



COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS

**Bruxelas, 16.10.1996
COM(96) 483 final**

**LIVRO VERDE SOBRE A PROTECÇÃO DOS MENORES
E DA DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA
NOS SERVIÇOS AUDIOVISUAIS E DE INFORMAÇÃO**

(apresentado pela Comissão)

ÍNDICE

INTRODUÇÃO		1
RESUMO		3
CAPÍTULO I	Contexto e problemática da protecção dos menores e da dignidade da pessoa humana	6
1.	Problemas da protecção dos menores e da dignidade da pessoa humana	6
2.	Alteração do contexto	6
3.	Extensão dos problemas em função dos tipos de serviços	11
CAPÍTULO II	Disposições e meios de controlo aplicáveis aos conteúdos em matéria de protecção dos menores e da dignidade da pessoa humana	12
1.	Princípios gerais comuns	12
2.	Disposições e meios utilizados a nível nacional	13
2.1	Regimes de protecção da dignidade da pessoa humana	13
2.2	Regimes de protecção dos menores	15
2.3	Educação no domínio dos meios de comunicação	21
CAPÍTULO III	O contexto da União Europeia Instrumentos e acções prioritárias	22
1.	Princípio da livre circulação dos serviços	22
2.	Cooperação no domínio da justiça e dos assuntos internos	23
3.	Eixos prioritários de cooperação	24
CONCLUSÃO		27
ANEXOS		

INTRODUÇÃO

O presente Livro Verde destina-se a analisar os desafios que se colocam à sociedade para garantir que dois problemas específicos de interesse primordial para o público, isto é, a protecção dos menores e a protecção da dignidade da pessoa humana, sejam tomados em consideração adequadamente no mundo dos serviços audiovisuais e de informação, que está em rápida mutação. A passagem do universo da radiodifusão para um ambiente em que a televisão clássica coexistirá com serviços em linha e, consequentemente, com produtos híbridos irá abrir múltiplas possibilidades. As capacidades proporcionadas por estas realizações dependerá do justo equilíbrio que a sociedade encontrar entre a liberdade de expressão e as considerações de interesse público, entre as políticas que visam favorecer o aparecimento de novos serviços e as necessidades de garantir que as possibilidades abertas não sejam desviadas por uma minoria em detrimento da maioria. Alguns aspectos destes problemas requerem soluções à escala europeia, ou mesmo mundial. Outros continuarão a depender de cada Estado ou até do próprio indivíduo. A Comissão considera que é legítimo e necessário, neste quadro, estudar a situação em termos legais, a fim de identificar o valor acrescentado que cada nível do poder pode proporcionar, prestando simultaneamente especial atenção às iniciativas a nível da União Europeia na estrita observância do princípio da subsidiariedade.

Os problemas tratados - a protecção dos menores e da dignidade da pessoa humana - figuram actualmente entre os mais importantes da agenda política. O primeiro relatório anual do Fórum da Sociedade da Informação, adoptado em Junho de 1996, considera-os enquanto parte integrante das prioridades em matéria de protecção jurídica. Estes problemas foram também tratados sistematicamente - pelas políticas nacionais e comunitárias - enquanto problemas de interesse primordial para o público. As medidas legais e de outra natureza neste domínio foram naturalmente concebidas como uma atribuição das características dos meios de comunicação social electrónicos tradicionais (radiodifusão televisiva e sonora) que, pela sua natureza, são centralizados e constituem instrumentos da comunicação de massas. Os novos serviços que estão a aparecer têm duas características fundamentalmente diferentes: são descentralizados e mais próximos da comunicação individual do que da comunicação de massas. Embora o conteúdo efectivo destes serviços possa ser o mesmo - filmes, boletins de informação ou documentários - estas diferenças devem ser tomadas em consideração na concepção das políticas. Por esse motivo, o presente Livro Verde descreve a evolução dos serviços audiovisuais e de informação e estuda a legislação actual e as políticas a nível nacional, europeu e internacional, bem como as consequências para essas políticas que decorrem do desenvolvimento de novos serviços, nas matérias relacionadas com os dois problemas examinados. As possibilidades de acção examinadas são diversas e abrangem um vasto leque de opções, desde a regulamentação e auto-regulamentação até ao desenvolvimento de dispositivos de controlo parental, passando por medidas de sensibilização e de informação.

O objectivo do presente Livro Verde da Comissão consiste em suscitar um debate a médio e a longo prazos. É apresentado simultaneamente com a comunicação da Comissão intitulada "Conteúdo prejudicial e ilícito na Internet". Estes dois documentos são perfeitamente complementares tanto em termos de cronologia como de alcance. A comunicação apresenta medidas a curto prazo destinadas a tratar questões específicas relacionadas com a Internet que ultrapassam o quadro da protecção dos menores e da dignidade da pessoa humana. Para além do seu carácter consultivo e da sua natureza mais orientada para o longo prazo, o Livro Verde incide especificamente sobre a protecção dos menores e da dignidade da pessoa humana no domínio dos novos serviços audiovisuais e de informação em geral. Estes dois documentos constituem uma resposta ao Parlamento Europeu e ao Conselho, que haviam solicitado uma análise aprofundada das questões de política europeia relacionadas com o desenvolvimento de novos serviços.

Neste contexto, a Comissão deseja sublinhar que já foram lançadas ou estão em estudo algumas iniciativas, que tratam especificamente, ou acessoriamente, de questões de interesse público semelhantes. A comunicação da Comissão relativa aos "Serviços de Interesse Geral na Europa", por exemplo, consagra uma parte à rádio e à televisão, na qual é indicado que as considerações de interesse geral em causa neste sector dizem respeito essencialmente ao conteúdo dos programas radiodifundidos e estão relacionadas com os valores morais e democráticos, como o pluralismo, a deontologia da informação e a protecção da pessoa. A questão da propriedade intelectual é tratada no Livro Verde relativo aos direitos de autor e direitos conexos na sociedade da informação. O Livro Verde relativo às comunicações comerciais trata, nomeadamente, das questões de interesse público no domínio da publicidade e do patrocínio. Foi adoptada uma directiva sobre a protecção das pessoas singulares face ao tratamento de dados de carácter pessoal. A directiva "Televisão sem Fronteiras", que está a ser revista, prevê regras comunitárias coordenadas em alguns domínios, nomeadamente a protecção dos menores. A resposta de directiva sobre a "transparência regulamentar no mercado interno para os serviços da sociedade da informação" facilitará a coordenação comunitária das futuras actividades regulamentares e a prossecução dos objectivos de interesse público dignos de ser protegidos.

Por último, outros problemas decorrentes do desenvolvimento dos novos serviços audiovisuais e da informação - como os relativos à diversidade cultural e linguística - já foram objecto de várias iniciativas recentes (como os programas MEDIA II, INFO 2000 e os Sistemas de Informação Multilingues). A Comissão estudará os resultados dessas iniciativas tendo em conta os seus objectivos e apresentará oportunamente uma avaliação actualizada da situação e das necessidades em matéria de novas iniciativas.

RESUMO

A luta contra a circulação de *conteúdos que afectam a dignidade da pessoa humana e a protecção dos menores do acesso a conteúdos nocivos para o seu desenvolvimento* revestem-se de importância fundamental para permitir que novos serviços audiovisuais e de informação se desenvolvam num clima de confiança. Se não forem rapidamente identificados e postos em prática meios eficazes para proteger o interesse público nestes domínios, há o risco de estes novos serviços não conseguirem atingir todo o seu potencial económico, social e cultural.

O *capítulo I* do presente Livro Verde identifica os aspectos do desenvolvimento dos novos serviços audiovisuais e de informação que são pertinentes para a protecção dos menores e da dignidade da pessoa humana e apresenta uma análise dos tipos de conteúdos que podem causar problemas. Neste capítulo é *sublinhado que é necessário evitar amálgamas de problemas que são de natureza diversa, como a pornografia infantil, que é ilícita e está sujeita a sanções penais, e o facto de as crianças terem acesso a conteúdos pornográficos para adultos, que, sendo nefastas para o seu desenvolvimento, podem não ser ilegais para os adultos*. Devem ser encontradas soluções para que seja tomado em consideração o tipo de conteúdo em questão.

Estas soluções devem também ser adaptadas à sequência da evolução do ambiente dos serviços. Certos novos serviços, como o pagamento por visualização ("pay-per-view"), *aumentam a capacidade de escolha individual*, afastando-se do modelo dos meios de comunicação social de massas, no qual o espectador tem a escolha entre ver ou não uma emissão, para se aproximarem de um modelo de tipo editorial, isto é, um modelo em que o espectador selecciona o seu programa a partir de um vasto leque de escolhas. Os serviços em linha fazem avançar esta evolução para um *modelo de comunicação individual*. Em termos geográficos, as redes de distribuição são de natureza menos racional e cada vez mais mundial, uma vez que a Internet é uma rede mundial de redes. Além disso, estão a aparecer novos tipos de conteúdo. Uma emissão televisiva clássica que é vista do princípio ao fim é linear por natureza, enquanto a *interactividade* permite navegar em cenários diferentes. Estão a surgir *formas híbridas de conteúdos*, por exemplo associando de maneira original jogos, publicidade ou informação.

O desenvolvimento de novos serviços exige um *enquadramento flexível*, nomeadamente no plano regulamentar. É necessária uma análise funcional das características de cada novo tipo de serviço para identificar novas soluções. Qualquer novo risco inerente à natureza dos novos serviços audiovisuais e de informação suscitam em matéria de protecção dos menores e da dignidade da pessoa humana justificam a atenção dos poderes públicos e dos cidadãos. No entanto, o problema não deve ser encarado como exagero - *as dificuldades residem, frequentemente, mais nas características dos novos serviços relativamente aos meios de comunicação social tradicionais do que nos seus conteúdos*.

O *capítulo II* contém uma análise das disposições jurídicas e constitucionais em vigor a nível europeu e mundial. Neste capítulo é demonstrado que todas as disposições nacionais na Europa se inscrevem no quadro dos direitos fundamentais consagrados na *Convenção Europeia dos Direitos do Homem*, que estão integrados, enquanto princípios gerais do direito comunitário, no artigo F.2 do Tratado da União Europeia. O artigo 10º da citada Convenção garante o *direito à liberdade de expressão* e especifica igualmente que o exercício desse direito pode estar submetido a certas restrições por motivos específicos, nomeadamente a protecção da saúde ou da moral e a prevenção do crime. Consequentemente, a liberdade de expressão não é absoluta em nenhum país da União Europeia, é objecto de certas restrições. A jurisprudência do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem desenvolveu o *princípio da proporcionalidade*, que consiste em testar a conformidade de qualquer medida restritiva com os princípios fundamentais enunciados na Convenção. A Europa dispõe assim numa base para uma abordagem comum - o princípio da

liberdade de expressão e teste da proporcionalidade. Para além desta base comum, *os regimes actuais nos Estados-membros variam consideravelmente, reflectindo as diferenças em matéria de normas culturais e morais*. No entanto, a pornografia infantil é proibida em todos os Estados-membros.

Em termos gerais, os novos serviços podem criar especificamente *novos problemas no que diz respeito à aplicação das disposições legais*. É cada vez mais difícil, por exemplo, determinar as *responsabilidades* quando vários operadores diferentes intervêm na cadeia de comunicação (fornecedor da rede, fornecedor do acesso, fornecedor do serviço, fornecedor do conteúdo). Estas dificuldades são ainda maiores quando os diversos elementos da cadeia se encontram em países diferentes.

Seguidamente, este capítulo examina os problemas relativos à *protecção dos menores* contra os conteúdos nocivos, mas não forçosamente ilícitos, como os conteúdos eróticos para adultos. Em certos Estados-membros, o princípio da protecção dos menores está integrado em disposições gerais, seja qual for o media em causa, que proíbem o fornecimento a menores de conteúdos susceptíveis de prejudicar o seu desenvolvimento (mas que estão legalmente acessíveis a adultos). Outros Estados-membros têm disposições que são específicas para cada tipo de meios de comunicação social. Em todos os casos, a aplicação das medidas de protecção de menores implica a identificação dos meios que permitam assegurar que os menores não terão acesso a conteúdos nocivos, autorizando simultaneamente o acesso a adultos. *As recentes evoluções tecnológicas podem trazer novas soluções graças ao reforço do controlo parental, quer no televisor ("dispositivo anti-violência" ou "v-chip") quer nos sistemas em linha (PICS)*. Tanto num caso como no outro, a rotulagem dos conteúdos é um elemento essencial do sistema. As novas possibilidades técnicas são mais limitadas em televisão do que nos sistemas em linha, mas dois casos há *a vantagem de se tratar de soluções que partem da base ("bottom-up") e não de cima ("top down"), tornando supérflua qualquer censura prévia e reforçando a eficácia potencial da auto-regulamentação*.

O capítulo III apresenta uma análise da situação a nível da *União Europeia*, tanto no que diz respeito ao direito comunitário como à cooperação no domínio da justiça e dos assuntos internos. *A livre prestação de serviços* é uma das quatro liberdades fundamentais garantidas pelo Tratado. As restrições são possíveis por razões primordiais de interesse público, tais como a protecção dos menores e da dignidade da pessoa humana, mas estão submetidas nomeadamente ao *teste da proporcionalidade*.

Na luta contra os conteúdos ilegais, *reconhece-se que a cooperação entre os Estados-membros nos domínios da justiça e dos assuntos internos tem um papel fundamental a desempenhar, devido ao carácter internacional dos novos serviços*. Graças a esta cooperação, os Estados-membros poderão opor-se eficazmente às práticas e aos conteúdos ilegais. Além disso, a coerência interna colocá-lo-á em melhor posição para exigir soluções à escala mundial.

Este capítulo passa em revista diversas possibilidades para *reforçar a cooperação entre as administrações nacionais e com a Comissão*, tanto a nível comunitário como no âmbito da justiça e dos assuntos internos (intercâmbio de informações sistemático, análise comparada das legislações nacionais, definição de quadro comum para a auto-regulamentação, recomendações para a cooperação nos domínios da justiça e dos assuntos internos, orientações comuns para a cooperação internacional). O capítulo avalia igualmente as possibilidades de *encorajar a cooperação entre as indústrias em causa* (códigos de conduta, normas comuns para os sistemas de rotulagem, promoção da norma PICS). São ainda debatidas neste capítulo eventuais medidas de sensibilização e de informação dos utilizadores.

Com base nas primeiras propostas de acção apresentadas pela Comissão na sua comunicação "Conteúdo ilícito e prejudicial na Internet", os *capítulos I e II* identificam *uma série de perguntas*, para análise aprofundada, relacionadas com problemas que a Comissão considera essenciais para definir as acções futuras:

Pergunta 1:

Tendo em conta o que é tecnicamente exequível e economicamente razoável, quais deverão ser as responsabilidades dos diversos operadores que intervêm na cadeia de comunicação dos conteúdos, desde o autor até ao utilizador final (que tipos de responsabilidade -penal, de direito comum, editorial - e quais as condições de isenção dessa responsabilidade)?

Pergunta 2:

Como controlar a proporcionalidade das medidas adoptadas? Será necessário, nomeadamente, prever mecanismos de arbitragem ou de conciliação a nível da União Europeia? Se sim, quais?

Pergunta 3:

Como determinar o justo equilíbrio entre a protecção da vida privada (incluindo o facto de permitir aos utilizadores agirem anonimamente nas redes) e a necessidade de sancionar os comportamentos ilegais?

Pergunta 4:

Deve ser privilegiada uma abordagem regulamentar ou de auto-regulamentação (eventualmente enquadrada) em matéria de dispositivos de controlo parental? Quais seriam as regras a prever, nomeadamente a nível da União Europeia?

Pergunta 5:

Em que casos (tipos de serviços ou outros critérios) deve ser previsto o fornecimento sistemático de dispositivos de controlo parental? Devem ser previstos regimes de fornecimento obrigatório? Se sim, sob que forma e perante quais tipos de operadores? Nesses diferentes casos, quais seriam as funções indispensáveis que deveriam fornecer os dispositivos propostos?

Pergunta 6:

Como se pode pôr em prática uma descentralização da rotulagem dos conteúdos, que permita que sejam respeitadas as diversas sensibilidades nacionais, locais e pessoais, no caso dos serviços audiovisuais e de informação transnacionais?

Pergunta 7:

Quais os elementos de normalização que permitiriam um desenvolvimento coerente da rotulagem dos conteúdos a nível europeu, nomeadamente os serviços digitais (normalização dos tipos de informações fornecidas, da codificação ou descodificação dessas informações ou outras)?

Pergunta 8:

Como pôr em prática a cooperação administrativa a nível da União Europeia? Deve ser formalizada? Se sim, em que quadro institucional?

Pergunta 9:

Como articular os trabalhos a nível europeu e internacional? Deve-se, nomeadamente, privilegiar o desenvolvimento de soluções a nível da União Europeia antes de a promover a nível internacional ou há que realizar os dois exercício paralelamente? Quais são os quadros mais pertinentes para a cooperação internacional (G7, OCDE, UIT, OMC, ONU,.... ou contratos bilaterais)? Como deve ser formalizada esta cooperação internacional?

CAPÍTULO I CONTEXTO E PROBLEMÁTICA DA PROTECÇÃO DOS MENORES E DA DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA

O presente capítulo propõe-se identificar os principais problemas que são colocados pelos conteúdos dos serviços audiovisuais e de informação do ponto de vista da protecção dos menores e da dignidade da pessoa humana.

1. Problemas da protecção dos menores e da dignidade da pessoa humana

Seja qual for o alcance conferido à liberdade de expressão, a protecção dos menores e da dignidade da pessoa humana é uma questão que sempre assumiu uma importância fundamental na regulamentação dos meios de comunicação. O aparecimento de novos meios de comunicação não põe de modo algum em causa a necessidade dessa protecção.

Os dispositivos que se destinam a assegurar a protecção dos menores e da dignidade da pessoa humana podem variar entre países e períodos diferentes. É necessário, no entanto, que se estabeleça uma distinção clara entre os dois tipos de problemáticas relacionadas com os conteúdos:

- Por um lado, *o acesso a certos tipos de conteúdos pode ser proibido a toda a sociedade, independentemente da idade dos seus destinatários potenciais e seja qual for o suporte dessa informação*. Entre esses conteúdos proibidos, pode ser isolada, para além de eventuais diferenças entre as legislações nacionais, *uma categoria geral de conteúdos que atenta contra a dignidade da pessoa humana*. Trata-se principalmente da pornografia infantil, das formas externas de violência gratuita e do incitamento à discriminação racial ou de outra ordem, ao ódio e à violência.
- Por outro lado, o acesso a certos conteúdos susceptíveis de afectar o desenvolvimento físico e/ou mental dos menores pode ser proibido aos menores, mas autorizado aos adultos. Estas medidas não podem ser confundidas com outras medidas de interesse geral, como as destinadas à protecção dos consumidores, que podem igualmente estar relacionadas com a protecção dos menores (nomeadamente, em matéria de comunicações comerciais, as medidas destinadas a evitar qualquer forma de exploração da credibilidade do consumidor)¹.

Estas problemáticas são por vezes confundidas, por diferentes razões, mas é indispensável evitar a confusão e manter a distinção entre essas problemáticas diferentes: estão em causa *objectivos distintos*, que colocam *problemas diferentes* e que exigem *soluções diferentes*. Por exemplo, os meios a utilizar para tornar efectiva uma proibição total ou para restringir o acesso dos menores ou o acesso fortuito dos adultos são obviamente diferentes.

2. Alteração do contexto

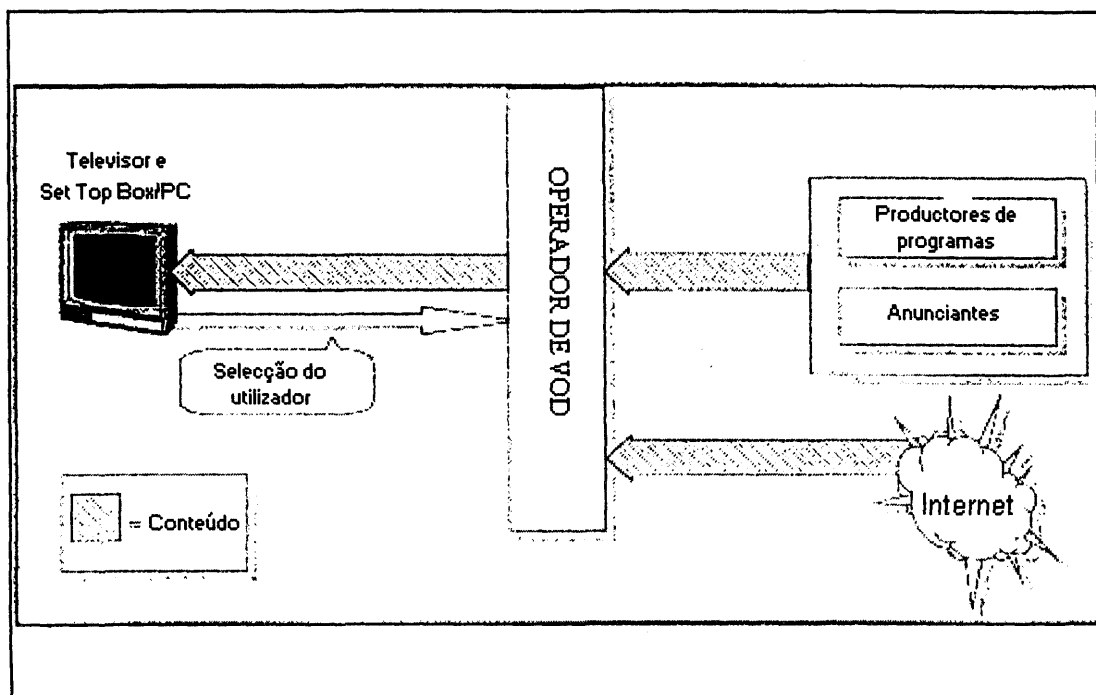
O aparecimento de novos serviços audiovisuais e de informação altera radicalmente o contexto da protecção dos menores e da dignidade da pessoa humana (ver Anexo II).

¹ Por exemplo, no contexto da regulamentação dos serviços de radiodifusão a nível comunitário (Directiva 89/552/CE), estes dois tipos de objectivos estão claramente separados:

- as regras de protecção dos menores aplicam-se a todos os programas, incluindo as comunicações de carácter comercial: uma publicidade, tal como qualquer outro tipo de emissão, não pode conter imagens ou mensagens susceptíveis de prejudicar gravemente o desenvolvimento dos menores (ver artigo 22°);
- as normas de protecção dos consumidores aplicáveis à publicidade radiodifundida contém disposições específicas com vista a evitar qualquer forma de exploração da credulidade dos menores (ver artigo 16°).

2.1 O universo televisivo: dos meios de comunicação de massas ao modelo editorial

A emergência da radiodifusão digital reforçará de forma espectacular o fenómeno da multiplicação e da diversificação dos serviços: cada um desses "pacotes" de canais digitais inclui (ou incluirá) várias dezenas de serviços, tais como os serviços de pagamento por visualização (PPV) ou de quase vídeo a pedido (NVOD). Os sistemas de vídeo a pedido (VOD) vão introduzir progressivamente um leque muito completo de novos serviços comerciais (que vão dos filmes a pedido à telebanca, passando pelos jogos interactivos), sem que seja possível determinar desde já com precisão as modalidades dessa introdução (infra-estruturas, modo de comunicação, tipos de conteúdos, etc.).

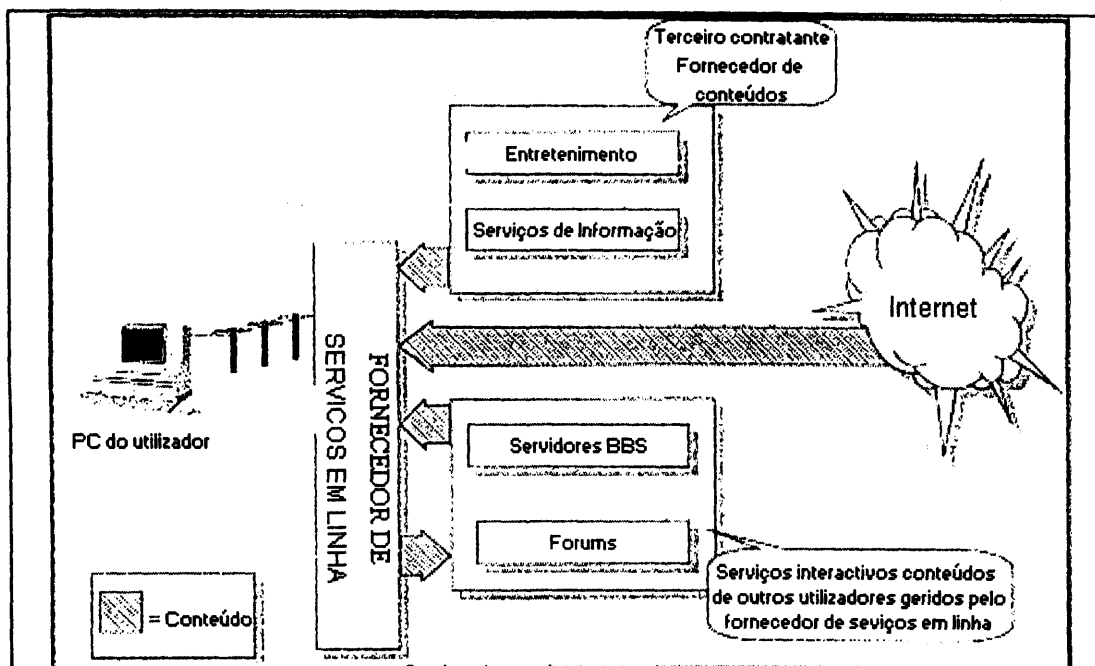


A evolução em curso assinala a transição, no universo televisivo, da lógica dos "meios de comunicação de massas" para uma lógica cada vez mais próxima do modelo editorial:

- a proliferação dos serviços deixa de ser limitada pela escassez das frequências;
- os serviços diversificam-se e o seu impacto relativiza-se, em função do número total de serviços disponíveis;
- o telespectador dispõe de um amplo leque de opções, entre serviços e tipos de programas claramente identificáveis.

2.2 O universo em linha: do modelo editorial a um novo modelo de comunicações

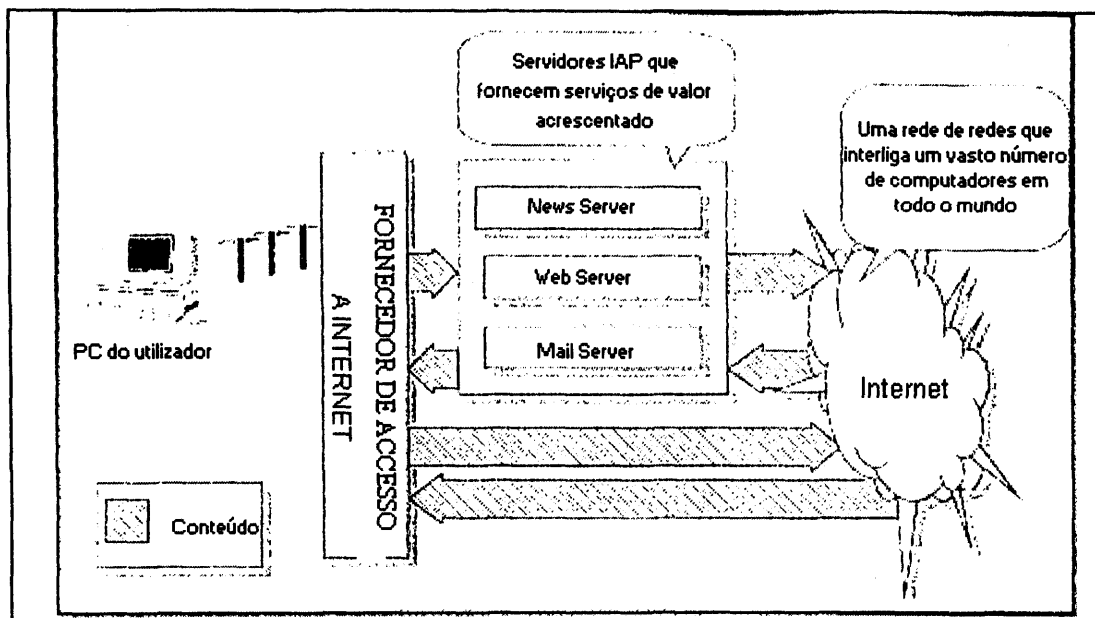
O desenvolvimento dos chamados serviços em linha "proprietários", tais como a CompuServe ou a America on line (AOL), e principalmente o crescimento exponencial da Internet anunciam o aparecimento de um futuro mercado de massas dos serviços em linha.



Os serviços em linha são sistemas de comunicações electrónicas que, mediante o pagamento de uma assinatura, oferecem uma vasta gama de serviços (correio electrónico, ou serviços de informação, jogos, fóruns de discussão, ...), acessíveis através da rede telefónica, de um modem e de um computador. Para além dos "Bulletin Board Services" (BBS), implantados já há muito, os serviços comerciais "proprietários" encontram-se em expansão rápida nos Estados Unidos e estão a penetrar em vários mercados europeus. A arquitectura fechada dessas redes assegura um grau de segurança das transacções que está na origem da expansão dos serviços comerciais.

A lógica fundamental dos serviços em linha é claramente de tipo editorial: os conteúdos são editados e tornam-se acessíveis ao público a pedido individual. Mas certos recursos dos serviços em linha e, principalmente, da Internet², ***estão a dar origem a um novo modelo de comunicação interactiva: cada um dos utilizadores é também, potencialmente, um fornecedor de conteúdo. Este modelo, único no seu género, exclui toda a analogia simples com os meios de comunicação existentes e com as modalidades tradicionais das telecomunicações, devendo ser tido em conta em toda a sua especificidade.***

² Ver comunicação "Conteúdo ilícito e prejudicial na Internet".



2.3 Dos serviços nacionais às redes mundiais

O aparecimento dos serviços temáticos e dos serviços pagos aumentou a circulação transfronteiras das emissões de televisão, apesar desses serviços se dirigirem principalmente a uma única região linguística. A expansão da televisão digital permitirá o desenvolvimento de serviços muito especializados, alguns dos quais não são economicamente viáveis num único mercado nacional. Esses serviços deverão assim dirigir-se a nichos de mercado, numa base transnacional, para conquistarem uma audiência suficiente.

No estágio actual de desenvolvimento da tecnologia, os sistemas de VOD dificilmente serão viáveis numa base internacional. O custo das necessárias ligações de banda larga tornarão o acesso pouco rentável para um servidor localizado no estrangeiro. Porém, a mais longo prazo, o desenvolvimento dos sistemas VOD poderá vir a acompanhar o dos serviços em linha.

Os serviços em linha assumiram já uma dimensão internacional, através de grandes redes proprietárias como a AOL ou a CompuServe. Sempre que esse tipo de serviço se implanta num novo país, o conjunto da rede amplia-se e todos os assinantes podem comunicar entre si e aceder aos mesmos conteúdos.

A Internet é já uma rede global, potencialmente acessível na quase totalidade dos países do mundo. De resto, a própria estrutura da Internet torna quase impossível isolar uma determinada zona geográfica.

Esta evolução, em que os serviços nacionais tendem a dar lugar a redes mundiais, coloca grandes desafios do ponto de vista da protecção dos menores e da dignidade da pessoa humana, exigindo uma reflexão aprofundada sobre os meios a utilizar para garantir a tomada em consideração, a nível internacional, dos valores europeus em matéria de protecção dos menores e da dignidade da pessoa humana, assim como sobre o nível apropriado de utilização desses meios.

2.4 A emergência de novos tipos de conteúdo

O *mundo linear* inerente aos conteúdos televisivos (vê-se uma emissão do princípio ao fim) está a ser substituído por uma *arquitectura mais complexa* que convida a navegar mais livremente entre as informações fornecidas, ou mesmo interagir com o conteúdo (como acontece com os novos suportes interactivos; CD-ROM, CD-I, DVD, ...).

Os conteúdos claramente identificados, documentário, informação, publicidade, filme, ...) fundem-se em *novos conteúdos híbridos* difíceis de qualificar: por exemplo, um mesmo conteúdo pode associar publicidade, informação e um aspecto híbrido sem que seja possível isolar claramente estas componentes.

Por último, no universo digital, *os conteúdos tornam-se globalmente manipuláveis*: podem ser facilmente modificados e distribuídos numa grande variedade de suportes e de serviços. As imagens geradas por computador permitem criar "mundos virtuais" e inserir conteúdos sublineares que introduzem uma nova ambiguidade na relação com a realidade.

Estas diversas evoluções suscitam múltiplas questões. Como verificar a veracidade das informações ("falsas mensagens" que substituem o original, "falsas empresas" que propõem "falsos serviços ou produtos", ...)? Como defender os diversos direitos ligados ao nome, à imagem, à reputação duma pessoa singular ou colectiva? Qual será, a longo prazo, o impacto societal de conteúdos híbridos que misturem mundos reais e mundos virtuais? *Estas questões implicam, a prazo, novos riscos ainda difíceis de avaliar, nomeadamente para o desenvolvimento mental e físico dos menores. É necessário identificá-los e analisá-los.*

2.5 Uma fase de gestação: novos riscos, novas oportunidades

Estas novas condições de expansão dos serviços em linha estão longe de ter atingido a estabilização. A linguagem comum da comunicação digital permite prever novos *cenários de convergência tecnológica*, a nível dos terminais (televisor, computador ou outros), das infra-estruturas (redes hertzianas, telecomunicações, cabo ou satélite) ou dos próprios serviços.

No decurso desta longa fase de gestação, o desenvolvimento dos novos serviços audiovisuais e de informação só poderá prosseguir em *condições de flexibilidade*, nomeadamente no plano regulamentar, que permitam uma adaptação fácil à evolução rápida do sector. Os diferentes cenários de convergência, assim como as múltiplas possibilidades proporcionadas pela interactividade, dificultam a aplicação automática dos critérios tradicionais de distinção entre tipos de serviços (televisor/computador, comunicações privadas/comunicações públicas, comunicações ponto-a-ponto/ponto a multipontos), assim como a assimilação a meios de comunicação já existentes. *Consequentemente, é necessário analisar atentamente as diferentes funções desempenhadas por cada um dos novos serviços, para identificar as suas características relevantes.*

Neste contexto de mutação acelerada, deverão ser avaliados os novos riscos que podem surgir no que se refere à protecção dos menores e da dignidade da pessoa humana, sendo igualmente necessário avaliar as múltiplas possibilidades de controlo dos conteúdos proporcionadas pelos novos serviços audiovisuais e de informação.

3. Extensão dos problemas em função dos tipos de serviços

A natureza e a extensão dos problemas do ponto de vista da protecção dos menores e da dignidade da pessoa humana não são as mesmas em todos os tipos de serviços audiovisuais e de informação.

Em função dos países, podem ser difundidas emissões eróticas na programação tardia dos *canais de televisão hertziana* e conteúdos de carácter pornográfico nos *canais de televisão paga*. Os *canais codificados* exclusivamente dedicados à pornografia são um fenómeno relativamente raro na Europa. Porém, a questão da violência na televisão, cuja resolução é muito mais difícil, é debatida em numerosos países. É também provável que os serviços de PPV, de NVOD e de VOD venham a conter frequentemente uma oferta de programas eróticos e/ou pornográficos, e que escapem em maior medida ao debate sobre a violência, nomeadamente se os consumidores forem correctamente informados sobre a natureza exacta desses programas.

Os serviços em linha oferecem uma série de "sites" comerciais destinados aos adultos, contendo, nomeadamente, fotografias de carácter erótico ou pornográfico, acessíveis mediante remuneração. Estas páginas são claramente identificáveis. Apesar do carácter fechado das redes proprietárias, podem também encontrar-se todos os outros tipos de conteúdos litigiosos nas aplicações de convívio (grupos de discussão) ou através do correio electrónico.

Como demonstrado na comunicação "Conteúdo ilícito e prejudicial na Internet" a *Internet* veicula incontestavelmente toda a espécie de conteúdos litigiosos, desde a pornografia infantil até à incitação ao ódio, passando por outros conteúdos violentos e outras formas de abusos. No entanto, os "sites" problemáticos são frequentemente identificáveis e a necessidade de pesquisa da informação por iniciativa deliberada (por intermédio de endereços ou de "motores de pesquisa") torna quase impossível ser confrontado "por acaso" com conteúdos não desejados.

O relevo atribuído às questões da protecção dos menores e da dignidade da pessoa humana nos serviços audiovisuais e de informação não é certamente fortuito, pois os problemas que se colocam são muito reais e justificam plenamente a atenção que merecem da parte dos poderes públicos e dos cidadãos. Contudo, a novidade reside mais no aparecimento de modos de comunicação que não têm qualquer comparação com os meios de comunicação social existentes, do que nos conteúdos propriamente ditos. Efectivamente, é duvidoso que os novos serviços veiculem mais conteúdos litigiosos do que o fizeram até aqui os meios de comunicação social clássicos. Porém, os novos serviços conferem mais visibilidade a esses conteúdos, tornando-os relativamente mais acessíveis, sendo menos controláveis do que os meios de comunicações tradicionais. A compreensão da lógica inerente aos vários serviços parece pois revestir-se de importância crucial do ponto de vista da determinação das respostas a dar a estas questões.

CAPÍTULO II DISPOSIÇÕES E MEIOS DE CONTROLO APLICÁVEIS AOS CONTEÚDOS EM MATÉRIA DE PROTECÇÃO DOS MENORES E DA DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA

1. Princípios gerais comuns

Antes de abordar o estudo das disposições e meios de controlo aplicados a nível nacional para dar resposta aos problemas da protecção dos menores e da dignidade humana, é indispensável sublinhar que todos esses regimes se inscrevem no âmbito de dois princípios fundamentais, característicos de todas as sociedades democráticas: a liberdade de expressão e o respeito pela vida privada (ver Anexo III).

1.1 Princípio da liberdade de expressão

O princípio da liberdade de expressão está consagrado como tal em várias convenções internacionais, entre elas a Convenção Europeia de Salvaguarda dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais (a seguir denominada "a Convenção"), que é simultaneamente a mais completa e uma referência importante para a União Europeia. Todos os Estados-membros são partes contratantes dessa Convenção e, à excepção do Reino Unido, integraram a liberdade de expressão no seu sistema constitucional.

Embora a Comunidade Europeia não seja directamente obrigada por este texto, o conteúdo do mesmo foi integrado na sua ordem jurídica específica pelo artigo F.2 do Tratado da União Europeia e pela jurisprudência do Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias relativa aos princípios gerais do direito comunitário.

Contudo, este princípio não tem em parte nenhuma um valor absoluto. A liberdade de expressão pode ser restringida pelo Estado, mas essas restrições são objecto de um enquadramento muito preciso: *para que uma medida restritiva seja considerada necessária numa sociedade democrática, deverá corresponder a uma necessidade social imperiosa e deverá ser eficaz, sem ser desproporcionada no que se refere às limitações que impõe. Para que tal possa ser apreciado, há que pôr em prática um teste de proporcionalidade.*

1.2 Princípio do respeito pela vida privada

O princípio do respeito pela vida privada tem o mesmo estatuto do da liberdade de expressão. Garantido, nomeadamente, pelo artigo 8º da Convenção, admite restrições, em condições semelhantes às que foram analisadas mais atrás, para o caso da liberdade de expressão.

A aplicação de disposições nacionais de proibição de certos conteúdos pode dar origem a restrições ao princípio (nomeadamente em matéria de identificação e de sanção de comunicações provadas de carácter criminal), desde que tal se verifique no respeito estrito do princípio da proporcionalidade.

Com a Convenção e a tomada em consideração dos princípios gerais do direito na ordem jurídica comunitária dispomos de uma base comum, a nível europeu, em matéria de liberdade de expressão e de protecção da vida privada. Contudo, deve reconhecer-se que essa base está ainda longe de ter dado origem a idênticas disposições. Contudo, a importância destes princípios deve ser sublinhada: na ausência de disposições comuns, a Europa dispõe, mesmo assim, de um método comum de avaliação das disposições limitativas da liberdade de expressão ou do direito à protecção da vida privada. Este método (teste de proporcionalidade) deverá constituir um poderoso factor de convergência entre Estados-membros, no que se refere ao tratamento regulamentar (ou de auto-determinação) das questões da protecção dos menores e da dignidade da pessoa humana nos serviços audiovisuais e de informação.

2. Disposições e meios utilizados a nível nacional

O estudo das regulamentações e de outras medidas nacionais em matéria de protecção dos menores e da dignidade da pessoa humana revela muito claramente a diversidade das tradições jurídicas e culturais dos Estados-membros (ver Anexo III). No entanto, não impede que sejam identificadas tendências gerais e detectados problemas específicos.

2.1 Regimes de protecção da dignidade da pessoa humana

O primeiro tipo de restrições existentes em todas as regulamentações nacionais destina-se a decretar a ilegalidade absoluta de certos tipos de conteúdos, considerados insuportáveis tanto para o indivíduo, como para a comunidade, porque atentam contra os próprios fundamentos da sociedade, nomeadamente contra a dignidade da pessoa humana.

Existem em todos os Estados-membros regimes gerais de proibição de certos tipos de conteúdos. Na maior parte dos casos, **a proibição de produção, distribuição, importação e publicidade a esses conteúdos** é objecto de pesadas sanções financeiras e de penas de prisão, prescritas no quadro do direito penal ou com base em textos específicos. Pelo seu carácter geral, essas proibições abrangem todos os tipos de suportes e de serviços, inclusive os que não eram conhecidos no momento da adopção das disposições. A idade do destinatário ou do utilizador é irrelevante neste caso.

As proibições de conteúdos que incidem em categorias gerais, como **os conteúdos obscenos, contrários aos bons costumes ou indecentes**, existem na maioria dos Estados-membros. Nalguns casos, estes termos são objecto de uma definição jurídica, noutros a definição do sentido dos mesmos compete à jurisprudência.

Tendo em conta estas características, parece possível identificar determinados tipos de conteúdos que são geralmente proibidos na União Europeia.

O conteúdo que é objecto de uma proibição mais unânime na União é certamente **a pornografia infantil** (em forma de fotografias, imagens digitais ou imagens em movimento). O Congresso Mundial contra a exploração sexual das crianças para fins comerciais, realizado recentemente em Estocolmo, chamou a atenção para o problema da circulação destes conteúdos nas redes de comunicação e sublinhou a oportunidade de criminalizar a mera detenção dos mesmos.

Os conceitos gerais (obscenidade, bons costumes, etc.) abrangem geralmente a proibição da **pornografia violenta** (inclusive a pornografia implicando adultos que não deram o seu consentimento) e a **zoofilia**.

Um outro tipo de conteúdos que tem sido objecto de proibições gerais em grande número de países é o ***incitamento ao ódio e/ou à violência***. Nesta matéria, parece destacar-se um objectivo comum: luta contra todos os tipos de conteúdos que incitam directa ou indirectamente ao ódio, à discriminação ou à violência contra pessoas ou grupos de pessoas, nomeadamente devido à sua raça, nacionalidade, cor de pele, sexo ou religião.

A disparidade (e a falta de transparência) das disposições nacionais em matéria de proibição absoluta da produção, distribuição e, por vezes, da posse de certos conteúdos está na origem de quatro grandes dificuldades. Além disso, é susceptível de criar obstáculos à livre prestação de serviços na Comunidade e de criar entraves à defesa dos valores comuns nas instâncias internacionais.

Face a esta situação, a Comissão reconhece ***o papel fundamental da cooperação dos Estados-membros, nomeadamente no âmbito da cooperação em matéria de justiça e de assuntos internos*** (ver infra, capítulo III, ponto 2). É importante definir certas normas comuns acerca do que deveria ser considerado ilegal. Além disso, deve ser reforçada a cooperação penal, judiciária e policial entre os Estados-membros.

Uma vez que os conteúdos proibidos estejam identificados, os Estados-membros devem aplicar os regimes de proibição, ou seja, identificar e sancionar os infractores sujeitos à jurisdição nacional. No contexto dos novos serviços audiovisuais e de informação, essa aplicação está confrontada com novos problemas: perante serviços centralizados, há a vantagem de ser mais fácil identificar claramente um operador para debater acerca das disposições pertinentes e assumir responsabilidades da respectiva aplicação; pelo contrário, face a ***serviços descentralizados, é difícil determinar as responsabilidades respectivas dos diversos intervenientes na cadeia de comunicações, desde a injeção do conteúdo até ao seu acesso ao utilizador final*** (ver comunicação "Conteúdo ilícito e prejudicial na Internet").

A responsabilidade dos utilizadores que injectam conteúdos ilegais na rede e a exoneração de responsabilidades dos operadores que asseguram funções de mero transporte parecem estar claras. Pelo contrário, a questão da responsabilidade dos intermediários (nomeadamente as funções que implicam o acolhimento - mesmo temporário - dos conteúdos num formato legível) mantém-se claramente em aberto. Trata-se de determinar aquilo que é tecnicamente possível e economicamente razoável e de respeitar um equilíbrio entre, por um lado, a protecção da liberdade de expressão e da vida privada e, por outro, a protecção da dignidade da pessoa humana e dos menores.

Além disso, ***a natureza global das redes de comunicação restringe as possibilidades de aplicação efectiva das legislações nacionais***. No caso dos serviços descentralizados nas redes internacionais, os conteúdos litigiosos podem rapidamente transitar por outros servidores para contornar eventuais medidas de bloqueio. Além do risco da "deslocalização" maciça dos servidores para países mais laxistas, esta mobilidade coloca a questão da actualização das eventuais listas de "sites" ou conteúdos ilegais. Acresce que o bloqueio dos "sites" que acolhem conteúdos litigiosos pode, em muitos casos, revelar-se desproporcionado, se implicar o bloqueio de todos os serviços e conteúdos acolhidos no mesmo servidor.

Diversos casos concretos relativos a tais questões têm dado origem a debate, na pendência do desenvolvimento da jurisprudência. Numa altura em que os Estados-membros estão a delinear respostas regulamentares, a auto-regulamentação dos operadores em causa constitui a primeira resposta a estes problemas concretos (ver comunicação "Conteúdo ilícito e prejudicial na Internet").

Mas estas soluções nacionais isoladas revelam rapidamente os seus limites, o que significa que o desenvolvimento duma abordagem coerente a nível da União Europeia facilitaria a aplicação do direito nacional evitando obstáculos desproporcionados ao desenvolvimento transfronteiras dos serviços no âmbito do mercado interno.

Esta abordagem coerente pode ser aprofundada em torno das seguintes perguntas:

- | | |
|---|---|
| 1 | <i>Tendo em conta o que é tecnicamente exequível e economicamente razoável, quais deverão ser as responsabilidades dos diversos operadores que intervêm na cadeia de comunicação dos conteúdos, desde o autor até ao utilizador final (que tipos de responsabilidade -penal, de direito comum, editorial - e quais as condições de isenção dessa responsabilidade)?</i> |
| 2 | <i>Como controlar a proporcionalidade das medidas adoptadas? Será necessário, nomeadamente, prever mecanismos de arbitragem ou de conciliação a nível da União Europeia? Se sim, quais?</i> |
| 3 | <i>Como determinar o justo equilíbrio entre a protecção da vida privada (incluindo o facto de permitir aos utilizadores agirem anonimamente nas redes) e a necessidade de sancionar os comportamentos ilegais?</i> |

2.2 Regimes de protecção dos menores

Nalguns Estados-membros, o alcance geral do princípio da protecção dos menores traduz-se em *disposições de carácter penal que proíbem o fornecimento a menores de conteúdos susceptíveis de prejudicar, sem desenvolvimento*, embora sejam legalmente acessíveis aos adultos. Estas disposições são de aplicação geral: aplicam-se seja qual for a forma de fornecimento do conteúdo litigioso ao menor. Nos Estados-membros onde não vigoram estas disposições gerais, disposições específicas, aplicáveis aos *diferentes meios de comunicação*, asseguram o mesmo tipo de protecção.

Em todos os casos, a aplicação de um regime de protecção dos menores exige a identificação dos meios que permitam garantir com uma certa razoável que os menores não tenham normalmente acesso a conteúdos susceptíveis de prejudicar o seu desenvolvimento físico ou mental, facultando simultaneamente o acesso a esses conteúdos aos adultos que o desejem.

2.2.1 Controlo do acesso dos menores aos conteúdos litigiosos

As modalidades de controlo do acesso dos menores a certos conteúdos diferem de acordo com a natureza dos serviços e, embora seja possível detectar aspectos comuns no universo da radiodifusão televisiva e no dos serviços em linha, analisaremos separadamente esses dois domínios, para tornar mais clara a exposição (ver Anexo IV).

a) **Serviços de radiodifusão**

No caso da televisão tradicional, a programação das emissões permitiu instituir ***uma protecção baseada no horário de transmissão dos programas***: os programas susceptíveis de prejudicar os menores só podem ser difundidos no fim do serão, a uma hora em que não é suposto que as crianças estejam ainda a ver televisão. Do ponto de vista técnico, este sistema de barreiras horárias pode ser aplicado a todos os serviços de radiodifusão televisiva, mas não corresponderá necessariamente à lógica da televisão do futuro. Por outro lado, alguns operadores privados e públicos de radiodifusão televisiva conceberam, numa base geralmente voluntária, ***sistemas de sinalização*** destinados a informar o espectador sobre a natureza dos programas transmitidos. Estão associados diferentes logotipos à classificação dos programas susceptíveis de prejudicar os menores. Em todos os casos, estes sistemas só se destinam a facilitar o exercício do controlo parental ou dos educadores que desempenham um papel determinante para dar eficácia à protecção.

Os novos serviços de radiodifusão televisiva oferecem novas soluções de protecção dos menores. ***O acesso condicionado inerente a todos os serviços pagos oferece possibilidades múltiplas de controlo do acesso dos menores a esses serviços:***

- por um lado, a assinatura constitui, em si mesma, uma ocasião para que os pais verifiquem se o serviço que escolhem não apresenta conteúdos susceptíveis de chocar a sensibilidade dos seus filhos;
- por outro lado, a relação privilegiada entre o assinante e o serviço pago leva muitas vezes os serviços em causa a aplicar uma política de informação do consumidor sobre os programas transmitidos que inclui conselhos aos pais;
- finalmente, são por vezes propostas diferentes funções técnicas que facilitam o controlo parental: essas funções tanto podem consistir num simples sistema de bloqueio, que permite aos pais bloquear o acesso às emissões, por exemplo, na sua ausência, como num sistema que só permite o acesso às emissões (geralmente codificadas) mediante a utilização de um código pessoal ("Personal Identification Number" ou PIN), de um cartão especial ou de um cartão de crédito. No caso dos serviços para adultos, este tipo de sistema permite aos pais restringir o acesso às emissões.

O aparecimento de ***dispositivos técnicos de controlo parental*** suscitou um amplo debate, incidindo nomeadamente sobre a possibilidade de recurso aos mesmos no domínio da televisão não codificada. A possibilidade de combinação da classificação sistemática dos conteúdos com um mecanismo de controlo parental, à luz da experiência no Canadá ou nos Estados Unidos, suscitou também o vivo interesse do Parlamento Europeu e do Conselho, no contexto da revisão da directiva "Televisão sem fronteiras"³. A questão suscitou igualmente o debate em vários Estados-membros. Os diversos debates levaram a que surgisse, para além dos problemas de implementação deste tipo de sistema (nomeadamente em matéria de classificação de conteúdos), uma questão mais fundamental, a da oportunidade, que ainda não está resolvida.

As indústrias em causa, reconheceram igualmente a importância da questão da protecção dos menores e estão a desenvolver soluções. Mais concretamente, serão colocados no mercado dentro de pouco tempo ***guias electrónicos*** de navegação na diversidade dos programas televisivos, que proporcionarão possibilidades de controlo parental. Estes guias electrónicos, concebidos primitivamente para facilitar e automatizar a programação dos videogravadores num ambiente multicanais, terão capacidade de descodificação de uma vasta gama de informações sobre os programas, inclusive em matéria de conteúdos problemáticos para os menores.

³ Directiva nº 89/552.

No domínio da **televisão digital**, a utilização de um decodificador e a necessidade de dispor de guias electrónicos, atendendo à grande quantidade de programas disponíveis, proporcionam a oportunidade de desenvolver dispositivos de informação do telespectador e de controlo dos conteúdos. Devido à necessidade de praticar preços competitivos, nesta fase de lançamento dos decodificadores digitais não foi possível integrar esta dimensão nos dispositivos já existentes. Mas à medida que este mercado crescer, caso satisfaça uma necessidade dos consumidores, a introdução deste tipo de funções poderá ser posta em prática a preços módicos.

b) Serviços em linha

Ao contrário dos serviços de radiodifusão televisiva, os serviços em linha não permitem a segregação dos conteúdos com base no horário de difusão. Todos os conteúdos disponíveis podem ser consultados permanentemente. Por outro lado, o acesso aos conteúdos faz-se numa base individualizada (escolha de um conteúdo preciso), no momento escolhido pelo utilizador. Neste contexto, as soluções possíveis para assegurar essa protecção dos menores serão de vária ordem, em função da natureza mais ou menos aberta das redes.

- Redes fechadas

No seu estágio de desenvolvimento actual, *os sistemas de vídeo a pedido* apresentam certas características que facilitam a protecção dos menores.

Os operadores que os propõem são claramente identificáveis e relativamente pouco numerosos. Quando não são esses operadores que propõem os conteúdos propriamente ditos, estão ligados por laços contratuais aos fornecedores de conteúdos. Esta estrutura permite instituir **um sistema transparente de responsabilidade pelos conteúdos oferecidos**. Sendo embora claramente desproporcionado proibir todos os conteúdos desses serviços que sejam susceptíveis de prejudicar os menores, sem dúvida que é possível determinar, em colaboração com os operadores interessados, os meios a utilizar para garantir uma protecção eficaz dos menores:

- **identificação ou classificação dos conteúdos litigiosos**, por intermédio de guias de programação electrónicos (por exemplo, identificação de um espaço reservado ao entretenimento para adultos);
- **verificação da idade** no momento do pagamento ou do acesso ao programa (mediante um cartão bancário ou um sistema de números de identificação pessoais);
- possibilidade de "**opting out**" (exclusão do acesso) para certas categorias de programas, a pedido do utilizador (nesse caso o utilizador só terá acesso a uma parte dos conteúdos disponíveis);
- **dispositivos de controlo parental** permitindo bloquear o acesso a certas categorias de programas.

Nos serviços em linha proprietários, a parte editorial (conteúdos propostos pelo próprio serviço ou propostos com base num contrato entre o serviço e os fornecedores de conteúdos) apresenta características semelhantes, possibilitando, portanto, o recurso a soluções comparáveis. No que a este ponto se refere, as dimensões da rede assumem uma importância crucial: numa rede mundial, poderá ser difícil impor soluções que pareçam aceitáveis a todos os países cobertos pelo serviço.

- **Redes abertas**

Quando a estrutura da rede obedece a uma lógica de comunicação em que todos os utilizadores são fornecedores potenciais de conteúdos, a questão da protecção dos menores coloca mais dificuldades. ***Tanto nas redes proprietárias, como na Internet***, criam-se, consultam-se e trocam-se milhares de conteúdos, com recursos que permitem uma maior ou menor interactividade entre os utilizadores e que exigem a intervenção de diferentes intermediários entre o fornecedor de conteúdos e os utilizadores que acedem aos mesmos.

Face à ameaça duma co-responsabilidade, nomeadamente penal, por comunicação de conteúdos prejudiciais a menores, a indústria desenvolveu espontaneamente uma série de mecanismos de protecção dos menores. Estes mecanismos podem ser agrupados consoante o nível a que funcionam: nível dos fornecedores de conteúdos, nível dos fornecedores de acesso ou nível do utilizador.

Para permitir aos pais com acesso completo à Internet (ou a um serviço em linha proprietário), podendo controlar ou limitar o acesso dos menores, só os sistemas desenvolvidos a nível do utilizador oferecem uma solução global. Existem sistemas de protecção e de filtragem extremamente variados com base em programas informáticos cuja segurança depende largamente da sofisticação do produto.

Para além da identificação prévia dos utilizadores comuns a todos os sistemas, são propostas diversas funcionalidades:

- ***dispositivos para bloquear o computador***, que permitem que os pais só deixem os menores aceder ao computador na sua presença;
- ***a memorização da navegação nas redes*** ("sites" acedidos, mensagens trocadas, etc.) permite aos pais controlar a utilização efectiva dos sistemas pelos menores;
- ***a filtragem sistemática dos conteúdos*** permite interceptar automaticamente conteúdos problemáticos. A primeira geração de sistemas deste tipo funciona principalmente com base em palavras-chave e na identificação de certos tipos de conteúdos (imagens). A eficácia da protecção é limitada (não basta identificar algumas palavras-chave para que fique determinado o campo dos conteúdos susceptíveis de afectar menores) e, simultaneamente, cria-se uma limitação considerável do acesso a conteúdos que não são problemáticos;
- ***bloquear "sites" numa base selectiva*** é possível com base numa rotulagem dos conteúdos com vista à sua filtragem através de programas próprios para o efeito.

Todos os serviços audiovisuais e de informação são susceptíveis de integrar dispositivos de controlo dos conteúdos, nomeadamente de controlo parental. No entanto, muitos serviços ainda não põem esses sistemas à disposição e os sistemas que já existem não têm um nível de segurança suficiente. Assim, a exploração deste potencial comum a todos os sistemas audiovisuais e de informação deve constituir uma prioridade. Dado o carácter potencialmente transfronteiras de todos estes serviços, a União Europeia está interessada nos diversos aspectos desta evolução.

- | | |
|---|---|
| 4 | <i>Deve ser privilegiada uma abordagem regulamentar ou de auto-regulamentação (eventualmente enquadrada) em matéria de dispositivos de controlo parental? Quais seriam as regras a prever, nomeadamente a nível da União Europeia?</i> |
| 5 | <i>Em que casos (tipos de serviços ou outros critérios) deve ser previsto o fornecimento sistemático de dispositivos de controlo parental? Devem ser previstos regimes de fornecimento obrigatório? Se sim, sob que forma e perante quais tipos de operadores? Nesses diferentes casos, quais seriam as funções indispensáveis que deveriam fornecer os dispositivos propostos?</i> |

2.2.2 Rotulagem dos conteúdos

A identificação dos conteúdos susceptíveis de prejudicar os menores suscita antes de mais nada um problema de fundo: por um lado, não existe necessariamente consenso, nem sequer no plano médico, no que se refere aos conteúdos que são susceptíveis de prejudicar o desenvolvimento moral ou físico dos menores; por outro lado, a categoria "menores" não é homogénea, e é duvidoso que os problemas que se colocam para as crianças de 4 anos e os adolescentes de 15 anos sejam os mesmos.

Na prática, estas duas dificuldades deram origem a uma *grande variedade (e à incompatibilidade) das classificações nacionais* aplicadas por certos meios de comunicação, nomeadamente os filmes cinematográficos, diversidade essa que, transposta para o domínio dos serviços, tem consequências para a circulação dos conteúdos em causa.

A compatibilização entre a utilização dos novos meios de controlo dos conteúdos e a livre circulação dos serviços pressupõe *uma evolução no sentido da substituição dos sistemas de classificação centralizados por sistemas descentralizados de rotulagem dos conteúdos, que permitam respeitar melhor as diferentes sensibilidades*. Esta evolução assume um carácter mais ou menos urgente em função da natureza dos serviços.

a) Serviços de radiodifusão televisiva

Na ausência de dispositivos de controlo parental, a programação tem-se baseado numa classificação centralizada, aplicada pelo operador de televisão com base na regulamentação e em recomendações mais ou menos detalhadas. No contexto da produção de guias de programação electrónicos e de sistemas de navegação é possível conceber soluções que permitirão tomar em considerações, no caso dos serviços transnacionais, a diversidade das sensibilidades nacionais:

- a informação relativa aos programas propostos pode ser diferenciada consoante os países visados pelo serviço (relativamente a um mesmo serviço destinados aos países A e B pode haver classificações diferentes - A no país A, B no país B - para os mesmos programas);
- a classificação/rotulagem dos programas pode ser descentralizada (o serviço prevê estruturas de classificações/rotulagem nos diversos países visados).

b) Serviços em linha

Os sistemas de "video-on-demand" e os serviços em linha proprietários podem igualmente aplicar uma classificação dos conteúdos que propõem, directamente ou através de contratos com fornecedores de conteúdos. Se bem que essa informação não seja ainda prestada de modo sistemático nos serviços em linha proprietários, a prática de informar os utilizadores sobre o carácter eventualmente prejudicial de certos conteúdos para os menores tende a divulgar-se.

No caso da Internet, pelo contrário, a estrutura aberta da rede e a convivialidade e forte interactividade dos serviços em linha proprietários colocam a questão da classificação dos conteúdos em termos radicalmente diferentes. A variedade das formas de "edição" dos conteúdos e o facto de todos os utilizadores serem "editores" potenciais exige que seja adoptada para filtragem dos conteúdos disponíveis. Já foram desenvolvidos três tipos diferentes de filtragens:

- a filtragem com base em "**listas negras**" destina-se a bloquear o acesso a certos "sites" identificados em função dos conteúdos problemáticos que contém (nudez, violência, sexo, ...); a actualização permanente destas listas é muito problemática;
- a filtragem com base em "**listas brancas**" autoriza o acesso apenas a "sites" previamente identificados; o acesso aos conteúdos fica, conseqüentemente, muito limitado;
- a filtragem com base numa "**rotulagem neutra**" permite que os utilizadores disponham, em função dos seus próprios critérios de selecção, de informações sobre os conteúdos introduzidos pelos fornecedores de conteúdos ou por terceiros.

A combinação destes diversos modos de filtragem permite actualmente criar um quadro globalmente seguro para o acesso dos menores à Internet. No entanto, a resolução global da questão só será possível com a generalização da filtragem com base numa "rotulagem neutra".

Como está demonstrado na comunicação "Conteúdo ilícito e prejudicial na Internet", a PICS ("Platform for Internet Content Selection") é uma norma aberta e global que permite pôr em prática esta "rotulagem neutra". *A nível da União Europeia, a PICS tem uma vantagem decisiva: ao proporcionar um quadro muito flexível para a classificação e a indexação dos conteúdos e ao permitir associar a um mesmo conteúdo várias classificações fornecidas por diversos terceiros e a comportar diversos tipos de informação, a PICS permite tomar em consideração as diferenças em termos de sensibilidades nacionais, locais e pessoais.* Já há muitos sistemas de filtragem que incorporam o sistema PICS ("PICS compatível"), mas o verdadeiro objectivo é alcançar uma massa crítica de "sites" e de conteúdos rotulados.

Para todos os serviços que funcionam numa lógica de procura individual do consumidor, a promoção da rotulagem dos conteúdos pelos fornecedores de conteúdos e por terceiros constitui uma prioridade para o desenvolvimento harmonioso de dispositivos de controlo dos conteúdos, em geral, e de controlo parental, em especial.

- 6 *Como se pode pôr em prática uma descentralização da rotulagem dos conteúdos, que permita que sejam respeitadas as diversas sensibilidades nacionais, locais e pessoais, no caso dos serviços audiovisuais e de informação transnacionais?*
- 7 *Quais os elementos de normalização que permitiriam um desenvolvimento coerente da rotulagem dos conteúdos a nível europeu, nomeadamente os serviços digitais (normalização dos tipos de informações fornecidas, da codificação ou descodificação dessas informações ou outras)?*

2.3 Educação no domínio dos meios de comunicação

As mutações dos serviços electrónicos, que evoluíram da radiodifusão televisiva generalista exigem a aprendizagem de uma nova relação com os meios audiovisuais (ver Anexo IV).

Os pais e os filhos têm de apreender a utilizar os novos instrumentos de comunicação. Deve ser chamada a sua atenção para os novos riscos que comportam, mas também para os diversos meios de protecção disponíveis. A informação, a sensibilização e a educação são primordiais para conseguir uma protecção eficaz dos menores e instaurar um ambiente de confiança propício para o desenvolvimento dos novos serviços.

Neste contexto, a iniciativa "Aprender na Sociedade da Informação"⁴ deve contribuir para a difusão de novos métodos de sensibilização dos jovens para estas questões.

⁴ Doc. COM(96)471 final de 25 de Setembro de 1996.

CAPÍTULO III O CONTEXTO DA UNIÃO EUROPEIA INSTRUMENTOS E ACÇÕES PRIORITÁRIAS

A questão da protecção dos menores e da dignidade da pessoa humana nos serviços electrónicos, sendo embora principalmente da competência dos Estados-membros, nem por isso deixa de ter ressonância no contexto da União Europeia. Para além da pertinência dos princípios gerais do direito integrados na ordem jurídica comunitária pelo Tratado da União Europeia e pela jurisprudência do Tribunal de Justiça, as instituições comunitárias manifestaram já em várias ocasiões o seu empenho na protecção desses interesses gerais⁵.

No quadro do direito comunitário e dos instrumentos que proporciona na matéria, dois aspectos merecem uma atenção particular:

- por um lado, o princípio da livre circulação dos serviços na Comunidade pressupõe a eliminação dos entraves injustificados e, por vezes, o recurso à aproximação das legislações nacionais;
- por outro lado, o Tratado da União Europeia prevê um procedimento de cooperação em matéria de justiça e de assuntos internos que se poderia aplicar a certos aspectos da protecção dos menores e da dignidade da pessoa humana nos novos serviços electrónicos.

Além disso, em diversos domínios, a Comissão considera que a cooperação com as administrações nacionais e as indústrias interessadas, bem como a cooperação a nível internacional, constituem eixos prioritários para a acção a nível da União Europeia.

1. Princípio da livre circulação dos serviços

A livre prestação de serviços é uma das quatro liberdades fundamentais que regem a realização e o funcionamento do mercado interno.

O desenvolvimento dos novos serviços radiodifundidos (televisão digital, "pay-per-view", "near video on demand") intervém no âmbito da *directiva "Televisão sem Fronteiras"*, que contém certas disposições comuns em matéria de protecção dos menores e da dignidade da pessoa humana (ver Anexo III). Inspirado no modelo da radiodifusão generalista, este quadro regulamentar deverá provavelmente ser testado, nomeadamente em termos de proporcionalidade, e a sua execução deverá tomar em consideração as características dos serviços que irão ser criados. Em contrapartida, não deve ser posto em causa o princípio fundamental de aplicação exclusiva da legislação do país de emissão, associado, em matéria de protecção dos menores e da dignidade da pessoa humana, a um procedimento excepcional de controlo do estado de recepção.

A Comissão estudará, em estreita colaboração com os representantes dos Estados-membros, o funcionamento das disposições pertinentes dessa directiva, nomeadamente no contexto da sua aplicação a novas formas de serviços radiodifundidos.

A alteração da directiva, que está actualmente em curso, pode fornecer um quadro formal adequado para essa cooperação com os estados-membros (Comité de Contacto). Além disso, no quadro da avaliação periódica da aplicação da directiva, a Comissão deverá prestar especial atenção a esta questão e, em ligação com as autoridades competentes dos Estados-membros, realizar um inquérito sobre as vantagens e os inconvenientes possíveis de outras medidas com vista a facilitar o controlo dos programas exercido pelos pais ou pelos educadores.

⁵ Ver, nomeadamente, a Declaração comum do Parlamento Europeu, do Conselho, dos Representantes dos Estados-membros e da Comissão, de 11 de Junho de 1986, contra o racismo e a xenofobia, que é sem dúvida a mais solene feita até hoje.

Se a livre circulação dos serviços de radiodifusão na Comunidade está assegurada no âmbito da directiva "Televisão sem Fronteiras", a circulação transfronteiras dos outros tipos de serviços audiovisuais e de informação depende do quadro jurídico do Mercado Interno, em especial do princípio da livre circulação dos serviços.

Os Estados-membros têm possibilidade de tomar medidas aplicáveis indistintamente, desde que sejam justificadas por razões imperiosas de interesse geral, na condição de serem estritamente proporcionais à finalidade prosseguida e de não existirem outras, menos restritivas, susceptíveis de obter um efeito equivalente. Surge-nos aqui, no contexto da livre prestação de serviços, um problema de proporcionalidade do tipo daquele que referimos já no contexto do princípio da liberdade de expressão.

Quer se trate de regulamentação ou de auto-regulamentação, a Comissão deverá zelar por que as medidas adoptadas não sejam discriminatórias e por que a sua aplicação seja efectivamente proporcional às finalidades pretendidas⁶.

À luz deste princípio, o desenvolvimento dum quadro harmonioso para a exploração transfronteiras dos novos serviços audiovisuais e de informação deve ser concebido como um objectivo a ter em conta progressivamente (concomitante com o ritmo de desenvolvimento dos serviços) e através de meios adequados. A Comissão considera que, nesta fase de desenvolvimento dos novos serviços, seria prematuro apresentar propostas precisas, nomeadamente regulamentares, a nível comunitário.

2. Cooperação no domínio da justiça e dos assuntos internos

A cooperação no domínio da justiça e dos assuntos internos, instituída no Tratado da União Europeia⁷, pode ser pertinente para fazer face a certos aspectos da protecção dos menores e da dignidade da pessoa humana nos novos serviços electrónicos, nomeadamente no que se refere à aplicação de regimes de proibição penal de certos tipos de conteúdos.

Um vez que a definição dos delitos e crimes varia de país para país, todos os actos repreensíveis não são necessariamente sancionáveis em todos os Estados-membros. Dada a natureza internacional dos serviços audiovisuais e de informação, os autores ou fornecedores de conteúdos podem abusar desta situação fornecendo num país conteúdos que aí são considerados ilegais a partir dum país em que são considerados legais. Mesmo que a legislação do país em causa proíba um determinado conteúdo e exija acção penal, o autor ou o fornecedor do conteúdo podem encontrar-se fora do campo de aplicação da lei e da competência dos agentes da força pública que se encontram submetidos aos limites do território nacional.

É pois oportuno ***reforçar a cooperação entre os Estados-membros com vista a lutar eficazmente contra os conteúdos usos ilegais das novas tecnologias.*** É necessário estabelecer certas ***normas comuns*** nas respectivas legislações para evitar que haja lacunas propícias ao desenvolvimento de actividades criminais. Em termos gerais, a cooperação penal, judiciária e policial entre os Estados-membros deve ser reforçada. Uma maior coerência entre os Estados-membros facilitará também a necessária cooperação com os países terceiros.

⁶ No domínio das medidas de carácter regulamentar, a proposta de um instrumento de transparência para os serviços da sociedade da informação (COM(96)392) constituirá um instrumento fundamental para assegurar, a nível comunitário, o justo equilíbrio entre, por um lado, a protecção de interesses gerais tais como a protecção de menores e da dignidade humana e, por outro, a livre circulação dos serviços electrónicos.

⁷ O título VI do Tratado da União Europeia contém as disposições relativas à cooperação no domínio da justiça e dos assuntos internos.

O Tratado da União Europeia prevê os instrumentos para essa cooperação no domínio da Justiça e dos Assuntos Internos. *O acordo político dos Ministros da Justiça e dos Assuntos Internos*, reunidos em Dublin em 26 e 27 de Setembro passado, para reforçar a cooperação policial no âmbito da EUROPOL contra a pedofilia e o tráfico de crianças e de mulheres, bem como para empreender a definição de normas legislativas mínimas comuns em matéria de abuso sexual de crianças, constitui um exemplo recente desta cooperação.

Outras formas de cooperação poderão ser previstas tanto em questões jurídicas (anonimato nas redes, aproximação das disposições de direito penal, convenções internacionais de extradição, ...) como em aspectos práticos (por exemplo, a formação das autoridades policiais em matéria de utilização de computadores e de redes electrónicas, intercâmbio de informações em matéria de tratamento de processos de crime relacionados com a utilização de novos serviços audiovisuais e de informação, ...).

3. Eixos prioritários de cooperação

Com vista a facilitar a identificação de soluções coerentes, a nível da União Europeia e sem prejuízo das acções a curto prazo propostas no âmbito da comunicação "Conteúdo ilícito e prejudicial na Internet", a Comissão considera que é importante isolar os domínios de cooperação pertinentes.

3.1. **Cooperação administrativa**

A cooperação das administrações nacionais é prioritária para fins de definição de um enquadramento coerente, a nível da União, em matéria de protecção dos menores e da dignidade da pessoa humana nos serviços em linha (sistemas de vídeo a pedido da Internet). Esta cooperação deverá empreender prioritariamente as seguintes acções:

- * *Intercâmbio de informação* sobre a evolução em curso (problemas concretos, jurisprudência, auto-regulamentação, propostas de regulamentação, etc.), o que permitirá aprofundar o conhecimento dessa problemática a nível comunitário.
- * *Análise comparada das legislações nacionais e da respectiva aplicação*, principalmente para introduzir normas mínimas comuns quanto aos conteúdos ilegais;
- * *Elaboração de recomendações e de orientações para a cooperação no domínio da justiça e dos assuntos internos*. Não pretendendo embora emitir juízos sobre esse programa de trabalho para a cooperação no domínio da justiça e dos assuntos internos, as prioridades concretas relacionadas com os novos serviços poderão ser tidas em conta em trabalhos de alcance mais vasto (luta contra o racismo e a xenofobia, contra o tráfico de mulheres ou contra a exploração sexual das crianças para fins comerciais).
- * *Definição de um enquadramento de auto-regulamentação a nível europeu*. Esse enquadramento deverá ter em conta, nomeadamente:
 - os *objectivos a atingir* em matéria de protecção dos menores e da dignidade da pessoa humana, que constituirão o "caderno de encargos" da auto-regulamentação;
 - princípios relacionados com a *representação das indústrias* em causa a nível europeu e com os *processos de decisão*;
 - um *calendário* de elaboração de um *código de conduta* e de medidas concretas de protecção, por parte das indústrias em causa.

- * ***Elaboração de recomendações e orientações para a cooperação internacional.*** Será necessário identificar, com base em trabalhos realizados a nível da União, os valores e princípios comuns susceptíveis de serem defendidos nas instâncias internacionais.

3.2. A cooperação das indústrias em causa

Atendendo a que a intervenção das indústrias em causa assume uma importância primordial no que se refere à aplicação de qualquer solução para os problemas da protecção dos menores e da dignidade da pessoa humana, é indispensável que essa intervenção se apoie numa ampla mobilização e numa estruturação eficaz das referidas indústrias a nível europeu. A capacidade de apresentação de uma posição comum, por intermédio de instâncias realmente representativas, será crucial sob este ponto de vista.

Os principais trabalhos que essas indústrias deverão empreender são os seguintes:

- ***elaboração de um código de conduta*** e de medidas concretas, no âmbito de um enquadramento definido pela cooperação entre as administrações nacionais;
- identificação da possível necessidade de ***normas comuns em matéria de rotulagem dos conteúdos***;
- ***promoção da norma PICS ou de sistemas abertos equivalentes***, para atingir rapidamente uma massa crítica de conteúdos rotulados e de dispositivos de navegação e/ou de controlo parental compatíveis entre si.

3.3. Cooperação para a informação e sensibilização dos utilizadores

Esta questão implica um duplo objectivo, de médio e de longo prazo:

- sensibilização dos utilizadores dos novos serviços electrónicos (nomeadamente os pais e os menores) para ***os riscos específicos*** que estes representam e promoção da utilização eficaz dos ***meios de protecção existentes***;
- promoção ***a participação de associações ou organizações representativas de movimentos de cidadãos no processo de rotulagem dos conteúdos*** (rotulagem por terceiros).
- promoção da implicação das ***organizações de consumidores***, bem como dos consumidores individuais no processo de ***supervisão do mercado***;
- promoção da ***sensibilização dos pais*** para a sua responsabilidade de vigiar as ***actividades dos seus filhos***.

Os meios a aplicar neste contexto merecem uma análise aprofundada. A nível da União Europeia, a Comissão propõe que seja desenvolvido por etapas um trabalho centrado nos seguintes eixos:

- ***estudo*** (nomeadamente avaliação da eficácia) das iniciativas em curso e ***intercâmbio de boas práticas***;
- ***cooperação*** com os meios interessados (autoridades públicas, comunidades educativas, associações de consumidores, indústrias em causa, etc.);
- elaboração de um ***programa de acções*** centrado no apoio a iniciativas que ofereçam uma mais-valia comunitária real: identificação de mensagens comuns e iniciativas transnacionais (campanhas de informação e de sensibilização, produção de material pedagógico, etc.).
- ***trabalhos de investigação*** virados para uma Sociedade da Informação comunal. Trata-se de um dos temas prioritários do 5º Programa-quadro de Investigação.

3.4 Promoção do acesso dos menores aos novos serviços electrónicos

A Comissão estudará a possibilidade de ter em conta esta prioridade nos programas comunitários em vigor em matéria de ensino e de apoio às indústrias de conteúdos. Por outro lado, promoverá a informação mútua e o intercâmbio de boas práticas, nas redes apropriadas de nível europeu.

A importância e a variedade das formas de cooperação a pôr em prática para conseguir soluções adequadas a nível nacional comunitário e mundial leva-nos a formular as seguintes perguntas:

- | |
|---|
| <p>8 <i>Como pôr em prática a cooperação administrativa a nível da União Europeia? Deve ser formalizada? Se sim, em que quadro institucional?</i></p> <p>9 <i>Como articular os trabalhos a nível europeu e internacional? Deve-se, nomeadamente, privilegiar o desenvolvimento de soluções a nível da União Europeia antes de a promover a nível internacional ou há que realizar os dois exercício paralelamente? Quais são os quadros mais pertinentes para a cooperação internacional (G7, OCDE, UIT, OMC, ONU,... ou contratos bilaterais)? Como deve ser formalizada esta cooperação internacional?</i></p> |
|---|

CONCLUSÃO

A atenção e a urgência em matéria de protecção dos menores e da dignidade da pessoa humana estão viradas principalmente para os serviços descentralizados, nomeadamente a Internet. É óbvio que entre os limites inerentes a soluções puramente nacionais e a dificuldade de identificar e aplicar soluções a nível mundial, a União Europeia tem um papel fundamental a desempenhar. Mas o potencial de desenvolvimento transnacional dos serviços centralizados justifica igualmente que sejam procuradas soluções comuns e/ou compatíveis na União Europeia para esse tipo de serviços.

Na sequência das primeiras orientações concretas a curto prazo, apresentadas na comunicação "Conteúdo ilícito e prejudicial ilegal e prejudicial na Internet", as orientações propostas e as questões formuladas no Livro Verde destinam-se a aprofundar o debate sobre as condições para a emergência de um enquadramento coerente da protecção dos menores e da dignidade da pessoa humana para os serviços audiovisuais e de informação na União Europeia. As diferentes questões e orientações deverão ser objecto de uma consulta ampla e aprofundada a todos os meios interessados. A Comissão aguarda as contribuições, que espera serem numerosas, incidindo sobre os seguintes aspectos:

- comentários à análise da situação actual e informações complementares sobre a evolução em curso (regulamentação, auto-regulamentação, aspectos técnicos, etc.);
- comentários sobre a pertinência das orientações e das propostas apresentadas;
- respostas concretas às diversas perguntas formuladas.

As contribuições devem ser endereçadas, *até 28 de Fevereiro de 1997*, a:

Comissão Europeia
Direcção-Geral X
Unidade X.D.3
M. Paulger
Rue de la Loi, Bureau 5/23
B - 1049 Bruxelles
Correio electrónico: gregory.paulger@dg10.cec.be

ANEXOS

TRABALHOS PREPARATÓRIOS

Os trabalhos efectuados para efeitos de preparação deste documento são principalmente de duas ordens:

Por um lado, os Estados-membros foram convidados a responder a um *questionário incidindo sobre a protecção dos menores e da dignidade da pessoa humana no contexto do desenvolvimento dos serviços da sociedade da informação*¹. Todos os Estados-membros reagiram favoravelmente a este processo de consulta. A análise das respostas, clarificada no âmbito de um reunião de representantes de vários Estados-membros², confirma amplamente a oportunidade de um debate, a travar a nível da União Europeia. Efectivamente, esta problemática está a ser debatida ou analisada na maioria dos Estados-membros e as questões com ela relacionadas assumem com frequência um lugar de primeiro plano. Para além da diversidade das abordagens nacionais, a consideração das dimensões internacionais e comunitárias destes problemas impõe-se como um princípio comum.

Por outro lado, e na perspectiva do presente Livro Verde, a Comissão encomendou uma *série de estudos incidindo sobre a protecção dos menores e da dignidade da pessoa humana na sociedade da informação*³. Os estudos em causa abrangem simultaneamente os aspectos regulamentares, económicos e tecnológicos da questão nos 15 Estados-membros, no Canadá, no Japão e nos Estados Unidos. O presente documento referir-se-á frequentemente a esses estudos, cuja síntese está disponível na Comissão Europeia.

Além disso, foram realizados muitos *contactos informais*, que permitiram que fossem tomadas em consideração as análises efectuadas pelos operadores económicos e pelos restantes meios interessados.

¹ Questionário dirigido aos Estados-membros em Outubro de 1995.

² A reunião de representantes das autoridades nacionais competentes teve lugar a 12 de Julho de 1996, em Bruxelas.

³ Esses estudos foram efectuados pela empresa Hydro Associates - Londres.

OS SERVIÇOS ELECTRÓNICOS

1. Glossário

* *Radiodifusão digital*

A radiodifusão digital constitui um novo modo de difusão das emissões de radiodifusão (diferente do modo tradicional, chamado "analógico"). As imagens se traduzem-se em informações numéricas (linguagem digital, que agora é comum à radiodifusão, s telecomunicações e à informática). A compressão destas informações numéricas, mediante algoritmos, permite reduzir consideravelmente a parte do espectro que é necessária para a difusão de um serviço de radiodifusão.

Concretamente, na Europa já apareceram ou estão a ser preparados diversos "pacotes de serviços de televisão digital".

* *Pay-per-view*

Os serviços de pagamento por programa (o Pay-per-view - PPV) oferecem aos telespectadores a possibilidade de escolher numa grelha de programas, pagando unicamente os programas que queiram ver. Pertencem à esfera da radiodifusão porquanto a difusão é activada pelo serviço destinado ao público (embora este público se limite aos telespectadores que disponham do material de recepção adequado), limitando-se a opção do telespectador, tecnicamente, a determinar a porção das emissões difundidas que será decodificada e visionada. Trata-se de uma comunicação "ponto a multiponto", isto é, de um ponto (de difusão) para múltiplos pontos (de recepção).

* *Near-vídeo-on-demand*

Os serviços de Near-vídeo-on-demand (NVOD) funcionam com base no mesmo princípio que os de pay-per-view, mas as opções do consumidor são ampliadas pelo facto de o mesmo programa ser difundido em paralelo com intervalos de tempo muito breves.

* *Vídeo-on-demand*

Os sistemas de Vídeo-on-demand (VOD) oferecem aos consumidores toda uma gama de serviços transaccionais, desde filmes a pedido até às vendas electrónicas, passando pelo telebanco. O consumidor tem a possibilidade de seleccionar o conteúdo da sua eleição no momento em que está a escolher. Como todos os serviços "realmente interactivos", estes serviços pertencem à esfera das telecomunicações porquanto a difusão do programa é activada pelo telespectador, mediante o seu pedido individual. Trata-se de uma comunicação "ponto a ponto", isto é, de um ponto (de difusão) para um único ponto (de recepção).

* ***Videotex***

A rede Teletel lançada em França em 1984 constitui o sistema de videotex mais desenvolvido em todo o mundo. Mais de dois terços da população francesa têm acesso a uma rede por meio de um terminal específico (minitel) beneficiando assim de cerca de cerca de 25.000 serviços diferentes, nomeadamente serviços transaccional.

* ***Serviços em linha "proprietários"***

O mercado dos serviços em linha proprietários está dominado por três operadores norte-americanos: a AOL, que contava 4,5 milhões de assinantes em todo o mundo em 1995, a CompuServe (3,7 milhões de assinantes) e a Prodigy. A CompuServe é o serviço mais bem implantado na Europa, com 500.000 assinantes em 1995, esperando atingir 1 milhão em 1996. A AOL, em associação com a Bertelsmann lançou um serviço na Alemanha e no Reino Unido. Por outro lado, a Microsoft Network está a desenvolver serviços destinados especificamente aos mercados europeus. Por último, a Planet Internet (controlada pela KPN -operador de telecomunicações nos Países Baixos) está a desenvolver uma estratégia europeia.

* ***Internet***

A Internet é mais difícil de definir. Trata-se de uma rede (de redes) mundial de computadores que podem comunicar entre si graças a uma série de protocolos comuns. Tendo sido criada nos Estados Unidos, originalmente com fins militares, e posteriormente utilizada pela comunidade universitária e científica, só há cinco anos a Internet se converteu numa rede mundial acessível ao grande público. As estimativas do número de utilizadores variam entre 30 e 50 milhões de pessoas sendo o crescimento exponencial. A Internet está a evoluir rapidamente. Embora as suas principais utilizações continuem a ser a busca de informações e o correio electrónico, é possível que venha a converter-se no principal suporte para numerosos serviços comerciais.

Na Comunicação "Conteúdo prejudicial e ilícito na Internet" é apresentado detalhadamente o modo de funcionamento da Internet.

2. Os enquadramentos dos novos serviços audiovisuais e de informação

Tipos de arquitectura	UTILIZADORES	INTERMEDIÁRIOS	INFRA-ESTRUTURA E REDE	SERVIÇOS E CONTEÚDOS MULTIMÉDIA
TV DIGITAL	Terminal: Set Top Box + TV		Satélite, cabo, hertziano	Conteúdos totalmente controlados pelos radiodifusores Principalmente, vídeo e sons
SISTEMA VOD (arquitectura fechada)	Terminal: Set Top Box + TV		Rede de banda larga proprietária	Serviços e conteúdos editados sob controlo do operador do sistema VOD TEXTO, IMAGEM FIXA, VÍDEO E SONS
SERVIÇO EM LINHA PROPRIETÁRIO (arquitectura fechada e serviços muito interactivos)	Terminal: Modem + PC		Rede proprietária	Serviços e conteúdos editados sob controlo do serviço proprietário; Conteúdos introduzidos pelos utilizadores (e-mail, BBS, Chat lines) TEXTO, IMAGEM FIXA, PROGRAMAS INFORMÁTICOS (sons e imagens animadas em desenvolvimento)
INTERNET (arquitectura aberta)	Terminal: Modem + PC	Fornecedores de servidores "host", Fornecedores de acesso	Rede de redes não proprietária	Serviços e conteúdos "editados" (WWW); Conteúdos introduzidos pelos utilizadores ("home page" WWW, e-mail, BBS, Chat lines) TEXTO, IMAGEM FIXA, PROGRAMAS INFORMÁTICOS (sons e imagens animadas em desenvolvimento)

QUADRO REGULAMENTAR EM MATÉRIA DE PROTECÇÃO DOS MENORES E DA DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA

I. PRINCÍPIOS GERAIS

1. Princípio da liberdade de expressão

O artigo 10º da Convenção Europeia dos Direitos do Homem estipula:

"1 - Qualquer pessoa tem direito à liberdade de expressão. Este direito compreende a liberdade de opinião e a liberdade de receber ou de transmitir informações ou ideais sem que possa haver ingerência de quaisquer autoridades públicas e sem considerações de fronteiras. O presente artigo não impede que os Estados submetam as empresas de radiodifusão, de cinematografia ou de televisão a um regime de autorização prévia.

2 - O exercício destas liberdades, porquanto implica deveres e responsabilidades, pode ser submetido a certas formalidades, condições, restrições ou sanções, previstas pela lei, que constituam providências necessárias, numa sociedade democrática, para a segurança nacional, a integridade territorial ou a segurança pública, a defesa da ordem e a prevenção do crime, a protecção da saúde ou da moral, a protecção da honra ou dos direitos de outrem, para impedir a divulgação de informações confidenciais, ou para garantir a autoridade e a imparcialidade do Poder Judicial."

Este princípio está **integrado na ordem jurídica comunitária**:

- por um lado, o nº 2 do artigo F do Tratado da União Europeia estipula que *"a União respeitará os direitos fundamentais tal como os garante a Convenção Europeia de Salvaguarda dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais, assinada em Roma em 4 de Novembro de 1950, e tal como resultam das tradições constitucionais comuns aos Estados-Membros, enquanto princípios gerais do direito comunitário"*;
- por outro lado, o Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias reconheceu a pertinência do princípio da liberdade de expressão, tal como é proclamado no artigo 10º da Convenção, integrando-o nos princípios gerais do direito comunitário. Acórdão de 18 de Junho de 1991, Elliniki Radiophonia Tileorassi :

"No que respeita ao artigo 10º da Convenção Europeia dos Direitos do Homem (...), deve recordar-se, liminarmente, que segundo jurisprudência constante os direitos fundamentais fazem parte integrante dos princípios gerais de direito cujo respeito é assegurado pelo Tribunal de Justiça. Para este efeito, o Tribunal de Justiça inspira-se nas tradições constitucionais comuns aos Estados-membros bem como nas indicações fornecidas pelos instrumentos internacionais para a protecção dos direitos do homem com os quais os Estados-membros cooperam ou a que aderem (...). A Convenção Europeia dos Direitos do Homem reveste-se, a este respeito, de um significado particular (...). Daqui decorre que (...) não podem ser admitidas na Comunidade medidas incompatíveis com o respeito dos direitos do homem reconhecidos e garantidos por esta forma."

A *nível dos Estados-membros*, o princípio está consagrado constitucionalmente (salvo no Reino Unido, que não tem uma constituição escrita).

Disposições nacionais em matéria de liberdade de expressão

	Fonte de disposições nacionais	Meios de comunicação/ tipos de expressão abrangidos	Limites ao direito
Áustria	Constituição - artigo 13º	Expressão oral ou escrita, imprensa ou representação gráfica	Controlo jurídico <i>ex post</i>
Bélgica	Constituição - artigo 19º(& artigo 25º para imprensa)	Todos os tipos de expressão e todos os meios de comunicação	Controlo jurídico <i>ex post</i>
Dinamarca	Constituição - artigo 77º	Todos os meios de comunicação	Controlo jurídico <i>ex post</i>
Finlândia	Constituição - artigo 2º, nº 10º	Todos os meios de comunicação	Controlo jurídico <i>ex post</i> ; controlo prévio autorizado por imperativo de protecção de menores
França	Declaração dos Direitos do Homem, texto constitucional - artigo 11º	Todos os meios de comunicação	Em função do meio de comunicação em causa - suas restrições técnicas e "influência"
Alemanha	Constituição - artigo 5º	Expressão oral ou escrita e imagens	Controlo jurídico <i>ex post</i> , nomeadamente legislação de protecção dos menores e da dignidade da pessoa humana
Grécia	Constituição - artigo 14º	Imprensa	Controlo jurídico <i>ex post</i> de material que insulte o cristianismo ou outras religiões conhecidas, que insulte o presidente, que comprometa a segurança nacional ou que seja obsceno
Irlanda	Constituição - artigo 40.6.1.	Expressão de convicções e opiniões	São autorizadas restrições para protecção da ordem ou da moralidade públicas (blasfémia, indecência) e da autoridade do Estado
Itália	Constituição - Artigo 21º, nº1º	Todos os meios de comunicação	Restrições baseadas em razões de moralidade pública
Luxemburgo	Constituição - artigo 24º	Expressão oral e imprensa, mas com interpretação mais lata	Controlo jurídico <i>ex post</i>
Países Baixos	Constituição - artigo 7º	Imprensa e radiodifusão, outros meios de comunicação, em menor grau	Controlo jurídico <i>ex post</i> ; outros meios de comunicação para além da imprensa e da radiodifusão podem ser censurados para os menores de 16 anos
Portugal	Constituição - artigo 16º	Toda a expressão	Controlo jurídico <i>ex post</i>

Espanha	Constituição - artigo 29º	Pensamentos, ideias e opiniões, em qualquer meio de comunicação	Legislação baseada nos direitos à protecção da honra, da vida privada, da imagem e dos menores
Suécia	Constituição - RF artigo 1º; TF capítulo 1º, artigo 1º; YGL capítulo 1º, artigo 1º	RF-geral; TF-imprensa; YGL-filme e televisão, possivelmente meios de comunicação em linha	RF-controlo jurídico "aceitável numa sociedade democrática"; TF e YGL-controlo jurídico <i>ex post</i> baseado na protecção dos menores, violência, ódio racial
Reino Unido			

Fonte: Hydra

Na prática, os Estados-membros atribuem um peso variável ao princípio da liberdade de expressão, em função das suas tradições culturais e jurídicas. Nalguns países, essa interpretação assume a forma de uma proibição total de todas as formas centralizadas de controlo prévio dos meios de comunicação, conferindo assim uma função decisiva à auto-regulamentação exercida pelos próprios órgãos de comunicação social. Noutros países, a protecção da moralidade pública e dos menores, tal como é exercida pelo Estado, dá origem à manutenção de determinadas formas de censura prévia.

De resto, a relativa raridade dos recursos e a morosidade dos processos do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem conferem à jurisprudência desse tribunal o carácter de um elemento de pressão progressiva sobre as legislações nacionais, mais do que o de um instrumento de protecção imediata da liberdade de expressão.

A **jurisprudência e a doutrina** tendem a reconhecer uma dupla dimensão ao princípio, que garante simultaneamente a liberdade de exprimir ou comunicar ideias ou informações e a de as receber ou procurar. No contexto dos serviços electrónicos, aplica-se assim tanto ao próprio serviço, como aos utilizadores do mesmo. O princípio aplica-se ainda sem consideração de fronteiras.

O Tribunal Europeu dos Direitos do Homem (TEDH) confirmou que a liberdade de expressão abrangia não só as informações e as ideias geralmente consideradas inofensivas, como também as que são susceptíveis de ofender, chocar ou perturbar¹.

Contudo, este princípio não tem em parte nenhuma um valor absoluto. A liberdade de expressão pode ser restringida pelo Estado, mas essas restrições são objecto de um enquadramento muito preciso, em função de três critérios cumulativos que ressaltam claramente da jurisprudência do TEDH²:

- por um lado, a restrição deve estar prevista na legislação (exigência de transparência, excluindo a arbitrariedade);
- por outro lado, a restrição deve ser necessária, ou seja, corresponder a uma necessidade social imperiosa, respeitando os valores próprios das sociedades democráticas;

¹ Acórdão Handyside/Reino Unido - 1976

² Ver, nomeadamente, os acórdãos Handyside/Reino Unido - 1976; The Sunday Times/Reino Unido - 1979.

- finalmente, deve visar um dos objectivos legítimos enumerados limitativamente; entre esses objectivos legítimos, a protecção da moralidade e da saúde públicas são particularmente pertinentes para a protecção dos menores e da dignidade da pessoa humana.

É evidente que a grande dificuldade reside na apreciação do carácter de *necessidade* de uma medida jurídica restritiva visando um objectivo legítimo. Efectivamente, não basta que essa medida pareça ser "útil" ou "razoável". O carácter imperioso da medida só pode ser deduzido com base numa análise aprofundada da eficácia da medida, assim como do grau de ingerência que implica, análise essa que constitui um *teste de proporcionalidade* das medidas restritivas.

Um último aspecto do artigo 10º da Convenção merece uma atenção especial no contexto dos serviços electrónicos. A possibilidade, prevista expressamente na primeira alínea do artigo, de submeter determinadas actividades (radiodifusão, televisão e cinema) a regimes de autorização deve ser interpretada à luz da totalidade do artigo 10º³ e, portanto, dos princípios precedentes. Consequentemente, essa possibilidade nunca deverá ser desvirtuada de modo a impor restrições à liberdade de expressão que se não justifiquem a título do teste de proporcionalidade atrás referido.

A nível internacional, o **Pacto das Nações Unidas relativo aos Direitos Civis e Políticos**, constitui igualmente uma base comum da legislação dos países democráticos, consagrando o princípio da liberdade de expressão no seu artigo 19º:

"1. Ninguém pode ser inquietado pelas suas opiniões.

2. Toda e qualquer pessoa tem direito à liberdade de expressão; este direito compreende a liberdade de procurar, receber e expandir informações e ideias de toda a espécie, sem consideração de fronteiras, sob forma oral ou escrita, impressa ou artística, ou por qualquer outro meio à sua escolha.

3. O exercício das liberdades previstas no parágrafo 2 do presente artigo comporta deveres e responsabilidades especiais. Pode, em consequência, ser submetido a certas restrições que devem, todavia, ser expressamente fixadas na lei e que são necessárias:

- a) ao respeito dos direitos ou da reputação de outrem;*
- b) à salvaguarda da segurança nacional, da ordem pública, da saúde e da moralidade públicas."*

O princípio da liberdade de expressão é retomado no artigo 19º da Declaração Universal dos Direitos do Homem, de 10 de Dezembro de 1948.

Além disso, o princípio da liberdade de expressão é retomado no artigo 19º da **Declaração Universal dos Direitos do Homem** de 10 de Dezembro de 1948.

Há que notar que as diferenças de sensibilidade e de valores existentes entre países de continentes diferentes são muito mais acentuadas do que as que existem entre os países europeus. Por exemplo, o princípio da liberdade de expressão, tal como é consagrado na Primeira Emenda à Constituição dos Estados Unidos, na prática tem um alcance muito maior do que o mesmo princípio na Europa.

³ Ver, nomeadamente, os acórdãos do TEDH "Gropper Radio", 1990, "Autronic", 1990, e "Informationsverein Lentia", 1993.

A protecção das declarações de incitamento ao ódio, ao abrigo da Primeira Emenda, constitui um exemplo claro do alcance diferente de que se reveste o princípio da liberdade de expressão nos Estados Unidos e na maior parte dos países da Europa: num acórdão de Junho de 1992 (R.A.V./City of St. Paul), o Supremo Tribunal decidiu que uma expressão de ódio racista não deveria ser punida só em virtude do facto de uma comunidade se sentir ofendida pela mensagem. Essa declaração só poderia ser censurada se representasse um perigo claro e imediato de causar danos concretos.

De resto, a Primeira Emenda tem sido utilizada para proteger uma série de expressões não verbais, tais como queimar a bandeira nacional, expor obras de arte ou exibir palavras de ordem em *T-shirts*.

2. O princípio do respeito da vida privada

O artigo 8º da Convenção Europeia dos Direitos do Homem reza:

"1 - Qualquer pessoa tem direito ao respeito da sua vida privada e familiar, do seu domicílio e da sua correspondência.

2 - Não pode haver ingerência da autoridade pública no exercício deste direito senão quando esta ingerência estiver prevista na lei e constituir uma providência que, numa sociedade democrática, seja necessária para a segurança nacional, para a segurança pública, para o bem-estar económico do país, a defesa da ordem e a prevenção das infracções penais, a protecção da saúde ou da moral, ou a protecção dos direitos e das liberdades de terceiros."

II AS DISPOSIÇÕES NACIONAIS

1. A diversidade das tradições jurídicas e culturais nacionais

Esta diversidade traduz-se, antes de mais nada, nas estruturas institucionais que determinam a articulação dos níveis de competência, desde o nível central ao nível local: os Estados-membros de estrutura federal, ou que dispõem de diversos regimes de autonomia regional, devem organizar uma partilha de competências que não é necessária nos Estados-membros de estrutura centralizada. No que se refere a certos aspectos relativos aos meios de comunicação, os primeiros tendem a respeitar em grande medida as diferenças entre sensibilidades locais.

A diversidade traduz-se igualmente no peso relativo da jurisprudência ("case law") e da regulamentação, ou ainda nas funções cometidas ao júri em matéria penal, em comparação com o que se verifica nas jurisdições ordinárias.

Traduz-se ainda na relação existente entre as autoridades regulamentares e as indústrias em causa, nomeadamente no que se refere à promoção da auto-regulamentação.

E traduz-se, finalmente, nas diferenças de sensibilidade, nomeadamente em matéria de moral e costumes. As reacções da opinião pública são frequentemente determinantes em matéria de protecção dos menores e da dignidade da pessoa humana, acusando diferenças culturais profundas. A título de exemplo, refira-se que existem diferenças muito acentuadas entre os países nórdicos, que são particularmente sensíveis aos conteúdos violentos, mas relativamente liberais em matéria de conteúdos de carácter sexual, e os países latinos, muito sensíveis às questões da sexualidade, mas que o são ainda relativamente pouco em matéria de violência.

Em matéria de protecção dos menores e da dignidade da pessoa humana, esta diversidade parece por vezes constituir um impedimento à síntese e à comparação: as mesmas fórmulas gerais podem estar na base de aplicações concretas diferentes, em função dos países, ou mesmo das regiões de um mesmo país.

Esta diversidade dá origem a uma vasta disparidade e a uma falta de transparência das disposições nacionais, o que cria numerosas dificuldades no contexto dos serviços transnacionais.

2. Os regimes de proibição absoluta de certos conteúdos

A aplicação destes regimes pressupõe sempre uma *margem de apreciação das autoridades e jurisdições competentes*:

- os conteúdos proibidos podem ser objecto de uma definição geral, que deve ser interpretada caso a caso, tendo em conta os valores sociais do local e do momento: é o caso das legislações que proíbem os conteúdos de carácter obsceno ou indecente, cuja aplicação varia muito em função dos países e das épocas; nalguns casos, proibições prescritas para a imprensa foram sucessivamente alargadas pela jurisprudência a todos os meios de comunicação;

Categorias gerais

País	A	B	DK	D	E	IRL	F	GR	I	L	NL	P	S	SF	UK
Proibição absoluta de uma categoria geral de conteúdos	O	O M		H		O M		O M	O M	O				O	O M

O: conteúdos obscenos proibidos

M: conteúdos contrários aos bons costumes ou indecentes proibidos

H: conteúdos contrários à dignidade da pessoa humana

- os conteúdos proibidos podem ser definidos com mais precisão (pornografia violenta, incitamento ao ódio, etc.), mas a classificação deve ser analisada, em muitos casos, à luz de um contexto específico;

Regras específicas relativas ao incitamento ao ódio, à discriminação ou à violência

País	A	B	DK	D	E	IRL	F	GR	I	L	NL	P	S	SF	UK
Ódio, discriminação, violência	X	X	X	X		X	X			X		X	X	X	X

- com algumas excepções (nomeadamente a pornografia infantil, em certos países), a posse de conteúdos proibidos não constitui em si mesma uma infracção, ao abrigo da protecção da vida privada. Geralmente é necessário provar a comunicação ou a intenção de comunicação desses conteúdos a terceiros⁴;

Pornografia infantil

País	A	B	DK	D	E	IRL	F	GR	I	L	NL	P	S	SF	UK
Pornografia infantil proibida	S	S	S	S	S	G	G	G	G	G	S	G	S	G	S

G: proibição ao abrigo de uma disposição mais geral (obsценidade, indecência, etc.)

S: proibição ao abrigo de uma disposição específica (pornografia infantil, protecção dos menores contra a violência sexual, etc.)

- os trabalhos artísticos ou científicos são geralmente excluídos desses conteúdos proibidos;
- certas disposições, que continuam em vigor, na prática caíram em desuso.

Estas características diferentes resultam numa *falta de transparência das disposições* de proibição geral que dificulta a identificação numa base concreta de valores e de regras europeus.

* Disposições aplicáveis em certos países terceiros

Todas as legislações nacionais são aplicáveis "a priori" no âmbito de serviços ou redes globais. Encontramos assim, fora da União Europeia, países pouco democráticos onde o desrespeito pela liberdade de expressão está na origem de tentativas de proibição ou de limitação draconiana do acesso aos novos serviços, assim como, no extremo oposto, países onde a ausência de controlo efectivo cria "paraísos" de circulação de conteúdos geralmente proibidos. Por outro lado, a nível mundial, para além de princípios gerais como os que são enunciados em convenções ou cartas internacionais, nomeadamente no quadro das Nações Unidas, as diferenças entre sistemas de valores dão frequentemente origem a uma grande divergência entre quadros regulamentares.

O nosso estudo limitar-se-á, porém, a abordar o caso de três países terceiros: Canadá, Estados Unidos e Japão. Em matéria de regimes gerais de proibição, a situação nesses três países é, esquematicamente, a seguinte:

⁴ Esta unanimidade oculta um debate sobre as bases e o alcance da proibição. Quando a proibição é analisada em termos da restrição à liberdade de expressão, incide apenas sobre a produção, importação, comunicação ou detenção destes conteúdos com vista à comunicação a terceiros. Por outro lado, quando a proibição é prescrita com o objectivo de evitar a violência sexual contra os menores e de os proteger desses crimes, incide igualmente na simples posse desses conteúdos e proporciona a possibilidade de confisco dos mesmos e de aplicação de sanções aos infractores por parte das autoridades competentes

Neste contexto, observe-se que o Congresso Mundial contra a exploração sexual das crianças para fins comerciais, realizado recentemente em Estocolmo, exigiu nas suas conclusões o reforço das legislações nacionais e da sua aplicação, nomeadamente alargando as proibições em vigor à simples posse de pornografia infantil.

Além disso, a "maioria sexual" pode ser avaliada diversamente consoante os países.

O *Canadá* submete a um regime geral de proibição a produção e distribuição de pornografia infantil e conteúdos obscenos. Estes últimos abrangem todas as formas de exploração excessiva do sexo e todas as combinações do sexo com o crime, o terror, a crueldade ou a violência. Além disso, o incitamento ao genocídio e ao ódio contra um grupo identificado de pessoas é proibido, assim como a divulgação consciente de informações falsas.

Nos *Estados Unidos* vigora um regime de proibição geral da pornografia infantil⁵ e dos conteúdos de carácter obsceno, articulado entre o nível federal e o nível de cada estado. A proibição dos conteúdos de carácter obsceno aplica-se essencialmente a conteúdos em forma de imagens (fixas ou em movimento) de carácter sexual. Por outro lado, estão protegidas pela Primeira Emenda (princípio constitucional da liberdade de expressão) as declarações de incitamento ao ódio e à discriminação, desde que não constituam uma ameaça imediata de perigo para pessoas ou bens.

No *Japão* vigora igualmente um regime de proibição geral da distribuição de conteúdos de carácter obsceno e da posse desses conteúdos para venda. Mas a aplicação deste regime baseia-se em grande medida em códigos de conduta elaborados pelas diferentes indústrias em causa e pode variar consideravelmente de região para região. Finalmente, a posse de conteúdos obscenos para fins privados e a sua produção para fins de exportação não são proibidos.

3 Regimes diferenciados em função dos meios de comunicação

Além dos regimes de proibição absoluta, diferentes considerações estiveram na origem da elaboração de regimes regulamentares específicos, aplicáveis a cada meio de comunicação.

3.1 Diversificação dos regimes

Para além dos conteúdos que são objecto de uma proibição absoluta, encontramos também conteúdos cuja produção e distribuição são, em princípio, autorizadas. Contudo, diversos objectivos de interesse geral levaram à imposição de restrições específicas.

- A protecção dos menores em relação a conteúdos susceptíveis de prejudicar o seu desenvolvimento físico ou mental constitui um objectivo de interesse geral que tem um alcance quase universal. De resto, pode ser relacionado com o conceito dos "direitos da criança", tal como foram proclamados pela Convenção das Nações Unidas. Embora a responsabilidade principal nessa matéria caiba aos pais, as autoridades públicas e as indústrias em causa têm tradicionalmente uma intervenção decisiva nesse domínio. A protecção dos menores, entendida de várias formas, está na origem de uma série de restrições incidindo sobre a distribuição de conteúdos que, noutro contexto, são totalmente lícitos.
- A intenção de proteger as pessoas sensíveis ou o "cidadão médio" do acesso fortuito a conteúdos eventualmente chocantes, e consequentemente a intenção de reservar o acesso a esses conteúdos aos adultos que o desejem expressamente, implica certas restrições à distribuição dos mesmos.

⁵ Que, nalguns Estados, pode abranger também a posse de pornografia infantil para fins privados.

- A escassez de determinados meios de distribuição (frequências hertzianas) exige a intervenção de terceiros na sua atribuição e a definição de critérios que tenham em conta o interesse público. Esses critérios implicam tradicionalmente restrições relacionadas com os conteúdos susceptíveis de serem distribuídos por esses meios de comunicação.

Estes três tipos de objectivos de interesse geral nem sempre são claramente expressos ou identificados nas legislações nacionais, mas estão em grande medida subjacentes à elaboração de regimes diferenciados em função do meio de comunicação social. A defesa destes objectivos pressupõe, efectivamente, que as especificidades próprias dos diferentes meios de comunicação sejam tidas em conta, nomeadamente no que se refere às seguintes características:

- impacto previsto do meio de comunicação: pressupõe-se assim tradicionalmente que a imagem (a imagem em movimento) teria um impacto superior ao do texto;
- grau de divulgação desse meio de comunicação na sociedade: a televisão, que entra em todas as casas, ou o telefone, presente em todos os lares, são objecto de mais atenção do que outros meios de comunicação menos divulgados;
- grau de escolha proporcionado ao consumidor pelo meio de comunicação: este depende simultaneamente do número de fornecedores de conteúdos num determinado meio de comunicação, da variedade da oferta de conteúdos, do grau de informação sobre esses conteúdos e, principalmente, do modo de acesso a esses conteúdos.

Na prática, a consideração objectiva e ponderada destas diferentes características por parte das instâncias reguladoras é perturbada por vezes por elementos menos racionais. Alguns casos trágicos chamam periodicamente a atenção para a questão da responsabilidade dos meios de comunicação na manifestação de comportamentos violentos ou anómalos na sociedade. Nesses casos, as reacções violentas da opinião pública, amplamente publicitadas pela imprensa, suscitam por vezes acusações precipitadas e reacções desproporcionadas por parte das autoridades competentes.

3.2 Meios de comunicação social estabelecidos

Para além das diferenças, por vezes consideráveis, entre os regimes vigentes nos vários Estados-membros, tal como no-las revela a análise detalhada das regulamentações e de outras medidas adoptadas a nível nacional, é possível esboçar um perfil sucinto do regime aplicável aos meios de comunicação social estabelecidos.

3.2.1 Edição

A edição é o meio de comunicação que está menos sujeito a restrições da liberdade de expressão. Mesmo quando existem certas disposições específicas relativas aos conteúdos⁶, o controlo é geralmente exercido "a posteriori"⁷. Por outro lado, a auto-regulamentação está também pouco desenvolvida, com a notável excepção dos códigos deontológicos da imprensa e, nomeadamente, do jornalismo.

⁶ Para além das proibições gerais e das disposições destinadas a proteger os menores, as disposições em matéria de conteúdos dizem respeito principalmente à ética jornalística (veracidade e objectividade da informação, respeito pela vida privada, respeito pela imagem da pessoa, etc.). Além disso, certas legislações reiteram determinados princípios gerais (relativos à moralidade pública, à obscenidade, à não discriminação, etc.) nos textos que se relacionam especificamente com a imprensa.

⁷ No caso dos Estados-membros, podem citar-se duas excepções ao princípio do controlo "a posteriori": na Irlanda, o "Censorship of Publications Board" é responsável pela proibição das publicações indecentes, obscenas, a favor do aborto ou que atribuem grande relevo a temas relacionados com crimes ou delitos. Em França, os presidentes da Câmara ou os prefeitos têm poderes para confiscar uma publicação, para fins de protecção da ordem pública.

No entanto, vários Estados-membros (DK, E, F, G e SF) instituíram mecanismos de registo das publicações, o controlo obrigatório do editor sobre os conteúdos que edita, ou até sistemas específicos de responsabilidade que derrogam o regime de responsabilidade do direito comum (F, P, SF). Estes dispositivos de promoção da transparência e/ou da responsabilidade facilitam a resolução dos litígios.

Além disso, a Alemanha dispõe de um sistema de classificação das publicações susceptíveis de prejudicar os menores: uma autoridade federal de carácter jurisdicional elabora um índice oficial dessas publicações, cuja disponibilização aos menores é depois totalmente proibida. Os conteúdos visados são, nomeadamente, as publicações imorais, com conteúdos de violência ou de pornografia, que incitem ao crime, façam a apologia do nacional-socialismo, atentem contra a dignidade da pessoa humana ou incitem ao consumo de estupefacientes.

Este enquadramento geral parece ter em conta as principais características da edição:

- a edição é o instrumento por excelência da liberdade de expressão e a imprensa, em especial, tem uma intervenção decisiva no funcionamento das democracias;
- toda a gente pode editar um conteúdo, uma vez que a única restrição existente é de carácter económico, e essa relativa facilidade de acesso à edição contribui para a grande diversidade das publicações disponíveis;
- o acesso ao "objecto publicado" pressupõe um acto deliberado por parte do consumidor e é relativamente fácil manter as publicações litigiosas fora do alcance dos menores.

3.2.2 Cinema e vídeo

Na sua qualidade de expressão artística, o cinema beneficia de grande liberdade de expressão. A protecção dos menores deu origem em todos os Estados-membros à criação de um sistema de classificação obrigatória ou facultativa dos filmes, com o objectivo de determinar a idade aconselhada ou exigida para assistir à sua projecção numa sala de cinema. Tendo embora um objectivo comum, esses sistemas são muito diferentes⁸ e a sua aplicação reflecte a diversidade das sensibilidades dos organismos responsáveis pela classificação dos filmes a nível nacional.

A classificação dos filmes de vídeo e de outros produtos audiovisuais (CD-ROM, jogos de vídeo, etc.) está muito menos divulgada, mas, quando existe, tende a inspirar-se nos modelos vigentes para o caso do cinema⁹.

⁸ Os sistemas de classificação mais simples dividem os filmes em duas categorias (autorizados ou proibidos aos menores) e só os filmes que pretendem ser autorizados aos menores são objecto de classificação. Noutros países, a classificação comporta várias categorias, em função das idades. Nalguns casos, as classificações dos filmes que pertencem à categoria "autorizado a menores" só intervêm para facilitar o exercício da responsabilidade parental. Nesse caso, os menores acompanhados por adultos podem ser autorizados a assistir à projecção de filmes cuja classificação não corresponde à sua idade. Noutros casos, compete à entidade que explora o cinema garantir o respeito pela classificação, verificando a idade dos clientes.

⁹ Todavia, existem diferenças entre esses regimes: o rótulo pode ser meramente informativo, não impondo qualquer obrigação de controlo aos estabelecimentos que oferecem as cassetes de vídeo para venda ou aluguer; a autoclassificação pela indústria de vídeo está muito divulgada, quer como complemento, quer em substituição de uma regulamentação restritiva.

3.2.3 Radiodifusão televisiva

A radiodifusão televisiva é objecto de uma regulação muito desenvolvida em matéria de conteúdos. Os diferentes Estados-membros recorrem a diferentes combinações de técnicas para determinar as disposições aplicáveis e assegurar o controlo desses conteúdos:

- o quadro jurídico da maior parte dos Estados-membros impõe determinadas disposições, nomeadamente em matéria de protecção da dignidade da pessoa humana e da moralidade pública;
- existem na maioria dos Estados-membros sistemas de licenciamento individual dos diferentes operadores de radiodifusão televisiva (acompanhados com frequência de um caderno de encargos que estabelece normas precisas), que constituem um instrumento de regulação poderoso (a infracção dessas disposições pode dar origem à revogação da licença);
- a auto-regulamentação está também muito divulgada, quer sob a forma de um sistema inerente ao funcionamento do serviço público, quer na de iniciativas próprias dos operadores privados de radiodifusão televisiva.
- foram criadas na maioria dos Estados-membros autoridades de controlo, dotadas de competências e de meios diversificados.

Para além deste quadro geral, surgem diferenças evidentes no que se refere ao enquadramento dos operadores de radiodifusão televisiva, que varia entre regimes próximos dos da edição (DK, NL, S) e regimes de regulamentação detalhada e controlo sistemático.

Embora o tipo de conteúdos que colocam problemas seja mais ou menos semelhante nos diferentes Estados-membros (nudez/sexualidade, violência gratuita, incitamento à discriminação e ao ódio), as diferenças de sensibilidade manifestam-se na aplicação concreta desses regimes nos diferentes Estados-membros.

O enquadramento da televisão é justificado com frequência com base na grande difusão deste meio de comunicação, sendo aplicado por intermédio das regras de atribuição das frequências (devido à escassez das mesmas).

3.2.4 Serviços de audiotexto e de video texto

* Serviços de audiotexto

Em princípio, os serviços acessíveis por via telefónica (audiotex e fóruns de discussão) deveriam ser objecto de uma protecção lata da liberdade de expressão, em consequência do carácter tradicionalmente privado das comunicações telefónicas. Todavia, a criação de serviços de carácter sexual colocou problemas de protecção dos menores¹⁰ que estiveram na origem de medidas específicas. Estes serviços são objecto de tratamentos diferentes, consoante estão em causa serviços de telecomunicações de valor acrescentado (facturação pelo operador de telecomunicações) ou serviços pagos directamente (com cartão de crédito ou por assinatura).

¹⁰ Na prática, o principal problema colocado na maioria dos Estados-membros pelos serviços de telecomunicações de valor acrescentado é o da protecção dos consumidores, que se queixam do aumento inesperado do valor da sua factura telefónica. Consequentemente, é difícil avaliar o peso relativo dos objectivos de protecção do consumidor e de protecção dos menores na instituição de certos dispositivos regulamentares ou de auto-regulamentação.

No primeiro caso, as intervenções das autoridades públicas e, principalmente, a auto-regulamentação baseiam-se na cooperação dos operadores de telecomunicações, que são um intermediário obrigatório entre os fornecedores de serviços claramente identificados e o consumidor:

- a celebração de contratos entre os operadores de telecomunicações e os fornecedores de serviços permitiu a integração nos mesmos de certos códigos de conduta cuja transgressão pode dar origem à recusa de veiculação do serviço;
- alguns tipos de serviços são claramente identificados, através de uma numeração específica;
- os operadores de telecomunicações foram obrigados a oferecer aos consumidores opções de "opt-out" (tornando certos tipos de serviços inacessíveis através do seu telefone), de "opt-in" (pressupondo um pedido expresso de acesso a certos serviços), de barramento de certos números a pedido ou de acesso condicionado pela utilização de um número de identificação pessoal.

No segundo caso, a ausência de intermediários entre o consumidor e o serviço deu origem a regimes mais liberais: na maioria dos casos, a necessidade de utilização de um cartão de crédito ou de qualquer outro meio de pagamento directo foi considerada como uma garantia suficiente de protecção dos menores. Contudo, a necessidade de obtenção de uma licença permitiu nalguns casos impor a esses serviços um código de conduta.

O recurso a serviços estrangeiros aumentou em todos os países que impuseram qualquer forma de regulamentação dos serviços telefónicos nacionais¹¹, e as tentativas no sentido de sujeitar esses serviços ao mesmo regime dos serviços nacionais depararam com dificuldades de ordem simultaneamente técnica e diplomática.

* **Serviços de videotexto**

Os serviços de videotexto só em França e na Alemanha adquiriram o estatuto de serviços dirigidos ao grande público, o que explica a ausência de medidas específicas nos outros Estados-membros.

Em França, a legislação prevê apenas um sistema de declaração dos serviços de telemática, mas o operador de telecomunicações (France Télécom), sob a supervisão do *Comité de la Télématique Anonyme*, aplica as recomendações definidas pelo *Conseil Supérieur de la Télématique* (Conselho Superior da Telemática). Os contratos celebrados com os fornecedores de serviços incluem disposições diferentes e estão previstos mecanismos de "opt-out" e de "opt-in" para diferentes categorias de serviços, claramente identificados por uma numeração específica.

Na Alemanha, um tratado celebrado entre as autoridades federais e as autoridades estaduais (o Tratado Btx) estipula as condições gerais de fornecimento de serviços de videotexto, ao passo que o operador de telecomunicações (Deutsche Telekom) criou um sistema de auto-regulamentação que é transposto para os contratos celebrados com os fornecedores de serviços.

* **Auto-regulamentação a nível internacional**

Os serviços de audiotexto e de videotexto deram origem a iniciativas de auto-regulamentação a nível europeu e internacional:

¹¹ Por exemplo, a Grécia, onde vigora um regime de proibição total dos serviços de carácter pornográfico cujo objectivo ultrapassa, como é evidente, o de simples protecção dos menores.

As Linhas Directrizes para a Supervisão dos Serviços Transfronteiras de Audiotexto e de Videotexto (1994) foram elaboradas sob os auspícios da Associação Europeia das Indústrias da Informação por operadores de telecomunicações e fornecedores de serviços. A nível internacional, o Código de Prática da Associação Internacional de Telemédia (1995) visa os mesmos objectivos.

Um dos aspectos fundamentais destes dois textos de auto-regulamentação é o facto de assentarem no princípio do respeito da lei do país de recepção.

3.3 Os novos serviços

O regime jurídico dos novos serviços ainda não está bem definido, sendo actualmente objecto de estudo e de debate em muitos Estados-membros.

A televisão digital e os novos serviços de radiodifusão televisiva (pagamento por visualização, quase vídeo a pedido) são abrangidos pela legislação em matéria de televisão. Contudo, poderão ser tidas em conta determinadas características desses novos serviços, em função do grau de flexibilidade do sistema nacional.

Por exemplo, no Reino Unido, a *Independent Television Commission* (ITC)¹² reconheceu já que os serviços de radiodifusão televisiva não constituíam um todo homogéneo, atendendo às novas possibilidades de escolha oferecidas ao consumidor: foi aplicado à televisão paga¹³ um regime mais flexível do que o que o da televisão não codificada. Por outro lado, a ITC anunciou que estava disposta a suprimir, a título experimental, as restrições impostas ao horário de programação, desde que fossem adoptadas medidas alternativas de controlo do acesso dos menores.

O regime do vídeo a pedido é muito mais indefinido. Em função dos Estados-membros, esse tipo de serviços tanto pode estar sujeito à regulamentação dos serviços de radiodifusão televisiva¹⁴, como à dos serviços de telecomunicações. Nalguns casos, aplica-se uma combinação das duas legislações¹⁵. Seja como for, no estágio actual o debate incide de preferência na determinação das autoridades competentes, mais do que na natureza da regulamentação a aplicar. De resto, têm já sido adoptadas legislações temporárias destinadas a facilitar o desenvolvimento de experiências-piloto, enquanto se não determinam as necessidades específicas dos novos serviços.

Nos Estados-membros, os serviços em linha e a Internet ainda não foram objecto de nenhuma regulamentação ou auto-regulamentação global¹⁶. É evidente que as disposições gerais são aplicáveis, mas resta ainda verificar os resultados da sua aplicação concreta. A única tentativa de regulamentação dos serviços em linha e da Internet, numa experiência levada a cabo nos Estados Unidos, é particularmente rica em ensinamentos no que se refere à dificuldade do empreendimento.

¹² Organismo de tutela dos serviços de radiodifusão televisiva (à excepção da BBC) do Reino Unido.

¹³ Estes serviços estão isentos da obrigação de difusão de uma programação familiar a partir das 20H00 (e não a partir das 21H00) e podem difundir a partir das 22H00 programas cuja transmissão não seria normalmente autorizada nas cadeias não codificadas.

¹⁴ Por exemplo, em França, é evidente que o regime dos serviços de "comunicação audiovisual" abrange os serviços de VOD, ao passo que, no Reino Unido, o "Broadcasting Act" é a legislação aplicável a esses serviços.

¹⁵ No caso do Reino Unido, o sistema experimental de VOD ensaiado pela British Telecom em Ipswich necessitou de uma licença de telecomunicações e foi objecto de um controlo dos conteúdos efectuado pela ITC.

¹⁶ Em França, um projecto de lei prevê que os fornecedores de acesso à Internet sejam obrigados a fornecer aos seus clientes um dispositivo de controlo parental. Estão também em curso em vários Estados-membros iniciativas de elaboração de uma auto-regulamentação aplicável à Internet. Ver atrás, capítulo II, ponto 2.2.3.

Os problemas específicos colocados pelos novos serviços (nomeadamente os serviços descentralizados e fortemente interactivos) são analisados na comunicação "Conteúdo ilegal e prejudicial na Internet"

III A DIRECTIVA "TELEVISÃO SEM FRONTEIRAS"

A protecção dos menores inclui-se no número dos domínios coordenados pela directiva, que contém também disposições relacionadas com o respeito pela dignidade da pessoa humana.

1. Protecção dos menores

O sistema de protecção dos menores baseia-se simultaneamente em disposições comuns (artigo 22º) e num procedimento excepcional (nº 2 do artigo 2º).

O artigo 22º começa por prever um regime diferenciado, em função da gravidade do perigo que os programas são susceptíveis de representar para os menores:

- alguns programas são proibidos: *"Os Estados-membros tomarão as medidas apropriadas para assegurar que as emissões dos organismos de radiodifusão televisiva sob a sua jurisdição não incluam programas susceptíveis de prejudicar gravemente o desenvolvimento físico, mental ou moral dos menores, nomeadamente programas que incluam cenas de pornografia ou de violência gratuita;"*
- outros podem ser difundidos, mediante certas precauções: *"Esta disposição aplica-se a todos os programas que sejam susceptíveis de prejudicar o desenvolvimento físico, mental ou moral dos menores, excepto se, pela escolha da hora de emissão ou por quaisquer medidas técnicas, se assegurar que os menores que se encontrem no respectivo campo de difusão não vejam ou ouçam normalmente essas emissões."*

O critério determinante é assim o grau de perigosidade das emissões para os menores. A avaliação dessa variável é cometida, em primeiro lugar, à apreciação dos Estados-membros. Neste contexto, os termos "pornografia" e "violência gratuita" constituem apenas ilustrações dos tipos de conteúdos susceptíveis de serem considerados como gravemente prejudiciais para o desenvolvimento dos menores e não são objecto de definições comuns.

A directiva prevê igualmente (nº 2 do artigo 2º) que os Estados-membros podem suspender provisoriamente a retransmissão de um programa televisivo caso se encontrem reunidas as seguintes condições:

- a) Um programa televisivo proveniente de outro Estado-membro infrinja manifesta, séria e gravemente o artigo 22º;
- b) O organismo de radiodifusão televisiva tenha infringido a mesma disposição pelo menos duas vezes no decurso dos doze meses precedentes".

Neste caso, é aplicado um procedimento específico que permita conduzir a um acerto amigável, antes de que a suspensão da retransmissão seja autorizada, sob controlo da Comissão e à luz de uma apreciação da compatibilidade das medidas tomadas com o direito comunitário (proporcionalidade, etc.).

Este procedimento só foi aplicado duas vezes, por iniciativa do Reino Unido, em relação a serviços codificados que difundiam por satélite programas pornográficos ("hard core"). No caso mais recente ("XXXTV"), em Novembro de 1995, os meios de suspensão aplicados pelo Reino Unido nessa ocasião (nomeadamente a proibição penal da comercialização dos descodificadores e dos cartões de descodificação, assim como da promoção do serviço em causa) foram considerados compatíveis com o direito comunitário, num parecer oficial da Comissão¹⁷.

2. Protecção da dignidade da pessoa humana

A directiva (nº2 do artigo 22º) institui uma proibição geral do incitamento ao ódio:

"Os Estados-membros assegurarão igualmente que as emissões não tenham qualquer incitamento ao ódio por razões de raça, sexo, religião ou nacionalidade".

O procedimento previsto no nº 2 do artigo 2º, aplicável em caso de violação desta disposição, nunca foi instaurado com este fundamento.

3. Alteração da directiva

Este sistema de relativa harmonização das legislações nacionais, acompanhado de uma via de recurso do Estado-membro de recepção, tem funcionado bem a nível global, no ambiente televisivo que conhecemos. Em matéria de protecção dos menores, a **posição comum adoptada pelo Conselho a 11 de Junho de 1996** não introduz alterações substanciais nas disposições do artigo 22º e do nº 2 do artigo 2º. Contudo, clarifica determinados pontos dessas disposições, reforçando outros.

O artigo 22º foi dividido em dois parágrafos diferentes, com vista a clarificar a diferença dos regimes aplicáveis, consoante os programas sejam susceptíveis de "prejudicar gravemente" ou apenas de "prejudicar" o desenvolvimento físico, mental ou moral dos menores. Um terceiro parágrafo prevê que:

"Além disso, sempre que esses programas forem difundidos de forma não codificada, os Estados-membros velarão por que a sua difusão seja precedida de um sinal acústico de advertência ou sejam identificados pela presença de um símbolo visual durante a sua duração."

Por outro lado, um novo artigo introduz uma dupla obrigação para a Comissão:

- consagrará uma atenção especial, no seu relatório periódico sobre a aplicação da directiva, à aplicação das disposições de protecção dos menores e da dignidade da pessoa humana;
- efectuará, em ligação com as autoridades competentes dos Estados-membros, "uma investigação das possíveis vantagens e inconvenientes da adopção de medidas adicionais com vista a facilitar o controlo exercido pelos pais e encarregados de educação quanto aos programas que podem ser vistos pelos menores".

¹⁷ Doc C(95) 2678 final, de 3 de Novembro de 1995.

Além disso, o procedimento previsto no nº 2 do artigo 2º foi ligeiramente alterado, nomeadamente para prever uma decisão formal da Comissão sobre a compatibilidade com o direito comunitário das medidas de suspensão tomadas a nível nacional relativamente a serviços que tenham infringido as disposições de protecção dos menores e da dignidade da pessoa humana.

Dado que o Parlamento Europeu está particularmente atento a estas questões da protecção dos menores e da dignidade da pessoa humana, a segunda leitura, efectuada com base na proposta alterada, é susceptível de introduzir alterações nestas disposições.

AS DISPOSIÇÕES TÉCNICAS DE PROTECÇÃO E OUTRAS MEDIDAS NÃO REGULAMENTARES

1. Os dispositivos de controlo parental no universo televisivo

O **Canadá** foi percursor nesta matéria: nos anos 90, o Conselho da Radiodifusão e das Telecomunicações (CRTC) canadiano começou a aplicar uma estratégia destinada a restringir a violência na televisão. Essa estratégia subordina-se desde o início a cinco princípios directores:

- colaboração com base no princípio de que a violência televisiva é uma causa de perturbação da saúde mental das crianças;
- protecção das crianças, mas sem censura para os adultos;
- concentração na violência gratuita ou idealizada, independentemente do erotismo ou de outras considerações morais;
- mobilização de todas as partes interessadas: operadores de radiodifusão televisiva, anunciantes, produtores, pais, professores e especialistas de saúde mental;
- adopção de uma dupla perspectiva, de curto e de longo prazo.

Mais concretamente, a estratégia baseia-se num leque de meios complementares:

- códigos de conduta elaborados em colaboração com a indústria;
- classificação das emissões;
- circuito integrado anti-violência (ou "V-chip")¹;
- programa de informação e sensibilização do público e de educação no domínio dos meios de comunicação.

Em termos de peso relativo destes diferentes meios no conjunto da estratégia, as autoridades canadianas estimam que os três primeiros contribuem apenas em 20% para a resolução do problema (10% para o circuito anti-violência), e que o essencial é conseguir a modificação a longo prazo das atitudes, através da informação, da sensibilização e da educação (80%).

Os Estados Unidos, que se associaram desde muito cedo a esta iniciativa canadiana, adoptaram parcialmente a mesma abordagem: o "Telecommunication Act" foi alterado, de modo a impor aos fabricantes de televisores a integração do circuito anti-violência nos seus produtos. As indústrias em causa estão a trabalhar na concepção de um sistema de classificação e codificação dos programas que deverá estar operacional a partir de Janeiro de 1997. Por outro lado, o "Children's Programming Act" obriga os operadores de radiodifusão televisiva a fazer um esforço em matéria de difusão de programas infantis.

Na **Europa**, tal como nos Estados Unidos, o debate centrou-se imediatamente na oportunidade da imposição de um sistema de controlo parental, a nível nacional ou comunitário, sem que os objectivos desse sistema fossem claramente definidos.

¹ O circuito integrado anti-violência é um dispositivo técnico aperfeiçoado pelo professor Tim Collins, da Universidade Simon Fraser (Vancouver). Este microcircuito, integrado num televisor, num selector de cabo ou num descodificador, decifra o código de classificação atribuído a cada emissão. O telespectador pode programar o circuito de modo a bloquear o sinal das emissões cuja classificação ultrapasse o nível que considera aceitável para a sua família. Se o telespectador seleccionar o nível de violência V3, as emissões assinaladas com os códigos V4 e V5 não aparecerão no ecrã. Em função das necessidades, os códigos de classificação das emissões podem incidir sobre outros aspectos para além da violência (nudez, erotismo, linguagem, etc.). Observe-se que a utilização do termo "circuito integrado anti-violência" ou "V-chip" remete directamente para esta patente canadiana. Quando nos referimos a um conceito mais lato, preferimos falar assim de sistemas ou dispositivos de controlo parental.

No que se refere à filosofia do sistema, os principais argumentos aduzidos na Europa podem ser resumidos da seguinte forma:

- os *defensores do sistema* sublinharam aspectos positivos como o desaparecimento da censura prévia dos programas e a possibilidade, proporcionada a todos os pais, de restringir o acesso dos menores à televisão em função do seu próprio sistema de valores, ou da ausência do mesmo; o sistema proporcionaria assim mais liberdade de expressão aos operadores de radiodifusão televisiva e permitiria respeitar melhor os valores individuais e as opções educativas dos pais. Houve também quem sublinhasse as vantagens do sistema no caso dos serviços transfronteiriços, uma vez que poderia substituir regulamentações parcialmente incompatíveis;
- os *detractores do sistema* sublinharam aspectos negativos como o perigo inerente à transferência total da responsabilidade dos operadores de radiodifusão televisiva para os pais: por um lado, o sistema legitimaria todos os "desvios" da programação dos operadores; por outro lado, nem todos os pais estariam preparados ou teriam capacidade para exercer a responsabilidade que lhes seria assim confiada. Uma vez que o sistema se destinava a ser aplicado nos serviços de televisão não codificados, numerosos menores arriscavam-se assim a ser expostos a programas prejudiciais para o seu desenvolvimento.

Esta controvérsia a nível dos princípios demonstra que o debate europeu teve muito pouco em conta a experiência canadiana. Efectivamente, o CRTC definiu e delimitou a sua estratégia, exactamente para evitar esse confronto de princípios. O circuito anti-violência não foi considerado no Canadá como um fim em si mesmo nem como uma panaceia universal, que permitiria só por si resolver todos os problemas. A definição de um objectivo preciso e de uma estratégia de longo prazo eram os elementos primordiais da abordagem canadiana. Na opinião do próprio CRTC, o circuito anti-violência não passaria de um dispositivo sem grande utilidade, se a campanha de sensibilização não produzisse os seus frutos no espaço de cerca de dez anos.

Para além do debate sobre os aspectos filosóficos do controlo parental, as dificuldades práticas de aplicação do sistema foram igualmente objecto de um amplo debate:

- a adopção de um sistema comum por parte de vários operadores de radiodifusão televisiva pressupõe uma classificação sistemática comum da totalidade dos programas difundidos. O carácter comum do sistema coloca a questão da autoridade responsável pela classificação, pelo controlo e por futuras sanções (autoridade central ou auto-regulação dos operadores). Esta questão assume uma complexidade crescente à medida que o número de operadores em causa aumenta, complicando-se ainda mais num contexto de funcionamento transfronteiras;
- a quantidade e a diversidade dos programas a classificar colocam questões múltiplas, relacionadas com a avaliação do impacto de certos conteúdos em função do respectivo contexto (por exemplo, as imagens de violência dos telejornais) ou inclusive com a própria possibilidade de classificação de certos programas (um debate em directo pode dar origem a declarações ou comportamentos imprevistos);
- a possível introdução obrigatória de um dispositivo de controlo parental nos televisores implica uma fase de transição prolongada, relacionada com o ritmo de renovação do parque de televisores. Por outro lado, os velhos televisores acabam muitas vezes a vida no quarto das crianças. A escolha de um dispositivo específico teria ainda o efeito de travar a inovação tecnológica nesse domínio específico, privando o consumidor de soluções que talvez se adaptassem melhor às suas necessidades;

- finalmente, a aplicação desse tipo de sistema criaria uma relativa incerteza económica. Efectivamente, a medição das audiências, em que se baseia em grande medida a economia da radiodifusão televisiva financiada pela publicidade, seria parcialmente posta em causa pela dificuldade de análise do uso efectivo que os pais dariam ao sistema.

Estas várias dificuldades não constituem, obviamente, obstáculos intransponíveis, uma vez que o Canadá e os Estados Unidos decidiram enfrentá-las. Contudo, somos obrigados a constatar que, nos Estados-membros onde a questão foi debatida, a introdução obrigatória de um dispositivo de controlo parental foi preterida a favor de outros tipos de intervenção². O debate a nível europeu, iniciado pelo Parlamento Europeu, não foi ainda encerrado.

Os fabricantes de aparelhagem electrónica de consumo são partes especialmente interessadas em matéria de desenvolvimento de dispositivos de controlo parental. A EACEM³, nomeadamente, tomou já uma posição bem clara no que a esse ponto se refere. Reconheceu a utilidade do desenvolvimento de sistemas que permitam aos pais controlar melhor os conteúdos a que os menores têm acesso e disse apoiar, por essa razão, todas as iniciativas de classificação dos conteúdos, inclusive a classificação obrigatória. Por outro lado, sublinhou que a imposição de um determinado dispositivo técnico seria contraproducente, nomeadamente porque uma única tecnologia específica não pode ser óptima para a totalidade dos sistemas de tratamento e visualização dos conteúdos, actuais ou futuros, e porque pode ser possível aplicar numerosas fórmulas, em função da utilização que os pais pretendam dar à informação sobre os conteúdos.

2. Os dispositivos de controlo parental no universo dos serviços em linha

Embora os serviços em linha proprietários e alguns fornecedores de conteúdos tenham sido sempre sensíveis à necessidade de proteger os menores de certos tipos de conteúdos, a perspectiva de adopção de uma regulamentação específica, nos Estados Unidos, e depois a adopção da mesma alterou radicalmente os dados do problema.

O "Telecommunication Act", aprovado a 1 de Fevereiro de 1996 pelo Congresso americano, introduziu um certo número de disposições relativas aos conteúdos que circulam nas redes electrónicas⁴. As referidas disposições ilegalizam o fornecimento consciente ("knowingly") de conteúdos indecentes ou manifestamente chocantes a menores, por intermédio de redes electrónicas de computadores.

A reacção da indústria desenvolveu-se em duas frentes:

- por um lado, atacou a legislação, com o fundamento de que constituía uma violação da Primeira Emenda (princípio da liberdade de expressão) e obteve a invalidação da lei, por decisão do Tribunal Federal de Recursos de Filadélfia;
- por outro lado, e assim que o projecto de lei apareceu, multiplicou as iniciativas com vista a propor soluções alternativas à regulamentação.

² Em França, o CSA convidou os operadores de televisão não codificada (privados e públicos) a elaborar uma classificação e uma sinalética comuns em matéria de programas susceptíveis de prejudicar os menores, assim como um código de conduta em matéria de telejornais.

³ European Association of Consumer Electronics Manufacturers.

⁴ Juntamente com as disposições relativas ao "V-chip", esta regulamentação passou a ser designada pelo nome de "Communications Decency Act".

A invalidação da legislação baseou-se, nomeadamente, na constatação de que, uma vez que não existia nenhum método razoável que permitisse aos fornecedores de conteúdos assegurar que nenhum menor tivesse acesso a esses conteúdos, a lei os obrigava a censurar todos os conteúdos indecentes, a que os adultos têm o direito constitucional de acesso⁵.

Os dispositivos de controlo dos conteúdos foram desenvolvidos a diversos níveis.

Ao nível do fornecedor de conteúdos, os mecanismos utilizados são os seguintes:

- inserção de uma *página de capa* ("warning page") que avisa o utilizador do carácter potencialmente problemático do "site" ou do conteúdo a que pretende aceder; é mais uma informação do que uma protecção, uma vez que implica o risco de actuar como uma incitação, mais do que uma dissuasão, nomeadamente no caso dos menores;
- *controlo prévio da idade* para acesso aos conteúdos: o fornecedor do conteúdo indica, numa página de capa, as condições requeridas para o acesso aos conteúdos. Numerosos "sites" comerciais exigem diferentes tipos de garantias, sob a forma de um pedido de acesso por escrito (por correio electrónico ou correio normal) ou do pagamento por cartão de crédito. De resto, algumas empresas tentam centralizar esse processo, nomeadamente em benefício de "sites" não comerciais: mediante o pagamento de uma soma módica, efectuado por cartão de crédito, o utilizador recebe um código de identificação pessoal que lhe dá acesso a todos os "sites" dessa rede.
- *selecção da oferta de conteúdos em servidores específicos* ("cache-based systems"): neste caso, um operador cria uma rede fechada, através da qual proporciona o acesso a determinados conteúdos, seleccionados entre todos os conteúdos disponíveis na Internet. Esses conteúdos aprovados podem ser classificados, e podem ser utilizados sistemas de acesso diferenciado, com base em códigos de identificação pessoais. A escolha dos conteúdos reduz-se assim aos conteúdos aprovados, mas este tipo de sistema caracteriza-se pela sua grande segurança. É o sistema utilizado para o acesso à Internet por cabo e nas escolas.

Os *fornecedores de acesso*, que não fornecem conteúdos (ou que raramente o fazem), não estão vocacionados para a criação de sistemas de controlo sistemático dos conteúdos. Contudo, podem colaborar na luta contra os conteúdos ilícitos, através do bloqueio de "sites" previamente identificados ("lista negra"). Independentemente dos problemas relacionados com a dificuldade de uma actualização permanente das listas e com o risco de bloqueio da passagem de conteúdos lícitos, é evidente que esta prática não pode resolver o problema específico da protecção dos menores (uma vez que exigiria o bloqueio sistemático de conteúdos a que os adultos deveriam poder ter acesso).

No entanto, alguns fornecedores de conteúdos podem oferecer um acesso restrito (por exemplo, destinado aos menores), utilizando diversos métodos de filtragem, bloqueio ou selecção prévia dos "sites". Nesse caso, trata-se de um serviço suplementar, que exige investimentos específicos e que, como tal, difere do simples fornecimento de acesso.

A nível do *utilizador*, uma vasta gama de sistemas de controlo parental estão actualmente disponíveis:

⁵ "A wealth of persuasive evidence... proved that it is either technologically impossible or economically prohibitive for many of the plaintiffs to comply with the CDA without seriously impeding their posting of on line material which adults have a constitutional right to access".

Comparação das funções oferecidas por diferentes pacotes de "software"

	Cyber Patrol*	CYBER-sitter	Internet Filter*	Net Nanny	Net Shepherd	Parental Guidance	SNAG	Surfwatch
Preço	49,95 UKL	39.95 UKL	40,00 UKL	39,95 UKL	Gratuito	?	n.a.	\$49.95
Bloqueio por "site"	sim	sim	sim	sim	sim	sim	sim	sim
Frequênc. actualização lista negra	semanal	diária	não existe	duas vezes por mês	-	-	-	\$5.95 por mês
Custo da actualização	39,90 UKL /ano, primeiros 6 meses gratuitos	gratuita	-	gratuita	-	-	-	mensal
Classific utilizada	PICS, SafeSurf, RSACi	VCR,PICS, SafeSurf, RSACi	-	PICS, SafeSurf	NetShepherd Global Ratings Bureau, PICS	McKinley Group	-	PICS, RSACi
Custo actualiz.	-	-	-	-	5,95 UKL /ano para NSGRB	-	-	-
Opções de filtragem	-	palavra-chave ou tipo de ficheiro	palavra-chave	palavra-chave ou tipo de ficheiro	baseada no PICS	-	palavra-chave (sem bloqueio automática)	palavra-chave
Edição da lista de filtragem	sim	sim	sim	sim	-	sim	sim	não
Controlo utilizaç.lista	não	sim	sim	sim	-	sim	sim	não

* Estão disponíveis versões mais limitadas, mas gratuitas, do "software".

Fonte: Hydra

3. Educação e sensibilização em matéria de meios de comunicação social e de informação

Em matéria de protecção dos menores e da dignidade da pessoa humana nos novos serviços, devem ser tomados em consideração os diversos aspectos da educação em matéria de meios de comunicação social.

A utilização das novas ferramentas, nomeadamente informáticas, deverá ser muito mais amplamente incentivada nos estabelecimentos de ensino. A aprendizagem prática é uma fórmula pertinente de educação no domínio dos meios de comunicação. Mas a informação dos pais é igualmente crucial no que a este ponto se refere: um dispositivo de controlo parental de nada servirá se os pais tiverem de pedir aos filhos que o instalem e programem. A educação no domínio da imagem deverá fomentar o desenvolvimento do sentido crítico dos adolescentes e criar novas exigências em termos de qualidade e diversidade dos conteúdos audiovisuais. Por outro lado, essa forma de ensino produziria efeitos de longo prazo, permitindo que as futuras gerações de pais assumissem melhor as suas responsabilidades educativas. A sensibilização e a informação dos pais sobre os diferentes tipos de conteúdos prejudiciais a que os seus filhos podem estar expostos parece ser o corolário indispensável da sua responsabilização crescente.

Em todos os Estados-membros, esta questão é objecto de debates frequentes nas comunidades educativas e são efectuados esporadicamente numerosos trabalhos de investigação e experiências pedagógicas, nomeadamente a nível local. As iniciativas de sensibilização, mobilização e promoção da participação dos adultos na educação no domínio dos meios de comunicação estão ainda pouco desenvolvidas, mas passamos a citar alguns exemplos que ilustram o tipo de medidas possíveis:

- Nos Países Baixos, o "Kinderkast", uma organização não governamental, propõe-se, entre outros objectivos, promover a sensibilização para os diferentes aspectos da relação criança/televisão. Os meios utilizados pela organização são variados: jornal informativo, material pedagógico dirigido às crianças, aos pais e aos educadores, investigação sobre o consumo televisivo das crianças, controlo da programação televisiva, etc.
- Em Espanha, o Ministério dos Assuntos Sociais publicou uma brochura⁶ de sensibilização para a importância e a utilização da televisão e dos novos serviços na família.
- No Reino Unido, o "National Council for Educational Technology" leva a cabo diversas iniciativas destinadas a ajudar professores e alunos a tirar partido das novas tecnologias. Publicou, nomeadamente, vários documentos sobre as novas redes de comunicações, tais como uma brochura, dirigida às escolas, sobre os problemas da pornografia na Internet, sugerindo uma série de iniciativas que as escolas poderiam tomar nessa matéria.
- Nos Estados Unidos, o "National Center for Missing and Exploited Children" e a "Interactive Services Association" publicaram conjuntamente um documento intitulado "A segurança das crianças nas auto-estradas da informação", destinado a ajudar os pais a compreender a natureza dos serviços em linha, da Internet e dos BBS.

Embora tenham sido já organizados a nível europeu alguns encontros sobre estas diferentes facetas da educação no domínio dos meios de comunicação, o intercâmbio de informação e de boas práticas, assim como a criação de redes à escala europeia ou mundial, encontram-se ainda num estágio muito incipiente.

⁶ Intitulada: "Que miras, que haces, la familia, las niñas e los niños ante la television y las nuevas pantallas".

4 Promoção de conteúdos de qualidade destinados aos menores

Nalguns Estados-membros, um dos resultados da análise da relação entre os meios de comunicação e os menores consistiu em privilegiar a melhoria da oferta de programas destinados aos menores. Tendo em conta as dificuldades específicas da produção e distribuição destes programas (Como adaptar os programas às diferentes faixas etárias? Como financiar programas destinados a um público que ainda não tem o estatuto de consumidor solvente? Como encontrar saídas para estes programas dirigidos a nichos de mercado?), as autoridades públicas e/ou os próprios operadores conceberam políticas de promoção dos programas de qualidade.

Estas políticas dizem principalmente respeito ao cinema e à televisão. No domínio dos serviços em linha e da Internet, está ainda tudo por fazer em matéria de promoção da criação de "sites" de qualidade, destinados aos menores. A classificação e rotulagem dos conteúdos adaptados aos menores (nomeadamente no quadro de "listas brancas") constitui uma primeira etapa nessa via. Mas será talvez pertinente recorrer a outros tipos de incentivos, tais como os que são postos em prática para outros meios de comunicação.

5. A promoção dos sistemas de controlo parental e da rotulagem dos conteúdos

O desenvolvimento de sistemas de filtragem baseados em conteúdos rotulados corresponde plenamente às exigências duma verdadeira responsabilidade parental e educativa: trata-se de dispor do máximo de informações sobre os conteúdos disponíveis para seguidamente automatizar, através dos dispositivos de controlo, certas selecções em termos de acesso segundo critérios que correspondam às exigências familiares (idade dos filhos, sensibilidade e opções educativas). Sendo necessário num ambiente de serviços descentralizados, este desenvolvimento pode ser um complemento útil de outros dispositivos no âmbito de serviços centralizados.

A concretização destes sistemas pressupõe que estejam reunidos os seguintes elementos:

- o fornecimento de informações sobre os conteúdos (classificação/rotulagem)
- a associação dessas informações aos conteúdos em causa (codificação)
- a transmissão dessas informações aos locais de acesso aos conteúdos (transmissão)
- a leitura dessas informações através de um dispositivo de descodificação (descodificação)
- o fornecimento de dispositivos de controlo dos utilizadores

A classificação/rotulagem dos conteúdos, sejam quais forem os suportes ou as redes que os veiculam constitui claramente uma prioridade: na sua ausência, desaparecerá o interesse por desenvolver soluções para as outras fases do processo. Com vista a assegurar uma perfeita compatibilidade das diversas fontes de rotulagem, pode ser oportuno definir critérios comuns, por exemplo com base numa classificação por grupos etários ou por tipos de problemas (nudez, sexualidade, violência, linguagem,...).

As três seguintes fases (codificação, transmissão e descodificação) são neutras do ponto de vista da avaliação dos conteúdos. Em contrapartida, colocam o problema da compatibilidade entre rótulos de proveniências diversas e uma multiplicidade de dispositivos de controlo (hardware ou software) destinados a utilizá-los. Neste domínio, é importante conseguir desenvolver a compatibilidade mais ampla possível com base em normas abertas, não proprietárias.

O fornecimento de dispositivos de controlo coloca duas questões distintas: em primeiro lugar, em termos de desenvolvimento e produção pelas indústrias em causa; em segundo, em termos de comercialização e de fornecimento aos utilizadores.

O desenvolvimento espontâneo duma grande variedade de sistemas de controlo parental para a Internet e outros serviços mostra que as indústrias em causa são capazes de desenvolver muito rapidamente dispositivos que tomam em consideração as exigências dos utilizadores e o ambiente geral dos serviços disponíveis. Os elementos de normalização e de promoção da rotulagem dos conteúdos já evocados só podem reforçar esta tendência e fazer diminuir os preços dos produtos. Em contrapartida, qualquer intervenção com vista a definir ou prescrever um dispositivo específico implica o risco de bloquear artificialmente certas evoluções prometedoras.

A comercialização ou o fornecimento aos utilizadores de dispositivos de controlo parental coloca questões mais complexas. No caso de serviços no âmbito dos quais os dispositivos de controlo parental constituem a única forma eficaz de protecção dos menores, o fornecimento destes dispositivos (ou a sua proposta aos utilizadores) deveria ser sistemático. Este fornecimento sistemático não deve, contudo, interferir com a concorrência entre diversos tipos de dispositivos que constitui uma garantia de progresso nos sistemas propostos.

ISSN 0257-9553

COM(96) 483 final

DOCUMENTOS

PT

05 06 15 16

N.º de catálogo : CB-CO-96-515-PT-C

ISBN 92-78-10184-2

Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias

L-2985 Luxemburgo