

Os desafios para a regulamentação da publicidade destinada a crianças e adolescentes: soluções canadenses e reticências à brasileira

Edgard Rebouças*

Resumo

Este artigo tem como objetivo analisar um ponto cego nos debates em torno da regulamentação da publicidade no Brasil, sobretudo aquela direcionada a crianças. São aqui observados e discutidos casos como da regulamentação da publicidade de produtos infantis, bebidas alcoólicas, cigarro e alimentos que causam obesidade. Para tanto, foi feito um estudo comparativo entre o modelo de *auto-regulamentação acompanhada* existente no Canadá/Québec e o de *auto-regulamentação de cartel* existente no Brasil. Ao final do artigo são sugeridas propostas de políticas públicas para o setor.

Palavras-chave: Publicidade. Regulamentação. Brasil. Canadá. Québec.

Abstract

This article aims to analyze the blind spot on debates about regulation of advertising in Brazil, notably those directed to children. It is observed and argued cases as regulation of advertising of children's products, alcoholic beverages, cigarette and junk foods. For this, a comparative study was made analyzing models of *noticed self-regulation* existing in Canada/Québec and of *cartelized self-regulation* existing in Brazil. This article ends with suggestions of public policies to the sector.

Keywords: Advertising. Regulation. Brazil. Canada. Québec.

* Jornalista, doutor em Comunicação Social, professor de Legislação e Ética nos cursos de Publicidade, de Jornalismo e de Rádio e TV da Universidade Federal de Pernambuco, e coordenador do Observatório da Mídia Regional: direitos humanos, políticas e sistemas – www.ufpe.br/observatorio. Este artigo foi possível graças ao apoio da Embaixada do Canadá no Brasil e do Conselho Internacional para Estudos Canadenses – ICCS/CIEC. E-mail: edreboucas@uol.com.br .

Resumen

Este artículo tiene el objetivo analizar el punto oculto de las discusiones sobre la reglamentación de la publicidad en Brasil, notablemente las dirigidas a los niños. Se observa y discute aquí casos como la reglamentación de la publicidad de los productos infantiles, bebidas alcohólicas, cigarrillo y de las comidas que causan obesidad. Para esto, fue hecho un estudio comparativo para analizar los modelos de la auto-regulación acompañada que existe en Canadá/Québec y de la auto-regulación hecha en cartel que existe en Brasil. Este artículo termina con sugerencias de políticas públicas para el sector.

Palabras clave: Publicidad. Reglamentación. Brasil. Canadá. Québec.

Os debates sobre a publicidade de produtos e serviços destinados a crianças e adolescentes ganharam uma dimensão internacional nos últimos anos, principalmente no que se refere à exploração da inocência e credulidade desse público. Apesar da grande quantidade de estudos científicos e mercadológicos realizados sobre os efeitos, sobretudo a partir dos anos 1970, são poucas as pesquisas que se aprofundam no aspecto das políticas públicas ligadas a este tema.

Sobre à aplicação dessas políticas, alguns países como Austrália, Bélgica, Canadá, Dinamarca, Estados Unidos, França, Grécia, Inglaterra, Irlanda, Itália, Noruega e Suécia já avançaram consideravelmente. No Brasil, a possibilidade de tais preocupações passarem do campo das análises acadêmicas, da militância em prol dos direitos das crianças e das estratégias de mercado para uma efetivação em termos de regulação e regulamentação somente começou a ganhar forma recentemente.

Não há uma regulamentação específica sobre o assunto no país; apesar da pressão exercida por especialistas, instâncias governamentais ligadas à saúde e certos setores da sociedade civil para que sejam criados mecanismos de controle público e social sobre a publicidade. O que mais se aproxima de uma normatização não chega a ocupar uma linha do segundo parágrafo do artigo 37, no *Código de Defesa do Consumidor*, a Lei nº 8.078/1990:

Art. 37. É proibida toda publicidade enganosa ou abusiva.

§ 1º É enganosa qualquer modalidade de informação ou comunicação de caráter publicitário, inteira ou parcialmente falsa, ou, por qualquer outro modo, mesmo por omissão, capaz de induzir em erro o consumidor a respeito da natureza, características, qualidade, quantidade, propriedades, origem, preço e quaisquer outros dados sobre produtos e serviços.

§ 2º É abusiva, dentre outras a publicidade discriminatória de qualquer natureza, a que incite à violência, explore o medo ou a superstição, se **proveite da deficiência de julgamento e experiência da criança**, desrespeite valores ambientais, ou que seja capaz de induzir o consumidor a se comportar de forma prejudicial ou perigosa à sua saúde ou segurança.

§ 3º Para os efeitos deste código, a publicidade é enganosa por omissão quando deixar de informar sobre dado essencial do produto ou serviço. (BRASIL, 1990, grifo do autor)

Além da referência acima, a única outra alusão à publicidade para crianças e adolescentes pode ser encontrada apenas no *Código Brasileiro de Auto-regulamentação Publicitária* – coincidentemente também no artigo de número 37 –, elaborado por agências de publicidade, anunciantes e veículos de comunicação, mas sem nenhum acompanhamento por parte das demais instâncias da sociedade ou do Estado.

O aprofundamento do debate recuperou fôlego no final de 2004, quando a deputada federal Maria do Carmo Lara (PT-MG) foi indicada, na Comissão de Defesa do Consumidor, como relatora do Projeto de Lei nº 5.921, de 2001, do deputado Luiz Carlos Hauly (PSDB-PR). A proposta inicial era a de acrescentar mais um parágrafo ao citado artigo 37 do *Código de Defesa do Consumidor*:

É também proibida a publicidade destinada a promover a venda de produtos infantis, assim considerados aqueles destinados apenas à criança.

Começava assim a se revelar um ponto cego do antigo debate sobre mídia e criança/adolescente. Além dos estudos, discussões e ações sobre educação, violência, erotização e alienação, era preciso lembrar também que o tema consumo merecia atenção.

Atuando desde novembro de 2002 no acompanhamento e controle social do (des)respeito aos direitos humanos na televisão

brasileira, a campanha “Quem financia a baixaria é contra a cidadania”¹ propôs um estudo comparativo com outros países para analisar que colaborações poderiam ser acrescentadas ao Projeto de Lei e ao relatório em tramitação na Câmara dos Deputados. Dentre os casos pesquisados, observou-se que o modelo canadense de “auto-regulamentação acompanhada” era o que melhor poderia ser adaptado à realidade brasileira.

Este artigo tem como objetivo testar esta possibilidade: a de adaptar soluções encontradas ao longo de anos de debates a uma realidade repleta de reticências e comodidades. Já foi demonstrado na pesquisa *Grupos de pressão e de interesse nas políticas e estratégias de comunicações: um estudo de caso dos atores sociais no Brasil e no Canadá* (REBOUÇAS, 2003) que em termos de *lobby* no setor há muito mais semelhanças do que diferenças entre os sistemas dos dois países. A oportunidade agora não é mais a de comparar em paralelo, mas de observar, descrever e analisar erros e acertos de um processo que já ocorre desde o início da década de 1970 em um deles, e que chega ao outro com quase 40 anos de atraso.

Construção de um modelo

No Canadá, desde 1971, há um instrumento de auto-regulamentação: o *Código da Publicidade Destinada a Crianças no Rádio e na Televisão*, apelidado simplesmente de *Code*. Ele foi elaborado pela Associação Canadense de Radiodifusores (CAB/ACR) com a colaboração da Associação Canadense de Anunciantes (ACA). A diferença fundamental para o *Código Brasileiro de Auto-Regulamentação Publicitária*, de 1980, também elaborado pela indústria, é que o texto do “*Code*” foi ratificado em 1973 pela Comissão Canadense de Radiodifusão e Telecomunicações (CRTC) – que faz um acompanhamento sistemático de sua aplicação –, pelo

¹ A campanha “Quem financia a baixaria é contra a cidadania” é um movimento que tem o apoio da Comissão de Direitos Humanos e Minorias da Câmara dos Deputados, e reúne dezenas de entidades da sociedade para o acompanhamento e controle social do conteúdo da programação televisiva no Brasil. Informações sobre a campanha podem ser encontradas no site www.eticanatv.org.br.

Ministério da Indústria e pelo Ministério da Saúde; e o respeito a suas normas consta, por exemplo, como uma das condições para a obtenção e renovação de uma concessão de rádio ou televisão. No Brasil, qualquer tentativa de ao menos debater o tema no âmbito do Estado ou dos movimentos de defesa do consumidor, de crianças e adolescentes ou de direitos humanos, rapidamente faz disparar, por parte dos empresários, o alerta em defesa da liberdade de expressão acima de qualquer outro direito.

Uma outra peculiaridade canadense é a de tratar dos temas de interesse público sob duas óticas: a dos anglófonos, de colonização inglesa, e a dos francófonos, de colonização francesa²; e neste caso específico da publicidade destinada a crianças, a província do Québec conta com uma regulamentação própria. A *Lei sobre a Proteção do Consumidor* – também chamada de *Lei 72* –, que entrou em vigor em 30 de abril de 1980, diz em seus artigos 248 e 249 que:

248. Ressalvado o que está previsto por lei, **ninguém pode fazer publicidade com objetivo comercial destinada à pessoas com menos de treze anos.**

249. Para determinar se uma mensagem publicitária é ou não destinada a pessoas com menos de treze anos, deve-se ter em conta o contexto da sua apresentação e principalmente:

- a) da natureza e o destino do bem anunciado;
- b) da maneira de apresentar esta mensagem publicitária;
- c) do momento ou a lugar onde aparece (QUÉBEC, 1980, tradução e grifo do autor).

Como a legislação está centrada no receptor, e não no conteúdo do anúncio ou no veículo, o Departamento de Proteção ao Consumidor elaborou um guia com critérios para reconhecer se uma publicidade é ou não direcionada a crianças. A forma de mensurar estes três itens levou em consideração os seguintes fatores:

² Para ilustrar apenas uma das diversas particularidades impostas pela herança colonial inglesa e francesa no Canadá, basta tentar entender como dois sistemas legais funcionam em um mesmo país: direito civil no Québec e *common law* em todas as outras nove províncias e três territórios.

- a) Em relação à natureza e direcionamento do produto ou serviço: *Ele chama a atenção das crianças e é consumido quase que exclusivamente por elas?*
- b) Em relação à forma como é apresentada a publicidade: *Ela utiliza elementos de fantasia, magia, animação, crianças como personagem, relacionamento com os pais etc.?*
- c) Em relação ao horário e programa em que a publicidade é veiculada: *Mesmo não sendo um programa direcionado a crianças, elas representam mais de 15% do público que o assiste?*³

O órgão de defesa do consumidor também é responsável pela análise prévia de todos os comerciais a serem veiculados.

Com base nessas medidas, sobre um território que representa 23% da população e 25% do PIB no Canadá, nenhuma emissora de TV pode veicular publicidade de produtos ou serviços destinados a crianças. No resto do país, há ainda a interdição da publicidade direcionada a crianças nas emissoras públicas provinciais e federal desde 1975.

A *Lei 72* é relacionada a qualquer mídia, no entanto, o foco principal recai sobre a televisão, já que crianças, em geral, não lêem jornais e revistas e o rádio raramente tem como público alvo essa faixa de ouvintes.

Esta conquista para a sociedade foi a custa de muita pressão por parte, inicialmente, do Mape – sigla em francês do Movimento para a Abolição da Publicidade Destinada às Crianças –, formado logo após a publicação da primeira *Lei de Proteção ao Consumidor* (a Lei 45/1970) no Québec por um grupo de quatro mães de família preocupadas com os efeitos dos comerciais nos jovens telespectadores. Com uma campanha de boicote aos produtos anunciados para crianças, o Mape chegou a juntar mais de 4.500 assinaturas em petições para as mudanças na legislação (CHABOT, 1990). Em 1976, com o apoio de pesquisas desenvolvidas na Faculdade de Direito da Universidade de Montreal, a lei entrou em processo de revisão. Após dois anos de debates no parlamento, em 22 de dezembro de 1978, foi sancionada a nova regulamentação, que incluía o conteúdo dos artigos 248 e 249 sobre a completa interdição de

³ Os dados da audiência devem ser checados junto ao BBM – sigla em inglês do Departamento de Medidas da Radiodifusão –, o “Ibope” canadense.

publicidades destinadas a crianças com menos de 13 anos. A Lei 72 entrou em vigor em 30 de abril de 1980.

Audiência como mercadoria

Mesmo com toda essa aparente preocupação por parte do governo com o interesse público, é preciso lembrar que a televisão é um *ser*, não apenas político, social e cultural, mas sobretudo econômico. E seu crescimento, bem como de sua programação, está diretamente ligado ao financiamento que recebe por meio da publicidade, nos canais privados; de verbas públicas, no caso das emissoras estatais; doações, recursos próprios, parcerias, permuta e prestação de serviços para as TVs comunitárias, universitárias, culturais e sem fins lucrativos; ou pelo pagamento de uma mensalidade e/ou compra individual, nos sistemas de TV por assinatura⁴ e/ou *pay-per-view*. Nos casos brasileiro e canadense há a coexistência de um sistema misto. Dessa forma, pela lógica que rege as emissoras privadas, para que haja programas infantis, é preciso que haja publicidade que os financie.

No início dos anos 1970, em um dos primeiros estudos mais sérios sobre a televisão e as crianças – *Children's television: the economics of exploitation* –, William H. Melody (1973, p. 13) já dizia que o produto é a audiência, o comprador é o anunciante e o programa atua como isca para atrair o telespectador. No fundo, as TVs comerciais estão no negócio de venda de audiência para anunciantes. Poucos anos depois, Dallas W. Smythe (1977, p. 6) complementarmente: “A audiência-mercadoria é um bem não-durável comercializado e usado no mercado de produtos dos anunciantes” (tradução do autor). E ele lembraria mais adiante que a mídia é a “boca livre” que fissa e prende as pessoas para formar índices de audiência (SMYTHE, 1977, p. 21).

Diante dessa constatação, e sabendo que os anunciantes gastam muito dinheiro em publicidade com o único objetivo de convencerem os consumidores a comprarem seus produtos, não seria

⁴ A maioria dos canais de TV por assinatura contam ainda com o financiamento indireto, por meio da venda de intervalos comerciais.

de se esperar que as reações não fossem violentas, no entanto civilizadas, se valendo das vias legais.

Assim, logo na seqüência da publicação da *Lei 72*, várias empresas de brinquedos, doces e cereais matinais recorreram à Suprema Corte do Canadá alegando que a proibição da publicidade destinada a crianças feria a alínea b) da *Carta Canadense de Direitos e Liberdades*, que diz que qualquer um tem como direito fundamental a “liberdade de pensamento, credo, opinião e expressão, incluindo a liberdade da imprensa e de outros meios de comunicação” (CANADA, 1982, tradução do autor). Entretanto, os magistrados usaram do critério de razoabilidade e, diante da colisão de dois direitos fundamentais, entenderam que a decisão de proteger as crianças causaria mais bem à coletividade do que prejuízo à liberdade de expressão. Na decisão do processo movido pela fabricante de brinquedos Irwin Toy contra o governo do Québec (CANADA, 1989, tradução do autor) foram utilizados os seguintes argumentos:

Os meios escolhidos pelo governo foram também proporcionais ao objetivo. Primeiramente, não há nenhuma dúvida que a proibição dos anúncios direcionados às crianças é intencionalmente ligada ao objetivo de proteger as crianças da publicidade. [...]

É importante frisar que não há nenhuma proibição generalizada em anunciar produtos infantis, mas simplesmente uma proibição de direcionar publicidades para aquelas que não têm consciência de sua intenção em persuadir. As publicidades comerciais podem claramente ser dirigidas aos verdadeiros compradores - pais ou outros adultos. [...]

Em segundo lugar, a evidência anexada comprova a razoabilidade da conclusão do legislador de que a proibição da publicidade comercial dirigida às crianças seria um prejuízo mínimo à liberdade de expressão, e consistente com o peso e substancial objetivo de proteger as crianças da manipulação de tal publicidade. [...]

Esta corte não irá, em nome de um prejuízo mínimo, fazer uma análise restritiva de evidências das ciências sociais e pedir ao legislador para optar por meios menos ambiciosos para a proteção de grupos vulneráveis. [...]

Em terceiro lugar, não há nenhuma sugestão aqui de que os efeitos da proibição sejam assim tão severos a ponto de valer a pena pressionar o governo em relação a um objetivo tão importante. Os publicitários são livres para direcionarem suas mensagens aos pais e outros adultos. Eles também têm liberdade para fazer propagandas educativas. O verdadeiro interesse que motiva este desafio à legislação é que os faturamentos serão de alguma forma afetados. Isto quer dizer que os publicitários terão apenas que desenvolver novas estratégias de mercado para produtos infantis.

Ao entender que a publicidade tem apenas a intenção de se valer da inocência das crianças, e que a lei não proíbe que os anúncios sejam direcionados aos pais, a Suprema Corte deu uma alfinetada na busca do lucro fácil dos anunciantes, ao mesmo tempo em que desafiou os publicitários a serem mais criativos ao pensarem estratégias diferentes para vender produtos ao público infantil.

A decisão do caso *Irwin Toy vs. Governo do Québec* era uma incógnita tanto para a indústria como para aqueles que defendem os interesses das crianças. Em casos de colisão de direitos fundamentais, o Judiciário pondera sobre a aplicação de um ou outro princípio de acordo com a conjuntura. Duas sentenças anteriores, com bases semelhantes, mas contextos diferentes, colocavam o placar da disputa empatado. Em 1978, mesmo antes de *Lei 72* entrar em vigor, a fabricante de cereais Kellogg's já havia recorrido da regulamentação do Québec, alegando atentado à liberdade de expressão; o entendimento da Suprema Corte foi que a legislação seria direcionada ao controle dos anúncios comerciais, não das empresas de comunicação (CHABOT, 1990, p. 24). Como a publicidade é uma das etapas constituintes de uma cadeia de produção, ela se inclui na esfera das atividades comerciais de um produto. Já a liberdade de expressão está na esfera das idéias, das artes, dos direitos humanos, da circulação de informações.

Já em 1988, em um processo da fabricante de veículos Ford, também contra o governo do Québec, o questionamento era sobre a legislação que obrigava que todas as placas, comerciais e até marcas fossem escritos somente em francês. A decisão dessa vez foi totalmente favorável às empresas, pois a Suprema Corte reconheceu que o direito da liberdade de expressão também se estendia à expressão comercial. No entanto, tal entendimento não foi mantido quando do outro lado da balança estavam os direitos das crianças.

No Brasil, publicitários, anunciantes e empresários da mídia usam de outros meios. Há alguns anos vêm tentando confundir a opinião pública com a criação do neologismo jurídico: “liberdade de expressão comercial” e com notas em seus veículos se dizendo perseguidos “pelos fantasma da censura”. Tais iniciativas ocorreram com mais vigor quando dos debates sobre a regulamentação da publicidade de bebidas alcoólicas e tabaco, da publicidade de

alimentos que provocam obesidade e da publicidade de produtos e serviços direcionados a crianças e adolescentes.

Um diferencial em relação a outros debates sobre políticas de comunicações é que o tema da regulamentação da publicidade de bebidas alcoólicas e de produtos que causam obesidade em crianças vem ganhando espaço em audiências públicas e em alguns veículos de comunicação alternativos à grande mídia.

O Ministério da Saúde e a Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa) vêm se manifestando em favor de uma profunda mudança no conceito de publicidade de produtos direcionados a crianças. No caso das bebidas alcoólicas, após um forte *lobby* de produtores de vinho, foi determinado na Lei 9.294/1996 que apenas se enquadram nesta categoria as bebidas com mais de 13 graus na escala Gay Lussac, deixando de fora da interdição da publicidade, além da maioria dos vinhos⁵, também cervejas e “ices”. Como se essas bebidas não fossem prejudiciais à saúde, principalmente de crianças e adolescentes, para quem os apelos da maioria dos comerciais são direcionados.

A esse respeito, segundo um estudo do instituto Gallup do Canadá, é aos 12 anos, em média, que os jovens experimentam álcool pela primeira vez. Diretamente influenciados pela publicidade, 60% das respostas foram positivas ao associar a bebida ao fato de se sentir membro de um grupo, 65% positivas quanto à relação do álcool com a redução da timidez e 40% ao fato de ajudar quando se está nervoso. Em outras palavras, o ato de beber é visto pelos jovens como o caminho mais fácil para diminuir a tensão, principalmente em ambientes sociais (LORIMER; McNULTY, 1991, p. 126).

Já em relação à publicidade de alimentos que causam obesidade, a preocupação é de longo prazo e também internacional; mas nada disso parece afetar anunciantes, publicitários e veículos de comunicação, que tentam se escudar no princípio da liberdade

⁵ Não há justificativa científica ou legal para o estabelecimento dos 13º GL para esta lei em especial. O que ocorreu foi uma forte pressão dos parlamentares do Rio Grande do Sul, já que a “Lei do Vinho” (nº 7.678/1988) estabelecia que vinho de mesa e espumantes deviam ter entre 10º e 13º GL (atualmente, 10º e 14º GL), e no ano da promulgação da lei 93% da produção nacional era concentrada naquele estado.

de expressão (REBOUÇAS, 2006). Ao que parece, na intenção de confundir, os conselheiros jurídicos das empresas eliminaram de suas cópias da *Constituição* brasileira o inciso XXIX do artigo 22, a última parte do caput do artigo 220, o inciso II de seu parágrafo 3º e o parágrafo 4º por inteiro. Caso isso ocorresse, seria assim o texto constitucional:

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

[...]

XXIX - propaganda comercial.

[...]

Art. 220. A manifestação do pensamento, a criação, a expressão e a informação, sob qualquer forma, processo ou veículo não sofrerão qualquer restrição, *observado o disposto nesta Constituição*.

§ 1.º Nenhuma lei conterá dispositivo que possa constituir embaraço à plena liberdade de informação jornalística em qualquer veículo de comunicação social, observado o disposto no art. 5.º, IV, V, X, XIII e XIV.

§ 2.º É vedada toda e qualquer censura de natureza política, ideológica e artística.

§ 3.º Compete à 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;⁶

H – 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.

§ 4.º A propaganda comercial de tabaco, bebidas alcoólicas, agrotóxicos, medicamentos e terapias estará sujeita a restrições legais, nos termos do inciso H do parágrafo anterior, e conterá, sempre que necessário, advertência sobre os malefícios decorrentes de seu uso.

§ 5.º Os meios de comunicação social não podem, direta ou indiretamente, ser objeto de monopólio ou oligopólio.

§ 6.º A publicação de veículo impresso de comunicação independe de licença de autoridade (BRASIL, 1988).

⁶ Quando dos debates promovidos pelo Ministério da Justiça sobre a Classificação Indicativa de programas por faixas etárias e horários, este inciso também foi ignorado pelas empresas de mídia.

Outra passagem da *Constituição* brasileira que também não é levada em consideração pelos advogados dos anunciantes, agências e veículos é o caput do artigo 227, o qual fala que os direitos da criança e o adolescente têm “absoluta prioridade” sobre outros direitos:

Art. 227. É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança e ao adolescente, ~~com absoluta prioridade~~, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão (BRASIL, 1988).

Para a infelicidade dos “donos” da mídia, tais revisões constitucionais ainda não se concretizaram *de direito*, apesar de acreditarem que *de fato* não são mais impedimentos para seus negócios.

A estratégia de tentar confundir a sociedade, alegando incompetência do poder público em matéria de publicidade, ocorre pelo fato de os empresários saberem que a tramitação de processos no Supremo Tribunal Federal demanda muitos anos; por exemplo, uma Ação Direta de Inconstitucionalidade encaminhada pela Confederação Nacional da Indústria, em setembro de 2004, contra a regulamentação da publicidade de cigarros, está longe de ser votada pelo pleno do STF, mas está em andamento. Como no Brasil há uma máxima popular de que “há leis que pegam e leis que não pegam”, a aposta daqueles que sempre usaram de técnicas de persuasão para garantirem seus negócios é a de fazer desacreditar as instituições democráticas.

Semelhantes mas diferentes

Dois casos recentes, ocorridos nos dois países, são bem sintomáticos sobre a forma como empresários do setor tratam de maneira diferente fatos semelhantes. O primeiro, no Brasil, em maio de 2007, quando o Conselho Nacional de Auto-regulamentação Publicitária (Conar), Associação Brasileira de Anunciantes (ABA), Associação Brasileira de Agências de Publicidade (Abap), Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e Televisão (Abert), Associ-

ação Brasileira de TV por Assinatura (ABTA), Associação Nacional de Editores de Revistas (Aner), Associação Nacional de Jornais (ANJ), Central de Outdoor, Federação Nacional das Agências de Propaganda (Fenapro), Federação Nacional de Empresas Exibidoras Cinematográficas (Feneec) e *Interactive Advertising Bureau* (IAB-Brasil) lançaram maciçamente o seguinte manifesto em quase todos os veículos de comunicação pelo país:

ANVISA NÃO É COMPETENTE PARA LEGISLAR SOBRE PUBLICIDADE

Às autoridades e ao mercado publicitário:

A propósito de manifestações de autoridades do Executivo federal reconhecendo à ANVISA (Agência Nacional de Vigilância Sanitária) a competência para legislar sobre publicidade e, ainda, diante das reiteradas iniciativas daquela agência neste sentido, as entidades signatárias esclarecem o seguinte:

1. A Constituição federal determina, expressamente, que compete privativamente à União legislar sobre propaganda comercial (Art. 22 inciso XXIX). Determina ainda, no capítulo “Da Comunicação Social”, que “compete a lei federal estabelecer os meios legais que garantam à pessoa e à família a possibilidade de se defenderem (...) da propaganda de produtos, práticas e serviços que possam ser nocivos à saúde e ao meio ambiente” (Art. 220, § 3º, inciso II) e também que “a propaganda comercial de tabaco, bebidas alcoólicas, agrotóxicos, medicamentos e terapias estará sujeita a restrições legais, nos termos do inciso II do parágrafo anterior, e conterá, sempre que necessário, advertência sobre os malefícios decorrentes de seu uso.” (Art. 220, § 4º).

2. No momento em que a ANVISA ensaia a imposição de restrições à liberdade de expressão comercial por via de resoluções de sua Diretoria Colegiada, as entidades signatárias reafirmam sua confiança no estado de direito democrático, e esclarecem às autoridades, à opinião pública e ao mercado publicitário que estão atentas e coesas na defesa das prerrogativas constitucionais asseguradas à propaganda comercial (CONAR, 2007).

Por outro lado, no Canadá, em abril de 2004, logo após a publicação, pela da Agência Canadense de Inspeção dos Alimentos (CFIA/ACIA), da *Lei sobre Alimentos e Medicamentos* e do *Guia de Rotulagem e Publicidade de Alimentos*, ambos com a preocupação sobre a alimentação das crianças e os possíveis casos de obesidade, a entidade encarregada da auto-regulamentação da publicidade incluiu em seu guia de interpretação do *Code* o seguinte item:

a. Publicidade alimentos para crianças

A publicidade de alimentos direcionada a crianças não deve ser inconsistente no que se refere às estipulações da Lei de Regulamentação sobre Alimentos e Medicamentos e o Guia para Rotulagem e Publicidade de Alimentos da Agência Canadense de Vigilância Alimentar. Este Guia de Interpretação do Code pretende, entre outras finalidades, assegurar que comerciais representem os horários de refeições com clareza, que descrevam adequadamente o papel do produto anunciado dentro do quadro de uma dieta balanceada, e que os alimentos de lanche sejam apresentados claramente como tal, não como substitutos para refeições. (ASC/NCP, 2007, tradução do autor).

Entre outros membros que assinam o documento estão a Associação Canadense de Marketing, Associação Canadense de Anunciantes, Associação Canadense de Fabricantes de Cosméticos, Produtos de Banho e Perfumaria, Associação Canadense de Jornais, Associação Canadense de Radiodifusores, Associação das Agências de Publicidade do Quebec, Associação das Cervejarias do Canadá e Associação dos Destiladores Canadenses, além de cerca de 160 empresas individualmente, entre elas Bacardi, Molson, Campbell, Coca-Cola, Ferrero, Frito Lay, Hasbro, Kellogg's, McCain, Nestlé, Pepsi, McDonald's e Unilever.

A participação de todas essas empresas no reconhecimento das normas ligadas à questões de saúde não quer dizer, necessariamente, que concordam com todas as deliberações, mas que as respeitam. Sabem que em um Estado de direito, caso discordem de algo, podem recorrer à Justiça. Tal respeito, além de uma postura histórico-cultural, tem relação com um posicionamento do governo em deixar claro que, a princípio, estabelece políticas voltadas para o interesse público. No Brasil não há esse tipo de relação nem por parte do empresariado, sequer do governo. O primeiro, adota a estratégia do “não se metam no nosso negócio”, enquanto que o segundo, historicamente, adota a política da “não política” (REBOUÇAS, 2003).

É preciso ainda esclarecer que o *Código Brasileiro de Auto-Regulamentação Publicitária*, objeto de constantes modificações, foi instituído em 5 de maio de 1980 pela Abap, ABA, ANJ, Abert, Aner e Central de Outdoor. E, diante do quadro de signatários,

constata-se que as centenas de agências de publicidade não filiadas à Abap, as milhares de empresas não filiadas à ABA, as centenas de jornais não filiados à ANJ, as centenas de revistas não filiadas à Aner, as centenas de empresas de mídia externa não ligadas à Central de Outdoor e, ainda, as dezenas de emissoras de rádio e televisão – entre elas a Bandeirantes e a Rede TV! – não filiadas à Abert, não são obrigadas a seguir o que determina o Conar. Vale lembrar que há ainda todo o contingente de milhares de publicitários, empregados ou não em agências e veículos, que também não têm nenhuma obrigação legal ou ética de seguir o que está estipulado, pois não se trata de um estatuto deontológico de uma categoria profissional, mas de um conjunto de normas acordadas por um grupo de empresas. Na realidade, fora do restrito círculo das grandes agências e veículos de Rio e São Paulo, o Conar tem pouquíssima influência. Isso faz com que no Brasil haja, no fundo, um sistema de auto-regulamentação de cartel, no qual um clube fechado defende seus interesses comerciais, criando e alimentando a ilusão de que são legítimos representantes da sociedade e do interesse público.

No Canadá, no que diz respeito à publicidade, além do *Código de Auto-regulamentação*, há uma série de regulamentos e instâncias governamentais que acompanham a atividade. Os principais órgãos de fiscalização são o Ministério da Saúde, o Ministério da Indústria e a Comissão Canadense de Radiodifusão e Telecomunicações. O primeiro se encarrega de acompanhar se as normas relativas a alimentos e medicamentos estão sendo seguidas; o segundo, se ocupa principalmente de casos de desrespeito ao consumidor e à ética concorrencial; e o CRTC se encarrega de observar se as normas do “Code” estão sendo seguidas, fiscaliza a quantidade de comerciais exibidos no rádio e na TV, bem como os tipos de produtos e serviços anunciados, dedicando especial atenção à publicidade de alimentos, medicamentos e aquelas direcionadas a crianças.

Até mesmo o “guru” da publicidade direcionada à juventude, James McNeal (1987, p. 63, tradução do autor), reconhece a importância das políticas públicas como mecanismo de regulação do conteúdo assistido pelas crianças, já que os pais “geralmente abrem mão desta responsabilidade”. No quadro que desenvolveu para

demonstrar como a criança interage com a publicidade na televisão, o ex-professor de marketing da Universidade do Texas e atual presidente da *McNeal & Kids, Youth Marketing Consultants* divide o papel de influência entre o Estado, as entidades de proteção ao consumidor, a auto-regulamentação da indústria, os pais e os amigos. E, mesmo sendo consultor das principais empresas de produtos e serviços para crianças, reconhece que, em teoria, a solução ideal para proteger os jovens das publicidades indesejáveis seria a auto-regulamentação, no entanto, diz ele: “Membros da indústria, é claro, não querem ninguém nem nada se colocando entre a criança e sua recepção e interpretação da mensagem apresentada (McNEAL, 1987, p. 67-68, tradução do autor).

Considerações finais

O ponto cego da regulamentação da publicidade direcionada a crianças e adolescentes, no Brasil, está na falta de consideração daquilo que está redigido no artigo 37 do *Código de Defesa do Consumidor*. Mesmo não se aprofundando no tema, a simples alusão de que é abusiva a publicidade que “se aproveite da deficiência de julgamento e experiência da criança” já deveria ser suficientes para que a sociedade compreendesse que o público infantil não deve ser tratado como consumidor, mas como um indivíduo em fase de construção.

Dentro da lógica dos empresários, tal possibilidade está muito distante. Basta observar os argumentos utilizados pelo presidente da Associação Brasileira dos Fabricantes de Brinquedos (Abrinq), Synésio da Costa, em entrevista sobre a regulamentação da publicidade para crianças:

Pinga-fogo – Em países desenvolvidos democráticos, como a Suécia, houve proibição. O Brasil não deveria seguir esse exemplo?

Synésio da Costa – Vamos entender como funciona a sociedade sueca: ela não tem crianças. A quantidade de crianças que tem a Suécia caberia aqui num bloco de meia dúzia de apartamentos. Esse veto é meramente fruto dessa sociedade que vai envelhecendo, se apequenando, em que pese um profundo desenvolvimento econômico e a elevadíssima renda. A sociedade sueca roda um “software” diferente do “software” da sociedade

brasileira, que é o da liberdade de expressão, da alegria, da felicidade. [...] Querer usar os países nórdicos como exemplo para tentar proibir publicidade infantil? Tenha santa paciência. É um atraso de vida fantástico.

[...]

Pinga-fogo - O senhor teria idéia de qual seria o impacto em números?
Synésio da Costa - Qualquer número que eu disser, alguém pode me chamar de mentiroso. Eu conheço a experiência da Suécia, da Finlândia e da Noruega. Lá já não há criança e a venda de produtos infantis - de brinquedos e outros artigos - caiu de cara quando a lei entrou em vigor no primeiro mês. Deputado, às vezes, não tem o que fazer (O CONTROLE, 2005).

Quando empresários alegam que terão grandes perdas e que qualquer iniciativa de regulamentação levará a crise e demissões no setor, o que está em jogo não são tão somente questões econômicas, mas, sobretudo, a manutenção do estado das coisas de uma forma que privilegie apenas os interesses privados, em detrimento do interesse público. No caso do presidente da Abrinq, caso divulgasse suas projeções de impactos, não seria chamado de mentiroso, ao menos não deveria, pois também é presidente do Conselho Federal de Economia; a não ser que saiba que não haverá tantas perdas como o senso comum especula.

No caso do Canadá, citando um artigo publicado em 1985 no *Wall Street Journal* sobre os reflexos no mercado após a publicação da Lei 72, James McNeal (1987, p. 86) destaca que: “Após cinco anos sem publicidade para crianças, a indústria de brinquedos registra vendas ‘quase que iguais as de antes da proibição’, cadeias de *fast food* continuam a apresentar as vendas como ‘muito boas’ [...]”. O que ocorreu foi uma mudança de foto, não mais priorizando as crianças como público alvo, e sim os adolescentes e adultos. No Brasil, algo semelhante ocorreu após a proibição da veiculação de publicidade de cigarro, no final de 2000. Apesar das alegações dos fabricantes de que haveria perdas no mercado, o que se registrou seis anos após a interdição foi um crescimento de 15,1% na produção de cigarros no país, e um conseqüente aumento nos lucros da indústria (RECEITA, 2007). No entanto, segundo o Ministério da Saúde (2004), há uma significativa redução da proporção de fumantes na população, passando de 34,8%, em

1989, para 22,4%, em 2003. Os que os fabricantes fizeram foi o redirecionamento de suas ações para o mercado internacional e para um público com maior poder aquisitivo.

Em relação a uma possível regulamentação da publicidade de produtos e serviços direcionados a crianças, além dos fabricantes, quem também alega que terá prejuízos são veículos e agências; no entanto, se forem analisados os investimentos em veiculação deste segmento, observa-se que representam um peso muito pequeno no bolo do mercado publicitário. Segundo o Instituto Brasileiro de Opinião Pública e Estatística (IBOPE, 2007), dos produtos destinados a crianças, o setor de *brinquedos e acessórios* representou 0,47% do total de investimentos em mídia 2006. Já o setor de *alimentos* como um todo – não apenas para crianças – representou 2,9% de tudo arrecadado em veiculação no ano. Outro produto destinado a toda a família, mas muito consumido pelo público juvenil, o refrigerante, representou 1,06% das verbas.

Uma diferença marcante entre os protestos contra a regulamentação nos dois países, é que enquanto no caso canadense “os radiodifusores privados nunca pediram publicamente o fim da Lei 72” (CANADA/QUÉBEC, 1985, p. 25), no caso do Brasil, mais do que anunciantes e agências, são os “donos” de emissoras os que mais reclamam. Entre os empresários canadenses há o receio de parecerem impopulares ao se posicionarem contra uma medida que visa proteger as crianças; já no Brasil, a estratégia é de jogar a opinião pública contra as decisões do governo, usando seus atores e jornalistas para se colocarem acima do bem e do mau – vide o caso recente das normas do Ministério da Justiça para a indicação de faixas etárias e horários de programas.

Tal postura em relação ao respeito (ou não) às instituições do Estado está ligada diretamente a uma questão cultural, pois se fosse econômica, os empresários de mídia canadenses teriam mais motivos para reclamar: na época da publicação da *Lei 72*, do total gasto pelos anunciantes, 85% era destinado para a veiculação, 5,6% para a comissão e gastos com a agência e 9,4% para a produção dos comerciais (CANADA/QUÉBEC, 1985, p. 9). Já no Brasil a distribuição das verbas de um anúncio é de 20% para a agência, e uma média de 15% para a produção e 65% para a veiculação (FENAPRO, 2007).

Ao afirmarem que a regulamentação também provocaria uma diminuição de programas infantis, os programadores tentam confundir mais uma vez a opinião pública em relação a uma opção já tomada há muitos anos, ao relegarem às crianças cada vez menos horários ao longo da grade e, nos poucos programas ainda em exibição nas emissoras privadas, a maior parte do conteúdo é de desenhos animados antigos reprisados como Mickey, Donald, Pica-Pau, Pernalonga, Tom & Jerry, Caverna do Dragão, Cavaleiros do Zodíaco, entre outros; e séries também repetidas como o mexicano Chaves. Há ainda o caso dos publiprogramas como Barbie, Polly, Tartarugas Ninja e Power Rangers⁷, que são grandes publicidades de brinquedos fantasiadas de programas.

Tanto no Brasil como no Canadá, as emissoras que dão maior espaço para a programação infantil são as que pertencem aos governos federais, estaduais e provinciais, a exemplo da TV Brasil, TV Cultura, CBC/SRC, TVO e Télé-Québec. Tais emissoras, a princípio, não têm necessidade de publicidades, pois são financiadas por verbas públicas.

O impacto direto da *Lei 72*, no Québec, foi avaliado alguns anos depois de sua implementação pelo pesquisador André Caron (1994), que resultou em:

- Uma diminuição da ‘necessidade’ de novos brinquedos por parte das crianças;
- Uma diminuição do consumo de cereais matinais com alto teor de açúcar nas residências;
- Nenhuma redução (de fato, até uma melhoria) na qualidade dos programas infantis na TV;
- Nenhum efeito na qualidade de programas infantis (TVs públicas passaram a oferecer programas mais diversificados que as TVs comerciais).

Este quadro pode ser melhorado tanto no Canadá quanto no Brasil, basta que haja um incremento nas políticas públicas para o financiamento direto, ou a título de renúncia fiscal, destinado

⁷ Em 1995, uma decisão do Conselho de Padrões da Radiodifusão Canadense, a instância de auto-regulamentação dos radiodifusores, recomendou que a série Power Rangers fosse retirada do ar do canal YTV devido ao excesso de violência (HOLMES; TARAS, 1996, p. 54).

a programas infantis ou produtos (desenhos, ficções de curta e média metragem, documentários e séries) educacionais.

Mas enquanto a lógica do mercado for de pensar a criança como consumidor direto, influenciador do consumo familiar e futuro cliente; sendo formado dentro de uma cultura de consumo; agendada pela mídia; e como mais um ponto na audiência-produção a ser vendido para os anunciantes, a disputa entre o interesse público e o interesse privado continuará fazendo muitas baixas inocentes. Neste jogo não deveriam haver personagens de mocinhos ou bandidos; todos são responsáveis e têm um papel a cumprir. Sejam empresários, dirigentes de instâncias governamentais, parlamentares, magistrados, membros da academia, pais, mães, educadores; todos deveriam se lembrar que o principal direito da criança é o de ser criança.

E, para além destes debates internos e existenciais nos dois países, há um outro problema, por enquanto insolúvel, em relação à publicidade de produtos e serviços destinados a crianças no Canadá; e mesmo no Québec. É que nem o “Code” nem a *Lei 72* têm poder sobre as dezenas de emissoras dos Estados Unidos captadas ao longo dos 8.891 km de fronteira ao sul e 2.477 km ao norte, com o Alaska; menos ainda sobre as outras centenas de canais por assinatura, também americanos, captados via cabo ou satélite em todo o país. Lembrando o que já disse o jornalista e fundador da *Canadian Radio League*, Grahah Spry, nos idos de 1932: “It is a choice between commercial interests and people’s interests. It is a choice between the State and the United States”⁸. Mas, como nos contos infantis, essa história fica para uma outra vez.

Referências

ASC/NCP. **Code interpretation guidelines**. Ottawa, sep. 2007. Disponível em: < <http://www.adstandards.com/en/Standards/codeInterpretationGuidelines.asp#3> >. Acesso em 3 out. 2007.

ASSOCIATION canadienne des radiodiffuseurs. **Le code de la publicité radiotélévisée destinée aux enfants**. Ottawa: CAB-ACR/ASC-NCP, avr. 2007.

⁸ Esta é uma escolha entre os interesses comerciais e os interesses do povo. Esta é uma escolha entre o Estado e os Estados Unidos (tradução do autor).

BRASIL. Constituição (1998). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988.

_____. Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. **Diário Oficial [da República Federativa do Brasil]**, Brasília, DF, 12 set. 1990.

_____. Lei nº 10.167, de 27 de dezembro de 2000. Altera dispositivos da Lei nº 9.294, de 15 de julho de 1996, que dispõe sobre as restrições ao uso e à propaganda de produtos fumígenos, bebidas alcoólicas, medicamentos, terapias e defensivos agrícolas. **Diário Oficial [da República Federativa do Brasil]**, Brasília, DF, 28 dez. 2000.

CANADA. **Canadian charter of rights and freedoms: Constitution Act, 1982 (79)**. Ottawa, 17 apr. 1982.

_____. **Judgments of the Supreme Court of Canada: Irwin Toy Ltd. v. Quebec (Attorney General)**, [1989] 1 S.C.R. 927. Ottawa, 27 apr. 1989.

CANADA/QUÉBEC. **Les effets de la loi québécoise interdisant la publicité destinée aux enfants**. Ottawa/Québec: Ministère des Communications du Canada/Ministère des Communications du Québec, sép. 1985.

CARON, André H. **La publicité et les enfants**. Montréal: Le Publicité-Club de Montréal, déc. 1971.

_____. Children, advertising and television: choices in a new media environment. In: **Children and advertising: a fair game?**. Sydney: Young Media Australia/UNSW, 1994.

CHABOT, Marie-France. **Pour une réglementation des jouets et des dessins animés guerriers**. Québec: Pacijou/Association nationale des téléspectateurs, 1990.

CONAR. **Anvisa não é competente para legislar sobre publicidade**. São Paulo, maio 2007. Disponível em: < <http://www.conar.org.br/html/noticias/anvisa.htm> >. Acesso em: 3 jun. 2007.

DAGNAUD, Monique. **Enfants, consommation et publicité télévisée**. Paris: La documentation française, 2003.

EMBRAPA Uva e Vinho. **Dados da vitivinicultura**. Disponível em : < <http://www.cnpqv.embrapa.br/servicos/vitivinicultura/producao/#estado> >. Acesso em 20 fev. 2008.

FENAPRO. **Remuneração das agências**. Disponível em: <<http://www.fenapro.org.br/responde/responde.php?idT=1>>. Acesso em: 13 nov. 2007.

HOLMES, Helen; TARAS, David. **Seeing ourselves: media power and policy in Canada**. 2. ed. Toronto: Harcourt Brace, 1996.

IBOPE. **Setores econômicos – 2006**. 6 mar. 2007. Disponível em: <http://www.almanaqueibope.com.br>. Acesso em: 10 mar. 2007.

L'ALLIANCE POUR l'enfant et la télévision. **Le rôle de Radio-Canada/CBC en tant que radiodiffuseur public au 21e siècle**. Présentation orale au Comité Permanent du Patrimoine Canadien de la Chambre des communes, 24 mai 2007.

LA VILLE, Valérie-Inés. **L'enfant consommateur: variations interdisciplinaires sur l'enfant et le marché**. Paris: Vital Roux/Vuibert, 2005.

LES NORMES canadiennes de la publicité. **Procédure de traitement des plaintes de consommateurs**. Montréal/Toronto: ASC-NCP, déc. 2005.

_____. **Procédure en matière de plaintes intra-industrie**. Montréal/Toronto: ASC/NCP, mai 2007.

LORIMER, Rowland; McNULTY, Jean. **Mass communication in Canada**. 2. ed. Toronto: McClelland & Stewart, 1991.

McNEAL, James U. **Children as consumers**. Massachusetts/Toronto: D.C. Heath and Co./Lexington, 1987.

MELODY, William H. **Children's television: the economics of exploitation**. New Haven: Yale University Press, 1973.

MINISTÉRIO da Saúde. **Prevalência de tabagismo no Brasil: dados dos inquéritos epidemiológicos em capitais brasileiras**. Rio de Janeiro: INCA/MS, maio 2004. Disponível em: <portal.saude.gov.br/portal/arquivos/pdf/tabaco_inquerito_nacional_070504.pdf>. Acesso em: 23 set. 2007.

MOMBERGER, Noemí F. **A publicidade dirigida às crianças e adolescentes: regulamentações e restrições**. Porto Alegre: Memória Jurídica, 2002. O CONTROLE de propaganda infantil deve aumentar?. Disponível em: <http://noticias.aol.com.br/pinga_fogo/2005/0015.adp>. Acesso em: 20 dez. 2005.

QUÉBEC. **Loi sur la protection du consommateur**. Québec, 30 avr. 1980.

REBOUÇAS, Edgard. **Grupos de pressão e de interesse nas políticas e estratégias de comunicações: um estudo de caso dos atores sociais no Brasil e no Canadá.** (Tese de Doutorado), Umesp: São Bernardo do Campo, 2003.

_____. Estratégias retóricas dos “donos” da mídia como escudo ao controle social. **Libero**, São Paulo: Facasper, v. 9, p. 41-49, 2006.

_____. O controle social sobre a publicidade infantil. **ComCiência**, Campinas, 10 nov. 2006. Disponível em: < <http://www.comciencia.br/comciencia/handler.php?section=8 &edicao=19&id=205> > .

RECEITA Federal. **Produção de cigarro no Brasil.** Disponível em: <http://www.receita.gov.br/DestinacaoMercadorias/ProgramaNacCombCigarroIllegal/Producao.htm>. Acesso em: 25 nov. 2007.

ROMANOW, Walter I.; SODERLUND, Walter C. **Media Canada: an introductory analysis.** Mississauga (ON): Copp Clark Pitman, 1992.

SMYTHE, Dallas W. Communications: blindspot of western marxism. **Canadian Journal of Political and Social Theory**, v. 1, n. 3, fall 1977, p. 1-27.

YOUNG, Brian M. **Television advertising and children.** Oxford: Claredon Press, 1990.