por si só já seria suficiente para que não houvesse nenhuma acusação oportunista de violação da liberdade artística ou de expressão.

Em manifestação ao Supremo Tribunal Federal no julgamento da ADI Nº 2404, as organizações da sociedade civil aceitas como *amici curiae* pelo STF, sintetizam o papel fundamental da Classificação Indicativa na proteção das crianças:

(...) a Classificação Indicativa instituída pelos artigos 76 e 254 do Estatuto da Criança e do Adolescente materializa diretrizes consagradas na Constituição Federal, tratando-se de um mecanismo que garante às famílias 'a possibilidade de se defenderem de programas ou programações de rádio e televisão que contrariem o disposto no art. 221', nos exatos termos constitucionais. Garantia esta que se impõe como fundamental para proteger crianças e adolescentes da exposição indevida a conteúdos violentos, de caráter erótico/sexual ou envolvendo o consumo de drogas, que podem ter impactos negativos sobre o seu desenvolvimento, ainda mais considerando a intensa influência da televisão

sobre as vidas desses sujeitos, na atual sociedade. (ANDI, CONECTAS, INESC e INSTITUTO ALANA. 2011, p. 32).

## **O QUE FAZER QUANDO QUEM DEVE INFORMAR NÃO INFORMA?**

É, para tanto, preciso deixar claro qual é a função desta classificação. Ao contrário do que tenta passar a mídia comercial, que tem claro interesse nessa discussão, o Estado não interfere, não dita e não resolve nada do que vai ser visto pelas crianças. Esta continua sendo uma escolha da família e somente dela. Durante todo o processo ficou muito difícil tanto para o Estado quanto para a sociedade civil – que não só defende como cobrou esta regulamentação – esclarecer determinadas acusações a esta normatização. Esta dificuldade se deu e ainda se dá por outro problema que atormenta a comunicação no Brasil: a falta de diversidade e pluralidade nos veículos de comunicação. O interesse dos veículos na derrota do processo de Classificação Indicativa impediu, na prática, um debate frutífero sobre o tema no espaço público midiático, que é hoje o espaço pelo qual a grande maioria dos brasileiros e brasileiras se informa.

Esse impedimento fez com que não ficasse claro, por exemplo, que a Portaria da Classificação Indicativa criou, como resultado de todo o processo (do qual participaram advogados, psicólogos, produtores audiovisuais, professores de comunicação etc.), o Manual da Classificação Indicativa, documento que apresenta os critérios para classificação das obras. O Manual diz respeito a todos os produtos, e classifica as obras como “Livre, 10, 12, 14, 16 e 18 anos”.

Também não parece ter ficado claro quem faz e como é feita essa classificação. Em primeira instância, é feita sempre pelo produtor. No caso do cinema e dos jogos eletrônicos e de interpretação, a proposta do produtor para a classificação da sua obra é levada ao Ministério da Justiça, que pode averiguar a adequação da classificação sugerida para a obra aos critérios previstos no Manual. Na grande maioria dos casos, a classificação feita pelo produtor é adequada, e apenas em um percentual de menos de 10% das obras se exige a solicitação de readequação. Cabe lembrar que os pais podem optar por autorizar seus filhos para que eles vejam filmes com classificação diferente da indicada para sua idade – com exceção apenas dos filmes de 18 anos – ou podem comprar jogos de luta, morte, sexo e drogas para os seus filhos de 8 anos, por exemplo. A decisão sempre é dos pais. O Estado exige apenas que o produtor



classifique e averigua tal classificação para informação da família. O produtor, por sua vez, faz seu papel de classificar e submeter à análise do Ministério da Justiça. E à família cabe escolher o conteúdo a que seus filhos vão ter acesso a partir das informações disponibilizadas e da adequação às faixas horárias. Um processo simples em que vários atores sociais fazem sua parte para o sucesso de uma política pública. Família não faz papel do Estado, Estado não faz papel do produtor e produtor não faz papel de família.

## **A CLASSIFICAÇÃO NA TV E A ADEQUAÇÃO DO HORÁRIO DE EXIBIÇÃO**

No caso da televisão, o produto não passa antecipadamente pelo Ministério da Justiça. Havendo denúncia de inadequação, que pode ser feita pela própria sociedade ou pelos profissionais do Ministério da Justiça que monitoram a programação, o programa é notificado e é solicitada a readequação da classificação sugerida. O que há de diferente para as empresas de rádio e televisão é que a adequação da faixa etária está atrelada aos horários em que as crianças e adolescentes estão expostos à televisão.

No caso, os pais que trabalham fora de casa o dia inteiro e que não podem exercer diuturnamente a sua fiscalização, não correm o risco de chegar em casa e saber que seus filhos assistiram na “Sessão da Tarde” um filme com conteúdo de violência, drogas ou sexo inadequado para a idade deles. Neste caso um novo ator social está sendo chamado a contribuir com os direitos de parte da população que, de acordo com a Constituição Federal, deve ser protegida por todos, que são as crianças e adolescentes. Esse novo ator é o setor da radiodifusão. E como não poderia ser diferente, sempre que esses atores entram no processo político no Brasil, direitos passam a ser subjugados a interesses econômicos.

Não é novidade que o poder político dos radiodifusores no Brasil foi responsável por desmandos normativos alarmantes, como a caducidade do Código Brasileiro de Telecomunicações, e a separação normativa entre telecomunicações e radiodifusão (para que apenas as empresas de telecomunicações tivessem uma nova regulamentação e a radiodifusão permanecesse no seu vácuo legal). Foram também responsáveis pela não regulamentação de importantes artigos do Capítulo da Comunicação Social na Constituição, como, por exemplo, os que tratam da regionalização e da limitação

a monopólios e oligopólios. Em ocasião recente, pode-se citar a força de radiodifusores no lobby para a alteração do fuso horário das cidades do extremo norte do país – neste caso, inclusive, motivados também pela Classificação Indicativa.

Esta situação existe também pela quantidade de parlamentares que são também concessionários. O Congresso Nacional é, na opinião de Rebouças, paradoxalmente, a instância menos interessada no estabelecimento de políticas efetivas de comunicações. “Isso devido ao fato de haver um grande número de parlamentares com interesses particulares no tema das comunicações; são os políticos-radiodifusores. Dessa forma, quanto menos for feito, melhor para a manutenção do sistema” (REBOUÇAS, 2006, p. 97).

O que as redes de televisão querem é a “liberdade” de transmitir em qualquer horário qualquer classificação, ou seja, não querem cumprir com a parte deles no “contrato social” de proteção à criança e ao adolescente. Como na vida que se leva hoje os pais não estão em casa o dia todo, inevitavelmente eles vão lidar com a chance de que seus filhos vejam programas inadequados para suas idades. Vale aqui ressaltar que a televisão aberta não é um mero negócio da indústria cultural, mas uma concessão pública, e que como tal deve respeitar as normas de proteção do interesse público. Será que a proteção de crianças e adolescentes não é de interesse público? Será que se formos honestos com a informação que deve ser passada sobre a política de Classificação Indicativa para os pais, eles vão optar por deixar seus filhos vulneráveis a produtos que não são adequados para a idade deles?

O que se está discutindo não é se o Estado vai ou não resolver o que as crianças e adolescentes vão assistir – já está claro que o papel do Estado não é esse. O que se coloca em questão é justamente a não possibilidade de que pais, mães ou responsáveis estejam presentes o tempo todo com seus filhos. E a depender do julgamento do Supremo Tribunal Federal, é o mercado quem vai decidir o conteúdo ao qual seus filhos terão acesso. E a escolha é entre uma política formulada, como já foi dito, em um amplo e democrático processo de participação social ou as opções do mercado. E, como se sabe, o mercado de televisão vive de vender a sua audiência, logo, se o programa “Pânico na TV” tem elevados índices de audiência sendo transmitido às 23h e ficar claro que ele vai ter ainda mais audiência sendo exibido às 19h – não restam muitas dúvidas de qual será a opção da emissora. Mas, se neste horário os pais ainda não chegaram do trabalho, nada poderá ser feito para impedir que as crianças

tenham acesso. É isso que está em jogo. São as leis do mercado se sobrepondo à realidade das famílias brasileiras e às leis estabelecidas, como o Estatuto da Criança e do Adolescente.

## SITUAÇÃO DA CLASSIFICAÇÃO INDICATIVA NO STF

Parece que não é apenas a sociedade brasileira de uma forma geral que ainda está mal informada sobre a Classificação Indicativa, seus processos e até referências legais e pertinências jurídicas. Pode-se dizer que o Brasil está diante da possibilidade de um retrocesso histórico patrocinado pelo poder judiciário. A qualquer momento pode-se voltar à pauta do Supremo Tribunal Federal (STF) o julgamento da ADI 2404 e estabelecer a queda de parte de uma das maiores conquistas no que tange à regulação da comunicação no Brasil e sua interface com a proteção das crianças e dos adolescentes.

Desde novembro de 2011, quando foi iniciado no STF o julgamento da ADI que pede o fim da obrigatoriedade de horários em conformidade com as faixas etárias e das sanções a serem aplicadas em caso de descumprimento, a política de Classificação Indicativa foi colocada na berlinda. Apesar de a ação questionar especificamente a vinculação da programação aos horários adequados às faixas etárias, como prevê, inclusive, o art. 220 da Constituição Federal, esta medida coloca em risco a eficácia de todo o processo da Classificação Indicativa para televisão, pois, para os atores da sociedade civil que participaram do processo de criação desta política, parece não fazer o menor sentido a desvinculação horária das demais questões previstas pela política de proteção.

A ação ajuizada no Supremo pelo Partido Trabalhista Brasileiro (PTB) já obteve o voto favorável de quatro ministros do Supremo – o relator Dias Toffoli, acompanhado pelos ministros Luiz Fux, Cármen Lúcia Antunes Rocha e Ayres Britto. A seção foi, contudo, interrompida, com o pedido de vistas do processo pelo Ministro Joaquim Barbosa, há mais de dois anos. A ADI é claramente movida pelos interesses das emissoras de rádio e televisão, que fazem oposição desde a implementação das primeiras Portarias que regulamentam a matéria.

O relator da ação, o Ministro Dias Toffoli, comete vários equívocos sobre a realidade internacional e brasileira sobre as faixas de proteção à infância nos meios de comunicação. Ao contrário do que declarou o Ministro em seu voto, a Classificação Indicativa com vinculação horária é presente no aparato

regulatório de diversos países de tradição democrática. Estudo desenvolvido pela ANDI em 2013 aponta que “Alemanha, Austrália, Espanha (com destaque para a região da Catalunha), Estados Unidos, Holanda, Nova Zelândia, Portugal, Reino Unido e Suécia, entre muitas outras nações, possuem sistemas de regulação de horários ou faixas de idades bastante sedimentados” (ANDI, 2013, p. 100).

O Ministro Toffoli também se engana ao afirmar que no país se configura um “modelo de classificação eminentemente estatal”, desprezando que no sistema implementado pelo Ministério da Justiça as obras são classificadas a priori pelos próprios realizadores. Toby Mendel, consultor internacional da Organização das Nações Unidas para Educação, Ciência e Cultura (Unesco) e diretor executivo do *Centre for Law and Democracy* (CLD), em um estudo comparativo entre Brasil e diversos países sobre regulação da mídia para proteção da infância, afirma que a regulamentação brasileira não constitui censura prévia, ao menos não conforme entendido pela legislação internacional usada como referência para o tema.

“O Ministério (da Justiça) não classifica os programas, apenas analisa as classificações adotadas pelos radiodifusores. Quando o Ministério indica que um programa deve ser reclassificado, o radiodifusor pode recorrer desta decisão. Apesar de parecer que o Ministério tem o poder de impor multas, na prática ele não o faz. Além disso, medidas mais sérias, como suspensões de licenças, somente podem ser impostas pelos tribunais.” (MENDEL, 2013, p. 30).

Frente ao quadro desfavorável da votação no STF, a sociedade civil organizada se manifestou publicamente contrariando os votos iniciais dos ministros. O manifesto com mais de 80 signatários defende o atual sistema de Classificação Indicativa. O texto afirma que caso a tese defendida pelo PTB e pelo setor empresariado vença, “o STF estará assumindo uma visão absolutista e equivocada da liberdade de expressão, que não encontra respaldo nas democracias ocidentais”. Outras manifestações favoráveis foram enviadas ao tribunal, como moções do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda) e de diversas conferências setoriais realizadas no país em 2011 e 2012 como Saúde, Juventude, Mulheres, LGBT e Criança e Adolescente.

Em termos de Classificação Indicativa, o Brasil não está inventando a roda, e ainda está muito distante de países considerados modelos democráticos, como a Noruega, o Canadá e tantos outros em que até mesmo a publicidade

para crianças já não existe ou é dirigida apenas aos pais. Isso sim é proteger as crianças, que são o presente e o futuro de um país. Mas, infelizmente, ainda não é disso que estamos a tratar no Brasil. Na comparação com países que há muito tempo já proibem todo tipo de publicidade dirigida à criança e têm políticas de proteção muito mais fortes e atuantes, o Brasil ainda se encontra na Idade Média da regulamentação da matéria.

Cumpram ainda lembrar que esta não é a primeira decisão do STF que privilegia os interesses dos empresários da comunicação, sem que qualquer ação até agora movida contra eles tenha logrado êxito. Há pouco tempo, o Tribunal votou a revogação da Lei de Imprensa, por completo, apesar de a mesma já ter seus piores artigos vetados. Ocorre que até hoje não foi votada no Congresso Nacional uma nova Lei de Imprensa e os meios de comunicação estão funcionando sem nenhuma regulação. O mesmo ocorreu com a queda da obrigatoriedade do Diploma para o exercício da profissão de jornalista. Sob o argumento de que este seria um empecilho à liberdade de expressão, o Ministro Gilmar Mendes, em seu voto de Relator, tão preocupado com a democratização da comunicação, esqueceu-se também de questionar concentração e os grandes conglomerados de comunicação, estes sim o principal empecilho à liberdade de expressão. A atualização da regulação da profissão, que independe da exigência do diploma, até o momento não aconteceu. Além destas, o Supremo também considerou improcedente a Ação contra a consignação de novos canais para os radiodifusores, prevista no decreto que criou o Sistema Brasileiro de Televisão Digital, perdendo a oportunidade histórica de equilibrar minimamente a esfera pública midiática brasileira.

No entanto, outras ações movidas para que o Estado faça cumprir os artigos do capítulo da Comunicação Social presentes na Constituição Federal, como o que veta o monopólio e o oligopólio das comunicações, ainda não foram apreciadas pela mesma Corte e continuam, estas sim, sendo um claro limite à livre manifestação e à liberdade de expressão.

## REFERÊNCIAS

ANDI – Agência de Notícias dos Direitos da Infância. Direitos da infância e direito à comunicação: fortalecendo convergências nos marcos legais e nas políticas públicas. Brasília, DF : ANDI, 2013.

MENDES, Gilmar F.; COELHO, Inocêncio M.; BRANCO, Paulo Gustavo G. (orgs). Curso de

Direito Constitucional. 4ª ed. rev. e atual. Ed. Saraiva. São Paulo, 2009.

REBOUÇAS, Edgard. O discurso/escudo da liberdade de expressão dos Donos da Mídia. In CHAGAS, Cláudia Maria F.; ROMÃO, José Eduardo e LEAL, Sayonara (orgs.). Classificação Indicativa no Brasil: desafios e perspectivas. Ministério da Justiça, Brasília, 2006.

ROMÃO, José Eduardo E. Classificação Indicativa: uma pedra na funda contra a censura dos meios de comunicação. Tese de doutorado. Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Direito da Universidade de Brasília. Brasília, 2010.

ROMÃO, José Eduardo Romão; CANELA, Guilherme; ALARCON, Anderson (org.) Manual da nova classificação indicativa — Brasília: Ministério da Justiça. Secretaria Nacional de Justiça. Departamento de Justiça, Classificação, Títulos e Qualificação. Brasília, 2006.

### **Estudos, pesquisas e documentos:**

ANDI – Agência de Notícias dos Direitos da Infância, CONECTAS Direitos Humanos, INESC – Instituto de Estudos Socioeconômicos e INSTITUTO ALANA. Amici Curiae na Ação Direta de Inconstitucionalidade 2.404, 2011. Disponível em <<http://www.conectas.org/arquivos-site/Amicus%20da%20Conectas.pdf>>. Acesso em: 14 de abril de 2014.

ANDI - Agência de Notícias dos Direitos da Infância; ARTIGO 19; Centro de Estudos da Mídia Alternativa BARÃO DE ITARARÉ; CONECTAS Direitos Humanos, Conselho Federal de Psicologia – CFP; INESC; INSTITUTO ALANA; e INTERVOZES – Coletivo Brasil de Comunicação Social. Classificação Indicativa e Liberdade de Expressão - Reflexões para o debate. 2012. Disponível em: <[http://www.direitoacomunicacao.org.br/content.php?option=com\\_docman&task=doc\\_details&gid=576&Itemid=99999999](http://www.direitoacomunicacao.org.br/content.php?option=com_docman&task=doc_details&gid=576&Itemid=99999999)> Acesso em: 14 de abril de 2014.

ANDI - Agência de Notícias dos Direitos da Infância e INTERVOZES – Coletivo Brasil de Comunicação Social. Mídia e Infância - O impacto da exposição de crianças e adolescentes a cenas de sexo e violência na TV. 2012. Disponível em <[http://www.andi.org.br/sites/default/files/O%20impacto%20da%20exposi%C3%A7%C3%A3o%20de%20crian%C3%A7as%20e%20adolescentes\\_.pdf](http://www.andi.org.br/sites/default/files/O%20impacto%20da%20exposi%C3%A7%C3%A3o%20de%20crian%C3%A7as%20e%20adolescentes_.pdf)>. Acesso em: 14 de abril de 2014.

MENDEL, Toby. Liberdade de Expressão e a Regulação da Televisão para a Proteção de Crianças e Adolescentes: Estudo comparativo entre o Brasil e outros países. 2012. Disponível em: <<http://portal.mj.gov.br/services/DocumentManagement/FileDownload.EZTSvc.asp?DocumentID=%7BC43E76DD-B42D-4364-B823DDD424345A7F%7D&ServiceInstUID=%7B59D015FA-30D3-48EE-B124-02A314CB7999%7D>>. Acesso em: 14 de abril de 2014.

### **Artigos e Matérias:**

CARDOZO, José Eduardo Cardozo e ABRÃO, Paulo Abrão. A importância da classificação indicativa. Folha de São Paulo, 2012. Disponível em


<<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniao/34210-a-importancia-da-classificacao-indicativa.shtml>>. Acesso em: 14 de abril de 2014.

CARVALHO, Mariana Martins. Classificação Indicativa e o retrocesso brasileiro. Observatório do Direito à Comunicação, 2001. Disponível em <[http://www.direitoacomunicacao.org.br/content.php?option=com\\_content&task=view&id=8642](http://www.direitoacomunicacao.org.br/content.php?option=com_content&task=view&id=8642)>. Acesso em: 14 de abril de 2014.

Em defesa da Classificação Indicativa na televisão. Andi, 2012. Disponível em <<http://www.andi.org.br/politicas-de-comunicacao/destaque-ppcom/em-defesa-da-classificacao-indicativa-na-televisao>>. Acesso em: 14 de abril de 2014.

Ministério da Justiça cria comitê consultivo para classificação indicativa. Correio Braziliense, 2012. Disponível em <[http://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/politica/2012/07/13/interna\\_politica,312025/ministerio-da-justica-cria-comite-consultivo-para-classificacao-indicativa.shtml](http://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/politica/2012/07/13/interna_politica,312025/ministerio-da-justica-cria-comite-consultivo-para-classificacao-indicativa.shtml)>. Acesso em: 14 de abril de 2014.

Rede Globo e Amazônica fazem lobby por mudança de fuso horário no Acre contra vontade popular. Portal Imprensa, 2011. Disponível em <[http://portalimprensa.com.br/portal/ultimas\\_noticias/2011/02/21/imprensa40809.shtml](http://portalimprensa.com.br/portal/ultimas_noticias/2011/02/21/imprensa40809.shtml)>. Acesso em: 14 de abril de 2014.



**Classificação Indicativa: Controle  
social em detrimento da censura e da  
desregulamentação**





# Classificação indicativa: controle social em detrimento da censura e da desregulamentação

*Renato Godoy de Toledo<sup>1</sup>*

## INTRODUÇÃO

O presente artigo visa contextualizar a classificação indicativa dentro do momento histórico brasileiro. Este também apresenta como objetivo traçar um balanço da política de classificação e sugerir melhorias em sua execução, sobretudo no tocante à concepção desta como um espaço de participação da sociedade civil.

O resultado que se pretende com as posteriores sugestões é o fortalecimento dessa política como um instrumento de proteção integral aos direitos humanos, sobretudo das crianças, prevalecendo assim uma leitura de que essas são prioridade absoluta, em acordo com o artigo 227 da Constituição Federal.

## CONTEXTO HISTÓRICO

O debate em torno da qualidade dos conteúdos televisivos e da necessidade de proteção integral dos direitos humanos em muito ainda sofre o efeito do trauma ocasionado pela censura de conteúdo político, artístico e ideológico. Antes da Constituição de 1988, esta prática foi tolerada<sup>2</sup> pela tradição jurídica brasileira e apresentou um recrudescimento nos períodos

---

1 Jornalista, sociólogo e pesquisador do Instituto Alana.

2 Disponível em <http://www.belins.eng.br/ac02/chapters/cf88coleg08.pdf>

autoritários do século 20, notadamente durante o Estado Novo (1937-45) e a ditadura militar (1964-85).

Sobretudo nesses regimes, o tolhimento da liberdade de expressão nos mais diversos campos – das artes ao jornalismo – era uma política deliberada pelo Executivo, o que torna compreensível esse temor que insiste permear o debate atual. Porém, a Assembleia Nacional Constituinte (1987-88), que formulou a Carta Magna vigente desde então, teve seus debates e encaminhamentos positivamente influenciados por um sentimento de rechaço a toda e qualquer forma de censura, em consonância com o clamor social pela redemocratização.

Com a Constituição Federal de 1988, a liberdade de expressão e a vedação à censura passaram a ser conceitos basilares. O artigo 220 traz isso de forma clara e enfática: “é vedada toda e qualquer censura de natureza política, ideológica e artística”, sustenta o parágrafo segundo.

Assim, o temor da “volta da censura” ou do “dirigismo estatal” não condiz com o momento conjuntural que vive o Brasil. O país goza há 26 anos de uma estabilidade democrática, com segurança jurídica, com calendário eleitoral definido, em que os perdedores se submetem aos resultados do pleito, e não há qualquer menção, por parte dos principais jogadores, de contestação às bases do Estado democrático de direito.

Não se trata de negar aqui a persistente sobrevida do fisiologismo, a prevalência do poder econômico sobre a política ou os gargalos socioeconômicos do país. Mas no aspecto institucional da democracia as regras universais processuais (BOBBIO, p.427) estão em vigor. São elas:

- 1) todos os cidadãos que tenham alcançado a maioridade etária sem distinção de raça, religião, condição econômica, sexo, devem gozar de direitos políticos [...];
- 2) o voto de todo o cidadão deve ter igual peso;
- 3) todos aqueles que gozam dos direitos políticos devem ser livres para votar [...];
- 4) devem ser livres também no sentido de que devem ser colocados em condições de escolher entre diferentes soluções [...];
- 5) seja para as eleições, seja para as decisões coletivas, deve valer a regra da maioria numérica [...];
- 6) nenhuma decisão tomada por maioria deve limitar os direitos da minoria [...]

Apesar dos diversos problemas do sistema político brasileiro, há evidências de que o ordenamento institucional está consolidado. Diante dessa estrutura, não é justificável emperrar o debate público acerca da regulação das comunicações – no sentido de garantir às crianças uma programação de qualidade – sob o pretexto de isto criar um risco de retorno a práticas autoritárias.

## **CLASSIFICAÇÃO INDICATIVA: NEM CENSURA, NEM AUTORREGULAÇÃO**

A classificação indicativa, exercida por força constitucional, é uma política que dá vazão aos anseios presentes na redemocratização do país, em que se exige maior liberdade e participação da sociedade – conceitos que em nada se confundem com a ideia de censura.

José Eduardo Romão (2006) define a classificação indicativa como uma política que emerge de um novo modelo de sociedade, pós-1988, em que se rejeita a censura, mas tampouco se admite o *laissez-faire* da autorregulação – muitas vezes defendido pelo mercado como um suposto contraponto à classificação indicativa.

Porém, a autorregulação não é rejeitada. Ao contrário, ela está presente e convive com outros mecanismos para assegurar a qualidade do conteúdo difundido. No âmbito dos conteúdos televisivos, a política hoje conta com a autoclassificação das próprias emissoras e com o monitoramento do Departamento de Justiça, Classificação, Títulos e Qualificação (Dejus) do Ministério de Justiça.

Também é importante a participação da sociedade pelas redes sociais, mecanismo que tem se mostrado eficiente. Em um caso recente, o Ministério da Justiça reclassificou o filme *Confissões de Adolescente*<sup>3</sup> após reclamações nos canais do órgão nas redes sociais.

Esses mecanismos permitem que a sociedade monitore a classificação indicativa e minimizam a probabilidade de avaliações equivocadas de conteúdos analisados previamente pelo ministério ou autoclassificados pelas emissoras. Nesse aspecto, o telespectador não é um ser passivo que se submete à

---

3 Divulgado em <http://www.brasil.gov.br/cidadania-e-justica/2014/01/justica-reclassifica-filme-confissoes-de-adolescente>

classificação de conteúdo promovida unicamente pelo Estado ou pelo mercado, mas um agente crítico que colabora para a efetivação da política e da proteção à criança.

O Projeto Classifique, lançado em fevereiro deste ano, também contribui para a consolidação do controle social sobre a classificação indicativa. A iniciativa seleciona 21 cidadãos interessados em se somar à equipe do Dejus para realizar a classificação prévia, o monitoramento da autoclassificação das emissoras e dos veículos de vídeos *on demand* (VOD).

## **DESAFIOS E CONTRIBUIÇÕES**

A implementação da classificação indicativa em 2006 como política pública se deu após o debate entre governos e sociedade. Posteriormente, com o acúmulo de debates da sociedade civil sobre o tema, sobretudo na Conferência Nacional de Comunicação (Confecom) em dezembro de 2009, o governo federal opta por uma consulta pública online, em que indivíduos e representantes da sociedade civil opinaram sobre o tema.

A ferramenta, sem dúvida, é um espaço importante de diálogo entre cidadãos, organizações da sociedade civil, empresas e governo. Esta, juntamente às centenas de conferências setoriais, também é um espaço de construção de uma democracia participativa. Porém, é preciso que haja mais reconhecimento da participação da sociedade civil em espaços decisórios. Para tanto, falta um caráter mais decisório a essas consultas à sociedade civil.

Assim, o Projeto Criança e Consumo, que contribuiu ativamente na consulta pública realizada em 2010, acredita que as demandas da sociedade civil precisam ser ouvidas e implementadas. Como contribuição, sugerimos em janeiro de 2011 e voltamos a enfatizar aqui que a classificação indicativa seja rigorosa em relação aos seus princípios de proteção da criança.

Um ponto falho nas atuais regras dessa política é a tolerância à publicidade em meio à programação infantil classificada como livre. O chamado *merchandising* ou *product placement* continua sendo tolerado pela legislação que compete à classificação indicativa.

O documento de 2011<sup>4</sup>, apresentado como contribuição ao Dejus, sugeriu “classificar obras audiovisuais em geral que contenham *merchandising* ou que sejam consideradas *merchantainment*<sup>5</sup> como não recomendadas para menores de 12 anos, garantindo assim a não exposição de crianças a conteúdo de comunicação mercadológica não adequado a sua boa formação”.

Os problemas relacionados a esta publicidade disfarçada em meio ao conteúdo de entretenimento infantil apontado em 2011 continuam presentes em programas de conteúdo classificado como livre. Exemplo dessa continuidade é que o programa citado como referência desta prática em 2011, o Bom Dia e Companhia do SBT, permanece no ar e com práticas similares.

Mesmo após uma multa considerada histórica, de R\$ 1 milhão em 2011, por realizar *merchandising* para crianças<sup>6</sup> o SBT não só insiste na prática como ainda “inova”.

A emissora tem realizado inserções comerciais de menos de um segundo durante toda a sua programação, incluindo os programas infantis.

É possível encontrar na internet exemplos dessa prática abusiva<sup>7</sup>. Em um deles<sup>8</sup>, em uma edição do Bom Dia e Companhia de 2012, surge um anúncio da marca de cosméticos Jequiti, do grupo Silvio Santos, com a imagem de produtos de beleza, como batom, esmalte, blush e rímel.

Ou seja, a publicidade de um produto voltado ao universo adulto invade o espaço considerado como livre para todas as idades.

O estudo<sup>9</sup> *Children and television advertising*, do sociólogo Erling Bjurström, encomendado pelo governo sueco, aponta que somente entre 8 e 10 anos de idade todas as crianças conseguem discernir publicidade do conteúdo de entretenimento.

Se a comunicação mercadológica já pode ser considerada abusiva, por tirar proveito de um indivíduo com consciência crítica em desenvolvimento,

4 Disponível em [http://biblioteca.alana.org.br/banco\\_arquivos/arquivos/Consulta\\_publica\\_Clas\\_Ind\\_13jan2011.pdf](http://biblioteca.alana.org.br/banco_arquivos/arquivos/Consulta_publica_Clas_Ind_13jan2011.pdf)

5 Prática que mescla entretenimento e *merchandising*. Um caso emblemático é o da empresa Ralph Lauren, que promoveu nos EUA, em 2010, a campanha RL Gang. Veiculada na internet, os personagens do filme usam roupas da marca. Os itens utilizados pelos personagens podem ser comprados pelas crianças que clicam sobre o produto. Esse tipo de ação publicitária faz com que a criança crie uma associação entre o produto e a diversão, se aproveitando da vulnerabilidade da criança, que não percebe o intuito de venda.

6 Disponível em <http://exame.abril.com.br/marketing/noticias/sbt-leva-multa-de-r-1-milhao-por-publicidade-disfarçada-em-programa-infantil>

7 A leitura do artigo 36 do Código de Defesa do Consumidor permite interpretar que mesmo se fosse direcionada a adultos esta prática seria abusiva. “A publicidade deve ser veiculada de tal forma que o consumidor, fácil e imediatamente, a identifique como tal”, define o artigo..

8 Disponível em <https://www.youtube.com/watch?v=HDOXA8btqKc>

9 Disponível em [http://biblioteca.alana.org.br/banco\\_arquivos/arquivos/docs/biblioteca/pesquisas/children\\_tv\\_ads\\_bjurstrom.pdf](http://biblioteca.alana.org.br/banco_arquivos/arquivos/docs/biblioteca/pesquisas/children_tv_ads_bjurstrom.pdf)

quando esta surge em meio ao conteúdo, este caráter prejudicial é ainda mais evidente.

Portanto, normatizar a classificação de programas com merchandising como não recomendados para menores de 12 anos daria mais um importante reforço jurídico a fim de evitar a exposição de crianças a conteúdos de comunicação mercadológica.

Este importante passo seria mais uma demonstração de que a classificação indicativa é uma política pública na qual a sociedade civil exerce seu protagonismo. Tal medida em nada feriria a garantia constitucional da liberdade de expressão.

## **CONCLUSÕES**

Nos tempos em que o Estado se fechava e agia como o superego da sociedade, as políticas públicas eram implementadas à sua revelia.

Agora que o país goza de seu mais longo período de democracia, a sociedade civil organizada quer ver na prática seu anseio por maior liberdade e participação – sentimento muito presente no período da redemocratização, que forjou o ordenamento institucional atual.

Por isso, a sociedade não quer ser convocada apenas para dar anuência a políticas previamente decididas, mas sim para participar de suas elaborações.

A classificação indicativa tem apresentado sinais positivos desse trabalho conjunto entre Estado, sociedade e mercado. Para se firmar como um modelo de proteção à criança - e, quiçá, de instrumento de controle social – a política deve ser fiel aos seus princípios. Para tanto, ela não pode ser uma ingerência estatal e nem ser movida por interesses exclusivamente privados.

## **REFERÊNCIAS**

BOBBIO, Norberto. Teoria Geral da Política: a filosofia política e as lições dos clássicos. 11. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2000.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado, 1988.

\_\_\_\_\_. Código de Defesa do Consumidor. Lei 8.078 de 11/09/90. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 1990.

\_\_\_\_\_. Estatuto da Criança e do Adolescente. Lei Federal nº 8069, de 13 de julho de 1990. Brasília, DF: 1990

BJURSTRÖM, Erling. Children and television advertising. Estolcomo: Swedish Consumer Agency, 1994

ROMÃO, José Eduardo Elias. A Nova Classificação Indicativa no Brasil: construção democrática de um modelo *in* Classificação Indicativa no Brasil: desafios e perspectivas. Brasília, DF: Ministério da Justiça, 2006



**Classificação Indicativa e a autorregulação no Brasil: O julgamento da ADI 2.404 e o contraste entre o discurso e a prática das emissoras de televisão**





## Classificação Indicativa e autorregulação no Brasil: o julgamento da ADI 2.404 e o contraste entre discurso e prática das emissoras de televisão

*Veet Vivarta<sup>1</sup>*

O modelo de Classificação Indicativa vigente no Brasil, em comparação com outros países, pode ser considerado, em certa medida protetivo aos interesses dos radiodifusores, aponta estudo realizado em 2012 por Toby Mendel, diretor executivo do *Centre for Law and Democracy* (MENDEL, 2012). Isto não impede, entretanto, que os sistemas classificativos propostos e/ou implementados a partir da Constituição Federal de 1988 venham sendo insistentemente combatidos pelas empresas de comunicação, tanto no âmbito do debate público quanto por meio de ações movidas nas diversas instâncias do Poder Judiciário.

O exemplo mais emblemático está, sem dúvida, na Ação Direta de Inconstitucionalidade 2.404, protocolada em 2001 pelo Partido Trabalhista Brasileiro (PTB) e atualmente em julgamento no Supremo Tribunal Federal. A ação questiona a constitucionalidade do Estatuto da Criança e do Adolescente no que toca à imposição de sanções, em caso de descumprimento dos horários de exibição previstos pela política de Classificação Indicativa em vigor<sup>2</sup>.

Não por acaso, foi um advogado da Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e Televisão (Abert) que elaborou o texto da ADI. E quando se iniciaram os procedimentos relativos ao julgamento, em 30 de novembro de 2011, a

---

<sup>1</sup> Jornalista, consultor em mídia e direitos humanos, foi Secretário Executivo da ANDI – Comunicação e Direitos e membro do Comitê Coordenador da Red ANDI América Latina. Este artigo contou com relevante contribuição de Fábio Senne, Coordenador de Pesquisas do Centro de Estudos sobre as Tecnologias de Informação e Comunicação (Cetic.br). O texto também faz uso de inúmeros dados gerados por investigação realizada pela equipe de pesquisa da ANDI, tendo como foco o comportamento das empresas de radiodifusão brasileiras em relação às medidas de autorregulação no campo da Classificação Indicativa.

<sup>2</sup> Mais informações em: <http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=1902202>

entidade voltou a desempenhar papel destacado, o de *Amicus Curiae*<sup>3</sup>, cabendo a outro de seus advogados apresentar à **corte** os argumentos contrários à política classificatória do Ministério da Justiça.

O resultado parcial do julgamento – interrompido após pedido de vistas do ministro Joaquim Barbosa – pode ser considerado sinal claro da eficácia do discurso adotado pelas empresas de comunicação ao longo das últimas décadas. Os quatro ministros<sup>4</sup> que já declararam sua posição alinham-se à tese da ADI 2.404, de que o sistema de Classificação Indicativa em vigor no Brasil, por melhores que sejam suas intenções, em última análise é um mecanismo que agride o direito à liberdade de expressão.

## **INVESTIGANDO PRESSUPOSTOS**

Os diversos setores da sociedade que apoiam a política da Classificação Indicativa naturalmente entendem esse resultado parcial como o prenúncio de um grave prejuízo para a proteção dos direitos de crianças e adolescentes no campo da comunicação. Este artigo não pretende, contudo, debruçar-se sobre as possíveis consequências de uma decisão favorável à ADI.

Ao longo das próximas páginas, a intenção é questionar a confiança em um modelo autorregulatório, evidente nos votos até o momento proferidos: para todos os quatro ministros, a alternativa para a indesejada interferência do Estado nesse tema seria delegar aos próprios grupos de mídia a responsabilidade pelo desenvolvimento e operação de um sistema de classificação.

Merecem investigação, em particular, dois conceitos presentes nas exposições relativas ao julgamento da ADI 2404:

A ideia de que a maioria das democracias consolidadas abriu mão da presença ativa do Estado na formulação e/ou implementação dos sistemas de classificação – deixando, portanto, a tarefa principal para as empresas de comunicação; e

---

<sup>3</sup> "Amigo da Corte". Intervenção assistencial, no âmbito do Supremo Tribunal Federal, em processos de controle de constitucionalidade, por parte de entidades que tenham representatividade adequada para se manifestar. Não são partes dos processos; atuam apenas como interessados na causa.

<sup>4</sup> José Antônio Dias Toffoli, Luiz Fux, Carmen Lúcia Rocha Antunes e Carlos Ayres Britto.

A avaliação de que, em território brasileiro, as práticas autorregulatórias teriam condições de garantir o direito de crianças e adolescentes, protegendo-os dos impactos que determinados conteúdos audiovisuais poderiam ter sobre seu processo de desenvolvimento.

## **Regulação de conteúdos audiovisuais: uma dose de contexto**

Um dos princípios estruturantes das democracias representativas consiste na instituição de mecanismos de freios-e-contrapesos, a fim de impedir que os interesses de um determinado grupo de atores possam colocar em risco a qualidade do sistema como um todo. A figura da raposa cuidando do galinheiro, nos termos da antiga fábula, apenas ilustra de forma anedótica a necessidade de as instituições, com capacidade de influenciar os destinos da sociedade, serem contrabalançadas por outras fontes de poder (termo aqui utilizado de forma ampla) que equilibrem o jogo democrático.

No campo da comunicação social, a ação reguladora navega num cenário de grande complexidade. Por um lado, deve ser orientada para a garantia do direito fundamental à liberdade de expressão, estando geralmente estruturada com o objetivo de impedir a interferência indevida tanto do Estado como dos entes do mercado. Por outro lado, a tensão entre a liberdade de expressão e outros direitos fundamentais (privacidade, intimidade, proteção de crianças e adolescentes, por exemplo) acaba produzindo recorrentes desafios no âmbito legal, que precisam ser devidamente contingenciados.

Considerando este contexto particular, diversas análises comparativas internacionais têm recomendado a manutenção de órgãos reguladores independentes, de forma a mitigar a influência de grupos específicos e constituir um sistema de mídia que promova a diversidade e a pluralidade. Conforme aponta o pesquisador Toby Mendel (2012, p. 8), em estudo anteriormente citado: “É, portanto, vital que estes órgãos sejam protegidos, do ponto de vista legal e prático, contra formas de interferência políticas, comerciais e outras”.

Com base desse tipo de preocupação, ganha espaço a partir do início da década de 1990, a instituição de mecanismos de autorregulação, especialmente no que se refere às políticas que lidam com conteúdo. Segundo os defensores do modelo, dessa forma seria possível reduzir o risco de intervenção

governamental sobre a mídia, além de gerar menor custo para o Estado e incentivar boas práticas entre as empresas. Estudioso do campo da comunicação, o britânico Andrew Puddephatt traduz da seguinte forma o que seria um modelo autorregulatório eficiente:

Autorregulação é uma combinação de padrões e códigos de práticas adequadas, que são necessários para apoiar a liberdade de expressão e balizam o monitoramento, a análise criteriosa e a responsabilização dos veículos de comunicação. (PUDDEPHATT, 2011, p. 12)

No Brasil, o fantasma da censura, que durante muitos anos cerceou a livre expressão de ideias e opiniões de forma sistemática e arbitrária, tem sido amplamente utilizado pelos grupos de comunicação para questionar a regulação estatal do setor de mídia, inclusive no que se refere à regulamentação dos artigos relacionados à Comunicação presentes na Constituição Federal de 1988. Em conjunto com essa recusa ao estabelecimento de instrumentos de regulação estatal, a autorregulação surge como elemento central do discurso das empresas, considerada solução ideal a ser perseguida.

## **A prática da regulação de conteúdos no mundo**

Em todos os Estados com mecanismos democráticos mais consolidados, existe algum instrumento voltado à regulação de conteúdos da mídia. Sistemas de classificação de obras audiovisuais associados a faixas de horário de exibição, por exemplo, são quase uma unanimidade.

Esta constatação diverge fortemente de alguns conceitos expressos pelos ministros no início do julgamento da ADI 2.404, em 30 de novembro de 2011, os quais remetem a aforismos simplistas, hoje sequer considerados pelos especialistas no tema, como a ideia de que “o único controle deve ser o controle-remoto” ou de que “os incomodados têm o poder de desligar a televisão”. Vejamos dois exemplos:

Então eu acho que realmente isso é o contrário do que veio sendo dito e acho que a família, acho que as pessoas responsáveis pelos menores,

pelos que precisam ser assistidos, têm um ótimo mecanismo, como já foi repetido aqui: desligue-se a televisão, desligue-se o programa. Não se deixe que se olhe. E este é um mecanismo que o Estado não pode viver tutelando as pessoas e nem as pessoas devem renunciar à sua liberdade em troca exatamente de um estado que pudesse oferecer alguma coisa que nem se sabe o que é.<sup>5</sup>

O Estado, diz a Constituição, tem que possibilitar à família, mediante Lei, meios para que a família se proteja. O discurso aí é de auto-proteção, é de auto-tutela; a família que decide sobre que programa de rádio e televisão assistir e sobre que programa de rádio e televisão não assistir.<sup>6</sup>

Os estudos internacionais, merece ser sublinhado, indicam claramente a necessidade de buscar-se o envolvimento dos diversos setores da sociedade nos processos de classificação de conteúdos audiovisuais, não imputando aos pais a única responsabilidade por filtrar a qualidade do material que chega a crianças e adolescentes. Dessa maneira, atualmente grande parte dos países democráticos tem suas maiores controvérsias focadas não sobre a constitucionalidade da determinação de faixas horárias, mas sim na forma mais eficiente de implementação da classificação: regulação estatal ou por órgãos reguladores independentes, autorregulação ou correção. Como seria de esperar, não há modelo único a ser adotado como referência. Existem, contudo, algumas tendências importantes apontadas por estudos comparativos.

### **Autorregulação sob suspeita**

Para o presente artigo, a mais importante delas está na constatação de que, nessas nações, é crescente a desconfiança na autorregulação. Nos últimos 15 anos, acadêmicos e reguladores têm deslocado sua atenção das experiências de autorregulação para um enfoque mais intenso na correção.

---

<sup>5</sup> Voto proferido no primeiro dia de julgamento da ADI 2.404, em Brasília, em novembro de 2011, pela ministra Carmen Lúcia.

<sup>6</sup> Voto proferido no primeiro dia de julgamento da ADI 2.404, em Brasília, em novembro de 2011, pelo ministro Ayres Brito.

Em artigo intitulado “*The Co-Protection of Minors in New Media: A European Approach to Co-Regulation*”, publicado em 2006, os pesquisadores Eva Lievens, Jos Dumortier e Patrick Ryan afirmam que:

Alguns anos atrás, a autorregulação foi saudada como o meio mais eficiente de regular redes de informação e comunicação, mas pouco a pouco maior atenção passou a ser dada a formas de correção. A forte fé na autorregulação está notável e rapidamente declinando, e os governos estão apertando as rédeas no sentido de restabelecer algum controle sobre o processo regulatório nos setores onde a autorregulação não tem sido muito eficiente. (LIEVENS, DUMORTIER & RYAN, 2006, p. 104).

No mesmo artigo, os autores ressaltam as razões pelas quais, no que se refere aos conteúdos de mídia, em diversos países vem se fortalecendo a opção pela correção – ou, como preferem chamar, por uma “autorregulação regulada”. Este formato, destacam, seria capaz de prover maiores garantias de que o interesse público será preservado:

Neste contexto, quanto maior o envolvimento dos governos em processos de correção, maior será a garantia de que as normas regulatórias irão atender aos objetivos do interesse público, e não aos objetivos da iniciativa privada. Esta proteção dos interesses públicos, particularmente no que tange à proteção dos menores de idade, é de importância primordial. (LIEVENS, DUMORTIER & RYAN, 2006, p. 148).

## **A importância da presença do Estado**

Especificamente no que se refere a modelos classificativos com foco em faixas etárias, como é o caso da Classificação Indicativa no Brasil, são considerados mais efetivos os arranjos regulatórios com envolvimento significativo das empresas na prática de classificação, combinado com algum grau de acompanhamento público. A aposta exclusiva na autorregulação “pura” tem sido altamente questionada.

Isto é o que aponta, por exemplo, o estudo *Comparative Analysis of International Co- and Self-regulation in communications markets*, coordenado

em 2007 por Michael Latzer, do *Institute of Technology Assessment*, da Academia Austríaca de Ciências, por demanda do órgão britânico responsável pela regulação do campo das comunicações, o *Office of Communications* (Ofcom):

Conflitos acirrados entre os interesses públicos e privados, fortes incentivos aos *free-riders*<sup>7</sup> e os impactos econômicos potencialmente fortes de uma classificação demonstram que a classificação de conteúdos não se adequa à autorregulação pura e irrestrita por parte da indústria. (LATZER, 2007, p. 4)

As conclusões desses estudos comparativos colocam em cheque, portanto, a intensa crença na autorregulação, evidenciada nos votos até agora proferidos no plenário do STF. De igual relevância é o fato de que essas mesmas conclusões contribuem para identificarmos importantes acertos na atual política brasileira de Classificação Indicativa – a qual já opera segundo parâmetros de correção.

O principal aspecto a destacar é que o modelo em vigor prevê uma participação ativa das empresas na operação do sistema, pois elas são responsáveis por autoclassificarem seus conteúdos – ao Ministério da Justiça cabe o monitoramento, *a posteriori*, do cumprimento dos critérios estabelecidos. E merece atenção o resultado concreto desse arranjo: dados do Departamento de Justiça, Classificação, Títulos e Qualificação (Dejus), setor do ministério responsável pela Classificação Indicativa, apontam que são extremamente reduzidos os casos de inconsistência registrados no processo de autoclassificação operado pelas emissoras.

Vale assinalar, além disso, que o conjunto de critérios que hoje constitui o material de referência para a classificação de conteúdos audiovisuais foi definido em um extenso processo de consulta, o qual contou com a participação de representantes dos diversos setores da sociedade interessados na questão (incluindo os grupos de comunicação). Recentemente, o Ministério ainda

---

<sup>7</sup> O comportamento *free rider* pode ser definido como aquele em que um ou mais agentes econômicos acabam se beneficiando de um determinado bem, sem que tenham contribuído para sua concretização. O problema manifesta-se especialmente na provisão de bens públicos.

renovou consulta à sociedade e aos empresários para a atualização desses parâmetros, o que demonstra o caráter altamente participativo da política.<sup>8</sup>

## **MODELOS AUTORREGULATÓRIOS: FALTAM EXEMPLOS CONCRETOS NO BRASIL**

Uma avaliação mais aprofundada do conhecimento acumulado em relação às experiências internacionais permitiria aos ministros do Supremo Tribunal Federal, portanto, alcançar a adequada percepção dos riscos associados a um modelo prioritariamente autorregulatório de classificação de conteúdos audiovisuais. Esse tipo de referência facilitaria, ademais, avançar no processo de análise das propostas de autorregulação apresentadas pelas empresas de comunicação brasileiras ao longo do tempo.

Estudos realizados em diversas nações indicam que as experiências de autorregulação não podem prescindir de explicitar as obrigações dos entes envolvidos; da mesma forma, os resultados do processo de operação desses sistemas devem ser relatados de forma sistemática e consistente. Sem tais balizadores de conduta, as iniciativas de autorregulação perderiam qualquer efetividade, aponta artigo de Andrew Puddephatt, anteriormente mencionado:

Essas obrigações devem estar centradas no objetivo de proteger e promover a liberdade de expressão. Em segundo lugar, todas essas obrigações devem ser explícitas e transparentes, e seu cumprimento deve ser demonstrado publicamente, de forma regular, em relatórios claros e objetivos. Ambas as condições são essenciais, para que a autorregulação proteja a liberdade de expressão e não apenas os interesses das organizações de comunicação. (PUDDEPHATT, 2011, p. 17)

No caso da Classificação Indicativa, durante os mais de 20 anos de debates e disputas, não faltam registros de momentos em que os radiodifusores defendem o modelo autorregulatório como sendo o mais adequado e democrático para a sociedade brasileira. Quando se trata de elaborar os parâmetros para esses sistemas autorregulatórios, é possível localizar uma

---

<sup>8</sup> Mais informações em:

[http://www.observatoriodaimprensa.com.br/news/view/ministerio\\_da\\_justica\\_inicia\\_consulta\\_publica](http://www.observatoriodaimprensa.com.br/news/view/ministerio_da_justica_inicia_consulta_publica)



experiência razoavelmente consistente nesse período – caso do Código de Ética da Radiodifusão Brasileira, da Abert. Mas como a efetiva adoção do Código acabou abortada, ao colocar foco nos processos de implementação desses sistemas, lamentavelmente, não se encontra um único exemplo concreto a ser analisado no Brasil.

Em síntese, conforme demonstraremos a seguir, no que se refere ao estado das iniciativas de autorregulação no Brasil, não é fácil elencar justificativas para as avaliações otimistas expressas no plenário do STF durante o início do julgamento da ADI 2404:

Seguindo essa linha, não seria cogitável, por certo, a programação de rádio e de televisão que expusesse conteúdo voltado à pornografia e a violência extrema em horários destinados a crianças e adolescentes, como os períodos matutino e vespertino, já que, flagrantemente, há um descompasso com a compreensão social do Artigo 221, inciso 4, da Constituição Federal. Mas, ainda assim, eu reitero que a autorregulação tem sido empreendida com grande êxito, na medida em que se não verifica exceção a esse propósito de se veicular matérias incompatíveis com a formação psicológica da criança e do adolescente, de sorte que a autorregulação tem dado certo.<sup>9</sup>

## **CORTINA DE FUMAÇA**

Na verdade, detalhado levantamento realizado pela ANDI – Comunicação e Direitos, organização da sociedade civil sediada em Brasília e que desde o início da década de 1990 investiga as relações entre a mídia e os direitos de crianças e adolescentes, revela uma grande dissociação entre o discurso e a prática dos setores empresariais que defendem a autorregulação como eixo central de uma política de comunicação. Conforme veremos a seguir, o empenho e a agilidade no sentido de questionar publicamente e judicialmente a validade de determinadas medidas, como é o caso da Classificação Indicativa de

---

<sup>9</sup> Voto proferido no primeiro dia de julgamento da ADI 2.404, em Brasília, em novembro de 2011, pelo ministro Luiz Fux.

obras audiovisuais, contrasta com a absoluta ineficiência identificada na implementação de eventuais ações de autorregulamentação.

Impossível esquecer que estamos tratando de alguns dos mais poderosos grupos de mídia do País – ou seja, aos quais não se pode atribuir quaisquer dificuldades técnicas ou financeiras para cuidar dessa tarefa. Em realidade, não há como contornar a dedução de que, mesmo não tendo sido esse o objetivo inicial dos radiodifusores, ao longo do tempo o discurso em prol da liberdade de expressão e dos modelos autorregulatórios tornou-se, essencialmente, um argumento voltado a vulnerabilizar as propostas de marcos regulatórios e as políticas públicas de comunicação apresentadas no âmbito do Estado.

Para ilustrar esse contexto histórico, basta lembrar a insistência dos gestores governamentais, ao longo das últimas décadas, no sentido de estimular a participação das empresas de comunicação no desenvolvimento de iniciativas autorregulatórias – caso da ação do Secretário de Direitos Humanos e posterior Ministro da Justiça, José Gregori, durante o segundo mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso.

Após dois anos de intensos diálogos com os radiodifusores, em setembro de 2000 Gregori baixou portaria instituindo novos parâmetros para a Classificação Indicativa – no que foi acusado de açodamento em sua decisão e de defender a censura dos conteúdos audiovisuais. Além de brandir palavras de protesto, as empresas de mídia envolveram-se diretamente na elaboração de uma ação de inconstitucionalidade, com o fim de derrubar a nova portaria – exatamente a ADI 2.404, agora em julgamento no Supremo Tribunal Federal. Vale conhecer o que relatou o então ministro:

O segundo motivo de estranheza é o surto de esquecimento que parece ter tomado conta de diretores das principais redes de televisão, “surpresos” com a portaria que alguns chegam a classificar de “inconstitucional”.

Em nenhum momento mencionaram as inúmeras reuniões patrocinadas pelo Ministério da Justiça, desde a gestão do ministro Nelson Jobim, com o objetivo de buscar fórmulas capazes de estabelecer limites para as programações televisivas. A expectativa do governo era de que as emissoras elaborassem um sistema de auto-regulamentação que coibisse os excessos e estimulasse os programas positivos [...]. (GREGORI, 2000, p. A2)

## LINHA DO TEMPO DA AUTORREGULAMENTAÇÃO NO BRASIL

A pesquisa realizada pela ANDI – Comunicação e Direitos cobre os principais aspectos relacionados ao discurso e à prática das empresas de comunicação no que se refere à autorregulação. Uma primeira constatação é que as manifestações públicas ocorrem quase sempre como reação aos esforços do Executivo ou do Legislativo brasileiro em implementar um sistema de classificação de conteúdos audiovisuais capaz de garantir proteção aos direitos de crianças e adolescentes. Outro fator relevante é que as poucas iniciativas concretas das emissoras não seguem no sentido de colocar em operação um modelo autorregulatório, mas sim no de contestar judicialmente as políticas estruturadas pelo Estado.

- **1964 (outubro) – Abert cria Código de Ética<sup>10</sup>**  
 O primeiro Código de Ética da Radiodifusão Brasileira é elaborado pela Abert em 1964.  
 O documento passa pelas primeiras alterações em 1980.  
 Novas revisões acontecem em 1983, 1984, 1991 e 1993.
- **1988 (setembro) – Roberto Marinho saúda nova Constituição Federal e orienta vinculação horária da programação<sup>11</sup>**  
 O presidente das Organizações Globo, Roberto Marinho, envia memorando intitulado “Responsabilidade e Sensibilidade” aos funcionários do grupo, contendo orientações para a programação da TV após o fim da censura e promulgação da nova Constituição. Ele alerta para a importância da adequação dos conteúdos às faixas horárias estabelecidas.
- **1993 (julho) – Abert faz última alteração em seu Código de Ética e prevê penalidades<sup>12</sup>**  
 O código alterado estabelece punição para as emissoras que cometerem eventuais excessos em suas programações. O documento dispõe de

<sup>10</sup> Fonte: Site da Abert. História da Abert. Atualizado em 31 de maio de 2010.

<sup>11</sup> Fonte: Jornal O Globo, edição de 16 de outubro de 1988, que reproduz na íntegra o memorando de Roberto Marinho, dando ao destaque o título “A TV Globo e o fim da censura no Brasil”.

<sup>12</sup> Fonte: Código de Ética da Radiodifusão Brasileira. Brasília-DF, 1993.

artigos detalhando aspectos referentes à autorregulação de programas de entretenimento, associando a exibição de conteúdos violentos ou de teor erótico a faixas horárias específicas.

Vale observar que as medidas disciplinares adotadas pelo Código de Ética em relação a este tema são muito similares àquelas que a Abert atualmente contesta por meio da ADI 2.404.

Deve também ficar claro que os artigos do código relacionados aos programas de entretenimento nunca foram implementados.

· **1996 – Abert anuncia criação de instituto para avaliar programação de rádio e TV<sup>13</sup>**

Entre outras funções, o instituto deveria avaliar a programação das emissoras, sugerir mudanças e prevenir excessos. Controlado pelas empresas, contaria com a participação de representantes dos radiodifusores, mas também de professores, sociólogos e até do público. O instituto nunca foi implantado.

· **1997 (dezembro) – Jornal O Estado de S. Paulo aponta a necessidade de autorregulação da TV<sup>14</sup>**

Em editorial, intitulado “TV – A hora da ética e da lei”, o jornal critica a baixa qualidade e o tom apelativo de determinados conteúdos da televisão brasileira e indica a autorregulação como a melhor opção para garantir um conteúdo mais qualificado nas emissoras.

· **1999 (agosto) – Abert reafirma que autorregulação é melhor modelo e que Código de Ética será atualizado<sup>15</sup>**

O vice-presidente da Abert e de relações institucionais da Rede Globo, Evandro Guimarães, defende a autorregulação e se compromete a encaminhar o assunto junto ao setor de radiodifusão, durante o programa Roda Viva, da TV Cultura: “(...) A Abert, embora tenhamos aí um código que merece e está sendo atualizado, deverá estar atualizado

---

<sup>13</sup> Fonte: REBOUÇAS, Edgar. Estratégia retórica dos “donos” da mídia como escudo ao controle social. *Libero* – Ano IX, n° 17 – Jun 2006.

<sup>14</sup> Fonte: Editorial de O Estado de S. Paulo, edição de 09 de dezembro de 1997.

<sup>15</sup> Fonte: Programa Roda Viva, TV Cultura, edição de 09 de agosto de 1999: “Programação com classificação indicativa, censura e o futuro da televisão em mais uma roda de debates”.

muito brevemente e deverá conter mecanismos mais apropriados de avaliação, sanção ou alguma outra característica que a ela falta”.

• **2000 (março) – Abert defende autorregulação, em audiência sobre a Classificação Indicativa<sup>16</sup>**

O vice-presidente da Abert, Evandro Guimarães, defende que a autorregulação é o melhor caminho para lidar com o tema da classificação, durante audiência pública na Câmara dos Deputados.

• **2000 (setembro) – Ministro afirma que esperou dois anos por proposta de autorregulação<sup>17</sup>**

O ministro da Justiça, José Gregori, diz que acordou com as emissoras uma proposta de autorregulação, que nunca foi apresentada. Com isso, decidiu editar a portaria 796/2000, dispondo sobre a Classificação Indicativa: “Quem esperou por dois anos essa autorregulamentação não pode ser acusado de precipitação. As emissoras ficaram de apresentar um documento com propostas até o dia 31 de dezembro de 1999 e não cumpriram o prometido. Nós ainda esperamos até setembro. A portaria, portanto, foi uma forma de responder à demanda da sociedade que reclama dos abusos de cenas exibidas na televisão”.

• **2000 (novembro) – Rede Globo ressalta a importância da autorregulamentação<sup>18</sup>**

Em declaração à imprensa, o Diretor da Central Globo de Comunicação, Luiz Erlanger, argumenta: “Nós defendemos a autorregulamentação e achamos que o fórum para isso é a Abert, tanto que estamos lá”.

• **2001 (fevereiro) – ADI elaborada com apoio das emissoras questiona nova portaria da Classificação<sup>19</sup>**

---

<sup>16</sup> Fonte: Site da Câmara dos Deputados, em 29 de março de 2000.

<sup>17</sup> Fonte: Matéria da revista IstoÉ, edição 1616, de 30 de março de 2000: “Sob censura. José Gregori decreta controle nas emissoras”.

<sup>18</sup> Fonte: Reportagem do jornal Valor Econômico, edição de 17 a 19 de novembro de 2000: “TVs vivem ‘inferno astral’ por causa de decisões judiciais”.

<sup>19</sup> Fonte: Site do Supremo Tribunal Federal. Acompanhamento processual.

O advogado da Abert, Eros Roberto Grau, assina a ADI 2.404, protocolada pelo Partido Trabalhista Brasileiro (PTB) no Supremo Tribunal Federal contra a portaria 796/2000, da Classificação Indicativa.

• **2001 (novembro) – Abert defende autorregulação em audiência na Câmara<sup>20</sup>**

Evandro Guimarães, vice-presidente da Abert, declara a autorregulação como modelo indispensável. A defesa é feita durante audiência na Câmara dos Deputados para debater a Classificação Indicativa, tendo como foco o projeto de lei 2.134/96, elaborado pelo ex-deputado Idelmar Kussler.

• **2002 – Abert anuncia defasagem e suspensão do seu Código de Ética<sup>21</sup>**

A Associação afirma que o código se encontra suspenso por estar historicamente defasado. O documento não consta mais do site da entidade.

• **2003 (setembro) – Parlamentar critica falta de interesse das emissoras pela autorregulação<sup>22</sup>**

Durante o programa Roda Viva, da TV Cultura, o deputado federal Orlando Fantazzini (PT-SP), coordenador da campanha “Quem financia a baixaria é contra a cidadania”, afirma que o governo abriu espaço para as empresas apresentarem uma proposta de autorregulação, o que nunca ocorreu.

• **2003 (outubro) – Abert critica projeto de lei que estabelece Código de Ética da TV<sup>23</sup>**

Evandro Guimarães, vice-presidente da Abert, critica projeto de lei 1600/03, de autoria do deputado Orlando Fantazzini (PT-SP), que cria o Código de Ética da Programação Televisiva. Ele afirma que a medida leva as empresas a retomarem a ideia de autorregular sua programação. A

---

<sup>20</sup> Fonte: Matéria da Agência Câmara de Notícias, em 29 de novembro de 2001.

<sup>21</sup> Fonte: CAPPARELLI, Sérgio et alli. A proteção à infância e à televisão em oito países. Pesquisa realizada com o apoio do CNPq, UFRGS, FAPERGS. Publicada em 2003.

<sup>22</sup> Fonte: Programa Roda Viva, TV Cultura, edição de 01 de setembro de 2003, cujo tema é a qualidade da TV.

<sup>23</sup> Fonte: Matéria da Agência Câmara de Notícias, em 01 de outubro de 2003.

declaração é feita durante audiência da Comissão de Direitos Humanos da Câmara dos Deputados.

**2006 (abril) – Abert critica Classificação Indicativa e defende autorregulação<sup>24</sup>**

Em reportagem do jornal O Estado de S. Paulo, o vice-presidente da Abert, Evandro Guimarães, defende a autorregulação e afirma ser contrário à elaboração de uma nova portaria da Classificação Indicativa: “Valorizamos a autorregulamentação há muito tempo, vale qualquer esforço por essa liberdade. É uma evolução democrática convocar as emissoras para essa responsabilidade”.

**2007 (junho) – Representante do Ministério da Justiça afirma que autorregulação fracassou<sup>25</sup>**

Em entrevista ao jornal Folha de S. Paulo, o então diretor do Departamento de Justiça, Classificação, Títulos e Qualificação do Ministério da Justiça (Dejus), José Eduardo Romão, afirma que autorregulação fracassou por responsabilidade das próprias empresas e que o Código de Ética da Abert nunca foi cumprido.

**2007 (junho) – Em programa de debates, ex-ministro critica Abert por não implantar autorregulação. Advogado da entidade reconhece ineficácia do Código de Ética<sup>26</sup>**

José Gregori resgata histórico das negociações, para justificar que houve espaço para a autorregulação das empresas – que optaram por não implementá-la.

O advogado da Abert, Antonio Claudio Ferreira Neto, confirma que o Código de Ética da entidade não está mais em vigor.

**2007 (setembro) – Abert contesta nova portaria do Ministério da Justiça<sup>27</sup>**

---

<sup>24</sup> Fonte: Matéria do caderno TV&Lazer, do jornal O Estado de S. Paulo, edição de 30 de abril de 2006: “Um voto de confiança”.

<sup>25</sup> Fonte: Entrevista ao jornal Folha de S. Paulo, edição de 18 de junho de 2007.

<sup>26</sup> Fonte: Programa Roda Viva, TV Cultura, edição de 25 de junho de 2007, com foco na Classificação Indicativa.

<sup>27</sup> Fonte: Reportagem do jornal O Estado de São Paulo, edição de 19 de julho de 2007: “TVs veem classificação de horário como censura”.

A Abert move ação na Justiça contra a portaria 264/2007, da nova Classificação Indicativa, poucos dias antes de a mesma entrar em vigor. O Superior Tribunal de Justiça acata a ação em caráter liminar.

**2011 (novembro) – Abert apresenta recurso jurídico contra a Classificação Indicativa<sup>28</sup>**

No papel de *Amicus Curiae*, a Associação é autorizada pelo Supremo Tribunal Federal a contribuir com argumentos em apoio à ADI 2.404, protocolada pelo PTB em 06 de fevereiro de 2011.

No primeiro dia do julgamento, 30 de novembro de 2011, o advogado da entidade questiona a constitucionalidade do artigo 254 do ECA, que dispõe sobre a Classificação Indicativa e prevê penalidades para as emissoras que descumprirem os parâmetros estabelecidos.

## **CENÁRIO INTERNACIONAL: NÃO HÁ CLASSIFICAÇÃO SEM MECANISMOS DE SANÇÃO**

A partir do levantamento apresentado, é imperativo concluir que, no caso de o resultado final do julgamento da ADI 2.404 confirmar a tendência sinalizada pelos votos dos quatro primeiros ministros, a efetividade do sistema de Classificação Indicativa hoje em operação no Brasil estará comprometida. Ou seja, não é possível imaginar, em sã consciência, que as empresas de comunicação irão seguir aderindo aos parâmetros classificatórios sem que esteja em vigor o mecanismo de *enforcement* estabelecido pelo artigo 254 do Estatuto da Criança e do Adolescente – aspecto central do debate agora em curso no Supremo Tribunal Federal.

Deve ficar claro, para quem deseja acompanhar a discussão em torno da ADI 2.404, que a aplicação das sanções estabelecidas pelo artigo 254 do ECA exigem a instauração do devido processo legal – não é esta, portanto, uma prerrogativa do Ministério da Justiça. Como ente responsável pela supervisão do procedimento de autoclassificação realizado pelas empresas, o Ministério da Justiça pode, isto sim, acionar o Ministério Público Federal no caso de seu

---

<sup>28</sup> Fonte: Site do Supremo Tribunal Federal. Acompanhamento processual.



diálogo com a emissora responsável por um conteúdo sob análise não resultar em solução convergente. Caberá, então, ao Ministério Público avaliar a procedência de se ingressar com ação judicial – contexto no qual, após sopesar os argumentos apresentados por ambas as partes, o Poder Judiciário aportaria palavra final sobre o caso.

Faz sentido ressaltar, nesse contexto, que a previsão de sanções claras para a hipótese de eventual descumprimento das regras vigentes de classificação de conteúdos audiovisuais está presente nos sistemas de várias nações. Reconhecido internacionalmente como referência no campo da regulação democrática da mídia, o caso do Reino Unido merece atenção particular.

Em declaração publicada em 2008, sob o título *Identifying appropriate regulatory solutions: principles for analysing self- and co-regulation*, o Office of Communications (Ofcom) informa haver avaliado modelos implementados por diversos países e identifica alguns critérios que asseguram maior eficácia aos mecanismos de correção. Entre eles se destaca a necessidade de que os agentes de mercado estejam sujeitos a mecanismos de responsabilização, na hipótese de não cumprirem com as obrigações e compromissos assumidos. Segundo a análise da instituição, caso não estejam claramente definidas consequências negativas para quem burla a autorregulação, esta se torna ineficiente.

Em estudo comparativo anteriormente mencionado, realizado *pele Centre for Law and Democracy*, os sistemas classificativos de seis nações foram avaliados: França, Canadá, Estados Unidos, Índia e África do Sul, além do próprio Reino Unido. Destaca o texto:

Em todos os países pesquisados, diversas sanções estão disponíveis aos órgãos reguladores no caso de emissoras que desrespeitam as regras para proteção das crianças e adolescentes. A grande maioria dos casos reais nestes países é resolvida por meio de simples alertas às emissoras, mas sanções mais sérias – inclusive multas e até suspensão e revogação de licenças – estão também disponíveis em cada país. (MENDEL, 2012, p. 32).

Segundo o autor da análise, o canadense Toby Mendel, se comparado ao dessas nações, o regime adotado atualmente no Brasil oferece maior proteção às emissoras, pois medidas como a suspensão temporária da licença para operar pode ser imposta somente por ordem judicial, e a sanção mais séria – revogação de licença – nem mesmo está contemplada.

## **EM BUSCA DE UMA BASE SÓLIDA PARA OS VOTOS**

Tais constatações colocam sob questionamento, uma vez mais, a base de pesquisa utilizada pelos quatro ministros do Supremo Tribunal Federal para a construção das argumentações tornadas públicas. É o que se pode deduzir da seguinte afirmação:

Eu não coloquei aqui no meu voto por escrito, mas na pesquisa que formulei, é interessante notar que os países que ainda adotam algum sistema de censura prévia ou de sanção em relação a essa classificação, são países da América Latina que tal qual o Brasil passaram no passado recente por momentos de governos de exceção.<sup>29</sup>

Ao que tudo indica, os estudos que até agora serviram de referência para os ministros não se aprofundaram na investigação das diversas etapas que marcam a evolução dos sistemas de classificação audiovisual no cenário internacional, equivocadamente validando a ultrapassada concepção de um mecanismo baseado prioritariamente na autorregulação. Além disso, tiveram dificuldade em apreender o fato de que a existência de instrumentos de sanção é vetor estratégico de todos esses sistemas.

Por fim, não é cabível relevar o equívoco conceitual representado pela associação, nesta mesma fala, entre a censura prévia e os modelos de regulação, que vinculam faixas etárias a faixas horárias. Qualquer investigação de razoável densidade colocaria em evidência fatos como o de a Suprema Corte norte-americana haver se debruçado sobre a temática ainda no longínquo 1978, durante o julgamento do caso *Federal Communications Commission versus Pacifica Foundation*. A decisão estabeleceu não haver conflito entre a Primeira

---

<sup>29</sup> Voto proferido no primeiro dia de julgamento da ADI 2.404, em Brasília, em novembro de 2011, pelo ministro Dias Toffoli.

Emenda e as regras adotadas pelo país para a proteção de crianças e adolescentes em relação a conteúdos potencialmente danosos a seu desenvolvimento veiculados por rádio ou televisão.

Em vários sentidos, portanto, preocupa a falta de adequada sustentação técnica que vem permeando os votos dos magistrados no âmbito do julgamento da ADI 2.404. A adequada regulação do campo da comunicação, em um contexto democrático e de pleno respeito à liberdade de expressão, não pode prescindir da presença efetiva do Estado como garantidor último de que os interesses privados não terminarão por prevalecer sobre os da coletividade.

Seria lamentável que o desfecho da ação focada na Classificação Indicativa terminasse levando à vulnerabilização dos direitos das crianças e adolescentes brasileiros no campo da mídia, não obstante as inúmeras evidências sobre a consistência do modelo em vigor hoje, disponibilizadas pela análise da legislação internacional.

## REFERÊNCIAS

- GREGORI, José. Limites e bom senso. **O Estado de S. Paulo**, São Paulo, 2 de outubro de 2000.
- HANS-BREDOW-INSTITUT; INSTITUTE OF EUROPEAN MEDIA LAW. **Final Report Study on Co-Regulation Measures in the Media Sector**. 2006. Disponível em: [http://ec.europa.eu/avpolicy/docs/library/studies/coregul/final\\_rep\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/avpolicy/docs/library/studies/coregul/final_rep_en.pdf). Acesso em: 03/06/2014.
- LATZER, Michael et alii. **Comparative Analysis of International Co- and Self-regulation in communications markets**. Ofcom, 2007. Disponível em: [http://www.mediachange.ch/media//pdf/publications/latzer\\_et\\_al\\_2007\\_comparative\\_analysis.pdf](http://www.mediachange.ch/media//pdf/publications/latzer_et_al_2007_comparative_analysis.pdf). Acesso em: 03/06/2014.
- LIEVENS, E.; DUMORTIER, J.; & RYAN, P. The Co-Protection of Minors in New Media: A European Approach to Co-Regulation. In: **UC Davis Journal of Juvenile Law & Policy Vol. 10:1**. 2006. Disponível em: [http://jilp.law.ucdavis.edu/archives/vol-10-no-1/Coregulation\\_FINAL\\_021006.pdf](http://jilp.law.ucdavis.edu/archives/vol-10-no-1/Coregulation_FINAL_021006.pdf). Acesso em 03/06/2014.
- MENDEL, Toby. **Liberdade de Expressão e Regulamentação da Televisão para Proteção das Crianças e Adolescentes**: Estudo Comparativo do Brasil e Outros Países. Centre for Law and Democracy (CDL), 2012. Disponível em: <http://portal.mj.gov.br/main.asp?Team={F82F7DA9-452E-43A8-B6AD-E02FABFC6570}>. Acesso em: 03/06/2014.
- OFCOM (OFFICE OF COMMUNICATIONS). **Identifying appropriate regulatory solutions: principles for analysing self- and co-regulation**. 2008. Disponível em:

<http://stakeholders.ofcom.org.uk/binaries/consultations/coregulation/statement/statement.pdf>. Acesso em: 03/06/2014.

PUDDEPHATT, Andrew. **A importância da autorregulação da mídia para a defesa da liberdade de expressão**. Brasília: Unesco. Série Debates CI, Nº9 – Fevereiro de 2011.

SALOMON, Eve. The Role of Broadcasting Regulation in Media Literacy. In: **Mapping Media Education Policies in the World: Visions, Programmes and Challenges**. Nações Unidas, Alliance of Civilizations, Unesco, Comissão Europeia, Grupo Comunicar, 2009. Disponível em: <http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001819/181917e.pdf> . Acesso em: 03/06/2014.



# Regulação de Conteúdo

**L** **10** **12** **14** **16** **18**



## Regulação de conteúdo<sup>1</sup>

Toby Mendel<sup>2</sup>  
Eve Salomon<sup>3</sup>

### PADRÕES DE CONTEÚDO

A regulação do conteúdo na programação e na publicidade veiculadas pelas emissoras de radiodifusão tem o objetivo de proteger os telespectadores e ouvintes contra ofensas, danos e prejuízos.

Há muitos motivos para que essa regulação exista e seja sempre aperfeiçoada. É necessário garantir: proteção dos cidadãos contra comentários injustos ou ofensivos, contra material que incite ao ódio, à discriminação e ao crime, contra a propaganda enganosa etc; proteção do direito à informação correta; proteção da sociedade, com o respeito às normas culturais e aos costumes das comunidades, evitando o estímulo ao comportamento criminoso; e a proteção das crianças e adolescentes.

---

<sup>1</sup> Este texto é parte do da Série de Debates Comunicação e Informação N°7 intitulada O ambiente regulatório para a radiodifusão: uma pesquisa de melhores práticas para os atores-chave brasileiros, publicado pela UNESCO em 2011. p 28-40. Disponível em <http://unesdoc.unesco.org/images/0019/001916/191622por.pdf> Acesso em 15 out. 2014.

<sup>2</sup> Toby Mendel é o Diretor Executivo do Centro de Direito e Democracia, uma nova ONG de direitos humanos que se centra na prestação de consultoria jurídica em matéria de direitos fundamentais para a democracia, incluindo o direito à informação, liberdade de expressão e direitos de reunião e de associação.

<sup>3</sup> Eve Salomon é advogada por formação e é atualmente a presidente mundial do Conselho Regulador da RICS (organismo de autorregulação de topógrafos), é comissária da Comissão de Queixas da Imprensa (organismo autorregulador da imprensa do Reino Unido), a (estatutária) Comissão sobre Apostas do Grã-Bretanha, e presidente da Fundação para Vigilância da Internet do Reino Unido (uma associação para combate de conteúdo de abuso sexual infantil *on-line*).

## Notícias

As melhores práticas em regulação observadas pelo mundo incluem uma exigência explícita de que as emissoras se esforcem objetivamente para garantir exatidão no conteúdo de seus noticiários e programas de atualidades. Por exatidão entende-se a fidelidade total à realidade, abordando-se o maior número de fatos relevantes sobre o tema da notícia. Isso é vital para que o público tenha nessas radiodifusoras uma fonte confiável, obtendo delas as informações de que precisa para participar do debate democrático e para tomar decisões bem fundamentadas em ocasiões como as eleições. O Conselho da Convenção Europeia sobre Televisão Transfronteiras nos dá um bom exemplo ao afirmar que: “A emissora deve garantir que os noticiários apresentem os fatos e eventos de forma justa, e que incentive a livre formação de opinião”.<sup>4</sup>

A importância de notícias exatas numa democracia é descrita no Código de Ética de Emissoras Canadenses: “A principal finalidade da disseminação de notícias em uma democracia é permitir que as pessoas saibam o que está acontecendo, e que entendam os eventos de modo a tirar suas próprias conclusões”.<sup>5</sup>

Para alcançar este objetivo, as emissoras canadenses são obrigadas textualmente a garantir que as notícias sejam apresentadas com exatidão.

No Reino Unido, o Código de Radiodifusão do Ofcom exige que as notícias sejam apresentadas com a “devida exatidão” e que qualquer erro seja imediatamente corrigido. Neste contexto, “devida” significa “adequada ou apropriada ao assunto e à natureza do programa”.<sup>6</sup> Por exemplo, podemos esperar maior exatidão em um programa gravado com antecedência, preparado com base em pesquisa, do que numa cobertura jornalística ao vivo – embora seus eventuais erros precisem ser corrigidos, como sempre.

Muitos países exigem também que as emissoras apresentem notícias de forma justa e imparcial. Uma democracia saudável precisa de uma mídia que exponha fatos sem distorções enviesadas, para que o cidadão possa tirar suas

---

<sup>4</sup> Veja o Artigo 7.3.

<sup>5</sup> Veja a Cláusula 5. O Código está disponível em: <http://www.cbsc.ca/english/codes/cabethics>.

<sup>6</sup> Veja a Seção 5. O Código de Radiodifusão do Ofcom está disponível em: <http://stakeholders.ofcom.org.uk/broadcasting/broadcast-codes/broadcast-code/impartiality/>.

próprias conclusões. É importante que haja um compromisso expresso nesse sentido.

Quando não há, resta sempre a possibilidade de as emissoras darem preferência a determinadas visões políticas. Num cenário assim, crescem as pressões de interesses sobre o próprio processo de licenciamento, para favorecer um solicitante de concessão em detrimento de outros. Além disso, torna-se extremamente difícil para o órgão regulador assegurar que a radiodifusão veicule um conjunto equilibrado de pontos de vista. Tanto a Jamaica quanto o Reino Unido aplicam exigências estatutárias em relação à exatidão e à imparcialidade nas notícias. A Alemanha e a França impõem exigências semelhantes<sup>7</sup>. No Canadá, a Lei de Radiodifusão exige que as emissoras apresentem diferentes pontos de vista sobre os principais assuntos. Durante as campanhas eleitorais, segundo determinação da CRTC, é obrigatório apresentar de forma equânime as posições de todos os partidos sobre temas em discussão, embora os editores tenham ampla liberdade para determinar como será feita essa cobertura<sup>8</sup>.

Entre as democracias mais consolidadas, a dos Estados Unidos é a única que não exige que as emissoras sejam imparciais. A chamada doutrina da justiça (*fairness doctrine*) foi eliminada no governo Reagan. Apesar de algumas estações de rádio e TV sustentarem o compromisso da imparcialidade como um princípio de bom jornalismo, algumas outras importantes não o fazem.

Encontramos um exemplo de má prática na Malásia. O código de padrões de conteúdo estabelecido pelas autoridades começa afirmando que as notícias devem ser apresentadas de forma exata e justa, mas se contradiz nas páginas seguintes, ao determinar que “os materiais de noticiários e as atualidades sempre devem estar alinhados aos princípios do governo (...) para evitar confusão e mal-entendidos entre as pessoas e nos outros países”.

## **Proteção de crianças e adolescentes**

Um dos principais objetivos da regulação do conteúdo na radiodifusão é a proteção de crianças e adolescentes. Isso ocorre no mundo todo.<sup>9</sup> O início da

---

<sup>7</sup> Consulte <<http://www.law.indiana.edu/fclj/pubs/v51/no2/schejter.PDF>>, p. 284.

<sup>8</sup> Consulte <<http://www.crtc.gc.ca/ENG/archive/2008/c2008-4.htm>>.

<sup>9</sup> Veja o Artigo 17 da Convenção da ONU sobre os Direitos da Criança, 1989.



maioridade legal e a faixa etária protegida são bastante variáveis nos diversos países, mas a maioria dos órgãos reguladores se dedica a evitar que essa parcela de público em idade de formação, emocional e intelectual, seja exposta a materiais que possam causar danos morais, psicológicos ou físicos.

A Jamaica deixou esse objetivo mais claro do que a maioria dos países ao publicar o Código da Criança, voltado especificamente à proteção das crianças contra conteúdos inadequados<sup>10</sup>. O Canadá adota uma abordagem diferente, que conta com a autorregulação por meio do Conselho Canadense Independente de Padrões de Radiodifusão (CBSC). O Código de Ética do CBSC contém orientações práticas para proteção do público infantojuvenil, inclusive diretrizes para o conteúdo da programação e da publicidade<sup>11</sup>.

A Diretriz AVMS da UE (que se aplica a toda a União Europeia, inclusive ao Reino Unido, à Alemanha e à França) orienta os Estados-membros a

adotarem as medidas adequadas para garantir que as transmissões televisivas em suas jurisdições não incluam qualquer programa que possa prejudicar seriamente o desenvolvimento físico, mental ou moral dos menores, especialmente programas que envolvam pornografia ou violência gratuita.<sup>12</sup>

Na prática, isso quer dizer que não deve ser transmitido material “adulto” em horários nos quais as crianças possam estar assistindo à TV ou ouvindo a rádio, a menos que seja via canais e frequências codificadas. Mas o que material “adulto” quer dizer? Isso varia de cultura para cultura, mas os tipos de material normalmente submetidos a alguma restrição em relação ao acesso de menores são aqueles com conteúdo de violência, insinuações sexuais e linguagem ofensiva.

Nos países europeus mais liberais, a nudez é permitida em qualquer horário na televisão aberta, e apenas a nudez em contexto sexual é objeto de restrição para o público infantojuvenil; em muitos Estados muçulmanos,

<sup>10</sup> Disponível em:

<[http://www.broadcastingcommission.org/uploads/content\\_page\\_files/Childrens%20Code%20for%20Programming.pdf](http://www.broadcastingcommission.org/uploads/content_page_files/Childrens%20Code%20for%20Programming.pdf)>.

<sup>11</sup> Disponível em <<http://www.cbsc.ca/english/codes/cabethics.php>>.

<sup>12</sup> Artigo 22.1 da Diretriz 2010/13/EU do Parlamento Europeu e do Conselho de 20 de março de 2010, sobre a coordenação de certas provisões dispostas na lei, em regulamentos ou ação administrativa nos Estados-membros em relação à prestação de serviços de mídia audiovisual (Diretriz de Serviços de Mídia Audiovisual) (versão codificada).

entretanto, a nudez não é aceitável em nenhum horário. Também há diferentes abordagens em relação a cenas de violência.

O material que vai ao ar no café da manhã nos Estados Unidos só poderia entrar tarde da noite na programação da maioria dos países da Europa Ocidental, por causa de seu conteúdo violento. A indignação causada pela exibição do seio de Janet Jackson no American Superbowl, em 2004, só gerou sorrisos em outras partes do mundo. Por outro lado, a linguagem ofensiva é muito mais tolerada nos Estados Unidos do que na maioria dos outros países.

Há padrões universais que orientam a proteção de crianças e adolescentes, inclusive aqueles derivados do direito à liberdade de expressão. Ao mesmo tempo, não há uma interpretação uniforme dos padrões de conteúdo que podem ser aplicados universalmente.

Mais do que qualquer outro instrumento de regulação da radiodifusão, os padrões de conteúdo para a proteção do público infantojuvenil (que geralmente incluem considerações subjetivas sobre “gosto e decência”, por exemplo) devem ser estabelecidos com base em valores e normas das comunidades a que se destinam os serviços. É o público local que deve aplicar os padrões, usando seu próprio julgamento para avaliar se uma emissora está ou não veiculando conteúdo inapropriado para suas crianças e adolescentes.

No Chile, a lei exige que o Conselho Nacional de Televisão estabeleça regras gerais para evitar a transmissão de conteúdos com excesso de violência, crueldade ou pornografia, e para evitar a participação de crianças e adolescentes em programas que transgridam valores de moralidade e bons costumes.

Os cuidados para garantir proteção às crianças e aos adolescentes abrangem a toda a programação, inclusive publicidade e noticiários. Não há dúvida de que as notícias – especialmente de eventos violentos ou trágicos – podem muitas vezes conflitar com as regras de proteção. É razoável o argumento de que “sanear” o conteúdo, com o abrandamento artificial de textos, áudios e imagens, pode gerar sérios questionamentos quanto à exatidão do trabalho jornalístico. É questionável, ao mesmo tempo, a tese de que poucas crianças assistem aos telejornais. Essas são ideias em discussão em diversos países. Contudo, as melhores práticas observadas – em muitos casos, adotadas voluntariamente por emissoras ante a falta de uma definição do sistema regulatório – sugerem que pode haver uma dosagem no conteúdo de cada programa noticioso, de acordo com o horário da sua apresentação. Por exemplo,

um noticiário transmitido às 17h não mostraria todo o terror de uma grande catástrofe, o que poderia ser apresentado sem restrições num telejornal transmitido às 23h. Além disso, podem ser usadas advertências antes da exposição de algum conteúdo perturbador ou inadequado para os menores. É prática relativamente comum os jornalistas avisarem aos telespectadores que estão prestes a ver imagens que podem ser chocantes para muitos, dando-lhes a oportunidade de evitar sua exposição às crianças, se assim desejarem.

Em muitos países, o material considerado pornográfico é proibido ou permitido apenas em serviços de TV por assinatura, com medidas de segurança como o uso de senhas para evitar o acesso de crianças. Quanto aos demais conteúdos para adultos, que permanecem disponíveis na TV aberta, não seria razoável bani-los. Grande parte do público telespectador é composta por adultos que também têm o direito de ser atendidos pela televisão gratuita. É preciso, portanto, conciliar a oferta de programas para essa parcela da audiência com o compromisso de proteger crianças e adolescentes.

Esse desafio traz à tona, em muitos países, a seguinte questão: quando a necessidade de controle do Estado passa a dar lugar à responsabilidade pessoal? Militantes de movimentos pelas crianças e grupos religiosos podem argumentar que a televisão não deveria exibir, em qualquer horário, nada que pudesse prejudicar os menores, pois é impossível garantir que nenhuma criança assistirá a um programa inadequado para sua idade, independentemente de salvaguardas. Banir conteúdo inadequado para o público infantojuvenil poderia ser uma resposta nos países cujos sistemas legais são baseados na religião ou onde haja um apoio público quase unânime a essa política. Mas na maioria dos países uma proibição completa seria inaceitável, social e politicamente.

Duas abordagens gerais são usadas para tentar conciliar a oferta de programas para o público adulto, de um lado, com o compromisso de proteger crianças e adolescentes, de outro.

### **Divisor de águas (*watershed*)**

A primeira abordagem é a que no Reino Unido se conhece como “divisor de águas”, o que na verdade é um divisor de horários. A partir de determinada hora, a emissora começa a exibir programas com conteúdos para adultos,

adicionando progressivamente aqueles submetidos à maior restrição – devendo estar sempre dentro dos limites legais e regulamentares.

No Canadá e no Reino Unido, esse horário é 21h para televisão aberta e não codificada (*free-to-air*); na Europa, a maioria dos países estabeleceu o divisor às 22h.

## **Informação e classificação**

A segunda abordagem é a da orientação do público quanto ao conteúdo do programa que será exibido. Dar informações prévias sobre determinados elementos que podem não ser adequados para crianças é uma das formas de proteção. Com essas informações os pais ou adultos responsáveis podem decidir se permitem ou não que os menores continuem assistindo – ou mesmo se eles próprios querem assistir. Isso funciona por meio de avisos dados antes de um programa começar: “O programa a seguir contém cenas de violência e linguagem imprópria, e não é recomendável para crianças muito novas (abaixo de 7 anos)”.

Todos os programas transmitidos depois do “divisor de águas” das 21h no Canadá devem ser precedidos desse tipo de aviso ao telespectador. A Jamaica também exige essa advertência.

Outra forma de orientação do público é a classificação dos programas de TV segundo a idade mínima recomendada, para que o telespectador tenha contato com determinados conteúdos – assim como os filmes são classificados em várias partes do mundo. Esse recurso é cada vez mais adotado nos países europeus, como na França, onde as emissoras são responsáveis por assegurar a classificação de toda a programação, apresentando cada indicação de idade de modo bem visível na tela. Com isso, os pais podem saber previamente que um programa é classificado como “18 anos” – ou seja, indicado somente para adultos – e assim decidir se permitirão que seus filhos assistam. Nos Estados Unidos, as emissoras classificam os programas de maneira que possam ser bloqueados pela tecnologia V-chip nos televisores, aparelhos VHS e decodificadores digitais. Na Jamaica, todos os serviços transmitidos via satélite são classificados, e os conteúdos sob maior restrição só são acessados pelos telespectadores que os solicitam especificamente.

No Reino Unido, os serviços para adultos via satélite e a cabo devem ter transmissão codificada e, mesmo assim, não podem ser transmitidos antes das 22h.

### **Proteção contra a incitação ao crime**

A maioria dos sistemas de regulação da radiodifusão inclui nos contratos uma cláusula que proíbe as emissoras de veicular programas com qualquer conteúdo que incite os outros ao crime ou à desordem.<sup>13</sup>

Embora pareça ser uma questão de simples bom senso, na verdade é um assunto bastante controverso. É necessário muito cuidado na elaboração e na aplicação dessa regra para evitar que o órgão regulador funcione como um braço político do governo.

Todos os países contam com leis que tipificam o crime de traição à pátria, assim como criminalizam diversos atos que possam ser considerados ofensas à ordem pública. Na maioria dos regimes não democráticos, essas leis são invocadas pelas autoridades que controlam a radiodifusão para evitar a veiculação de críticas ao governo ou simplesmente visões políticas alternativas. Por exemplo, a legislação da Malásia estabelece, de uma forma bastante ambígua, que: “O conteúdo que cause qualquer contrariedade, ameaça, dano ou maldade, que incentive ou incite ao crime, ou que leve à desordem pública, é considerado ameaçador e é proibido”.

### **Proteção contra o discurso de ódio**

Um dos problemas mais sérios enfrentados por muitas autoridades reguladoras é o discurso de ódio. Para preservar e promover a igualdade, que é um direito humano básico, é indispensável estabelecer e aplicar uma regra forte, que proíba a veiculação de qualquer material que possa incitar o ódio, principalmente com base em raça, etnia, origem tribal, religião, sexo ou

---

<sup>13</sup> Consulte, por exemplo, a seção 319(2)(b) da Lei de Comunicações do Reino Unido de 2003.

nacionalidade. A lei jamaicana oferece um bom modelo de cláusula orientada, mas equilibrada, que proíbe

qualquer declaração ou comentário sobre a raça, cor, credo. E qualquer conteúdo que possa incitar à violência ou à atividade criminal, ou levar a uma violação da liberdade de religião ou orientação sexual de qualquer pessoa, que seja abusivo ou depreciativo, ou qualquer outra representação depreciativa, exceto se tal declaração, comentário ou representação estiverem contidos em um noticiário ou em um programa de assuntos de interesse público, ou em um relatório objetivo sobre esses assuntos.<sup>14</sup>

No Canadá, o Código de Ética do CBSC proíbe que as emissoras veiculem matérias com conteúdo abusivo ou discriminatório, ou material que reforce estereótipos.<sup>15</sup> O Código Penal do Canadá também traz proibições adicionais contra o discurso de ódio.

## **NORMAS GERAIS DE MORAL E ÉTICA**

Além das principais categorias de padrões de conteúdo já mencionadas, muitos países estabelecem regras de respeito às normas morais e éticas predominantes em sua população. Nesses casos, os padrões de conteúdo vão muito além do objetivo de proteger as crianças e adolescentes, protegendo também os adultos contra conteúdos considerados perturbadores, ofensivos ou simplesmente de mau gosto. Desde que haja um amplo consenso sobre o nível de restrição aplicado, esses padrões podem realmente beneficiar a sociedade. Contudo, há uma tênue linha entre proteção e censura. As normas sociais sempre mudam, e uma proibição que poderia ter sido justificável há 20 anos, por ser o conteúdo considerado inadequado naquela época, agora pode representar uma séria restrição à liberdade de expressão. Além disso, é necessário muito cuidado, para que questões políticas não sejam indevidamente

---

<sup>14</sup> Artigo 30 dos Regulamentos de Radiodifusão de Televisão e Som, de 1996. Disponível em: <[http://www.broadcastingcommission.org/uploads/content\\_page\\_files/TelevisionandSoundBroadcastingRegulations.pdf](http://www.broadcastingcommission.org/uploads/content_page_files/TelevisionandSoundBroadcastingRegulations.pdf)>.

<sup>15</sup> Consulte: <<http://www.cbcs.ca/english/codes/cabethics.php#Clause2>>.

misturadas a questões de gosto e costumes, sempre passíveis de restrições e proibições. Manobras assim podem ser usadas para cercear o debate político e a liberdade de expressão.

No Chile, segundo apuramos, o Conselho Nacional de Televisão é considerado um defensor das normas morais e éticas. Isso é bem visto pela maior parcela do público, principalmente porque o conselho vem fazendo esforços para atualizar as orientações e os padrões de conteúdo, refletindo as normas sociais e os costumes de hoje. As regras do licenciamento exigem que as concessionárias de serviços de TV criem procedimentos e mecanismos para evitar a veiculação de conteúdos que contrariem a “moralidade, os bons costumes ou a ordem pública”.

A Alemanha adota uma abordagem singular para mensurar as normas morais e éticas, contando com a participação direta da comunidade na administração do sistema de regulação. As emissoras são reguladas em cada Estado pelos conselhos de radiodifusão (*Rundfunkräte*). Os conselhos são compostos por representantes de diversas organizações comunitárias, tais como entidades religiosas, associações profissionais e grupos culturais e étnicos. O modelo alemão tenta ter uma representação equilibrada, dividindo o poder entre essas diferentes correntes da sociedade, conforme salientado anteriormente.<sup>16</sup>

Os Estados Unidos são, no universo de nossa pesquisa, o país com menor grau de regulação sobre a radiodifusão, mas aplicam regras para os serviços abertos, não codificados (*free-to-air*), proibindo a veiculação de materiais classificados como obscenos, indecentes ou profanos. O material obsceno não deve ser transmitido nunca, enquanto conteúdos indecentes e profanos só podem ir ao ar das 22h às 6h.

## Direito de resposta

Se uma emissora veicula uma acusação de má conduta ou incompetência, ou uma crítica prejudicial à determinada pessoa ou organização, os acusados ou criticados geralmente têm uma oportunidade adequada para se manifestar,

<sup>16</sup> Consulte: <<http://www.ard.de/-/id=161952/property=download/kvifq/index.pdf>>.

respondendo, rebatendo ou simplesmente se posicionando sobre o que foi publicado contra eles.

Na Europa, o direito de resposta está estabelecido pelo regulamento Pan-Europeu.<sup>17</sup> O artigo 23 da Diretriz AVMS determina:

Sem prejuízo a outras disposições adotadas pelos Estados-membros por lei civil, administrativa ou penal, qualquer pessoa física ou jurídica, independentemente da nacionalidade, cujo legítimo interesse, especialmente a reputação e o bom nome, tenha sido prejudicado por uma afirmação de fatos incorretos em um programa de televisão deve ter o direito de resposta ou recursos equivalentes. Os Estados-membros devem assegurar que o real exercício do direito de resposta ou recursos equivalentes não seja impedido por imposição de termos ou condições não razoáveis. A resposta deve ser transmitida em um período adequado após a solicitação ser consubstanciada, e em hora e forma apropriadas para a radiodifusão à qual a solicitação se refere.

O Artigo 14 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos<sup>18</sup> estabelece que:

Toda pessoa afetada por informações inexatas ou ofensivas emitidas em seu prejuízo por meios de radiodifusão legalmente regulamentados e que se dirijam ao público em geral tem direito a fazer, pelo mesmo órgão de radiodifusão, sua retificação ou resposta, nas condições que estabeleça a lei.

Diferentemente do organismo europeu, a Comissão Interamericana concluiu que o direito de resposta só se aplica a declarações de fatos, e não a expressões de opinião. A maioria dos Estados alemães também restringe o direito à correção de declarações de fatos. Na França, há uma distinção entre o direito para funcionários do governo e para os demais cidadãos. Os funcionários

---

<sup>17</sup> 47. Consulte o Artigo 8 da Convenção Europeia sobre Televisão Transfronteiriça: “Cada parte transmissora deve garantir que toda pessoa física ou jurídica, independentemente da nacionalidade ou do local de residência, deve ter a oportunidade de exercer o direito de resposta ou a busca a outros recursos legais ou administrativos comparáveis em relação ao programa veiculado por uma transmissora em sua jurisdição... Particularmente, deve assegurar os arranjos oportunos e outros para o exercício do direito à resposta, para que este direito possa ser efetivamente exercido. O efetivo exercício deste direito ou de outros recursos legais ou administrativos comparáveis devem ser assegurado tanto em relação à oportunidade quanto às modalidades”.

<sup>18</sup> Disponível em: <<http://www.oas.org/juridico/english/treaties/b-32.html>>.



do governo só podem reclamar o direito em resposta a declarações de fatos, e nunca a expressões de opinião.

Para possibilitar o efetivo exercício do direito de resposta, a autoridade reguladora deve ter o poder de analisar e qualificar as reclamações que recebe das pessoas e organizações afetadas, decidindo se elas serão ou não consubstanciadas em demanda formal. O regulador deve, também, ter o poder de ordenar à emissora que atenda o reclamante, se sua demanda for acatada, dando-lhe a oportunidade de se manifestar de modo adequado, em um prazo razoável, com tempo suficiente e dentro da programação. A autoridade também pode aceitar alternativas como a veiculação de uma declaração da emissora, contemplando correções, esclarecimentos ou admitindo ter cometido erros, de forma a compensar o reclamante.

A legislação da Jamaica prevê o direito de resposta nos casos de conteúdo inexato. Quando há divergências entre a emissora e o reclamante, a Comissão de Radiodifusão tem o poder de tomar a decisão final e determinar se haverá veiculação da resposta.

No Canadá, a legislação da radiodifusão não prevê direito de resposta. No entanto, a própria natureza do sistema autorregulador canadense faz com que as emissoras muitas vezes ofereçam o espaço para resposta em atendimento a reclamações.<sup>19</sup>

## Publicidade

No mundo todo, há leis de proteção ao consumidor que proíbem a propaganda enganosa. Além disso, por questões de saúde pública e para proteger o público infantil, a publicidade de alguns produtos e serviços é proibida ou sujeita a restrições de horário. Não é raro encontrar regras gerais para a propaganda que adotam padrões de conteúdo semelhantes aos aplicados à programação.

Um número cada vez maior de países proíbe a radiodifusão de comerciais de cigarros e outros produtos do tabaco, inclusive a Jamaica e toda a Europa. Outros, como o Chile, restringem a propaganda ao horário posterior ao “divisor de águas”.

---

<sup>19</sup> Consulte: <<http://www.cjc-online.ca/index.php/journal/article/viewArticle/647/553>>.

Diversos países, como a França, proíbem também a veiculação da publicidade de álcool. Alguns, como a Romênia, permitem propaganda de cerveja e vinho, mas não de destilados. Em toda a União Europeia, as condições mínimas básicas para publicidade de bebidas alcoólicas são estabelecidas por uma diretiva da Comissão Europeia.<sup>20</sup> Essa diretiva determina que a publicidade:

- Não pode ser orientada especificamente a menores ou, principalmente, apresentar menores consumindo essas bebidas;
- Não deve vincular o consumo de álcool a melhor desempenho físico ou à condução de veículos;
- Não deve criar a impressão de que o consumo de álcool contribui com o sucesso social ou sexual;
- Não deve alegar que o álcool tem qualidades terapêuticas ou que é um estimulante, um sedativo ou uma forma de resolver conflitos pessoais;
- Não deve incentivar o consumo abusivo de álcool nem apresentar a abstinência ou moderação em uma visão negativa;
- Não deve dar ênfase ao alto conteúdo alcoólico como uma qualidade positiva das bebidas.

O Canadá permite a publicidade de bebidas alcoólicas, mas sujeita à forte regulação, inclusive com a análise pela autoridade reguladora (CRTC) antes do início de sua veiculação.<sup>21</sup>

Também por questões de saúde pública, a radiodifusão de propaganda de medicamentos sob prescrição médica é proibida tanto na Europa quanto no Chile. No entanto, os Estados Unidos permitem esse tipo de publicidade. Essa diferença reflete as distintas visões sobre o risco do uso de remédios e mostra até que ponto cada sociedade permite à indústria farmacêutica influenciar diretamente o comportamento do consumidor. Montenegro permitiu até recentemente – e então baniu – a propaganda de sangue para transfusão e órgãos e tecidos humanos para transplante.

Vários produtos e serviços destinados ao público adulto podem ter sua publicidade proibida ou restrita à divulgação depois do “divisor de águas” ou tarde da noite. Entre os exemplos podemos citar agências de namoro e de acompanhantes, revistas masculinas etc. Diversos países da Europa impõem

---

<sup>20</sup> Artigo 15 da Diretiva de Serviços de Mídia Audiovisual.

<sup>21</sup> Consulte <[http://www.crtc.gc.ca/eng/info\\_sht/b300.htm](http://www.crtc.gc.ca/eng/info_sht/b300.htm)>

esse tipo de restrição, inclusive Espanha, França, Grécia, Irlanda, Países Baixos, Portugal e Reino Unido.

Suécia e Grécia estão entre os países que proíbem qualquer propaganda direcionada às crianças. Essa política resulta da constatação de que crianças são manipuláveis e não entendem totalmente a natureza e a finalidade da propaganda, podendo ser facilmente explorados. Convencidas de que “querem” determinados produtos anunciados pelas emissoras, as crianças passam a pressionar seus pais para que os comprem, mesmo quando muitos desses produtos não são adequados a sua faixa etária.

As restrições sobre a propaganda costumam derivar de políticas públicas voltadas para a educação do consumidor e sua mudança de comportamento. Com certeza foi isso o que ocorreu no caso da propaganda de cigarro, proibida em muitas partes do mundo. Atualmente a Europa tem se preocupado muito com a obesidade infantil, e há discussões sobre uma possível proibição da publicidade de alimentos dirigidos ao público infantil – pelo menos daqueles que sejam considerados pouco saudáveis. É provável que a própria indústria adote voluntariamente algumas restrições, evitando enfrentar uma imposição legal pelas autoridades.

Para garantir que o público não seja inconscientemente exposto a mensagens publicitárias, os blocos de anúncios devem ser claramente diferenciados do restante da programação. Isso não ocorre nos Estados Unidos, onde um comercial pode começar a qualquer momento, e o telespectador ou ouvinte leva certo tempo para perceber que o programa foi interrompido e substituído por propaganda. Já na Europa e na Malásia, há regras severas que estabelecem algum tipo de sinalização visual e/ou sonora da interrupção do programa e início do bloco publicitário. Na TV, geralmente aparece na tela uma identificação da emissora ou, como na França, uma tela dizendo “publicidade”.

Elaboração de regras, aplicação de padrões e encaminhamento de queixas Para dar ao setor de radiodifusão a segurança jurídica necessária e para garantir aos telespectadores e ouvintes o respeito a seus direitos, opiniões e valores, as regras relativas ao conteúdo devem ser estabelecidas por escrito, ter ampla divulgação e ser efetivamente aplicadas. É o pleno funcionamento do sistema de regulação, em todos os seus aspectos, que consolida a confiança do cidadão – estimulando sua participação – e oferece a previsibilidade que o setor precisa para desenvolver seus negócios. Consistência e flexibilidade são qualidades desejáveis no conjunto das regras de conteúdo, de modo que sejam claras,

representativas das aspirações da sociedade e, principalmente, duradouras. Por isso, essas regras não devem engessar os padrões, mas sim permitir variações na sua interpretação, de acordo com as mudanças culturais, nas atitudes e valores do público.

O ideal é que a legislação primária dedicada ao setor de radiodifusão estabeleça os padrões básicos de conteúdo, como os relativos à exatidão das notícias e à proteção de crianças e adolescentes, por exemplo. Esses padrões são aprovados pelo Poder Legislativo, instituição democrática representativa do povo, e só podem ser mudados por ele mesmo.

Mas é necessário haver também um mecanismo de legislação secundária que permita à autoridade reguladora ou a um órgão autorregulador elaborar um código ou conjunto de orientações que expliquem, em detalhes, como a regra básica legal deve ser interpretada. É nesse nível que se estabelece, por exemplo, que nenhum material destinado a público adulto pode ser veiculado antes das 22h, como garantia de proteção às crianças e aos adolescentes. O mesmo órgão que elabora o código geralmente dá ganho às queixas contra veículos que podem tê-lo desrespeitado.

Na Malásia, a MCMC adotou práticas de regulação conjunta e constituiu o Fórum de Conteúdo para elaborar e implantar os códigos de práticas. O próprio Fórum criou um Departamento de Queixas para receber e julgar as reclamações. Todas as decisões são publicadas.

Nos Estados Unidos, a FCC lida diretamente com as queixas relacionadas à obscenidade, indecência e profanação, mas as reclamações envolvendo propagandas são encaminhadas a um órgão autorregulador da Junta Nacional de Revisão de Publicidade (*National Advertising Review Board*).

Como mencionado anteriormente, o Canadá conta com um mecanismo voluntário de autorregulação para fazer cumprir os padrões de conteúdo. Assim, apesar de a CRTC deter a autoridade legal sobre as emissoras, os padrões são estabelecidos pela CBSC, uma organização não governamental independente, financiada pelas principais emissoras. A CBSC também oferece o principal serviço de atendimento a reclamações. Por não ser uma autoridade estatutária, a CBSC tem limitados poderes de execução e pode apenas emitir opiniões e recomendações. Embora essas recomendações não tenham o peso da lei, elas têm grande valor por causa do forte reconhecimento e do apoio que a CBSC recebe da CRTC. Como regulador administrativo, a CRTC tem poder de multar as emissoras, assim como suspender, revogar as licenças ou recusar a sua

renovação. Assim, as emissoras são livres para ignorar as recomendações da CBSC, mas temem perder suas licenças se fizerem isso.

## Sanções

Como indica o Artigo 5 da Diretriz da União Europeia 98/84/EC<sup>22</sup>, “as sanções devem ser efetivas, dissuasivas e proporcionais ao impacto potencial da atividade infratora”. Estes são bons princípios, aplicáveis a qualquer sistema de sanção. Quando há uma violação de qualquer regra da regulação, o principal objetivo da autoridade não é punir, mas corrigir a conduta da emissora, fazendo-a cumprir o que estabelecem a legislação e os códigos. Será mais útil no longo prazo, por exemplo, uma sanção de caráter educativo, obrigando a concessionária a desenvolver controles internos sobre o cumprimento das regras de conteúdo.

Para garantir justiça e transparência, o órgão regulador deve sempre tornar público o processo no qual esteja analisando a aplicação de uma sanção formal. Nos casos em que a punição é uma multa de valor muito elevado ou a revogação da licença, por exemplo, a emissora deve ter o direito de apelar a um tribunal independente.

Antes de aplicar uma sanção, a autoridade reguladora sempre deve oferecer à concessionária a oportunidade de responder às alegações feitas contra ela. Esse é um princípio elementar de justiça, além de ser uma medida indispensável para o regulador compreender qual foi exatamente a irregularidade cometida, sua extensão e suas causas. É com base nessa análise ampla que se pode decidir com maior segurança se a sanção é realmente necessária e, se for, que tipo é o mais indicado e que proporção a punição deve ter em relação à infração cometida.

O regulador deve considerar um amplo conjunto de fatores para decidir qual a melhor resposta da autoridade à violação de uma regra:

- A violação foi intencional ou acidental?
- Qual o real dano causado?
- A emissora teve algum ganho financeiro com a violação?

---

<sup>22</sup> Diretriz 98/84/EC do Parlamento Europeu e do Conselho de 20 de novembro de 1998 sobre a proteção legal dos serviços que se baseiam ou são compostos por acesso condicional.

- Quais medidas a emissora adotou para solucionar o problema?
- Por quanto tempo a violação ocorreu?
- Os telespectadores/ouvintes reclamaram?
- Quantas vezes a emissora cometeu a mesma violação, ou violações semelhantes?
- Qual será o impacto financeiro de uma sanção sobre a emissora?

Em muitos casos de infrações menores, uma carta de advertência à emissora é suficiente. Mas é necessário deixar claro à concessionária que seu histórico em relação ao cumprimento das regras será levado em conta na análise de suas solicitações futuras, seja de renovação da licença ou de licenciamento para outras áreas e serviços. Um histórico com muitos pontos negativos pode resultar na não renovação da concessão, e essa é uma ameaça muito séria ao negócio de qualquer emissora, servindo como fator de pressão para o cumprimento das regras e a melhoria dos serviços.

No Reino Unido, o regulador da radiodifusão raramente pune as emissoras que violam as regras.

A maioria das infrações é tratada com um procedimento básico: a emissora é notificada, e o fato é publicado na página do Ofcom na internet. Fica por conta dos jornalistas fazer chegar ao conhecimento do grande público as infrações mais graves, os nomes das emissoras mais reincidentes etc. Esse processo (*naming and shaming*) é muito eficiente, já que nenhuma concessionária quer dar munção a seus concorrentes nem perder a credibilidade e o respeito do público.

## Multas

Se a infração for grave ou se houver um histórico de repetidas violações menores sem melhoria na performance da emissora, a multa pode ser a sanção mais adequada. A concessionária deve ser informada previamente de que a autoridade tem a intenção de aplicar a multa, para que tenha a oportunidade de se defender ou justificar a falta e, também, para que possa questionar a própria punição por meio de multa. Esse é um princípio básico de justiça.

O valor da multa deve ser definido com base na análise de vários fatores: a gravidade da infração, o histórico de violações do licenciado, benefício financeiro que a concessionária possa ter obtido em consequência da infração

(por exemplo, receita de publicidade veiculada em horário não permitido) e a situação financeira geral da emissora. De forma geral, repetimos, é mais produtivo fazer da penalidade um incentivo para que a emissora se engaje eficientemente no sistema regulador. As multas devem ser sempre proporcionais à gravidade do delito e jamais devem ter valores que venham a colocar em risco a viabilidade de uma emissora. A propósito, esse é um problema recorrente quando a regulação da radiodifusão está submetida a interesses políticos: emissoras que incomodam os detentores do poder são acusadas de infrações e multadas a ponto de ficar sem recursos para continuar operando. É uma forma de censura política, que pode ocorrer também na suspensão “punitiva” de um serviço.

A autoridade reguladora não deve reter dinheiro de multas, mas repassá-lo todo ao governo. Isso é importante para que o Executivo não espere que o regulador obtenha uma parte de seu orçamento com as multas e, com isso, se veja menos responsável por contribuir com o financiamento das atividades de regulação. Além disso, a própria atividade reguladora não pode ser vista como uma “indústria de multas”.

Há países onde a legislação estabelece uma tabela de valores para as multas, de acordo com os tipos de infração e a sua gravidade. Embora essa prática traga mais previsibilidade e seja um fator de segurança jurídica para o setor, a definição prévia e rigorosa dos valores elimina um importante elemento do processo de julgamento dos licenciados infratores: não é possível aplicar uma sanção ou multa com o peso adequado para cada caso específico, considerando-se a análise ampla de todo o conjunto de circunstâncias e características de cada emissora.

Nos Estados Unidos, desde a aprovação da Lei de Decência na Radiodifusão (*Broadcast Decency Enforcement Act*), em 2005, as emissoras sofrem significativas consequências financeiras quando punidas pela transmissão de conteúdo obsceno, indecente ou profano. A lei permite que a FCC multe as emissoras em US\$ 325 mil por veiculação indevida, mas a multa máxima chega a US\$ 3 milhões. A FCC pode até revogar a licença de uma estação ou mesmo punir as pessoas que aparecerem em programas divulgando esse tipo de conteúdo. Além disso, a radiodifusão de material obsceno também é um crime federal, permitindo ao Departamento de Justiça processar emissoras infratoras. Na prática, porém, até hoje não foi aplicada nenhuma penalidade

mais severa do que a multa, e as emissoras costumam recorrer aos tribunais, arrastando os processos por anos.

Como mencionado anteriormente, o sistema canadense se baseia fortemente na autorregulação e delegou seu mecanismo de reclamações à CSBC. O órgão regulador federal, a CRTC, tem poder de multar as emissoras, assim como de revogar ou suspender as licenças. Mas, na prática, a CSBC geralmente trata das violações exigindo que a emissora infratora veicule uma mensagem, reconhecendo sua falta, e que escreva uma carta ao reclamante explicando as medidas adotadas para garantir que a violação não se repita.

## **Suspensão**

A suspensão de uma licença só deve ser considerada quando a emissora estiver em crise e não conseguir cumprir as regras de conteúdo. A concessionária pode precisar de um período fora de funcionamento para colocar a casa em ordem.

Suspender uma emissora para puni-la não é justo, pois o público acaba sendo punido também. Não são os telespectadores e ouvintes que infringem regras, e não é justo que eles percam seus programas favoritos ou o acesso aos noticiários por conta da falta cometida pela emissora. No entanto, se a autoridade considerar que as infrações têm ocorrido com frequência e de forma tão grave, a ponto de sinalizar que a licenciada não é capaz de cumprir as regras, então há indícios suficientes de uma crise, e isso justifica uma eventual suspensão. O recurso da suspensão (assim como a multa) nunca deve ser usado como uma forma indireta de inviabilizar o negócio da concessionária. Se a crise é grave o bastante para ameaçar a própria existência da emissora, então é necessário lançar mão de um processo integral de revogação.

## **Revogação**

Há situações em que é necessário considerar a sanção mais séria, que é a revogação da licença. Essa medida deve ser reservada apenas para os casos extremos, como por exemplo: quando uma emissora mostra constante desrespeito às regras e ignora as instruções do órgão regulador; quando uma



emissora não paga as taxas relativas à concessão e indica não ter recursos para quitá-las, ou dá indícios de não pretender fazê-lo; quando uma emissora desrespeita as exigências com relação à concentração de propriedade e indica não pretender – ou não ser capaz – de regularizar sua situação.

O processo para revogação deve ser estabelecido na legislação, seja primária ou secundária, para evitar que o regulador aja de forma arbitrária ou inconsistente. Também é preciso garantir o direito à apelação a um tribunal, para o caso de a concessionária considerar que o processo de análise e julgamento que sustenta a decisão pela revogação não foi seguido corretamente (*due process*).

Se a revogação da licença for uma possibilidade, a emissora deve ter a oportunidade de se posicionar por escrito, perante o órgão regulador, e se defender em audiência pública sobre a questão. Se a autoridade concluir que não há mérito para uma segunda chance, já que o licenciado não pode ou não consegue atender aos padrões de conteúdo, então a concessão pode ser revogada.

Mais uma vez, a Jamaica dá exemplo de boa prática. Em primeira instância, a Comissão de Radiodifusão discute suas preocupações com a emissora infratora para tentar resolver seus problemas de conteúdo de forma direta e rápida. Se a comissão não ficar segura com a resposta ou o posicionamento da concessionária, a questão é encaminhada ao ministério, com uma recomendação. No entanto, por iniciativa própria, a comissão pode ordenar a veiculação de uma mensagem da emissora, admitindo sua infração ou simplesmente fazendo um pedido de desculpas. Se a orientação não for seguida, a comissão pode recomendar que o ministério suspenda a licença por até três meses; se, mesmo assim, a emissora não tomar as medidas determinadas, a comissão pode recomendar um período mais longo de suspensão, ou a revogação. Em qualquer caso, o licenciado deve ter a oportunidade de responder à sanção proposta e contestá-la. Isso evidencia um processo equilibrado e escalonado, que busca envolver o licenciado em todos os estágios.

## A SITUAÇÃO NO BRASIL

É prática comum no mundo democrático que o conteúdo de radiodifusão seja regulado para garantir, por exemplo, que as notícias sejam apresentadas da

forma mais exata e imparcial possível, que haja direito de resposta quando forem feitas acusações significativas, que não seja divulgado material de incitação ao ódio ou incentivo ao crime, que as crianças sejam protegidas de conteúdos nocivos ao seu bem-estar e à sua formação etc. Todas essas questões devem ser estabelecidas em lei. Atualmente o Brasil não conta com leis sobre a exatidão das notícias, tampouco conta com regras específicas de radiodifusão para o direito de resposta (mencionado na Constituição) ou para coibir conteúdos de incitação ao ódio. Essas lacunas precisam ser preenchidas.

Além disso, é prática normal e recomendável a elaboração de códigos que expliquem detalhadamente as obrigações das emissoras com relação a esses temas. Em alguns países, o regulador estatutário da radiodifusão é responsável por escrever e aplicar esses códigos; em outros, os códigos e suas aplicações são responsabilidade principalmente das próprias emissoras, por meio de um mecanismo autorregulador. Em nossas conversas com representantes das difusoras brasileiras, ficou claro que há um desejo de autorregulação, e nós recomendamos que esses mecanismos sejam desenvolvidos e aprofundados.

Quando o próprio setor oferece códigos para aplicação das obrigações legais, ou seja, quando a lei estabelece as principais obrigações, e as emissoras produzem instruções mais detalhadas sobre como atender a essas obrigações legais, é comum que o próprio mecanismo de autorregulação seja suficiente para tratar os casos de infração. Nesse contexto, somente quando a autorregulação falha é que as sanções são aplicadas por meios estatutários.

## **Códigos**

Nós incentivamos as emissoras a escrever e aplicar seus próprios códigos, detalhando as regras e obrigações. Um exemplo que pode servir de ponto de partida é o “Manual de Princípios e Valores” de uma grande empresa brasileira de mídia, embora o documento seja ainda excessivamente discursivo. Seria útil ter nesses códigos diretrizes mais concisas e práticas, que orientem as emissoras e permitam uma análise mais objetiva das eventuais queixas. Os códigos devem deixar claro aos editores e produtores quando um conteúdo ou programa viola uma regra. No campo da publicidade, o Conar tem um bom modelo de código adequado à realidade brasileira.

Entre os exemplos estrangeiros, as emissoras brasileiras podem estudar códigos autorreguladores do Conselho Canadense de Padrões de Difusão, disponíveis em <[www.cbsc.ca/english/codes/index.php](http://www.cbsc.ca/english/codes/index.php)>. Os códigos incluem:

- *CAB Code of Ethics* (código de ética)
- *CAB Violence Code* (código para conteúdos relativos à violência)
- *CAB Equitable Portrayal Code* (código de imparcialidade e equidade)
- *Sex Role Portrayal Code for Television and Radio Programming* (código para conteúdos relativos à sexualidade na programação de TV e rádio)
- *RTNDA Code of (Journalistic) Ethics* (código de ética jornalística)
- *Journalistic Independence Code* (código de independência jornalística)
- *Industry Code of Programming Standards and Practices Governing Pay, pay-per-view and Video-On-Demand Services* (código de práticas e padrões de programação para os serviços de TV paga, pay-per-view e vídeo sob demanda)
  - *The Pay Television and Pay-Per-View Programming*
  - *Code Regarding Violence* (código para conteúdos relativos à violência na programação da TV paga e serviços pay-per-view)

## Notícias

As emissoras de rádio e televisão no Brasil são submetidas a uma única obrigação relativa ao conteúdo noticioso: o Código Brasileiro de Telecomunicações estabelece que ao menos 5% dos seus serviços devam ser dedicados a notícias. A falta de parâmetros mais detalhados destoa da prática adotada em diversos países. Uma vez que é importante para o efetivo funcionamento da democracia a publicação de notícias exatas (com fidelidade total à realidade, abordando o maior número de fatos relevantes sobre o tema tratado), as emissoras devem ter a obrigação de se empenhar para apresentar conteúdo jornalístico que retrate a realidade de forma fidedigna. Além disso, o público deve poder perceber com clareza a diferença entre notícias e comentários opinativos. Esses são princípios básicos do bom jornalismo, e sua formalização não deve representar nenhum problema às emissoras brasileiras.

Assim como ocorre com outros padrões de conteúdo, as obrigações relativas à exatidão e à imparcialidade das notícias devem ser estabelecidas em lei, com orientações mais detalhadas em um código.

Como explicado anteriormente, seria melhor se a regulação fosse aplicada por meio de um mecanismo autorregulador. Um bom exemplo de instrumento autorregulador para notícias é o Código de Ética dos Produtores de Rádio e Televisão do Canadá<sup>23</sup>.

## **Proteção de crianças e adolescentes**

Como esclarecido em nossa análise da prática internacional, uma das ações mais importantes a serem adotadas pela autoridade reguladora na esfera de radiodifusão é garantir proteção a crianças e adolescentes. Este princípio foi adotado no Brasil com a introdução do ECA. No entanto, o escopo do código não cobre notícias nem publicidade (apesar de o código do Conar conter cláusulas para a proteção das crianças).

O ECA especifica diversas faixas etárias para efeito de classificação de conteúdo: livre para todos os públicos, inadequado para menores de 10, 12, 14, 16 e 18 anos. Esta categorização foi adotada pelo Ministério da Justiça no sistema de classificação indicativa de conteúdos audiovisuais, programas de televisão e jogos eletrônicos, mas não parece corresponder às diferenças mais significativas no desenvolvimento das crianças e, principalmente, dos adolescentes. Geralmente ela causa confusão aos pais e gastos desnecessários para as emissoras. É necessário realizar uma pesquisa com as crianças, pais, educadores e emissoras para consolidar as categorias em não mais do que quatro.

Incitação ao crime, ao ódio e à discriminação A Constituição Federal proíbe a disseminação de material de incitação ao crime, ao ódio e à discriminação, segundo estabelece o Artigo 5.XLII e XLIII. Mas a aplicação da lei às emissoras requer o envolvimento do Ministério Público. Além disso, nos casos de acusação sobre conteúdo racista, é comum as emissoras serem submetidas a restrições mais rígidas do que as previstas na própria legislação. Portanto, seria melhor e mais eficiente detalhar regras em um código de conduta, aplicado por um sistema autorregulador ou por uma autoridade reguladora (caso o primeiro não seja efetivo), impondo penalidades administrativas, de rápida aplicação.

---

<sup>23</sup> Disponível em: <http://www.cbsc.ca/english/codes/rtnda.php>.

Uma autoridade reguladora também estaria em melhor posição para disponibilizar orientações gerais para as emissoras sobre como evitar a violação das regras, diferentemente do que ocorre hoje, quando os radiodifusores contam estritamente com o exemplo de precedentes legais.

## **Direito de resposta**

Quando uma emissora de TV ou rádio divulga material contendo acusação significativa contra um indivíduo ou empresa sem que o acusado também tenha sua versão ou posição divulgadas, a parte ofendida tem o direito de resposta. O mesmo ocorre nos casos em que a acusação se mostra falsa ou sem fundamentos. O direito de resposta é garantido pelo Artigo 5.V da Constituição Federal, mas precisa ser estabelecido na lei de radiodifusão e especificado em um código de conduta, aplicado por autorregulação ou pela autoridade reguladora.

## **Publicidade**

A indústria da publicidade e as empresas de mídia criaram um órgão autorregulador, o Conar, que tem poderes de ordenar a remoção ou modificação de publicidade considerada ofensiva. Em 2009 foram recebidas pelo Conselho 343 queixas, das quais 268 foram consideradas procedentes. A título de comparação, no mesmo ano a *Advertising Standards Authority (ASA)*, do Reino Unido, processou cerca de 29 mil queixas sobre 14 mil comerciais; destes, 560 foram classificados como violadores do código de conteúdo da ASA. O Conar tem um código abrangente, aplicado por comitês que geralmente incluem membros independentes. No papel, o código parece atender a todos os padrões internacionais para autorregulação da publicidade, mas recebemos relatos de que este instrumento não é bem conhecido e, por isso, não teria grande efetividade.

Além do Conar, a Anvisa tem a responsabilidade estatutária de estabelecer critérios para a publicidade sobre determinados produtos e serviços relacionados à saúde. Não está claro como a Anvisa coordena suas atividades com as do Conar. Espera-se que a agência e o conselho construam uma boa

relação para que o setor tenha a oportunidade de aprimorar a autorregulação. É recomendável que a Anvisa use seus poderes apenas se o Conar falhar em suas atribuições.

A legislação brasileira estipula que a publicidade não deva exceder 25% do tempo de transmissão. Não está claro quem – se é que há alguém – é responsável por monitorar o cumprimento dessa exigência e tomar medidas em relação a quem desrespeita o limite.

## **Sanções**

O sistema brasileiro se sustenta nas ações do Ministério Público contra acusados de violar a legislação. Este processo é desproporcionalmente pesado. As melhores experiências internacionais não incluem tribunais de justiça e processos judiciais no sistema de aplicação de punições (a não ser em casos extremos). Um órgão autorregulador ou uma autoridade reguladora podem funcionar de forma mais rápida e adequada, por meio de sanções administrativas estabelecidas já nas regras da concessão.

## **RECOMENDAÇÕES**

- O setor de radiodifusão deve ter a oportunidade de desenvolver um arcabouço autorregulador eficiente, que inclua códigos e um sistema independente para lidar com as queixas. É razoável que esse trabalho se consolide no prazo de um ano. Se isso não ocorrer, então será necessário que uma autoridade reguladora estatutária assuma a responsabilidade de delinear e aplicar padrões e regras. A legislação da radiodifusão deve estabelecer duas exigências quanto às notícias: que as emissoras se esforcem para apresentar notícias exatas e imparciais (com correção imediata dos erros, de forma clara e transparente), e que o conteúdo opinativo seja identificado como tal, separado do noticiário.
- As cláusulas do ECA devem se estendidas para cobrir mais amplamente o noticiário e alcançar também a publicidade.
- As faixas etárias para classificação do conteúdo de televisão devem ser simplificadas, com a redução do número de categorias para quatro. Estas

poderiam ser: crianças muito novas (até 7 anos), crianças mais velhas (8-13), público com menos de 18 anos (14-17) e público com mais de 18 anos.

- A legislação da radiodifusão deve proibir expressamente a divulgação de material discriminatório e de incitação ao ódio, ao crime ou à discriminação.
- A legislação deve garantir expressamente o direito de resposta.
- As emissoras devem se empenhar mais para divulgar o Conar – com publicidade gratuita nos horários de maior audiência, por exemplo. As emissoras também devem assumir um compromisso público de garantir que toda a publicidade que elas transmitem cumpra as regras estabelecidas no código do Conar.
- A Anvisa deve desenvolver relações de trabalho com o Conar, de modo que toda a regulação do conteúdo de publicidade seja realizada primeiramente pelo próprio setor, com a Anvisa entrando em ação apenas quando a autorregulação falha visivelmente.
- A nova autoridade reguladora independente deve ter a responsabilidade de monitorar e aplicar os limites estabelecidos para a publicidade.
- Quando uma questão não é adequadamente abordada com a autorregulação, a autoridade reguladora independente deve ter poder de impor sanções proporcionais às violações das condições estabelecidas na concessão. A autoridade também deve ter o poder de recomendar a revogação da licença de emissoras que se envolvam em violações repetidas e graves, quando constatado que a imposição de outras penalidades é insuficiente para coibir violações futuras.

## REFERÊNCIAS

ABERT. The Relevance of the Federative Model in Brazilian Radio and Free-to-Air Television: report. Brasília: Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e Televisão, 2010.

\_. Site da Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e Televisão. Disponível em: <<http://www.abert.org.br>>.

AGÊNCIA REPÓRTER SOCIAL. Entre eleitos, 80 parlamentares controlam rádio ou televisão. [S.l.]: Agência Repórter Social, 2006. Disponível em: <[www.reportersocial.com.br](http://www.reportersocial.com.br)>. Acesso em: 10 fev. 2008.

ALMANAQUE DA COMUNICAÇÃO. Portal. Disponível em:  
<[www.almanaquedacomunicacao.com.br/](http://www.almanaquedacomunicacao.com.br/)>.

ANDI. Site da Agência de Notícias dos Direitos da Criança. Disponível em:  
<[www.andi.org.br/](http://www.andi.org.br/)>.

ARTIGO 19 Brasil. Site da Campanha Global pela Liberdade de Expressão - Article 19. São Paulo. Disponível em: <[www.artigo19.org/](http://www.artigo19.org/)>.

BITTELI, M. A. S. (Org.). Coletânea de legislação de comunicação social. 7.ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2010.

\_\_\_\_\_. Coletânea de legislação de telecomunicações. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2010.

BOLAÑO, César. Qual a lógica das políticas de comunicação no Brasil? São Paulo: Paulus, 2007.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Portal. Disponível em:<[www2.camara.gov.br/](http://www2.camara.gov.br/)>.

\_\_\_\_\_. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Senado Federal, 1988.

\_\_\_\_\_. Decreto-Lei n.º 4.901, de 26 de novembro de 2003. Institui o Sistema Brasileiro de Televisão Digital - SBTVD, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 26 nov. 2003. Disponível em:  
<<http://www.planalto.gov.br/ccivil/decreto/2003/D4901.htm>>. Acesso em: 25 abr. 2010.

\_\_\_\_\_. Decreto-Lei n.º 5.820, de 29 de junho de 2006. Dispõe sobre a implantação do SBTVD-T, estabelece diretrizes para a transição do sistema de transmissão analógica para o sistema de transmissão digital do serviço de radiodifusão de sons e imagens e do serviço de retransmissão de televisão, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 29 jun. 2006. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5820.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5820.htm)>. Acesso em: 25 abr. 2010.

\_\_\_\_\_. Decreto n.º 6.246, de 24 de outubro de 2007. Cria a Empresa Brasil de Comunicação – EBC e aprova seu Estatuto e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 25 de out. 2007. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6246.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6246.htm)>. Acesso em: 25 abr. 2010.

\_\_\_\_\_. Lei n.º 4.117, de 27 de agosto de 1962. Institui o Código Brasileiro de Telecomunicações. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 27 ago. 1962. Disponível em:  
<<http://www.planalto.gov.br/ccivil/LEIS/L4117.htm>>. Acesso em: 25 abr. 2010.

\_\_\_\_\_. Lei n.º 8.389, de 30 de dezembro de 1991. Institui o Conselho de Comunicação Social, na forma do art. 224 da Constituição Federal e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 30 dez. 1991. Disponível em:  
<<http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/Leis/L8389.htm>>. Acesso em: 25 abr. 2010.



. Lei n.º 8.977, de 6 de janeiro de 1995. Dispõe sobre o serviço de TV a cabo e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 6 jan. 1995. Disponível em:

<<http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/Leis/L8977.htm>>. Acesso em: 25 abr. 2010.

. Lei n.º 8.987, de 13 de fevereiro de 1995. Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 13 fev. 1995. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil/Leis/L8987cons.htm>>. Acesso em: 25 abr. 2010.

. Lei n.º 9.472, de 14 de julho de 1997. Dispõe sobre a organização dos serviços de telecomunicações, a criação e funcionamento de um órgão regulador e outros aspectos institucionais, nos termos da Emenda Constitucional nº 8, de 1995. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 16 jul. 1997. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L9472.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9472.htm)>. Acesso em: 25 abr. 2010.

. Lei n.º 9.612, de 19 de fevereiro de 1998. Institui o Serviço de Radiodifusão Comunitária e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 20 fev. 1998. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L9612.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9612.htm)>. E disponível em: <<http://www.jusbrasil.com.br/legislacao/110236/lei-da-radiodifusao-comunitarialei-9612-98>>. Acesso em: 25 abr. 2010.

. Lei n.º 10.461, de 17 de maio de 2002. Acrescenta alínea ao inciso I do art. 23 da Lei n.º 8.977, de 6 de janeiro de 1995, que dispõe sobre o Serviço de TV a Cabo, para incluir canal reservado ao Supremo Tribunal Federal. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 17 mai. 2002. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/Leis/2002/L10461.htm>>. Acesso em: 25 abr. 2010.

. Lei n.º 10.610, de 20 de dezembro de 2002. Dispõe sobre a participação de capital estrangeiro nas empresas jornalísticas e de radiodifusão sonora e de sons e imagens. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 23 dez. 2002. Disponível em: <<http://www3.dataprev.gov.br/SISLEX/paginas/42/2002/10610.htm>>. Acesso em: 25 abr. 2010.

. Ministério da Cultura. Site da Ancine Agência Nacional de Cinema. Disponível em: <[www.ancine.gov.br](http://www.ancine.gov.br)>.

. Ministério da Justiça. Portal do Cidadão. Disponível em: <[www.mj.gov.br](http://www.mj.gov.br)>.

. Ministério das Comunicações. Site da Anatel – Agência Nacional de Telecomunicações. Disponível em: <[www.anatel.gov.br](http://www.anatel.gov.br)>.

. Presidência da República Federativa do Brasil. Portal. Disponível em: <<http://www.presidencia.gov.br>>.

\_\_\_\_\_. Senado Federal. Portal. Disponível em: <[www.senado.gov.br](http://www.senado.gov.br)>.

BRAZ, Rodrigo. Estado e comunicação: uma análise do modo de regulação da radiodifusão no Brasil e na Venezuela. 2010. Dissertação (Mestrado em Comunicação) – Universidade de Brasília.

BUCKLEY, Steve et al. *Broadcasting, Voice and Accountability: a public interest approach to policy, law, and regulation*. Washington: The World Bank Group, 2008.

CALDAS, Graça. *Legislação, tecnologia e democratização dos mcm: o compromisso público do PT*. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL DA ASSOCIACIÓN LATINOAMERICANA DE INVESTIGADORES DE LA COMUNICACIÓN, 3. São Paulo, 2004. Anais... São Paulo: Escola de Comunicação de São Paulo, 2005.

CONAR. Site do Conselho Nacional de Autorregulamentação Publicitária. Disponível em: <[www.conar.org.br/](http://www.conar.org.br/)>.

DONOS DA MÍDIA. Projeto Donos da Mídia: o mapa da comunicação social. Disponível em: <[www.donosdamidia.com.br/](http://www.donosdamidia.com.br/)>.

EPTIC. Portal Eptic Online - economía política de las tecnologías de la información y de la comunicación. Disponível em: <[www.eptic.com.br/](http://www.eptic.com.br/)>.

O ESTADO DE SÃO PAULO. Estadão.com.br: site do Jornal O Estado de São Paulo. Disponível em: <[www.estadao.com.br/](http://www.estadao.com.br/)>.

ETICA NA TV. Site Ética na TV - quem financia a baixaria é contra a cidadania. Disponível em: <[www.eticanatv.org.br/](http://www.eticanatv.org.br/)>.

FNDC. Site do Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação. Disponível em: <[www.fndc.org.br/](http://www.fndc.org.br/)>.

GRUPO DE MÍDIA SP. Site do Grupo de Mídia São Paulo. Disponível em: <[www.gm.org.br/](http://www.gm.org.br/)>.

INSTITUTO ALANA. Site. Disponível em: <[www.alana.org.br/](http://www.alana.org.br/)>. JAMBEIRO, Othon. *A TV no Brasil do século XX*. Salvador: Edufba, 2002.

LEAL, Sayonara. *Rádios comunitárias no Brasil e na França: democracia e esfera pública*. São Cristóvão: Editora UFS/ Eptic, 2008.

LIMA, Venício. *Mídia: teoria e política*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2001.

MARTINS, Marcus. *O histórico legal das comunicações no Brasil e a tramitação do Código Brasileiro de Telecomunicações*. In: RAMOS, Murilo; SANTOS, Suzy. *Políticas de comunicação: buscas teóricas e práticas*. São Paulo: Paulus, 2007.

MARTINS, Mariana. *Anatel destrói mais equipamentos de comunicação*. São Paulo: Observatório do Direito à Comunicação, 2009. Disponível em: <[http://www.direitoacomunicacao.org.br/content.php?option=com\\_content&task=view&id=5042/](http://www.direitoacomunicacao.org.br/content.php?option=com_content&task=view&id=5042/)>. Acesso em: 15 out. 2009.

MOREIRA, Sonia Virgínia; HELAL, Carla Leal Rodrigues. *Notes on media, journalism education and news organizations in Brazil*. *Journalism*, n. 91, 2009.

OBSERVATÓRIO DA IMPRENSA. Portal. Disponível em: <[www.observatoriodaimprensa.com.br/](http://www.observatoriodaimprensa.com.br/)>.

OBSERVATÓRIO DO DIREITO À COMUNICAÇÃO. Portal. Disponível em: <[www.direitoacomunicacao.org.br/](http://www.direitoacomunicacao.org.br/)>.

. Produção regional na TV brasileira: um estudo em 11 capitais brasileiras. São Paulo: Observatório do Direito à Comunicação, 2009. Disponível em:

<[http://www.direitoacomunicacao.org.br/index.php?option=com\\_docman&task=doc\\_download&gid=441/](http://www.direitoacomunicacao.org.br/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=441/)>. Acesso em: 27 fev. 2010.

PIERANTE, Octavio; SANTOS, Susana. Estudo comparativo de regras de *must carry* na TV por assinatura. Brasília: Anatel, 2008. Disponível em: <[www.anatel.gov.br/](http://www.anatel.gov.br/)>. Acesso em: 5 mai. 2010.

PROTEGE ASSOCIAÇÃO DE CONSUMIDORES. Portal. Disponível em: <[www.proteste.org.br/](http://www.proteste.org.br/)>.

PROYECTO IMPUNIDAD. Site do Proyecto Impunidad - crimes contra periodistas. Disponível em: <[www.impunidad.com/](http://www.impunidad.com/)>.

RAMOS, Murilo. Às margens da estrada do futuro: comunicações, políticas e tecnologias. Brasília: Faculdade de Comunicação/UnB, 2000. Disponível em: <[www.unb.br/fac](http://www.unb.br/fac)>. Acesso: 03 out. 2006.

; SANTOS, Suzy (Orgs.). Políticas de comunicação: buscas teóricas e práticas. São Paulo: Paulus, 2007.

SALOMON, Eve. Guidelines for Broadcasting Regulation. Paris: CBA, UNESCO, 2006.


TVs COMUNITÁRIAS DO BRASIL. Site. Disponível em: <<http://abccomorg1.webnode.com/>>.

UNESCO. Indicadores de desenvolvimento da mídia: marco para a avaliação do desenvolvimento dos meios de comunicação. Brasília: UNESCO, 2010. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0016/001631/163102por.pdf>>.

. Media Development Indicators. Paris: United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, 2008. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0016/001631/163102e.pdf>>.

VALENTE, Jonas. TV pública no Brasil: a criação da TV Brasil e a sua inserção no modo de regulação setorial da televisão brasileira. 2009. Dissertação (Mestrado em Comunicação) – Universidade de Brasília.

WAISBORD, Silvio. Press and the public sphere in contemporary Latin America. Washington, D.C.: School of Media and Public Affairs/George Washington University, 2008. (Paper 5.2 in the role of the news media in the governance reform agenda).



# ENTREVISTA - A Classificação Indicativa na Europa: O caso espanhol



## A Classificação Indicativa na Europa: o caso espanhol

Ana Azurmendi<sup>1</sup>

**No Brasil, a Classificação Indicativa é uma legislação que visa proteger os direitos de crianças e adolescentes nos meios de comunicação, estipulado horários nos quais não se pode transmitir conteúdo impróprio para diferentes faixas etárias. Como este tipo de legislação é aplicado na Espanha?**

*Na Espanha existe uma legislação semelhante principalmente para a televisão e para o cinema. No caso da televisão existem três obrigações:*

*1. Incluir uma codificação digital com a classificação de cada programa, para facilitar o “controle parental”, para que seja possível programar no televisor de casa o dispositivo que permite bloqueio do acesso a determinados conteúdos da televisão. Para os fabricantes, é obrigatório incorporar nos televisores os dispositivos de “controle parental”.*

*2. Informar a classificação.*

*3. Excluir do horário infantil a difusão de conteúdos que podem resultar em prejuízos para as crianças.*

*A última Lei do Audiovisual, de 2010 – lei 7/2010 – Lei Geral de Comunicação Audiovisual, a mais importante do setor, em seu grande artigo n. 7, estabelece*

---

<sup>1</sup> Professora Titular de *Derecho de la Comunicación* - Universidad de Navarra - Pamplona, Espanha. Autora do livro *Derecho de la Comunicación* (Bosch, Barcelona 2011).

*três tipos de medidas de proteção para os menores:*

*I. Proíbe a emissão em qualquer horário: “a emissão aberta de conteúdos audiovisuais que possam prejudicar seriamente o desenvolvimento físico, mental ou moral dos menores, e em particular, programas que incluam cenas de pornografia ou violência gratuita.”.*

*II. Limita ao horário das 22h até às 06h a emissão de conteúdos que possam prejudicar os menores – se supõe que não seriamente – sempre com “aviso sonoro e visual”.*

*III. Estabelece três “faixas de proteção reforçada” para as crianças, nas quais só se pode veicular filmes e programas classificados como a) especialmente recomendados para a infância b) para todos os públicos e c) não recomendado para menores de 7 anos. Excluem-se, portanto, as faixas de não recomendação para menores de 13 anos e a não recomendação para menores de 18 anos.*

*Estas faixas coincidem com os momentos em que as crianças espanholas costumam estar diante da televisão:*

*- Dias úteis (segundas a sextas): entre 08h e 09h; entre 17h e 20h.*

*- Sábados, Domingos e feriados: entre 09h e 12h.*

**A União Europeia recomenda que os Estados membros protejam as crianças de conteúdo impróprio nos meios de comunicação. Como é esta recomendação?**

*Sim, precisamente esta Lei do Audiovisual é uma aplicação na Espanha de uma Diretiva Europeia sobre Meios Audiovisuais, de 2007. Os países da União Europeia, também em matéria de meios de comunicação, estão obrigados a incorporar a suas legislações as diretivas europeias.*

*Esta Diretiva Europeia sobre Meios Audiovisuais é a versão atual da Diretiva Europeia de Televisão Sem Fronteiras de 1989, caracterizada por impulsionar uma efetiva proteção das crianças ante os conteúdos televisivos.*

**Como é feita a classificação da programação na Espanha? A sociedade aceita esta recomendação? Qual é a eficácia desta legislação?**

*A classificação é feita pelo Instituto de Cinematografía y de Artes Audiovisuales (ICAA). A sociedade aceita as medidas de classificação porque as entende como uma informação útil para tomar decisões em casa, na educação dos filhos. Não*

*são tão efetivas como poderiam ser porque, com certa frequência, se inserem nas faixas horárias protegidas anúncios de programas noturnos que podem impactar negativamente os pequenos. Mas é certo que há sensibilização na sociedade sobre essas questões e que, de uma maneira geral, as emissoras respeitam estas medidas.*

**Existe resistência por parte das empresas de comunicação em adotar estes critérios e as faixas horárias de proteção? Há algum tipo de sanção para as empresas que não cumprem a lei?**

*Existe muita resistência por parte das empresas de comunicação privadas que querem máxima liberdade para emitir seus conteúdos e sua publicidade. O que ocorre é que não se atreve a não respeitar de forma habitual as medidas de proteção das crianças porque isto produziria um efeito muito negativo na sua imagem como empresa*

*Foram impostas sanções para as empresas de 15.000 € – por insultos em programas de auditório –, a 120.000 € – por conteúdos inadequados para as crianças também em um programa de auditório, em horário infantil. Para as televisões de cobertura nacional é o Ministério da Indústria que decide a gravidade das infrações e as sanções, que estão contempladas na Lei Geral de Comunicação Audiovisual. No caso das televisões de unidades autônomas, são as autoridades autônomas que decidem a sanção, a Andaluzia e a Catalunha têm seus próprios Conselhos Audiovisuais.*

**Como as novas tecnologias possibilitadas a partir da internet estão impactando esta legislação?**

*Na Espanha, este tipo de medida existe desde 1977, tanto para publicações escritas quanto para cinema e televisão. As novas tecnologias permitiram ferramentas para fazer a proteção mais efetiva – me refiro à possibilidade do chamado “controle parental” mediante a incorporação do sistema de bloqueio e das etiquetas digitais nos programas. Por outro lado, a Internet e as redes sociais, junto com o acesso fácil de crianças a qualquer tipo de conteúdo através dos telefones celulares com internet, constituem um grande desafio, porque as protagonistas não são só as empresas de televisão, mas também as companhias de telecomunicações.*

## **Agradecimentos**

*Ana Azurmendi*  
*Eve Salomon*  
*Fernando Martins*  
*Gésio Tássio da Silva Passos*  
*Gustavo Camilo Baptista*  
*Marcia Morgado*  
*Mariana Martins de Carvalho*  
*Renato Godoy de Toledo*  
*Sueli Ferreira Schiavo*  
*Toby Mendel*  
*Veet Vivarta*

CADERNOS DE DEBATE DA CLASSIFICAÇÃO INDICATIVA

Vol. 1 – Desafios e Perspectivas para a Classificação Indicativa

Brasil - 2014



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

Departamento de  
**Justiça, Classificação  
Títulos e Qualificação**

Secretária Nacional  
de Justiça

Ministério  
da Justiça





*Cadernos de Debate da CLASSIFICAÇÃO INDICATIVA – VOL. 4*

*DESAFIOS E PERSPECTIVAS DA CLASSIFICAÇÃO INDICATIVA*

*Cadernos de Debate da CLASSIFICAÇÃO INDICATIVA – VOL. 4*

*DESAFIOS E PERSPECTIVAS DA CLASSIFICAÇÃO INDICATIVA*