

PUBLICIDADE DE ALIMENTOS NO BRASIL: AVANÇOS E DESAFIOS

Fabio da Silva Gomes
Inês Rugani Ribeiro de Castro
Carlos Augusto Monteiro

Em artigo publicado nesta revista em 2009, defendemos e justificamos a necessidade de se regulamentar a publicidade de alimentos não saudáveis no Brasil e descrevemos os passos nesse sentido, dados até aquele momento, pela Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa) (1). Esse tema teve vários desdobramentos importantes nos últimos meses, incluindo a publicação da resolução RDC Anvisa 24/2010 (2), que, entre outros aspectos, passa a exigir que, em 180 dias, a contar da data de sua publicação em 29 de julho de 2010, qualquer publicidade de alimentos com conteúdo excessivo de açúcar, sódio, gordura saturada ou gordura trans seja acompanhada de advertências sobre os prejuízos que o consumo em grandes quantidades desses alimentos pode trazer à saúde. Igualmente importante foi a reação violenta contra essa medida por parte de associações que representam as indústrias de alimentos e o setor de empresas de comunicação e publicidade.

O objetivo do presente ensaio é descrever o processo brasileiro relativo à regulamentação da publicidade de alimentos não saudáveis, contextualizando-o no cenário mundial, e debater os argumentos do setor regulado contra a medida da Anvisa.

O PROCESSO BRASILEIRO NO CONTEXTO INTERNACIONAL A necessidade de se limitar o estímulo ao consumo de alimentos que estão na origem do aumento explosivo da obesidade, do diabetes e de várias outras graves doenças crônicas em todo o mundo é amplamente reconhecida por órgãos internacionais de grande credibilidade, como a Organização Mundial de Saúde (OMS) (3) e a Assembleia Mundial da Saúde (AMS) (4;5;6). Atendendo recomendações desses órgãos, governos de diversos países têm criado diferentes mecanismos regulatórios sobre o tema (7).

Diante da iminência da aprovação de medidas estatutárias para regular a publicidade de alimentos, empresas transnacionais produtoras de bebidas e alimentos processados, incluindo Coca-Cola, PepsiCo, Nestlé, Kellogg, Kraft Foods, Unilever, e Burger King, assinaram acordos coletivos se comprometendo, junto aos países da União Europeia (UE) e aos Estados Unidos, a adotar medidas de restrição da publicidade dirigida ao público infantil (8;9). Além de postergar a implementação de medidas estatutárias, essas empresas certamente viram em sua iniciativa a possibilidade de dar visibilidade às suas marcas e conquistar a confiança daqueles que compram seus produtos, visando a consolidar a imagem de empresas que zelam pelo consumidor acima de tudo. Essa é uma estratégia que serve à conquista dos consumidores estadunidenses e de países da União Europeia (UE), mas essencialmente, dos investidores e

acionistas dessas empresas. Entretanto, em outros países, como o Brasil, México e aqueles europeus que não pertencem à UE, essas mesmas empresas agem de forma diferente: não se comprometem ou o fazem de forma ainda menos efetiva do que nos países anteriormente citados (10;11;12).

Em 2005, alinhado com as recomendações da OMS e da AMS, por meio da Anvisa, o governo brasileiro iniciou a elaboração de uma proposta de regulamentação da publicidade de alimentos não saudáveis e de bebidas de baixo valor nutricional. Naquele ano, a Anvisa convocou um grupo de especialistas em nutrição, direito, comunicação, entre outros, para preparar a primeira versão da proposta. Essa proposta foi apresentada à sociedade em 2006 com o objetivo de coletar sugestões por meio de uma consulta pública (13). Incorporadas as sugestões recebidas de vários setores da sociedade, uma nova versão da proposta foi discutida em uma audiência pública, realizada em agosto de 2009 (14). Em junho de 2010, foi publicada a resolução RDC 24/2010. Embora sem todo um capítulo especialmente dedicado à proteção das crianças, o que comprometeu um aspecto da regulação amplamente recomendado por organismos internacionais e apoiado pela sociedade brasileira, essa resolução representa um significativo avanço no sentido da regulação da publicidade de alimentos no Brasil.

Durante todo o processo de construção da resolução brasileira, nenhuma das transnacionais de bebidas e alimentos processados anteriormente citadas apresentou qualquer manifestação a favor ou contra. No documento de sugestões compilado pela Anvisa não há nenhuma manifestação dessas multinacionais e nenhuma delas esteve individualmente representada durante a audiência pública. Somente se manifestaram a Associação Brasileira das Indústrias de Alimentação e a Associação Brasileira das Indústrias de Refrigerantes e de Bebidas Não Alcoólicas, além de empresas e entidades ligadas ao setor de comunicação e publicidade (12;15). Ou seja, as empresas transnacionais não se expuseram em nenhum momento, ao contrário do que aconteceu na UE e EUA, onde houve uma exposição pró-ativa das empresas, ainda que os compromissos por elas assumidos estivessem aquém do necessário para uma efetiva diminuição da exposição da população à publicidade de alimentos não saudáveis. Fica evidenciado, portanto, o comportamento diferenciado das indústrias de alimentos, especialmente das transnacionais, de acordo com o país de operação. Uma das explicações para essa atuação diferenciada das empresas deve-se à já quase irreversível e proporcionalmente alta participação de alimentos processados na alimentação da população de muitos países da UE e dos EUA. Não há uma pressão muito grande entre o consumo de alimentos processados e alimentos *in natura* ou minimamente processados. Nesses países, a tensão é limitada à competição entre uma e outra marca de alimento (são os chamados “mercados consolidados”) (16).

Já em países como o Brasil, que possuem grande mercado interno e onde o consumo de alimentos processados ainda pode se expandir (os chamados “mercados emergentes”), a disputa do mercado ocorre entre os processados e os não processados, e também entre marcas. Nesse cenário, a pressão das indústrias para avançar com a participação dos processados na alimentação do brasileiro é enorme.

Portanto, qualquer ação regulatória pode representar uma ameaça à ampla e acelerada expansão de mercado, assim como qualquer posicionamento contrário a uma medida regulatória pode representar uma mácula à imagem da marca junto à sociedade.

Além disso, o público ao qual se destinam as atividades dessas empresas em cada país também parece explicar essa postura diferenciada em cada realidade. Têm sido registradas diversas estratégias dessas empresas para a ampliação de seus acionistas visando a atrair pessoas físicas que mobilizem pequenos valores de recursos financeiros (17; 18). Essas iniciativas evidenciam a presença de um ator que, em geral, tem sido desconsiderado nas análises conjunturais que exploram o movimento competitivo entre essas multinacionais rumo ao topo do *ranking* das corporações mais poderosas do mundo: o pequeno acionista.

Menos de 1% da população brasileira investe em ações (19). Com isso, os públicos – investidor e consumidor – das indústrias de alimentos encontram-se marcadamente discriminados um do outro nesse cenário. Já nos EUA, por exemplo, mais de 60% da população tem ações no mercado (20), o que provoca uma grande sobreposição desses públicos. Nessa realidade, a necessidade de a empresa oferecer, ou pelo menos tornar visível, o compromisso com soluções para problemas da população é alavancada pela avaliação crítica de seus investidores, que também são consumidores e/ou parentes de consumidores.

No Brasil, muito antes da publicação da resolução, o setor regulado já manifestava sua posição extremamente contrária a qualquer tipo de regulação estatutária e ameaçava apelar a instâncias supremas do poder jurídico (15). Cumprindo esta promessa, tão logo a RDC 24/2010 foi publicada, o Conselho Nacional de Autorregulamentação Publicitária recorreu à Advocacia Geral da União, solicitando a imediata suspensão da resolução (21).

ARGUMENTOS DOS SETORES REGULADOS Três argumentos têm sido recorrentemente apresentados pelas associações que representam a indústria de alimentos e o setor de empresas de comunicação e publicidade.

O primeiro argumento é de que todo alimento é saudável, desde que consumido de forma equilibrada. O importante não seria cada alimento, mas sim o equilíbrio nutricional da alimentação como um todo. Esse é o mantra das indústrias de alimentos.

O segundo argumento seria que a Anvisa não teria poder legal para regulamentar a publicidade de alimentos. Ou seja, independentemente do mérito dessa medida, ela seria inconstitucional. Ambos, indústria de alimentos e empresas de comunicação e publicidade, têm se valido constantemente desse motivo.

O terceiro argumento é o que vê no consumo de alimentos não saudáveis uma responsabilidade essencialmente individual, cabendo, ao Estado apenas educar os indivíduos para que desenvolvam hábitos alimentares saudáveis (22; 23). Nessa visão, medidas regulatórias da publicidade seriam ações paternalistas, antidemocráticas e

abusivas por parte do poder público e, portanto, deveriam ser inteiramente rechaçadas. O argumento da responsabilidade individual é o mantra das empresas de comunicação e publicidade. Termos como “intervencionismo”, “aberração”, “intromissão” e “usurpação de poder” foram recorrentes nas reações à RDC 24/2010 publicadas em editoriais de grandes jornais brasileiros (22) e em nota assinada por um conjunto de entidades dos dois setores regulados (alimentação e comunicação) (24).

OS NOSSOS ARGUMENTOS Sobre o mantra da indústria de alimentos de que não haveria alimentos não saudáveis, mas apenas dietas não saudáveis devido ao não equilíbrio na escolha do que comer, bastaria dizer que várias das indústrias alimentícias transnacionais, aparentemente, já reconhecem o equívoco dessa afirmação, na medida em que se comprometeram com os países da UE e com os Estados Unidos a não fazer publicidade de determinados alimentos para crianças. Ou, ainda, mencionar que as advertências determinadas pela Anvisa na publicidade de alimentos deixam claro que os prejuízos

à saúde decorrem do consumo dos alimentos não saudáveis em grandes quantidades. De qualquer forma, em nosso artigo anterior (1), discutimos exaustivamente todos os malefícios à saúde (e às culturas alimentares e ao planeta) associados ao consumo da maioria dos alimentos produzidos pelas transnacionais de alimentos e bebidas.

Em relação ao argumento legal, o que está em questão é a interpretação da Constituição e de outros mecanismos legais que regem a sociedade brasileira. São muitos os juristas que entendem ser, sim, atribuição e dever da Anvisa a regulamentação da publicidade de alimentos. Além disso, é surpreendente esse argumento da ilegalidade dessa medida uma vez que,

no processo de formulação da RDC 24/2010, a Anvisa consultou sua assessoria jurídica e alterou os itens que se fizeram necessários justamente para eliminar qualquer dúvida sobre a legalidade dessa resolução. De qualquer forma, é importante que o debate sobre o mérito da iniciativa de regular a publicidade de alimentos não saudáveis não seja misturado com a discussão sobre os instrumentos jurídicos para fazê-la valer.

O argumento que vê o consumo de alimentos não saudáveis como uma responsabilidade exclusiva do indivíduo e qualquer medida regulatória como um abuso do Estado é mais complexo e requer que estendamos mais nossas considerações.

O comportamento humano, ainda que seja uma ação consciente, é profundamente influenciado pelo ambiente que cerca o indivíduo. Diante de um ambiente que favorece a adoção de padrões alimentares não saudáveis e a ocorrência de doenças deles decorrentes, nenhuma estratégia educativa com foco no indivíduo poderá, sozinha, reverter ou interromper o agravamento desse cenário, sendo imprescindível complementá-la com a implementação de medidas regulatórias que interfiram no ambiente (25).

O que está em questão, portanto, são a relação Estado-sociedade e os limites e fronteiras, a princípio, entre a ação do Estado (voltada

O ARGUMENTO DA RESPONSABILIDADE INDIVIDUAL É O MANTRA DAS EMPRESAS DE COMUNICAÇÃO E PUBLICIDADE

ao bem comum) e a liberdade individual. Na verdade, antecedentes históricos desse debate indicam que o posicionamento contrário a medidas regulatórias no campo da saúde pública foi influenciado pelo conflito advindo de interesses setoriais ou corporativos, que forjaram uma falsa contradição entre liberdade individual e proteção estatal (26). Ou seja, o debate sobre ações regulatórias tem no mínimo três atores sociais envolvidos: o Estado, os indivíduos e os setores econômicos ligados ao tema a ser regulado. Esses atores estão situados em um determinado contexto social que, dependendo do sistema de valores vigentes, influenciará as decisões dirigidas à coletividade.

Dois exemplos a título de ilustração. O parlamento britânico, já em 1872, publicou um ato que restringia horários de funcionamento de bares e proibia que crianças bebessem destilados. Na ocasião o mercado de bebidas se manifestou contrário à medida, referindo-se a ela como um ataque à propriedade privada (27; 28). Divulgados os primeiros relatórios que relacionavam o cigarro com o câncer de pulmão e recomendavam que as pessoas parassem de fumar, o jornal britânico *Express* se apresentou como defensor dos fumantes se referindo ao banimento da publicidade como “golpes contra a liberdade” e rejeitando panfletos educativos do governo (26; 29). Hoje, provavelmente, poucos se arriscariam a argumentar contra a proibição de bebidas alcoólicas para crianças, ou contra ações de controle do tabaco, senão os próprios beneficiados pela venda desses produtos.

O debate sobre a necessidade e a adequação de medidas regulatórias no campo da alimentação e nutrição pressupõe a atualização da reflexão sobre a relação entre Estado e sociedade no tocante ao papel regulador do Estado, suas potencialidades e limites ante ao contexto alimentar e nutricional contemporâneo.

Este contexto é marcado por cinco características centrais: (a) concentração de etapas do sistema alimentar (ex: produção de insumos, produção de alimentos ultra processados prontos para consumo, comércio varejista, indústria de comunicação) em um número reduzido de corporações transnacionais com poder econômico maior do que de muitos países; (b) intensa degradação de ecossistemas sustentáveis em função de processos adotados pelo sistema alimentar em escala global; (c) profunda deterioração das culturas alimentares locais e (d) deslocamento do consumo de alimentos *in natura* e minimamente processados para o de alimentos ultra processados que, além de composição nutricional indesejável sob o ponto de vista da saúde, induzem um padrão alimentar que contribui para o aumento da ocorrência de doenças crônicas como o diabetes, as doenças cardiovasculares e vários tipos de câncer; e (e) complexificação das relações entre direitos individuais e processos coletivos (30). Nenhuma medida, sozinha, será capaz de reverter esse quadro. É fundamental combinar ações educativas dirigidas aos indivíduos com medidas regulatórias dirigidas aos determinantes do sistema alimentar e do perfil alimentar e nutricional da população. Essas medidas regulatórias visam, por exemplo, a facilitar a oferta e/ou o acesso de alimentos *in natura* ou minimamente processados ou a desestimular o consumo de alimentos ultraprocessados (seja por meio de taxaço ou restrição de publicidade de determinados produtos).

Ou seja, a atualização do debate sobre regulação – sociedade/ indi-

víduo –, além de levar em conta os componentes epidemiológico, econômico e ambiental do cenário contemporâneo, deve considerar o fato de que os processos regulatórios envolvem não somente o Estado e os indivíduos, que são sujeitos políticos, cidadãos e consumidores, mas também poderosas corporações ligadas ao sistema alimentar que atuam, muitas vezes, em escala global (30).

É isso que está em jogo quando se discute a regulamentação da publicidade de alimentos no Brasil. No caso da RDC 24/2010, não há qualquer cerceamento da liberdade do consumidor: os produtos alvo da resolução continuarão disponíveis onde sempre foram encontrados, e as propagandas continuarão sendo veiculadas como antes. A única diferença é que o público atingido pela propaganda terá uma informação vinculada ao produto. A informação tão defendida pelos anunciantes como um direito, será garantida também aos consumidores. Mas ainda assim a resolução é taxada como um crivo à liberdade de expressão e de consumo, ou como instrumento de usurpação do poder. O que se observa, portanto, é que a reação de empresas e entidades dos setores de alimentação e comunicação busca gerar uma falsa polêmica (poder público *versus* liberdade/ responsabilidade individual) e criar uma cortina de fumaça sobre o que está de fato em jogo: o interesse público contra o interesse corporativo.

Cabe ao poder público e aos segmentos da sociedade civil comprometidos com a melhoria da qualidade de vida da população o enfrentamento desse debate, denunciando práticas que visam a proteger os interesses corporativos em detrimento dos interesses coletivos, e o desenvolvimento de medidas regulatórias que contribuam para a promoção de um padrão alimentar saudável.

Fabio da Silva Gomes é nutricionista, analista de programas nacionais de controle de câncer da Divisão de Alimentação, Nutrição e Câncer da Coordenação de Prevenção e Vigilância do Instituto Nacional de Câncer (Inca).

Inês Rugani Ribeiro de Castro é professora adjunta do Instituto de Nutrição da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ) e coordenadora do GT Alimentação e Nutrição da Associação Brasileira de Pós-Graduação em Saúde Coletiva

Carlos Augusto Monteiro é professor titular do Departamento de Nutrição da Faculdade de Saúde Pública da Universidade de São Paulo (USP) e membro da Academia Brasileira de Ciência (ABC)

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. Monteiro, C.A.; Castro, I.R.R. “Por que é necessário regulamentar a publicidade de alimentos”. *Ciência & Cultura*, 61(4): 56-59. 2009.
2. Agência Nacional de Vigilância Sanitária. Resolução-RDC nº 24, de 15 de junho de 2010. DOU de 29/06/2010.
3. World Health Organization. *Diet, nutrition and the prevention of chronic diseases*. Report of a Joint WHO/FAO Expert Consultation. [WHO Technical Report Series 916]. Geneva: World Health Organization. 2003.
4. World Health Organization. *Global strategy on diet, physical activity and health*. Geneva: World Health Organization. 2004.
5. World Health Assembly. Marketing of food and non-alcoholic beverages to children. Resolution 63.14, World Health Assembly, Sixty-third Session; 2010. Geneva: World Health Organization. 2010. <http://apps>.

- who.int/gb/ebwha/pdf_files/WHA63/A63_R14-en.pdf (acesso em 29/07/2010).
6. World Health Organization. Prevention and control of noncommunicable diseases: implementation of the global strategy: Report by the Secretariat, Geneva, Switzerland, 21 May 2010. Geneva: World Health Organization. 2010. http://apps.who.int/gb/ebwha/pdf_files/WHA63/A63_12-en.pdf (acesso em 29/07/2010).
 7. Hawkes, C.. *Marketing food to children: the global regulatory environment*. Geneva: World Health Organization, 2004.
 8. Better Business Bureau. Children's food and beverage advertising initiative. <http://www.bbb.org/us/children-food-beverage-advertising-initiative> (acesso em 29/07/2010).
 9. EU-Pledge. Food and drink companies pledge to change advertising to children. <http://www.eu-pledge.eu>. (acesso em 29/07/2010).
 10. International Association for the Study of Obesity. The PolMark Project: policies on marketing food and beverages to children. London: IASO, 2010. http://www.polmarkproject.net/documents/ThePolMarkProjectExecutiveReport_FINALJuly2010.pdf (acesso em 29/07/2010).
 11. Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor/Instituto Alana. Projeto Criança e Consumo. "Publicidade infantil: multinacionais não aplicam padrões internacionais no Brasil". <http://www.idec.org.br/ema-cao.asp?id=1729> (acesso 29/07/2010).
 12. Gomes, F.S.. "Marketing of unhealthy food to young children. Brazilian David and multinational Goliath". Letter to the Editor. *Public Health Nutrition*, 12 (7): 1024. 2009.
 13. Agência Nacional de Vigilância Sanitária. Consulta Pública nº 71, de 10 de novembro de 2006. D.O.U. de 13/11/2006. http://www.anvisa.gov.br/propaganda/minuta_consulta71_2006.pdf (acesso em 29/07/2010).
 14. Agência Nacional de Vigilância Sanitária. Propaganda de Produtos Sujeitos à Vigilância Sanitária. Detalhes da Consulta Pública nº 71/2006 - Alimentos. Contribuições Recebidas. http://www.anvisa.gov.br/propaganda/Contribuicoes_CP71_VersaFinal_RF.pdf (acesso em 29/07/2010).
 15. Gomes, F.S.. "Marketing of unhealthy food to young children. Brazilian Goliath skulking". Letter to the Editor. *Public Health Nutrition*, 12 (11): 2250-2251. 2009.
 16. Roberts, P.. *O fim dos alimentos*. Rio de Janeiro: Campus/Elsevier, 2009.
 17. PepsiCo Inc.. Investors. Página na internet. <http://www.pepsico.com/Investors.html> (acesso em 29/07/2010)
 18. Nestlé SA. Investor Frequently Asked Questions. Página na internet. <http://www.nestle.com/InvestorRelations/InvestorFAQs/SharesFAQs/ShareFAQs.htm> (acesso em 29/07/2010)
 19. Gamez, M. "Os investidores estão voltando". *Revista Bovespa*. Janeiro/Março. 2006. <http://www.bmfbovespa.com.br/InstSites/RevistaBovespa/97/Capa.shtml> (acesso em 29/07/2010)
 20. Norquist, G.. Tax issue front and center in 2008. *Real Clear Politics*. Março. 2008. http://www.realclearpolitics.com/articles/2008/03/tax_issue_front_and_center_in.html (acesso em 29/07/2010)
 21. Advocacia Geral da União. Advocacia-Geral avalia regras de propaganda de alimentos e recomenda suspensão de resolução da Anvisa. *Notícia. Saúde*. 13 de Julho de 2010. http://www.agu.gov.br/sistemas/site/TemplateImagemTextoThumb.aspx?idConteudo=146737&id_site=3 (acesso em 02/08/2010)
 22. *O Globo*. "Anvisa atropela Carta e tutela a sociedade". Opinião. 2 de julho de 2010.
 23. *Folha de S. Paulo*. "Perigo à mesa". Editorial de 3 de julho de 2010.
 24. Associação Brasileira de Anunciantes e outros. Em defesa do Estado de Direito. <http://www.abia.org.br/anexos/AF-COMUNICADOANVISA.pdf> (acesso em 01/08/2010)
 25. Brownell, D.K. et al. "Personal responsibility and obesity: a constructive approach to a controversial issue". *Health Affairs*, 29 (3): 379-387. 2010.
 26. Jochelson, K. *Nanny or Steward? The role of government in public health*. London, King's Fund, Working Paper. London, 2005.
 27. Harrison, B. *Drink and the victorians: the temperance question in England 1815-1872*. London, Faber and Faber, 1971.
 28. Rose, L. *Drink and drugs*. London, Batsford Academic and Educational, 1984.
 29. Hilton, M. *Smoking in british popular culture 1800-2000*. Manchester, Manchester University Press, 2000.
 30. Burlandy, L.; Magalhães, R.; Castro, I.R.R. "Politiques publiques d'alimentation et de nutrition: trajectoire, défis et perspectives". In: *Dictionnaire des cultures et des modeles alimentaires*. No prelo.