

## Marco ético-legal da publicidade infantil no Brasil e na Espanha: estudo comparativo

Ethical and legal framework of children's advertising in Brazil and Spain: A comparative study

**Ana Paula Bragaglia**

Universidade Federal Fluminense. Rua Lara Vilela, 126, São Domingos, 24210-590, Niterói, RJ, Brasil. apbragaglia@yahoo.com.br

**Julia Santos Rodrigues Dias**

Universidade Federal Fluminense. Rua Lara Vilela, 126, São Domingos, 24210-590, Niterói, RJ, Brasil. juliasrdias@gmail.com

---

**Resumo.** Este artigo tem por objetivo apresentar um estudo comparativo entre Brasil e Espanha no que diz respeito a políticas públicas (regulamentação) e ao cenário de autorregulamentação (códigos de ética e outras frentes de atuação) direcionados à publicidade infantil, além de atualizar o debate em torno de um marco ético-legal mais adequado à defesa dos direitos da infância. A metodologia utilizada foi a revisão bibliográfica em obras sobre sociologia da infância, psicologia infantil, ética publicitária e sociedade de consumo, pesquisa documental em códigos de ética, legislações e projetos de lei de ambos os países, além de entrevistas com dirigentes dos órgãos de autorregulamentação brasileiro (CONAR) e espanhol (AUTOCONTROL). Entre os principais resultados, observou-se, por exemplo, que o campo normativo espanhol sobre a publicidade infantil se aproxima mais de um cenário de coregulação, uma vez que as normatizações existentes preveem uma atuação mais sincronizada entre Estado e mercado em defesa dos direitos do consumidor, incluindo aqui a criança. Além disso, viu-se, com a Resolução 163/2014, do CONANDA, teoricamente, que o Brasil possui regulamentação mais sólida que a espanhola sobre a publicidade infantil, a despeito de suas diretrizes não estarem sendo devidamente seguidas. Por fim, entre outros dados, observou-se uma atuação mais incisiva do órgão autorregulamentador espanhol na fiscalização de infrações éticas em anúncios dirigidos ao público infantil, como mostra, por exemplo, o fato de numerosos anúncios serem julgados a cada ano antes mesmo de entrarem em circulação.

**Abstract.** This article aims to present a comparative study between Brazil and Spain with regard to public policies (regulation) and the self-regulation scenario (codes of ethics and other fronts) aimed at children's advertising in such countries, and to update the debate around an ethical and legal framework most appropriated to the defense of children's rights. The methodology used was a literature review of works on sociology of childhood, child psychology, advertising ethics and consumer society, documentary research in codes of ethics and current legislation and bills of both countries, as well as interviews with leaders of the Brazilian (CONAR) and Spanish (AUTOCONTROL) self-regulatory bodies. Among the main results, it was observed, for example, that the Spanish legal field on child advertising is closer to a co-regulatory scenario, since the existing norms provide for a more synchronized operation between state and market in defense of the rights of consumers. Also, it was seen that, with Resolution 163/2014 by CONANDA, Brazil would theoretically have a more robust regulation than the one of Spain on child advertising, despite the fact that its guidelines are not being properly followed. Finally, among other results, there was a stronger performance of the Spanish self-regulation organ in the supervision of ethical violations in advertising targeted to children, as many ads are judged each year before they enter in circulation.

**Palavras-chave:** publicidade infantil, políticas públicas da comunicação, ética publicitária, infância, autorregulamentação publicitária.

**Keywords:** children's advertising, public communication policies, ethics in advertising, childhood, advertising self-regulation.

---

## Introdução

O objetivo desta pesquisa é realizar um estudo comparativo entre Brasil e Espanha no que se refere a políticas públicas (regulamentação) e ao cenário de autorregulamentação (códigos de ética e outras frentes de atuação) direcionados à publicidade infantil, bem como atualizar o debate em torno de um marco ético-legal mais adequado à defesa dos direitos da infância.<sup>1</sup>

Optou-se por essa base comparativa, porque, entre outros fatores, diante de uma leitura exploratória sobre o contexto normativo espanhol, despertou curiosidade o fato de o país contar com uma lei exclusiva para a publicidade e com códigos éticos específicos para a publicidade infantil (Ramos Fernández, 2003, p. 94-95). Esse conhecimento prévio estimulou uma das autoras deste *paper* a realizar seu estágio de doutoramento em Madri, em 2008. Na ocasião, diversas análises comparativas foram realizadas entre os cenários brasileiro e espanhol, porém até então não publicadas em periódicos científicos. Passados alguns anos deste primeiro estudo, mudanças consideráveis ocorreram recentemente no cenário normativo brasileiro sobre publicidade infantil, especialmente a partir da resolução 163, do Conselho Nacional dos Direitos da Infância e do Adolescente (CONANDA), de maio de 2014 (Criança e Consumo, 2014a). Diante deste novo quadro e do contínuo debate global sobre direitos da infância frente à sociedade de consumo, considerou-se relevante reciclar e ampliar as investigações realizadas e publicar a atualização de tais reflexões em uma revista científica da área<sup>2</sup>.

A metodologia adotada para a pesquisa foi a revisão bibliográfica em obras das áreas de sociologia da infância e psicologia infantil (principalmente), além de ética publicitária e

sociedade de consumo; a pesquisa documental em códigos de ética, legislações vigentes e projetos de lei de ambos os países, além de entrevistas com dirigentes dos órgãos de autorregulamentação brasileiro (CONAR) e espanhol (AUTOCONTROL).

Para um melhor efeito didático, o artigo foi dividido em três capítulos de desenvolvimento, iniciando pela discussão sobre motivações para a defesa de modificações no marco ético-legal referente à publicidade dirigida a crianças. Os dois capítulos seguintes trazem, cada um, o contexto normativo do setor existente tanto no Brasil quanto na Espanha. Por fim, no tópico de considerações finais, é apresentada a análise comparativa entre os dois cenários, culminando em apontamentos básicos sobre novos caminhos possíveis a serem aplicados à regulamentação e à autorregulamentação brasileiras, tendo em vista o referencial espanhol.

## O debate em torno de um novo marco ético-legal da publicidade frente à audiência infantil

A iniciativa pela regulação da publicidade infantil, que abarca vários países, tem como um de seus principais argumentos a vulnerabilidade específica da criança em relação à publicidade. Esse argumento tem como base pesquisas indicando que as crianças só começam a distinguir os anúncios da programação aproximadamente a partir dos cinco anos e percebem efetivamente o intuito de venda de um produto em torno dos dez anos<sup>3</sup> (Schor, 2009, p. 63).

Outros argumentos utilizados pelos críticos da publicidade infantil incluem o incentivo à sexualização precoce; o estímulo à violência; o estímulo ao consumo de alimentos não saudá-

---

<sup>1</sup> O Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei Nº 8.069, de 13 de julho de 1990) considera crianças os indivíduos abaixo dos 12 anos de idade (Brasil, 1990b). Analisando a Ley Orgánica 5/2000, da Espanha, a qual afirma que a responsabilidade penal só pode ser imputada às pessoas com idade mínima de 14 anos, entende-se que, no referido país, são crianças os sujeitos até 14 anos incompletos (Faria e Castro, 2011, p. 66).

<sup>2</sup> Texto inédito elaborado a partir da complementação e atualização de artigo apresentado no "XXXIII Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação" ("X Encontro dos Grupos de Pesquisas em Comunicação", "GT Políticas e Estratégias de Comunicação"), realizado em 2010 em Caxias do Sul (RS).

<sup>3</sup> Outros estudos indicam idades diferentes, ainda que próximas, para tais habilidades (Mombberger, 2002). Buckingham (2007, p. 99) argumenta que o método utilizado pode interferir nas estimativas apresentadas.

veis e consequente aumento da obesidade infantil; o encorajamento ao consumo de outras substâncias consideradas impróprias, como tabaco e bebidas alcoólicas; perdas na criatividade e no bem-estar infantil acarretadas pela cultura do consumo, além do estresse em relações familiares advindo inclusive de práticas de consumo (Schor, 2009; Linn, 2004).

De forma bastante resumida, são essas as principais motivações, portanto, para o envio, a órgãos como os citados adiante, de reclamações quanto a anúncios relacionados ao público infantil. Tais razões, muitas vezes, se baseiam em uma visão específica da infância, segundo a qual a criança seria um sujeito e cidadão ainda em formação, que precisaria ser protegido. Nessa concepção, a infância é definida por termos como fragilidade, ingenuidade ou mesmo incompetência, por aquilo que ela ainda “não é” em relação ao adulto. Essa visão tem como pressuposto a infância como um período especial e romantizado da vida humana, que precisa ser preservado enquanto tal (Buckingham, 2007).

Segundo teorias que têm como base o trabalho do historiador Ariès (2012), a infância seria uma criação moderna, propiciada principalmente pela invenção da prensa (imprensa) e pela expansão da escolarização. Nessa perspectiva, esse sentido de infância estaria atualmente ameaçado, devido às novas tecnologias da comunicação, como a televisão e a internet, que desvelariam, sem filtros, para as crianças, os segredos do mundo adulto. Entre os principais defensores dessa teoria da “morte da infância” estão Postman (2012) e Meyrowitz (1986).

Em um sentido oposto, surgem narrativas entusiastas que descrevem o papel das novas mídias e da cultura do consumo no “empoderamento” das novas gerações. As crianças são vistas, segundo esse olhar, como naturalmente dotadas de um conhecimento sobre as novas tecnologias, o qual as tornaria mais capazes de reagir e se adaptar às novas línguas e suas linguagens, cenário que as levaria a uma postura “ativa” e não “passiva” frente às mídias (Buckingham, 2007). Essa é a visão normalmente defendida pelo mercado publicitário e de produtos infantis.

Para Buckingham (2007), essa segunda abordagem, apesar de aparentemente diversa, tem muitos pontos em comum com a visão de “morte da infância”. Em primeiro lugar há um olhar essencialista e generalista da infância, que ora é vista como um estado natural

puro que foi destruído ou corrompido pelo mercado, ora como possuidora de características e necessidades inatas “reais” que estão finalmente sendo reconhecidas e abordadas pela cultura do consumo. Nos discursos sobre publicidade e consumo infantil entrelaçam-se visões múltiplas e até opostas sobre o que deveria ser a infância, em que se notam inclusive algumas inconsistências e contradições.

Ao defender a criança como consumidora, a publicidade e as empresas acabam muitas vezes por reconhecê-la como indivíduo e como sujeito antes que outras esferas o façam. Nessa perspectiva, como já colocado, a criança seria um sujeito ativo que deveria ter o direito ao consumo e o protagonismo em suas decisões também no próprio âmbito do consumo. Em um contexto em que identidade e pertença são moldados também por itens de consumo, a inserção neste ambiente faria com que as crianças se sentissem ouvidas e pertencentes à sociedade.

Respeitar a criança enquanto sujeito e indivíduo capaz de fazer suas próprias escolhas é importante e tem sido uma batalha travada em diferentes esferas, como no caso de movimentos sociais que pensam a criança em sua relação com a cidade ou a política. No entanto, o problema de estender este discurso à esfera do consumo, incluindo a publicidade, é que o raciocínio resultante iguala consumo à cidadania. Muitas vezes a mídia e a publicidade parecem “dar voz” às crianças, colocando-as como atores e interlocutores em sua programação, o que pode ser experimentado, no entanto, apenas como uma “protocidadania” por aqueles que não possuem voz em outros aspectos da sociedade. Afinal, como lembra Ariès (2012, p. 6), o próprio termo infância originalmente significa “sem fala”.

Complementando, é interessante recordar que não há crianças em papéis e cargos de publicitários, anunciantes e programadores de TV. Isso leva a questionar de quem são os interesses propagados através dos atores mirins, personagens e apresentadores infantis e a constatar que a criança não necessariamente representa a si mesma. Representação é aqui entendida no seu sentido amplo, que inclui não só seu caráter mimético, mas também político. Como define Freire Filho, “o termo designa, também, o uso dos variados sistemas significantes disponíveis (textos, imagens, sons) para ‘falar por’ ou ‘falar sobre’ categorias ou grupos sociais, no campo de batalha simbólico das artes e das indústrias da cultura” (2005, p. 18).

O mesmo raciocínio é válido para pensar as mensagens midiáticas e publicitárias em termos cognitivos. É inteiramente possível que as crianças (ou até mesmo os adultos) possam ter intensa familiaridade com novas tecnologias e posturas de ressignificação de mensagens. Mas isso não quer dizer que estão imunes de serem influenciadas a adotar valores disseminados na sociedade de consumo e das imagens e que desfrutem, portanto, de total autonomia e liberdade de escolha nesse meio (Buckingham, 2012, p. 61).

O paradoxo do marketing contemporâneo, então, é que se empenha a forjar um construto de crianças como seres ativos, desejosos e autônomos, em alguns aspectos resistindo inclusive aos imperativos dos adultos, ao mesmo tempo em que se dedica fortemente a fazê-las comportarem-se de certas maneiras (Buckingham, 2012, p. 61).

Esses são alguns dos argumentos que justificam tanto o rol de leis e códigos já existente para a publicidade tendo-se em vista o público infantil, quanto as propostas de novas normatizações voltadas a atender melhor os direitos da infância. Através desse referencial, podemos assimilar melhor o que será apresentado nos próximos capítulos sobre a regulação e a autorregulamentação espanhola e brasileira sobre o tema, uma vez que temos subsídios para entender as motivações em torno da construção desse cenário normativo.

## Marco ético-legal da publicidade infantil no Brasil

Diversas leis brasileiras tratam de algum modo da publicidade, seja de forma genérica em alguns de seus incisos, ou se referindo a categorias específicas de produtos, conteúdos ou públicos. É o caso de documentos que se referem, por exemplo, a crianças e adolescentes, medicamentos, bebidas alcoólicas, alimentos, armas de fogo, promoções, varejo, loterias, ao uso de animais e da figura da moeda brasileira nas peças, entre várias outras (CONAR, 1980).

Atualmente, os canais mais conhecidos para o controle da publicidade em geral são o Código de Defesa do Consumidor (CDC) ou Lei Nº 8.078, de 1990 e o Código Brasileiro de Autorregulamentação Publicitária (CBARP) elaborado pelo Conselho Nacional de Autorregulamentação Publicitária (CONAR), gerido pelo próprio mercado publicitário. No caso da publicidade infantil, entram em cena, entre outras, principalmente resoluções do Conselho

Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA) e da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA), referindo-se, essa última, especificamente a anúncios de medicamentos, bebidas alcoólicas, tabaco e alimentos. Oficialmente, tais resoluções têm força de lei, conforme a AGU (Advocacia Geral da União) e juristas diversos ecoam repetidas vezes na imprensa e em pareceres específicos de análise. Contudo, a legitimidade dessas instâncias para regular a publicidade costuma ser questionada juridicamente pelo mercado a cada nova resolução lançada para a área, com o argumento de que, segundo a Constituição, apenas a União (Congresso Nacional, a partir da votação de projetos de lei) poderia dar origem a novas formas de controle de conteúdo para a publicidade.

Outras leis brasileiras, de caráter mais genérico, também devem ser citadas por trazerem, direta ou indiretamente, alguma normatização que pode se aplicar inclusive à publicidade infantil. Entre elas estão, por exemplo, a própria Constituição brasileira, de 1988, o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) ou a Lei Nº 8.069, de 1990, e até mesmo o Código Brasileiro de Telecomunicações (CBT) ou Lei Nº 4.117, de 1962, que trata da quantidade máxima de publicidade a ser veiculada diariamente em rádio e TV e destaca que o conteúdo deve atender às finalidades “educativas e culturais” da radiodifusão (Brasil, 1962).

O ECA, além de enfatizar, em seu artigo 5º, que “nenhuma criança ou adolescente será objeto de qualquer forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão”, destaca em sua “Seção I – Da informação, cultura, lazer, esportes e espetáculos”, do “Capítulo II – Prevenção Especial”, por exemplo, que, nos horários recomendados para o público infanto-juvenil, deve haver apenas conteúdos com “finalidades educativas, artísticas, culturais e informativas”, e que “revistas e publicações” voltadas a este grupo não podem conter qualquer imagem ou texto, incluindo anúncios, portanto, relacionados a “bebidas alcoólicas, tabaco, armas e munições”, devendo seu conteúdo “respeitar os valores éticos e sociais da pessoa e da família”. Não se pode deixar de questionar aqui porque conteúdos eletrônicos não foram contemplados nesse inciso (Brasil, 1990b).

O artigo 37 do Código de Defesa do Consumidor (Lei 8.078/1990), considera abusiva e ilegal a publicidade que “se aproveite da deficiência de julgamento e experiência da criança”.

*Seção III - Da Publicidade. Art. 37. É proibida toda publicidade enganosa ou abusiva. [...] § 2º É abusiva, dentre outras, a publicidade discriminatória de qualquer natureza, a que incite à violência, explore o medo ou a superstição, se aproveite 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 (Brasil, 1990a).*

É justamente porque esse texto, como se vê, não deixa claro quais critérios permitiriam afirmar que uma peça se aproveita dessa vulnerabilidade da criança que, passados mais de vinte anos, após intensa pressão de movimentos sociais e outros ativistas, foi elaborada a citada Resolução 163/2014, do CONANDA. Por meio dela, está, pelo menos em teoria, proibida, em todo território nacional, qualquer tipo de comunicação mercadológica voltada ao público infantil. Esse texto inclui, além da publicidade, vários outros canais de comunicação, como brindes, embalagens e promoções (Criança e Consumo, 2014a). É importante destacar que tal resolução não proíbe a publicidade de determinados produtos e sim a linguagem infantil utilizada na publicidade desses itens. Desta forma, brinquedos e outros produtos podem continuar a ser anunciados, mas devem ser direcionados a adultos, o que voltaria a colocar o adulto como um intermediário da ação de consumo (Criança e Consumo, 2014a).

As especificações da resolução detalham algumas técnicas de marketing infantil. De acordo com o texto, é abusivo: o uso de linguagem infantil, com efeitos especiais e o excesso de cores; as trilhas sonoras de músicas infantis ou cantadas por vozes de criança; a participação de celebridades e personagens com apelo ao público infantil; a representação de crianças; a distribuição de brindes colecionáveis com apelo à criança e a publicidade ou comunicação mercadológica em creches e escolas do ensino básico (Criança e Consumo, 2014a).

*Art. 2º Considera-se abusiva, em razão da política nacional de atendimento da criança e do adolescente, a prática do direcionamento de publicidade e de comunicação mercadológica à criança, com a intenção de persuadi-la para o consumo de qualquer produto ou serviço e utilizando-se, dentre outros, dos seguintes aspectos:*

*I - linguagem infantil, efeitos especiais e excesso de cores; II - trilhas sonoras de músicas infantis ou cantadas por vozes de criança; III - representação de criança; IV - pessoas ou celebridades com apelo ao público infantil; V - personagens*

*ou apresentadores infantis; VI - desenho animado ou de animação; VII - bonecos ou similares; VIII - promoção com distribuição de prêmios ou de brindes colecionáveis ou com apelos ao público infantil; e*

*IX - promoção com competições ou jogos com apelo ao público infantil (Criança e Consumo, 2014a).*

A resolução do CONANDA aproximou o Brasil da regulamentação de alguns países amplamente reconhecidos pelo cuidado com a publicidade dirigida à criança, bem como de recomendações de órgãos internacionais, como a ONU (Criança e Consumo, 2014c). A título de ilustração, cita-se aqui algumas restrições legais à publicidade infantil vigentes tanto em alguns países pioneiros na causa quanto em outros, da América Latina. A província de Quebec, no Canadá, proíbe toda a publicidade infantil a menores de treze (13) anos; na Suécia, não pode haver publicidade infantil nos canais televisivos nacionais; na Grécia, a publicidade televisiva de brinquedos só pode ocorrer entre 22h e 7h da manhã; no Chile, a partir de 2012, ficou proibida toda a publicidade de alimentos não saudáveis dirigidos a menores de quatorze (14) anos; no Peru, a partir de 2013, proibiu-se, por exemplo, em anúncios de alimentos não saudáveis, a presença de personagens/mascotes atrativos à criança; no México, a partir de 2014, ficou proibida a publicidade televisiva de alimentos não saudáveis durante os horários de maior audiência infantil (Criança e Consumo, 2014b). Publicidade infantil, para estes países, são as ações de comunicação mercadológica que contêm os mesmos recursos criativos descritos pela Resolução 163 do CONANDA, estendendo-se, em alguns casos, inclusive a outros cenários.

São fortes tanto o lobby de fabricantes e empresas de comunicação brasileiros para continuar anunciando para as crianças quanto a pressão de setores – entre pais, educadores e ativistas – por uma regulação mais rigorosa. Essa resolução é reflexo de muita pressão social e também de movimentações de longa data envolvendo o tema no próprio Congresso Nacional. Exemplo desse cenário é o Projeto de Lei (PL) 5.921/01 (de autoria de Luiz Carlos Hauly/PSDB-PR), que tramita no Congresso desde 2001. O projeto propõe a proibição completa de anúncios voltados a menores, a partir da proposta de inclusão do seguinte item no artigo acima: “§ 2º A. É também proibida a publicidade destinada a promover a venda de produtos infantis, assim considerados aqueles

destinados apenas à criança” (Rebouças, 2008, p. 77). O PL já passou por inúmeras comissões e revisões sem nunca ter sido votado em plenário, recebendo textos substitutivos em cada Comissão. Pareceres da Comissão de Defesa do Consumidor, por exemplo, culminaram em substitutivos com propostas bastante similares à resolução 163 do CONANDA.

Até o momento, no entanto, a observação de anúncios em locais e horários destinados às crianças, bem como fóruns de discussões e notícias de organizações contra a publicidade infantil permitem constatar que a Resolução 163 do CONANDA foi encarada apenas como recomendação e não vem sendo cumprida. Isso mostra que o mercado não a vê com força de lei. De fato, entidades representantes do mercado publicitário e de comunicação se pronunciaram em nota pública<sup>4</sup> contra a resolução, em que “reconhecem o Poder Legislativo, exercido pelo Congresso Nacional, como o único foro com legitimidade constitucional para legislar sobre publicidade comercial” e reiteraram sua posição de que “a autorregulamentação exercida pelo CONAR é o melhor e mais eficiente caminho para o controle de práticas abusivas em matéria de publicidade comercial” (ABERT, 2014). O projeto de lei 1460/2014, que visa sustar os efeitos da resolução do CONANDA também tramita na Câmara dos Deputados. A despeito disso, advogados do CONANDA garantem que a resolução só veio complementar a legislação já existente sobre o tema, detalhando quando a publicidade utilizaria a falta de discernimento da criança, algo para o qual o órgão já era consultado anteriormente (Fraga, 2014).

Os argumentos contrários à resolução do CONANDA apontam tanto para aspectos econômicos – as perdas do setor publicitário e de produtos infantis –, como para questões de liberdade de expressão, soberania dos pais sobre a educação e para o atrelamento entre os produtos culturais destinados ao público infantil e a existência de uma publicidade também voltada para esse público. Entre os defensores deste ponto de vista encontram-se associações de anunciantes, de veículos de comunicação e de publicitários, como a Associação Brasileira de Agências de Publicidade (ABAP) e a Maurício de Souza Produções, que tem se colocado publicamente contra a regulamentação.

Se posicionam a favor da proibição ou do maior rigor na publicidade infantil órgãos públicos ou ONGs de defesa do consumidor e da criança, além de associações de pais e profissionais interessados no tema. No primeiro caso destacam-se os PROCONS, ligados ao Ministério da Justiça/Casa Civil e as comissões tratando da infância e do consumo ligadas ao Ministério Público e às Câmaras de Deputados e Vereadores. Já entre as ONGs e associações, têm maior relevância no debate grupos como o Instituto Alana, com o Projeto Criança e Consumo iniciado em 2005 e que promove ações tanto jurídicas quanto de comunicação e divulgação do tema, o Movimento Infância Livre de Consumismo (MILC) e a Rede Brasileira de Infância e Consumo (REBRINC). O manifesto “Publicidade Infantil, Não”, lançado na internet em 2009, foi assinado por mais de 7 mil cidadãos e 150 instituições e entregue ao então Presidente da Câmara dos Deputados, Henrique Eduardo Alves (PMDB-RN) em 2013, quando o PL completou 12 anos de tramitação (Instituto Alana, 2009).

Além desses documentos legais, resoluções da ANVISA também compõem o rol de políticas públicas para a publicidade infantil, principalmente no caso de alimentos altamente calóricos e de baixo valor nutritivo. A Resolução nº 24/2010, por exemplo, sugeria várias restrições à publicidade desse tipo de alimentos e bebidas voltados principalmente ao público infantil (refrigerantes, doces, salgadinhos, biscoitos, entre outros). A resolução determinava que toda publicidade desses alimentos direcionada para crianças tivesse um alerta sobre seus riscos – a exemplo do que ocorre com cigarros – e que este alerta deveria ter o mesmo destaque que o restante das informações da peça (Anvisa, 2006). Entretanto, após um processo movido pela ABIA (Associação Brasileira das Indústrias da Alimentação), o TRF (Tribunal Regional Federal) julgou que a regulação sobre a publicidade de alimentos não era competência da agência e sim do legislativo. No entendimento do Tribunal, a questão não era de direito à saúde, mas de direito à informação e, portanto deveria ser tratada por outras instâncias (Última Instância, 2013).

Apresenta-se agora o que a autorregulamentação brasileira, através do CBARP, elabora-

<sup>4</sup> Assinam a nota: Associação Brasileira de Anunciantes (ABA), Associação Brasileira de Agências de Publicidade (ABAP), Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e Televisão (ABERT), Associação Nacional de Jornais (ANJ), Associação Brasileira de Radiodifusores (ABRA), Associação Brasileira de Rádio e Televisão (ABRATEL), Associação Brasileira de TV por Assinatura (ABTA), Associação Nacional de Editores de Revistas (ANER) e Central de Outdoor.

do pelo CONAR (1980), estabelece sobre publicidade infantil. Em seu artigo 37 ou Seção 11 – Crianças e Adolescentes e no anexo H – Alimentos, refrigerantes, sucos e bebidas assemelhadas constam diretrizes voltadas especificamente a essa temática.

Segundo o artigo 37, são condenáveis o uso de *merchandising* e outros tipos de publicidade indireta para as crianças, bem como o uso de crianças para anunciar produtos inadequados à sua idade, como bebidas alcoólicas. Além disso, nenhum anúncio deve conter frases no imperativo voltadas a crianças (como “Peça para os seus pais”) ou crianças dialogando diretamente com o público infantil (ou seja, vocalizando convite a consumir). Ambas as situações consistem no que se chama de apelo direto ao consumo. Outras recomendações incluem que os anúncios não devem desprezar valores como amizade, respeito à natureza e ao ser humano, honestidade, entre outros; estimular comportamentos discriminatórios, inclusive por não se possuir o produto divulgado; incentivar situações de risco à saúde; encorajar o constrangimento de pais ou responsáveis propiciado pela insistência naquela compra (Conar, 1980). O anexo H do mesmo código possui, além de diretrizes equivalentes às do artigo 37, como a que desautoriza o apelo direto a esse público, recomendações de que as peças dos produtos alimentícios não sugiram consumo exagerado, não os mostrem como substitutos de refeições básicas, incentivem, sempre que possível, a prática de exercícios e que utilizem personagens do universo infantil e apresentadores de programas infantis em intervalos comerciais e não como *merchandising* (Conar, 1980).

O CONAR prevê que peças consideradas abusivas sejam denunciadas ao órgão por consumidores, individualmente, ou por entidades variadas (seja do governo, via Ministério Público e fundações de Proteção e Defesa do Consumidor – PROCON, por exemplo, ou da sociedade civil, através de associações/movimentos sociais diversos). Empresas associadas e o próprio CONAR também podem encaminhar denúncias. As denúncias são analisadas pelos conselheiros do Conselho de Ética do CONAR em reuniões mensais de julgamento realizadas em quatro cidades (São Paulo, principalmente, onde é a sede da instituição, Rio de Janeiro, Porto Alegre, Brasília e Recife). Entre os titulares atuantes em tais cidades, noventa e seis estão ligados ao setor publicitário e vinte e quatro à sociedade civil, que, para o

órgão, consiste nas pessoas sem vínculo com o mercado – professores, médicos, advogados, engenheiros, etc. (Conar, 2016). Desse modo, nota-se facilmente uma disparidade entre representantes efetivos do consumidor e os de agências, anunciantes e profissionais, enfim, do mercado, correspondendo, os primeiros, a apenas 25% do total e, os últimos, portanto, a 75% desse montante.

Entre as decisões possíveis do CONAR (2016) resultantes dos julgamentos mensais das denúncias recebidas, tem-se as seguintes: “sustação” (recomenda-se, na reunião de julgamento, a retirada completa da peça); “sustação por liminar” (a retirada completa da peça é recomendada antes mesmo da reunião de julgamento, uma vez que o teor antiético é praticamente indiscutível); “alteração” (recomenda-se a modificação da peça e o retorno da veiculação depois disso, pois o teor antiético não estava na ideia geral de criação e sim em um recurso criativo específico facilmente modificável); “advertência” (não se propõe retirada ou alteração da peça, mas se enfatiza que o erro não deve ocorrer futuramente); “divulgação pública” (são comprados espaços publicitários em mídias para divulgar publicamente que a empresa não acatou à recomendação do CONAR – decisão extremamente rara, nunca testemunhada, por exemplo, pelas autoras deste artigo); “arquivamento” (o anúncio não é considerado antiético e pode ser mantido).

Em 2015, 241 processos foram instaurados. Desse total, 6,9% foram motivados pela preocupação com crianças, ou seja, referiam-se à publicidade infantil. Não encontramos o total de arquivamentos, sustações, alterações e outras decisões tomadas para julgamentos referentes especificamente à publicidade infantil. Mas, quanto ao total de processos de 2015, tem-se que 44% foram arquivados; 33,4% receberam a decisão de alteração; 13,3%, de sustação, e 9,3% culminaram em advertência (Conar, 2015b).

Segundo o CONAR (2015a), dos 2.920 processos instaurados no período de 01/09/2006 a 31/12/2014, 416 eram referentes à publicidade de produtos e serviços voltados ao público infantil. Quanto a temáticas específicas de que tais denúncias tratavam, foram citadas as seguintes em documento do órgão: apelo imperativo de consumo; comportamento deseducativo; crianças e adolescentes em produtos para adultos (envolvendo vocalização de apelo de consumo por crianças, credulidade infantil, idade de modelos, e uso de elementos do universo infantil); comportamento perigoso;

consumo responsável e hábitos; *merchandising*; estímulo ao consumismo; preconceito; respeitabilidade. A primeira temática foi a mais presente (observada em mais de uma centena de denúncias), sendo expressivos os números referentes também às outras três motivações citadas em seguida. Não apenas sustações e alterações, mas também arquivamentos integram as decisões tomadas pelo órgão nos julgamentos desses anúncios (CONAR, 2015a).

Estudiosos críticos desse modelo brasileiro de autorregulamentação consideram o CONAR ineficiente na defesa dos direitos da infância frente à publicidade. Entre os motivos apontados, estão a falta de poder para sanções; o fato de, por mais ágil que seja o Conselho de Ética do CONAR (por meio dos chamados “conselheiros”), até uma decisão de sustação ou alteração ser aplicada, na grande maioria das vezes, o anúncio antiético já ter obtido muito alcance; a atuação restrita do CONAR, que só tem controle sobre anunciantes ligados às entidades que o formam e concentra grande parte de sua atuação no eixo Rio-São Paulo (Guedes, 2014); a composição desequilibrada entre membros representantes do mercado e dos consumidores no referido Conselho (Bragaglia, 2009), e a postura abertamente pró-anunciantes adotada pelo órgão em algumas decisões, que decide pelo arquivamento de grande parte das denúncias e chega a utilizar ironia e deboche em alguns de seus pareceres<sup>5</sup>.

A fala do diretor executivo do CONAR em entrevista realizada em 2007 a uma das autoras desse artigo pode indicar uma visão não tão imparcial do organismo. Contestando a existência, na ocasião, em sua contagem, de mais de duzentos (200) projetos de lei visando maiores restrições à publicidade, o diretor destacou que, diante disso, é importante “orientar deputados, orientar senadores, orientar os trabalhos parlamentares” no intuito de “defender a liberdade de manifestação comercial” (Narchi, 2007).

## Marco ético-legal da publicidade infantil na Espanha

Os principais documentos normativos sobre publicidade infantil na Espanha con-

sistem na *Ley General de Publicidad – LGP* (Lei 34/1988), *Ley Televisión sin Fronteras* (Lei 25/1994), no código de autorregulamentação publicitária elaborado pela *Asociación para la Autorregulación de la Comunicación Comercial* (AUTOCONTROL), órgão correlato ao CONAR na Espanha, e em vários outros códigos autorregulamentadores elaborados de forma integrada pelo AUTOCONTROL, por associações de fabricantes de categorias específicas de produtos, e até mesmo, em alguns casos, por setores do próprio governo.

Na LGP, a referência à publicidade infantil está presente apenas no *Título II - De la Publicidad Ilícita*, pelo qual “Es ilícita: 1. La publicidad que atente contra la dignidad de la persona o vulnere los valores y derechos reconocidos en la Constitución, especialmente en lo que se refiere a la infancia, la juventud y la mujer” (AUC, 2016). A *Ley Televisión sin Fronteras*, em seu *Capítulo IV – De la protección de los menores*, e o *Código de Autorregulación sobre Contenidos Televisivos e Infancia*, em sua seção II – 2. *Presencia de los menores en la programación televisiva: programas, informativos y publicidad*, abordam de forma igual ou um pouco menos precisa restrições presentes nos códigos de autorregulamentação a serem comentados a partir de agora (AUC, 2016).

Entre os códigos citados utilizados pela AUTOCONTROL (2016e) estão os seguintes: (1) *Acuerdo para el fomento de la Autorregulación de la Actividad Publicitaria*, firmado entre a AUTOCONTROL, o *Instituto Nacional de Consumo – INC* (*Ministerio de Sanidad y Política Social*, do governo espanhol), e as principais emissoras de televisão do país; (2) o *Código de Autorregulación sobre Contenidos Televisivos e Infancia*, resultante deste mesmo convênio; (3) o *Código de Conducta Publicitaria*, elaborado pela AUTOCONTROL; e, (4) quinze (15) *Códigos Sectoriales* referentes à publicidade de temas específicos.

Um destes códigos setoriais consiste no *Código PAOS – Código de Corregulación de la Publicidad de Alimentos y Bebidas Dirigida a Menores, Prevención de la Obesidad y Salud*, elaborado pelo *Ministerio de Sanidad y Consumo* do governo espanhol, pela *Federación de Industrias de Alimentación y Bebidas* (FIAB) e pela própria

<sup>5</sup> Em um parecer de denúncia feita pelo Instituto Alana, o relator do CONAR, Enio Basílio Rodrigues, chamou a ONG Instituto Alana de “bruxa Alana, que odeia criancinhas”. No mesmo parecer, o relator escrevia: “Da mesma forma que Suécia e Dinamarca tem por base evitar que suas crianças de olhos azuis fiquem gordinhas, o Brasil tem por base acabar com a desnutrição dos nossos meninos moreninhos” (Cf. Consumismo e Infância, 2011). Em dois anúncios do próprio CONAR, o órgão satirizou os consumidores que apresentam denúncias (Cf. UOL Economia, 2014).

AUTOCONTROL. O documento foi criado em 2005 como ação da Estratégia NAOS (*Estrategia para la Nutrición, Actividad Física y Prevención de la Obesidad*) de combate à obesidade, incluindo a obesidade infantil, encampada pelo referido *Ministerio de Sanidad y Consumo* (AUTOCONTROL, 2016e). Após 2005, o código foi revisado, de modo que sua nova versão entrou em vigor em 2013 (AUTOCONTROL, 2016e).

Outro código setorial, também de co-regulação, a ser citado consiste no *Código de Autorregulación de Publicidad Infantil de Juguetes* ou *Código de de la Publicidad Infantil de Juguetes*, voltado a controlar a publicidade de brinquedos infantis em geral. Tal código entrou em vigor em janeiro de 2016, quando o governo espanhol, por meio do *Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad* e da *Agencia Española de Consumo, Seguridad Alimentaria y Nutrición* (AECOSAN) atuou conjuntamente ao mercado através da AUTOCONTROL e da *Asociación Española de Fabricantes de Juguetes* para revisar o código de autorregulamentação da publicidade desse ramo elaborado em 1993 por essa última organização mencionada e pela *Unión de Consumidores de España* (UCE), o qual era denominado de *Código de la Publicidad Infantil* (AUTOCONTROL, 2016f).

Desde 1995, quando foi criada, alguns dos principais serviços da AUTOCONTROL que demandam a análise destes documentos são os seguintes: *Reclamaciones*, ou análise de denúncias de peças consideradas antiéticas após a sua veiculação (serviço gratuito), e *Consultas Previas/Copy Advice* (mediante pagamento), ou seja, análise de peças encaminhadas pelos próprios anunciantes para que o *Gabinete Técnico* do órgão verifique se estão antiéticas ou não antes mesmo de serem veiculadas (AUTOCONTROL, 2016a). O maior volume de trabalho provém deste último serviço, tendo sido analisadas, em 2015, 21.271 peças (antes de sua veiculação), número 10% maior que o obtido no ano anterior (AUTOCONTROL, 2016c).

Entre os tipos de consultas realizadas em 2015, o órgão destaca, além das referentes a peças de produtos bancários/financeiros, justamente as relacionadas a anúncios dirigidos a crianças. Mais especificamente, no referido ano, foram analisadas 3.497 campanhas deste perfil antes de sua circulação, voltadas a divulgar, por exemplo, brinquedos, videogames e alimentos (AUTOCONTROL, 2016c).

Anualmente, diversas peças são analisadas tendo como motivação a proteção a menores. Em 2015, foram revisados, pelo serviço de

*Copy Advice* (antes da veiculação), 3.301 peças visando este propósito. Desse número, 1.230 receberam recomendações para limitar o horário de sua veiculação, seguindo diretrizes legais ou de códigos de ética, e 18 se referiam a publicidades de produtos adultos para as quais o parecer do órgão foi de não veiculação (*estimación*) por atentarem contra o princípio de proteção da infância (AUTOCONTROL, 2016b, p. 28).

As reclamações (*reclamaciones* – não pagas e enviadas após a veiculação das peças) recebidas pelo órgão são bem menores que estes números. Em 2015, por exemplo, o órgão recebeu e analisou 305 casos. Não encontramos no site do órgão quantas dessas reclamações foram motivadas pela preocupação com o público infantil. Deste montante, o órgão recomendou, para 59, a sustação (*estimación*); para 15, a alteração (*estimación parcial*) e, para 84, o arquivamento (*desestimación*) (AUTOCONTROL, 2016b, p. 26).

O *Jurado de la Publicidad* é quem efetua a análise das peças provenientes do serviço de *Reclamaciones*. A equipe é composta atualmente por cerca de 20 *vocales* (que se revezam também como suplentes). Em cada reunião, que pode ocorrer a qualquer momento mediante convocação do diretor do órgão, há, em média, quatro (4) participantes, além do presidente da seção. Um maior número de participantes está presente quando o *Jurado* atua *En Pleno*, ocasião na qual devem estar presentes pelo menos a metade mais um (1) do total de membros. Em termos de decisões cabíveis ao órgão, a única diferença em relação ao CONAR é a inexistência da medida liminar de sustação (AUTOCONTROL, 2016d). O tempo médio para a tomada de decisões pelo *Jurado* é de catorze (14) dias, e de um (1) dia, no caso das análises de *Copy Advice* (Castallo, 2008).

Os membros do *Jurado* têm mandato de dois (2) anos, o qual pode ser renovado para que permaneçam consecutivamente no máximo quatro (4) anos na instituição (AUTOCONTROL, 2016d). Segundo o diretor geral da AUTOCONTROL, anualmente uma parte do *Jurado* é renovada e a escolha dos novos membros é feita pela *Junta Directiva* da própria organização entre indicações dos associados. Setenta e cinco por cento (75%) dos *vocales* são eleitos desta forma e os 25% restantes, indicados pelo *Instituto Nacional del Consumo* (INC), órgão vinculado ao *Ministerio de Sanidad y Consumo* do governo espanhol (Castallo, 2008). Como complementa o *Reglamento del*

*Jurado*, tais membros não podem ter, quando nomeados, nenhum vínculo profissional com as empresas associadas, devendo consistir em “*expertos independientes de reconocido prestigio personal y profesional*” (AUTOCONTROL, 2016d) Como resultado destas exigências, o *Jurado* costuma contar sempre com três grupos de pessoas: professores catedráticos da área de direito mercantil, publicitários e profissionais de marketing já aposentados, e estudiosos de publicidade e comunicação atuando como professores universitários (Castallo, 2008).

Essa atuação mista entre governo e mercado que pode ser observada na composição do *Jurado* da instituição também é encorajada em diretrizes de outros documentos normativos utilizados pela AUTOCONTROL referentes à publicidade infantil. É o que mostram o *Código de Autorregulación sobre Contenidos Televisivos e Infancia* e o *Código PAOS* e a versão deste ano do *Código de la Publicidad Infantil de Juguetes*. Isso porque tais documentos foram criados em parceria entre governo, mercado e, no caso do último citado, também entre a sociedade de consumidores, sendo assinados tanto por instituições do governo quanto do mercado. A co-regulação é visível também na chamada *Comisión Mixta de Seguimiento* prevista em tais documentos. No que se refere ao *Código PAOS*, por exemplo, a comissão é formada por um (1) representante da *Agencia Española de Seguridad Alimentaria y Nutrición – AESAN*, presidindo o grupo; três (3) representantes do *Consejo de Consumidores y Usuarios*, ligado ao *Ministerio de Sanidad y Política Social*; outros três (3), da *Federación de Industrias de Alimentación y Bebidas (FIAB)*; um (1), da *Asociación Española de Anunciantes – AEA*, e mais um (1), da própria AUTOCONTROL, embora sem voto. Tais comissões têm por função reunirem-se periodicamente para avaliar a aplicação dos códigos, revisar suas diretrizes, e, entre outras, receber denúncias e repassá-las à AUTOCONTROL (AUTOCONTROL, 2016d).

Como consta no relatório de 2009 da instituição, a atuação conjunta com o governo espanhol é demonstrada também no próprio trabalho do *Sistema Arbitral de Consumo*, órgão vinculado ao *INC – Instituto Nacional del Consumo*, ligado ao *Ministerio de la Industria*, destinado a julgar infrações relacionadas ao âmbito do consumo através da estrutura judicial/jurídica da Espanha. Assim, nessas ocasiões, o referido órgão governamental consulta a AUTOCONTROL para obter um embasamento a mais na futura decisão ou sugere ao impetrante que o caso seja

primeiramente resolvido por essa associação, no intuito de que a solução se dê de forma mais rápida, não demorando até seis (6) meses para a sua conclusão, como costuma ocorrer por vias tradicionais (AUTOCONTROL, 2016b).

Também na Espanha, organismos do governo e ONGs em defesa do consumidor e da criança fiscalizam e cobram políticas públicas e de autorregulamentação no que se refere à publicidade infantil. Faz parte do *Ministerio de Sanidad y Política Social*, por exemplo, o *Observatorio de la Infancia*, que conta com o *Grupo Infancia, Adolescencia y Medios de Comunicación*, voltado exclusivamente a este e outros propósitos (Ministerio de Sanidad, 2016). Entre outras ações, tais organismos recebem reclamações de anúncios por meio de seus sites, inclusive repassadas por ONGs diversas, como a AUC – *Asociación de Usuarios de la Comunicación*, a qual costuma acionar muito também a AUTOCONTROL por considerar a via da autorregulamentação mais rápida que a justiça pública espanhola (AUC, 2016).

Quanto aos códigos de autorregulamentação utilizados pela AUTOCONTROL, cita-se primeiramente que o de caráter mais genérico é o *Código de Conducta Publicitaria*. Além de trazer alguns princípios vagos como não se transmitir mensagens que possam trazer prejuízo mental, moral ou físico às crianças, em sua seção “*E – Protección de Niños y Adolescentes*”, o *Código* registra cuidados mais específicos como evitar-se que os anúncios gerem engano quanto a tamanho, funcionalidade, preço ou outras características. Há, inclusive, exemplos de quando a peça estaria antiética, como quando não se diz que é preciso de pilhas para obter a função divulgada (AUTOCONTROL, 2016a).

O já citado *Código PAOS*, *códigos sectoriales* de co-regulação utilizado pela AUTOCONTROL, traz diretrizes mais específicas sobre a publicidade infantil de produtos alimentícios (sólidos e bebidas, nos quais se enquadram itens de alto valor calórico e baixo teor nutricional, por exemplo).

Várias normas apresentadas são similares às do CBARP (do CONAR) no Brasil. Entre essas estão as seguintes: não apresentar apelo direto ao consumo, incluindo frases no imperativo; não sugerir que a criança insista com os pais para comprarem o produto ou para desvalorizar quem não o der aos filhos; não fazer associações de que o produto pode garantir maior prestígio e outras habilidades inalcançáveis só com o seu uso (AUTOCONTROL, 2016d).

Algumas diretrizes, contudo, são diferentes das que constam no CBARP. É o caso da afirmação de que não se deve utilizar palavras como “somente” ou “nada mais” para qualificar o atributo de preço. Outra diz respeito à recomendação de que, em cenas à mesa deve-se mostrar uma quantidade razoável de alimentos saudáveis juntamente ao produto anunciado (AUTOCONTROL, 2016d). Por fim, há diferenças nas recomendações sobre a utilização de personagens cativos do público infantil (apresentadores, mascotes de desenho animado, etc.). Ao mesmo tempo em que o código ressalta que tais elementos não podem aparecer nos anúncios destes produtos, em trechos seguintes há “brechas” justamente para o oposto, pois se afirma que a restrição não se aplica a certas situações. Uma delas é quando o personagem for criado exclusivamente para a marca. Assim, uma marca como a *Kellog's*, por exemplo, poderia continuar veiculando irrestritamente seu conhecido mascote Tigre. Outra ressalva é que a restrição não vale para a divulgação de promoções envolvendo brindes ou outro tipo de bônus ligados a tais figuras. Nesse momento, é permitido que elas apareçam, mas apenas quando se fala do brinde e sem fazer referência aos itens alimentícios anunciados. Dessa forma, seria possível utilizar a figura da apresentadora Xuxa, por exemplo, mas apenas nas cenas em que o DVD de um de seus filmes é apresentado como brinde (AUTOCONTROL, 2016d).

O documento prevê ainda que o próprio órgão autorregulamentador da publicidade (AUTOCONTROL) aplique multas (“*sanciones pecuniarias*”), de 6.000 a 180.000 euros, dependendo do caráter e da gravidade da infração ética, no caso do não cumprimento de decisões das consultas prévias; intencionalidade da veiculação do anúncio antiético; entre outras razões (AUTOCONTROL, 2016d).

O *Código Paos* traz ainda uma definição precisa sobre o que seria a publicidade voltada a crianças no cenário espanhol. Segundo o código, um anúncio deve ser assim classificado levando-se em conta principalmente três fatores: a natureza do produto anunciado, o conteúdo da peça e o local e horário onde ocorre a veiculação (AUTOCONTROL, 2016d). Como lembra Rebouças (2008, p. 5), a Lei 72, de Québec, no Canadá, utiliza esta mesma delimitação.

Até antes de 2009, as empresas alimentícias agrupadas na *Federación de Industrias de Alimentación y Bebidas* (FIAB) que endossaram a criação do *Código PAOS* deveriam encaminhar

à AUTOCONTROL todos os seus anúncios voltados a menores de 12 anos, bem como a outros públicos mas com veiculação planejada para horários de proteção reforçada previstos no *Código de Autorregulación sobre Contenidos Televisivos e Infancia* (8h às 9h e 17h às 20h, em dias úteis, e 9h às 12h, em fins de semana, por exemplo). A partir de uma revisão feita em 2009, também as próprias emissoras de televisão passar a ter esse dever de submeter tais peças ao *Copy Advice* da AUTOCONTROL (AUTOCONTROL, 2016d). Como mostra o balanço de 2015 do órgão, o serviço de *Copy Advice* garantiu, no ano citado, que cerca de 90% da publicidade infantil em TV fosse analisada antes de sua veiculação (AUTOCONTROL, 2016b).

Outro documento de co-regulação a ser melhor abordado nesse artigo é o *Código de Autorregulación de Publicidad Infantil de Juguetes* (AUTOCONTROL, 2016f). O código traz normas bem precisas para a publicidade de brinquedos infantis. Entre elas estão as que afirmam que o anúncio não deve induzir a erro quanto a tamanho, velocidade, funcionamento, cor e durabilidade dos brinquedos, devendo apresentar com clareza, caso pertinente, alertas como “você que terá que montá-lo”, por exemplo. Outras ressaltam que não se deve associar a aquisição do brinquedo à força, inteligência, popularidade, e que, no caso de concursos, deve-se esclarecer enfaticamente que as chances de ganhar são mínimas, valendo-se de expressões como “Muitos participarão, poucos ganharão” (AUTOCONTROL, 2016f).

## Conclusões: estudo comparativo e proposições para o cenário brasileiro

Observou-se que, tanto no Brasil quanto na Espanha, as políticas públicas frente à publicidade infantil (entendida aqui como a que contém um ou mais elementos previstos na Resolução 163 do CONANDA, anteriormente apresentados) dividem espaço com um sistema de autorregulamentação bem organizado. Analisando a fundo o conteúdo de tais políticas de comunicação, pudemos elencar principalmente as seguintes semelhanças e diferenças nesse cenário normativo dos países estudados:

Utiliza-se alguns pontos desse rol comparativo para construir as conclusões gerais deste estudo, por serem mais imediatamente impactantes no cenário normativo sobre a publicidade infantil.

**Quadro 1.** Comparativo sobre a regulamentação da publicidade infantil no Brasil e na Espanha.  
**Chart 1.** Comparison of regulation on children's advertising in Brazil and Spain.

Dados referentes a leis ou outros documentos com força de lei	Brasil	Espanha
Proibição da veiculação de publicidade infantil por lei ou outro documento com força de lei	Sim	Não
Veiculação de publicidade infantil	Sim	Sim
Lei específica para a publicidade com artigo para a publicidade infantil	Não	Sim
Lei (ou outro documento com força de lei) específica para a publicidade infantil	Sim	Não

**Quadro 2.** Comparativo sobre a autorregulamentação da publicidade infantil no Brasil e na Espanha.  
**Chart 2.** Comparison of self-regulation on children's advertising in Brazil and Spain.

Dados referentes à autorregulamentação	Brasil	Espanha
Autorregulamentação transformada em Co-regulação (com o Estado)	Não	Sim
Análise de anúncios antes de serem veiculados	Não	Sim
Aplicação de multas	Não	Sim
Código de autorregulamentação geral com seção específica dedicada às crianças	Sim	Sim
Códigos deontológicos exclusivos para a publicidade infantil	Não	Sim
Recomendação a não veicular publicidade infantil	Não	Não
Recomendação a não usar apelo direto vocalizado pela criança	Sim	Sim
Recomendação a não usar apelo imperativo em geral	Sim	Sim
Recomendação a não usar apelo de insistência aos pais para que comprem	Sim	Sim
Recomendação a não usar apelo de inferioridade a quem não consome o produto/marca anunciado ou de superioridade a quem o consome	Sim	Sim
Recomendações diversificadas especificamente sobre a linguagem a ser utilizada (não usar certas palavras, incluir certas imagens ou palavras, etc.)	Não	Sim
Restrições ao uso de mascotes/personagens infantis em anúncios e não só em merchandising	Não	Sim

Embora haja muitas semelhanças nesses sistemas em ambos os países, há algumas diferenças contrastantes. Quanto às restrições de conteúdo, os cenários normativos pouco distinguem antes da Resolução 163 do CONANDA, de 2014. A partir desse novo marco legal, contudo, pode-se dizer que a publicidade brasileira, ao menos em teoria, está melhor regulamentada que a espanhola. Melhor, porque, com a referida resolução, finalmente a linguagem infantil em anúncios de produtos diversos aliada a uma intenção persuasiva do anunciante passou a ser vista como ilegal e antiética, já que indica o direcionamento da mensagem a um público peculiar, com menos potencial para, por exemplo, receber com o devido senso crítico as mensagens que ecoam pelas mídias.

Algumas recomendações da normatização espanhola, no entanto, são mais precisas que

a brasileira. É o caso, por exemplo, de diretrizes indicando que, em cenas à mesa, haja um leque de produtos saudáveis; em peças sobre concursos, deixe-se claro que as chances de ganhar são mínimas, e, em referências a preço, não sejam usadas expressões enfáticas como “somente”, entre outras. O conceito de publicidade infantil presente no *Código PAOS* também parece mais ampliado e claro que a definição do CONANDA, uma vez que o horário e o local em que a peça é inserida também podem indicar que se trata de publicidade infantil. Contudo, não se proíbe a peça em função disso no território espanhol.

Apesar de haver menos rigor de conteúdo na publicidade infantil espanhola do que na brasileira, em um quesito específico, a Espanha também parece muito cuidadosa na defesa dos direitos da criança e da sociedade em geral

frente à publicidade. Trata-se da postura da autorregulamentação não agir de forma independente, e sim em parceria com o governo e com representantes de consumidores para aprimorar códigos de ética e fiscalizar a atuação de publicitários e anunciantes. É o chamado sistema de “co-regulação” que permite tal feito.

O *Jurado de la Publicidad* da própria AUTOCONTROL, por exemplo (responsável pelo julgamento de denúncias de propagandas antiéticas enviadas ao órgão) conta sempre com 25% dos seus membros indicados pelo *Instituto de Consumo – INC*, vinculado ao *Ministerio da Industria* do país. E os documentos *Código PAOS* e *Código de Autorregulación sobre Contenidos Televisivos e Infancia* preveem, cada um, uma *Comisión Mixta de Seguimiento* na qual, além de associações ligadas ao mercado, o poder público e a sociedade civil referente a consumidores estão representados (no caso do *Código PAOS*, por exemplo, a referida comissão chega a ser presidida por um representante do poder público, membro da *Agencia Española de Seguridad Alimentaria y Nutrición*, do *Ministerio de Sanidad y Consumo*).

Outro ponto contrastante em relação ao Brasil é o fato de, a partir do citado *Código PAOS* vinculado à AUTOCONTROL, empresas de alimentos e bebidas pouco saudáveis tipicamente atrativos para crianças, e, desde 2009, também as principais emissoras televisivas do país, comprometerem-se a enviar seus anúncios ao serviço de *Copy Advice* do órgão autorregulamentador, de modo que este avalie a adequação ética das peças antes de elas irem para o ar. Mesmo sendo um serviço realizado mediante pagamento, em valores elevados (ao contrário da análise de reclamações, que é gratuita), este serviço representa o maior volume de trabalho da AUTOCONTROL. A essa instituição, o *Código PAOS* também confere o poder de aplicar multas previstas no referido documento em casos de infrações éticas mais graves. Essa configuração pode indicar que a autorregulamentação espanhola tem um papel mais ativo e constante na fiscalização de anúncios antiéticos no país e que o próprio mercado encara com mais naturalidade a preocupação com a ética no cotidiano profissional de criação e veiculação de anúncios.

Esses dados podem indicar uma maior naturalização na Espanha do que no Brasil, de que a publicidade precisa de controle do Estado e não só do mercado para que os direitos de cidadãos e consumidores (incluindo aqui as crianças) sejam respeitados. Reforça tal argumento a

existência de uma lei voltada exclusivamente à publicidade, a *Ley General de Publicidad*, mesmo que seu teor seja bastante genérico, como a seção sobre publicidade no Código de Defesa do Consumidor em vigor no Brasil.

Como conclusão geral, cita-se, portanto, que esta análise comparativa talvez mostre um caminho para que as políticas públicas e privadas frente à publicidade infantil sejam ainda mais eficientes no Brasil. Isso ocorreria através da preservação do papel do Estado nesse controle social da publicidade infantil, tal qual vem sendo feito com o CONANDA e poderia ser consolidado por meio da efetivação em leis de projetos de lei como o 5.921/01. Concomitantemente, a autorregulamentação publicitária brasileira deveria continuar atuante, até porque, tanto no Brasil como na Espanha, os consumidores, individualmente ou em grupo, voltam-se muito à autorregulamentação, de modo que, no caso da Espanha, algumas vezes o próprio sistema público acaba repassando queixas recebidas a estes órgãos para que a resolução se dê de forma mais ágil. Contudo, a exemplo do que ocorre na Espanha, a autorregulamentação brasileira deveria adotar os princípios da co-regulação, tendo mais representantes consumidores e até mesmo do Estado em seu quadro de conselheiros, uma vez que atualmente, pelo desequilíbrio em sua composição, a instituição pode tender a defender principalmente interesses de mercado.

Além disso, é importante pensar em políticas públicas de educação para a mídia e em alternativas de fomento para a produção cultural infantil que não dependam de publicidade para se gerir financeiramente. Essas medidas podem contribuir para superar as dicotomias que envolvem a infância (ativo x passivo, versado x inocente, competente x incompetente, poderoso x impotente), além de serem mais condizentes com o cenário atual da publicidade, a qual não mais se restringe a seus espaços tradicionais, tornando-se cada vez mais pervasiva.

## Referências

- ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE EMISSORAS DE RÁDIO E TELEVISÃO (ABERT). 2014. Nota Pública: Publicidade Infantil. Disponível em: <http://www.abert.org.br/web/index.php/notmenu/item/22580-nota-publica-publicidade-%20infantil>. Acesso em: 25/07/2016.
- AGÊNCIA NACIONAL DE VIGILÂNCIA SANITÁRIA (ANVISA). 2006. Detalhes da Consulta Pública nº 71/2006: Alimentos. Disponível em: <http://www.anvisa.gov.br/propaganda/consul->

- ta\_71\_2006.htm#. Acesso em: 25/07/2016.
- ARIÈS, P. 1986. *História social da criança e da família*. 2ª ed., Rio de Janeiro, Ed. Guanabara, 141 p.
- ASOCIACIÓN DE USUARIOS DE LA COMUNICACIÓN (AUC). 2016. Ley Television sin Fronteras. Disponível em: <http://www.auc.es/>. Acesso em: 25/07/2016.
- AUTORREGULACIÓN DE LA COMUNICACIÓN COMERCIAL (AUTOCONTROL). 2016a. Qué hacemos - Códigos. Disponível em: [http://www.autocontrol.es/que\\_codigos.shtml](http://www.autocontrol.es/que_codigos.shtml). Acesso em: 25/07/2016.
- AUTORREGULACIÓN DE LA COMUNICACIÓN COMERCIAL (AUTOCONTROL). 2016b. Autocontrol en cifras - Autocontrol De La Publicidad: Balance Actividad 2015. Disponível em: [http://www.autocontrol.es/pdfs/balance\\_15\\_AUTOCONTROL.pdf](http://www.autocontrol.es/pdfs/balance_15_AUTOCONTROL.pdf). Acesso em: 25/07/2016.
- AUTORREGULACIÓN DE LA COMUNICACIÓN COMERCIAL (AUTOCONTROL). 2016c. AUTOCONTROL cierra el año de su 20º aniversario con un nuevo crecimiento en el asesoramiento de campañas publicitarias antes de su difusión. Disponível em: [http://www.autocontrol.es/pdfs/NP\\_Balance\\_AUTOCONTROL\\_2015\\_17.03.2016.pdf](http://www.autocontrol.es/pdfs/NP_Balance_AUTOCONTROL_2015_17.03.2016.pdf). Acesso em: 25/07/2016.
- AUTORREGULACIÓN DE LA COMUNICACIÓN COMERCIAL (AUTOCONTROL). 2016d. Reglamento del Jurado. Disponível em: [http://www.autocontrol.es/pdfs/Reglamento\\_Jurado.pdf](http://www.autocontrol.es/pdfs/Reglamento_Jurado.pdf). Acesso em: 25/07/2016.
- AUTORREGULACIÓN DE LA COMUNICACIÓN COMERCIAL (AUTOCONTROL). 2016e. Código de Corregulación de la Publicidad de Alimentos y Bebidas Dirigida a Menores, Prevención de la Obesidad y Salud (CÓDIGO PAOS). Disponível em: [http://www.autocontrol.es/pdfs/pdfs\\_codigos/Cod\\_PAOS\(2012\).pdf](http://www.autocontrol.es/pdfs/pdfs_codigos/Cod_PAOS(2012).pdf). Acesso em: 25/07/2016.
- AUTORREGULACIÓN DE LA COMUNICACIÓN COMERCIAL (AUTOCONTROL). 2016f. Publicidad Infantil de Juguetes ou Código de de la Publicidad Infantil de Juguetes. Disponível em: [http://www.autocontrol.es/pdfs/pdfs\\_codigos/c%3%93digo\\_juguetes\\_04.12.2015.pdf](http://www.autocontrol.es/pdfs/pdfs_codigos/c%3%93digo_juguetes_04.12.2015.pdf). Acesso em: 25/07/2016.
- BRAGAGLIA, A.P. 2009. *Ética publicitária em tempos hipermodernos: um estudo comparativo entre Brasil e Espanha*. Rio de Janeiro, RJ. Tese de Doutorado. Universidade do Estado do Rio de Janeiro, 431 p. Disponível em: [http://www.dominiopublico.gov.br/pesquisa/DetalheObraForm.do?select\\_action=&co\\_obra=136670](http://www.dominiopublico.gov.br/pesquisa/DetalheObraForm.do?select_action=&co_obra=136670). Acesso em: 23/05/2016.
- BRASIL. 1990a. Código de Defesa do Consumidor. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L4117.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4117.htm). Acesso em: 25/07/2016.
- BRASIL. 1990b. Estatuto da Criança e do Adolescente. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18069.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18069.htm). Acesso em: 25/07/2016.
- BRASIL. 1962. Código Brasileiro de Telecomunicações. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L4117.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4117.htm). Acesso em: 25/07/2016.
- BRASIL. 1988. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm). Acesso em: 25/07/2016.
- BUCKINGHAM, D. 2007. *Crescer na Era das Mídias: após a morte da infância*. São Paulo, Ed. Loyola, 301 p. Disponível em: [https://books.google.com.br/books?id=24HvrpE1bdMC&printsec=frontcover&hl=pt-BR&source=gbg\\_summary\\_r&cad=0#v=onepage&q&f=false](https://books.google.com.br/books?id=24HvrpE1bdMC&printsec=frontcover&hl=pt-BR&source=gbg_summary_r&cad=0#v=onepage&q&f=false). Acesso em: 25/07/2016.
- BUCKINGHAM, David. 2012. Repensando a criança-consumidora: novas práticas, novos paradigmas. *Comunicação, mídia e consumo*, 9(25):43-72. Disponível em: <http://revistacmc.espm.br/index.php/revistacmc/article/view/311>. Acesso em: 25/07/2016.
- CASTALLO, D.G. 2008. Entrevista a Ana Paula Bragaglia. AUTOCONTROL, Madrid, abril.
- CONSELHO NACIONAL DE AUTORREGULAMENTAÇÃO PUBLICITÁRIA (CONAR). 1980. Código. Disponível em: <http://www.conar.org.br/>. Acesso em: 25/07/2016.
- CONSELHO NACIONAL DE AUTORREGULAMENTAÇÃO PUBLICITÁRIA (CONAR). 2015a. As normas éticas e a ação do Conar na publicidade de produtos e serviços destinados a crianças e adolescentes: cidadãos responsáveis e consumidores conscientes dependem de informação. Disponível em: <http://www.conar.org.br/pdf/conar-criancas.pdf>. Acesso em: 14/10/2016.
- CONSELHO NACIONAL DE AUTORREGULAMENTAÇÃO PUBLICITÁRIA (CONAR). 2015b. Decisões: Estatísticas - 2015. Disponível em: <http://www.conar.org.br>. Acesso em: 14/10/2016.
- CONSELHO NACIONAL DE AUTORREGULAMENTAÇÃO PUBLICITÁRIA (CONAR). 2016. Estatuto Social. Disponível em: <http://www.conar.org.br/>. Acesso em: 25/07/2016.
- CONSUMISMO E INFÂNCIA. 2011. CONAR: Caças às 'bruxas'. Disponível em: <http://www.consumismoeinfancia.com/29/06/2011/conar-caca-bruxas/>. Acesso em: 15/01/2016.
- CRIANÇA E CONSUMO. 2014a. Entenda a resolução que define a abusividade da publicidade infantil. Disponível em: <http://criancaconsumo.org.br/noticias/entenda-a-resolucao-que-define-a-abusividade-da-publicidade-infantil/>. Acesso em: 25/07/2016.
- CRIANÇA E CONSUMO. 2014b. Para ONU, publicidade infantil e ações de marketing em escolas devem ser proibidas. Disponível em: <http://criancaconsumo.org.br/noticias/para-onu-publicidade-infantil-e-acoes-de-marketing-em-escolas-devem-ser-proibidas/>. Acesso em: 14/10/2016.
- CRIANÇA E CONSUMO. 2014c. Legislação internacional. Disponível em: <http://criancaconsumo.org.br/advocacy/legislacao-internacional/>. Acesso em: 14/10/2016.

- FARIA, E.M.; CASTRO, M.A. da S. 2011. Maioridade penal no Brasil e na Espanha: um estudo comparativo. *Revista E-Legis*, 6:1-17. Disponível em: <http://e-legis.camara.leg.br/cefor/index.php/e-legis/article/view/75/65>. Acesso em: 25/07/2016.
- FRAGA, V. 2014. CONANDA dá limites a anúncios direcionados ao público infantil. *OAB-RJ Digital*. Disponível em: <http://www.oabRJ.org.br/materia-tribuna-do-advogado/18110-conanda-da>. Acesso em: 25/07/2016.
- INSTITUTO ALANA. 2009. Manifesto já conta com mais de quatro mil assinaturas. Disponível em: <http://www.alana.org.br/CriancaConsumo/NoticiaIntegra.aspx?id=6676&origem=23>. Acesso em: 25/07/2016.
- GUÉDES, B.L. 2014. *Publicidade e Infância: Representações e Discursos em uma Arena de Disputas de Sentidos*. Recife, PE. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal de Pernambuco, 125 p. Disponível em: <http://repositorio.ufpe.br/handle/123456789/13105>. Acesso em: 10/06/2016.
- LINN, S. 2004. *Consuming Kids: protecting our children from the onslaught of marketing & advertising*. New York, Random House, 304 p.
- MEYROWITZ, J. 1986. *No sense of place*. Oxford, Oxford University Press, 416 p.
- MOMBERGER, N.F. 2002. *A publicidade dirigida às crianças e adolescentes: regulamentações e restrições*. Porto Alegre, Memória Jurídica, 174 p.
- NARCHI, E. 2007. Entrevista a Ana Paula Bragaglia. CONAR, São Paulo, set.
- POSTMAN, N. 2012. *O desaparecimento da infância*. Rio de Janeiro, Graphia, 190 p.
- RAMOS FERNÁNDEZ, F. 2003. *La publicidad contaminada: los consumidores ante la autorregulación publicitaria*. Madrid, Editorial Universitas, 218 p.
- REBOUÇAS, E. 2008. Os desafios para a regulamentação da publicidade destinada a crianças e adolescentes: soluções canadenses e reticências à brasileira. *Intercom: Revista Brasileira de Ciências da Comunicação*, 31(2):75-97. Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=69830990005>. Acesso em: 14/10/2016.
- SCHOR, J. 2009. *Nascidos para comprar: uma leitura essencial para orientarmos nossas crianças na era do consumismo*. São Paulo, Gente, 318 p.
- ÚLTIMA INSTÂNCIA. 2013. ANVISA não tem competência para regulamentar propaganda e publicidade comercial. Disponível em: <http://ultimainstancia.uol.com.br/conteudo/noticias/60765/anvisa-nao-tem-competencia-para-regulamentar-propaganda-e-publicidade-comercial.shtml>. Acesso em: 25/07/2016.
- UOL ECONOMIA. 2014. CONAR critica politicamente correto, sofre reclamação e vai se autojulgar. Disponível em: <http://economia.uol.com.br/noticias/redacao/2014/04/11/consumidores-reclamam-e-conar-vai-julgar-anuncio-feito-pelo-proprio-orgao.htm>. Acesso em: 15/01/2016.

Submetido: 25/07/2016  
Aceito: 09/10/2016