



UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA  
INSTITUTO DE SAÚDE COLETIVA  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SAÚDE COLETIVA  
MESTRADO EM VIGILÂNCIA SANITÁRIA

**O CONTROLE DA PUBLICIDADE DE ALIMENTOS NA IMPRENSA  
BRASILEIRA: uma análise de artigos publicados em jornais**

**Renata de Araujo Ferreira**

**Salvador – Bahia  
Junho de 2009**

**Renata de Araujo Ferreira**

---

**O CONTROLE DA PUBLICIDADE DE ALIMENTOS NA IMPRENSA  
BRASILEIRA: uma análise de artigos publicados em jornais**

**Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Saúde Coletiva do Instituto de Saúde Coletiva da Universidade Federal da Bahia como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Saúde Coletiva.**

**Área de concentração: Vigilância Sanitária**

**Orientadora: Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Maria Ligia Rangel Santos**

**Salvador – Bahia  
Junho de 2009**

Ficha Catalográfica  
Elaboração: Biblioteca do Instituto de Saúde Coletiva

---

F383c Ferreira, Renata de Araujo.

O controle da publicidade de alimentos na imprensa brasileira: uma análise de artigos publicados em jornais / Renata de Araujo Ferreira. - Salvador: R.A. Ferreira, 2009.

77f.

Orientador(a): Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Maria Ligia Rangel Santos.

Dissertação (mestrado) - Instituto de Saúde Coletiva. Universidade Federal da Bahia.

1. Saúde Pública. 2. Mídia. 3. Publicidade. 4. Alimentos. 5. Legislação.  
I. Título.

CDU 614

---



**Universidade Federal da Bahia  
Instituto de Saúde Coletiva – ISC  
Programa de Pós-graduação em Saúde Coletiva**

**Renata de Araújo Ferreira**

**“O controle da publicidade de alimentos na imprensa brasileira: uma análise de artigos publicados em jornais”.**

A Comissão Examinadora abaixo assinada, aprova a Dissertação, apresentada em sessão pública ao Programa de Pós-Graduação do Instituto de Saúde Coletiva da Universidade Federal da Bahia.

Data de defesa: 30 de junho de 2009

Banca Examinadora:

Profa. Maria Ligia Rangel Santos / ISC - UFBA

Profa. Leonor Graciela Natansohn / FACOM - UFBA

Profa. Ediná Alves Costa / ISC - UFBA

Salvador  
2009

## AGRADECIMENTOS

À Professora Maria Lígia Rangel, pela paciência, orientação e dedicação no desenvolvimento deste trabalho.

Ao Instituto de Saúde Coletiva da UFBA, por ter acreditado no Mestrado Profissional e por ter me dado a oportunidade de desenvolver este trabalho.

À Agência Nacional de Vigilância Sanitária, por ter me propiciado mais este momento de grande crescimento e aprendizado.

A todos os professores que participaram do Mestrado Profissional em Saúde Coletiva com área de concentração em vigilância sanitária, em especial às queridas Ediná Alves Costa e Ana Cristina Souto, que se mostraram otimistas e não desistiram, mesmo com todas as dificuldades e adversidades encontradas.

A todos os amigos da turma de 2007 a 2009 do Mestrado Profissional em Saúde Coletiva com área de concentração em vigilância sanitária, em especial às queridas Renata e Suzany, pelo carinho e companheirismo nesses dois anos de luta.

Ao meu amado marido, Luís Guilherme Siqueira. Sem a sua ajuda e seu apoio eu não teria conseguido!

Às minhas filhas amadas, Letícia, Maria Clara e Ana Carolina, por terem suportado pacientemente as minhas ausências.

Aos meus queridos pais, Sérgio e Beth, pelo amor, dedicação, carinho, incentivo e confiança.

Às minhas irmãs, Mariana e Karla, e ao meu cunhado, Renato: junto iremos constituir a mais nova geração de mestres da família!

Ao meu Deus, meu Senhor, que me permitiu completar mais essa etapa e que me proporciona uma vida muito prazerosa e feliz.

*... Quero cada vez mais aprender a ver como belo  
aquilo que é necessário nas coisas: assim me  
tornarei um daqueles que fazem belas as coisas.  
... Amor fati (amor ao destino): seja este, doravante,  
o meu amor.*

**Friedrich Nietzsche**

## RESUMO

### **O controle da publicidade de alimentos na imprensa brasileira: uma análise de artigos publicados em jornais**

A influência da publicidade de alimentos nos padrões de saúde da população e suas formas de controle pela sociedade é um assunto controverso, uma vez que representa uma arena potencial de embates políticos e ideológicos, aonde o tema saúde se confronta diretamente com os interesses de mercado. Visando identificar os conflitos existentes em relação ao assunto, este estudo analisou as matérias jornalísticas que trataram do controle da publicidade de alimentos no país. Para tanto, foram identificados e submetidos a uma análise de conteúdo em jornais de circulação nacional os artigos publicados entre 2006 e 2008 que abordaram o assunto. A avaliação de 42 matérias jornalísticas demonstrou que a discussão do assunto envolve diversos atores do setor público, da sociedade civil organizada e do setor privado, e que o debate no período estudado centrava-se na proposta da Agência Nacional de Vigilância Sanitária de regulamentação da publicidade de alimentos com quantidades elevadas de açúcar, de sódio, de gordura saturada, *trans* e de bebidas de baixo teor nutricional. A auto-regulamentação exercida pelo Conselho Nacional de Auto-regulamentação Publicitária (CONAR) também esteve presente, mas, sempre como uma forma alternativa de controle às iniciativas do Estado. O principal argumento favorável ao controle estatal esteve relacionado ao controle das doenças crônicas não transmissíveis no país. O repertório para refutar o controle do Estado foi mais amplo, envolvendo aspectos relacionados à saúde, à economia, ao Direito e à Política, e apresenta-se permeado pelo discurso neoliberal.

**Palavras-chaves:** Saúde e mídia. Publicidade de alimentos. Vigilância Sanitária. Legislação Sanitária. Doenças crônicas.

## **ABSTRACT**

### **The control of food advertising in the Brazilian press: an analysis of articles published in newspapers**

The influence of food advertising in the population health patterns and its forms of society control is a controversial issue; it represents a potential arena of political and ideological debate, where the health is confronted directly with the market interests. To identify the conflicts existing on the subject, this study submitted to an analysis of content 42 newspapers articles published between 2006 and 2008 that reported the control of food advertising in Brazil. The media discussion of the issue involves different actors in the public sector, in the civil society organizations and in the private sector. The debate in the study period was focused on the proposal of National Health Surveillance Agency (ANVISA) to regulate the advertising of food with high content of sugar, sodium, saturated fat, fat-acid trans and drinks of low nutritional value, as soft drink. Self-regulation exercised by the National Advice of Publicity Self-regulation (CONAR) was also present, but always as an alternative form of State initiatives control. The main in favor argument of State control was related to the control of non-transmissible diseases in the country. The arguments against the control of the state was more diverse, involving issues related to health, the economy, the law and policy and was permeated by the neoliberal discourse.

**Keywords:** Health and media. Food advertising. Health Legislation. Health Surveillance Chronic Diseases.



## LISTA DE TABELAS

	<b>pág.</b>
<b>Tabela 1.</b> Distribuição por jornal dos artigos analisados entre outubro de 2006 e de 2008 que abordaram o controle da publicidade de alimentos. Brasil - 2009.....	<b>37</b>
<b>Tabela 2.</b> Conteúdos associados ao controle da publicidade de alimentos nos artigos analisados entre outubro de 2006 e de 2008. Brasil – 2009.....	<b>39</b>
<b>Tabela 3.</b> Seção de publicação dos artigos que abordaram o controle da publicidade de alimentos entre outubro de 2006 e de 2008. Brasil - 2009.	<b>41</b>
<b>Tabela 4.</b> Tipos de controle da publicidade de alimentos abordados nos artigos analisados entre outubro de 2006 e de 2008. Brasil - 2009.....	<b>42</b>
<b>Tabela 5.</b> Atores vocalizados pelos jornais nos artigos que abordaram o controle da publicidade de alimentos entre outubro de 2006 e de 2008. Brasil - 2009.	<b>46</b>
<b>Tabela 6</b> Posicionamento e dimensões de discussão do controle da publicidade de alimentos nos jornais analisados entre outubro de 2006 e de 2008. Brasil – 2009.....	<b>49</b>

## LISTA DE GRÁFICOS

	<b>pág.</b>
<b>Gráfico 1.</b> Distribuição por jornal dos artigos analisados entre outubro de 2006 e de 2008 que abordaram o controle da publicidade de alimentos. Brasil - 2009	<b>37</b>
<b>Gráfico 2.</b> Atores sociais vocalizados pelos jornais nos artigos que abordaram o controle da publicidade de alimentos entre outubro de 2006 e de 2008. Brasil - 2009.....	<b>47</b>
<b>Gráfico 3.</b> Posicionamento e dimensões de discussão do controle da publicidade de alimentos nos jornais analisados entre outubro de 2006 e de 2008. Brasil - 2009.....	<b>49</b>

## LISTA DE QUADROS

	<b>pág.</b>
<b>Quadro 1.</b> Projetos de Lei em tramitação no Congresso Nacional que visam normatizar a publicidade e outras técnicas de <i>marketing</i> de alimentos. Brasil, 2009.....	<b>23</b>
<b>Quadro 2.</b> Síntese dos argumentos da dimensão da saúde, favoráveis e desfavoráveis ao controle estatal da publicidade de alimentos, presentes nos jornais analisados entre outubro de 2006 e outubro de 2008. Brasil, 2009.....	<b>50</b>
<b>Quadro 3.</b> Síntese dos argumentos da dimensão legal, favoráveis e desfavoráveis ao controle estatal da publicidade de alimentos, presentes nos jornais analisados entre outubro de 2006 e outubro de 2008. Brasil, 2009.....	<b>56</b>
<b>Quadro 4.</b> Síntese dos argumentos da dimensão econômica, favoráveis e desfavoráveis ao controle estatal da publicidade de alimentos, presentes nos jornais analisados entre outubro de 2006 e outubro de 2008. Brasil, 2009.....	<b>62</b>

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABA	Associação Brasileira de Anunciantes
ABAP	Associação Brasileira das Agências de Publicidade
ABIA	Associação Brasileira das Indústrias de Alimentos
ABIAD	Associação Brasileira da Indústria de Alimentos Dietéticos e Para Fins Especiais
ABICAB	Associação Brasileira da Indústria de Chocolates, Cacau, Amendoim, Balas e Derivados
ABIR	Associação Brasileira de Refrigerantes e de Bebidas Não Alcoólicas
ABRAL	Associação Brasileira de Licenciamento
ABRANDH	Ação Brasileira pela Nutrição e Direitos Humanos
AGU	Advocacia Geral da União
ANVISA	Agência Nacional de Vigilância Sanitária
CDC	Código de Defesa do Consumidor
CENP	Conselho Executivo das Normas Padrão
CGPAN	Coordenação Geral da Política de Alimentação e Nutrição
CNS	Conselho Nacional de Saúde
CONAR	Conselho Nacional de Auto Regulação Publicitária
CONSEA	Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
CP	Consulta Pública
DCNT	Doenças Crônicas não Transmissíveis
DHAA	Direito Humano à Alimentação Adequada
EG	Estratégia Global para Alimentação Saudável, Atividade Física e Saúde
FAO	<i>Food and Agriculture Organization</i>
GPROP	Gerência de Monitoramento e Fiscalização de Publicidade, Propaganda, Promoção e Informação de Produtos Sujeitos à Vigilância Sanitária
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDEC	Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor
MP	Medida Provisória
MS	Ministério da Saúde
NBCAL	Norma Brasileira de Comercialização de Alimentos para Lactentes e Crianças de Primeira Infância, Bicos, Mamadeiras e Chupetas
OMS	Organização Mundial de Saúde
OPSAN	Observatório de Políticas de Segurança Alimentar e Nutrição

OSCIP	Organização da Sociedade Civil de Interesse Público
PL	Projeto de Lei
PNDS	Pesquisa Nacional de Demografia e Saúde da Criança e da Mulher
POF	Pesquisa de Orçamentos Familiares
RDC	Resolução de Diretoria Colegiada
SLM	Substitutivos do Leite Materno
SNVS	Sistema Nacional de Vigilância Sanitária
SUS	Sistema Único de Saúde
UERJ	Universidade Estadual do Rio de Janeiro
UnB	Universidade de Brasília
UNICEF	Fundo das Nações Unidas para a Infância
UNIFESP	Universidade Federal de São Paulo
USP	Universidade de São Paulo
WHO	<i>World Health Organization</i>

## SUMÁRIO

	pág.
<b>LISTA DE TABELAS</b>	
<b>LISTA DE GRÁFICOS</b>	
<b>LISTA DE QUADROS</b>	
<b>LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS</b>	
<b>1. INTRODUÇÃO.....</b>	<b>14</b>
1.1. PUBLICIDADE DE ALIMENTOS E ALEITAMENTO MATERNO: A PRIMEIRA CONSTATAÇÃO DA RELAÇÃO ENTRE DIVULGAÇÃO COMERCIAL E PRÁTICAS ALIMENTARES.....	15
1.2. DOENÇAS CRÔNICAS NÃO TRANSMISSÍVEIS: EMERGE UM NOVO PROBLEMA DE SAÚDE PÚBLICA.....	16
1.3. O CONTROLE DA PUBLICIDADE DE ALIMENTOS COMO UMA ESTRATÉGIA DE ENFRENTAMENTO ÀS DCNT.....	19
1.4. O CONTROLE DA PUBLICIDADE DE ALIMENTOS NO BRASIL.....	21
1.5. CONTROLE DA PUBLICIDADE DE ALIMENTOS E MÍDIA: UMA RELAÇÃO CONTROVERSA E PERMEADA POR CONFLITOS DE INTERESSES .....	25
<b>2. OBJETIVOS.....</b>	<b>27</b>
2.1. OBJETIVO GERAL.....	27
2.2. OBJETIVOS ESPECÍFICOS.....	27
<b>3. JUSTIFICATIVA .....</b>	<b>28</b>
<b>4. MARCO REFERENCIAL .....</b>	<b>29</b>
4.1. PODER SIMBÓLICO, MÍDIA, PUBLICIDADE E SAÚDE.....	29
4.2. ESTADO E CONTROLE DE RISCO.....	33
<b>5. METODOLOGIA.....</b>	<b>35</b>
5.1. ASPECTOS ÉTICOS.....	36
<b>6. RESULTADOS E DISCUSSÃO .....</b>	<b>37</b>
6.1. CARACTERÍSTICAS GERAIS DOS ARTIGOS JORNALÍSTICOS.....	37
6.2. O CONTROLE DA PUBLICIDADE DE ALIMENTOS NOS JORNAIS..	41
<b>6.2.1. Atores sociais envolvidos no debate do controle da publicidade de alimentos .....</b>	<b>45</b>
<b>6.2.2. Dimensões de abordagem do controle da publicidade de alimentos .....</b>	<b>48</b>
6.2.2.1 O controle estatal da publicidade de alimentos sob a ótica da saúde .....	50

6.2.2.2. O controle da publicidade de alimentos sob a ótica do Direito.....	55
6.2.2.3. O controle da publicidade de alimentos sob a ótica da Economia .....	61
6.2.2.4 O controle da publicidade de alimentos sob a ótica da Política.....	62
<b>7. CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>64</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....</b>	<b>66</b>
<b>ANEXOS .....</b>	<b>75</b>
ANEXO 1 - MATRIZ DE ANÁLISE DOCUMENTAL.....	75
ANEXO 2 - QUADRO SÍNTESE DOS ARGUMENTOS FAVORÁVEIS E DESFAVORÁVEIS AO CONTROLE ESTATAL DA PUBLICIDADE DE ALIMENTOS PRESENTES NOS JORNAIS ANALISADOS ENTRE OUTUBRO DE 2006 E OUTUBRO DE 2008. BRASIL, 2009.....	76

## 1. INTRODUÇÃO

A influência da publicidade de alimentos nos padrões de saúde da população e suas formas de controle pela sociedade é um assunto controverso, uma vez que representa uma arena potencial de embates políticos e ideológicos, aonde o tema saúde se confronta diretamente com os interesses de mercado. Reconhecendo o importante papel da imprensa na conformação da sociedade e da cultura, o seu papel como disseminador de informações para a os cidadãos, e o possível conflito de interesses existente na cobertura jornalística do assunto, este estudo analisou matérias divulgadas em jornais de circulação nacional que trataram do controle da publicidade de alimentos no país.

Visando apresentar a problemática estudada, serão apresentados os seguintes pressupostos: 1) A relação da publicidade de alimentos com o padrão alimentar da população foi estabelecida inicialmente no século XX, quando houve uma diminuição na prevalência de aleitamento materno mundial; 2) Atualmente, o Brasil passa por um período de transição nutricional, em que a obesidade e as doenças crônicas não transmissíveis – DCNT configuram-se como um grande problema de saúde pública; 3) A inadequação dos hábitos alimentares da população é uma das principais causas do aumento da prevalência das DCNTs; 4) O perfil da publicidade de alimentos contribui para a criação de um ambiente “obesogênico”, em que as escolhas alimentares saudáveis são dificultadas; 5) O controle da publicidade de alimentos direcionada ao público infantil é uma estratégia válida e necessária para minimizar o impacto do ambiente no aumento da prevalência da obesidade e de suas complicações; 6) No Brasil, o controle da publicidade de alimentos é misto. O Estado brasileiro ainda não possui normas específicas sobre a publicidade de alimentos direcionada ao público infantil, enquanto o setor privado busca se auto-regulamentar ao estabelecer regras específicas sobre o assunto; 7) Existe um potencial conflito de interesses quando a imprensa noticia o tema, uma vez que o setor da publicidade é responsável por grande parte da receita dos meios de comunicação; 9) A cobertura do assunto na mídia impressa pode auxiliar na identificação de conflitos relacionados ao controle da publicidade de alimentos no Brasil.



## 1.1. PUBLICIDADE DE ALIMENTOS E ALEITAMENTO MATERNO: A PRIMEIRA CONSTATAÇÃO DA RELAÇÃO ENTRE DIVULGAÇÃO COMERCIAL E PRÁTICAS ALIMENTARES

A segunda metade do século XIX e todo o século XX destacaram-se pela grande quantidade de pesquisas orientadas por médicos em busca de um substituto para o leite materno, influenciadas, em sua maior parte, pelos interesses da indústria de alimentos. São descritas na literatura diferentes opções, como o leite de vaca adicionado de açúcar e água e adição de creme e água limonada para diminuir o pH do leite, o que favoreceria uma melhor digestão pelo trato intestinal. Com essas e outras descobertas os profissionais de saúde consideravam estar proporcionando uma melhor nutrição para as crianças e passaram a prescrevê-las como benéficas para a alimentação infantil o que, concomitantemente, promoveu um recuo na prática do aleitamento materno (BOSI; MACHADO, 2005).

Iniciaram-se, assim, estratégias de marketing focalizada nos pediatras, que passariam a desempenhar um papel decisivo como influenciadores de um novo movimento na sociedade a partir da prescrição indiscriminada de substitutos do leite materno, conhecido como a “cultura da mamadeira”. Muitas das companhias de alimentos realizavam também campanhas publicitárias em jornais médicos ou paramédicos e passaram a incorporar a propaganda fortemente à prática dos profissionais médicos que prescreveriam as fórmulas para as mães. Neste mesmo período, a indústria de alimentos substitutivos do leite materno (SLM) direcionou seus esforços promocionais também para mães, consideradas pelo segmento como aquelas que faziam seu melhor marketing (BOSI; MACHADO, 2005). Na década de 70 a Organização Mundial da Saúde (OMS) reconhece o declínio generalizado da prática do aleitamento materno no mundo e identifica a publicidade como uma de suas causas (SOKOL, 1999).

A influência do marketing utilizado sobre as práticas de alimentação infantil e suas conseqüências sobre o desmame precoce, a desnutrição e a mortalidade infantil foi sintetizada na época por meio do termo “desnutrição comerciogênica”, criado por Derrick Jelliffe, pesquisador do Instituto de Alimentação da Jamaica nos anos 60. Já a primeira diretora de saúde materno-infantil da Organização Mundial da Saúde, Dr<sup>a</sup>. Williams, foi categórica ao afirmar que a

[...] propaganda enganosa sobre alimentação infantil deveria ser punida como a mais criminosa forma de perturbação da ordem pública. Estas mortes deveriam ser consideradas como assassinato (SOKOL, 1999, p. 19).

Em 1979, o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) e a OMS promoveram a Reunião Conjunta sobre “Alimentação do Lactente e Crianças Pequenas” em Genebra, 1979. Ao final dessa reunião, foi recomendada a criação de um conjunto de normas, fundamentadas em princípios éticos, para nortear a promoção comercial de substitutos do leite materno. A partir de então, o Código Internacional de Comercialização de Substitutos do Leite Materno foi desenvolvido e aprovado na Assembléia Mundial de Saúde de 1981 (SOKOL, 1999) e atualmente encontra-se internalizado no Brasil por meio de uma Lei Federal (BRASIL, 2006a), uma portaria do Ministério da Saúde (BRASIL, 2001a) e duas Resoluções de Diretoria Colegiada da Anvisa (BRASIL, 2002ab).

## 1.2. DOENÇAS CRÔNICAS NÃO TRANSMISSÍVEIS: EMERGE UM NOVO PROBLEMA DE SAÚDE PÚBLICA.

Recentemente, a publicidade de alimentos tornou-se novamente um assunto amplamente debatido no Brasil e no mundo, mas desta vez com foco voltado para a sua influência nos hábitos alimentares da população e sua relação com aumento da prevalência da obesidade e de outras doenças crônicas não transmissíveis (DCNT), como o diabetes, hipertensão, câncer e doenças cardiovasculares.

O Brasil encontra-se atualmente em um período de transição, em que as mudanças econômicas, sociais e demográficas ocorridas nas últimas décadas em decorrência da modernização e crescente urbanização alteraram os padrões de estado nutricional da população brasileira, gerando um aumento da prevalência de sobrepeso e obesidade e diminuição da desnutrição, caracterizando, assim, um período de transição nutricional (MONTEIRO, 2000).

A Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF), realizada em 2002 e 2003 pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e pelo Ministério da Saúde (MS), demonstrou que 40% da população adulta apresentava excesso de peso, sendo que quase 10% são consideradas obesas (BRASIL, 2006b). Outros dados revelam que, em um intervalo de aproximadamente 20 anos, a prevalência de obesidade triplicou entre crianças e adolescentes

de 6 a 18 anos: aumentou de 4,1% em 1975 e para 13,9% em 1997. Já a Pesquisa Nacional de Demografia e Saúde da Criança e da Mulher (PNDS), realizada em 2006, demonstrou que situações de excesso de peso em relação à altura foram encontradas em 7% das crianças brasileiras menores de cinco anos, variando de 6% na região Norte a 9% na região Sul, o que indica exposição moderada à obesidade infantil em todas as regiões do país (BRASIL, 2008a).

O aumento da prevalência e da incidência das doenças crônicas não transmissíveis no Brasil e no mundo, especialmente da obesidade e de suas complicações, constitui-se, atualmente, em um grave problema de saúde pública. Dentre as principais causas de morte no país ocorridas entre 1970 e 2003, houve uma queda importante do percentual de óbitos relacionados às deficiências nutricionais e doenças infecciosas, de 21,5 para 5,3%, e um aumento considerável da contribuição das doenças crônicas, aqui classificadas como doença cardiovascular, câncer e diabetes, que variou de 34,4 para 48,3% (BRASIL, 2004 *apud* BRASIL, 2005b).

Deve-se considerar também o impacto econômico que as DCNTs representam para o país e, em especial, para o Sistema Único de Saúde (SUS). A Organização Mundial de Saúde (OMS) estima que somente em 2005 o Brasil tenha perdido cerca de cinco bilhões de dólares devido a esse grupo de doenças. Em projeção realizada para os outros dez anos, calcula-se que até 2015 a perda seja de quase 60 bilhões de dólares (WHO, 2005). De acordo com dados do Ministério da Saúde, estima-se que os gastos do SUS com esse grupo de doenças totalizam 69% dos gastos com atenção à saúde (BRASIL, 2005a).

As doenças crônicas não transmissíveis, apesar de serem multicausais, possuem alguns aspectos etiológicos em comum, dentre os quais se destacam determinadas condições ambientais, como o hábito de fumar, a inadequação alimentar e a inatividade física. Desta forma, a multifatorialidade envolvida na gênese dessas patologias exige que as ações desenvolvidas também sejam de naturezas diversas. A Estratégia Global para Alimentação Saudável, Atividade Física e Saúde (EG) ressalta a necessidade de fomentar mudanças sócio-ambientais, em nível coletivo, para favorecer as escolhas saudáveis no nível individual, de forma a reverter este quadro ascendente de DCNT (WHO, 2004).

Documentos internacionais evidenciam que os hábitos alimentares possuem um efeito protetor sobre a maior parte das doenças crônicas não transmissíveis. Desta forma, a adoção de medidas que visem promover uma alimentação mais saudável deve ser estimulada e priorizada, devido ao grande potencial de melhora no perfil de saúde da população. O Ministério da Saúde estima que entre 40% e 90% dos óbitos anuais ocasionados pelos

principais tipos de DCNT podem ser evitados se a população tiver acesso universal a uma alimentação adequada e saudável (BRASIL, 2004 *apud* BRASIL, 2005b).

No entanto, os dados relacionados ao padrão de consumo de alimentos no Brasil têm demonstrado algumas modificações importantes e que vão, muitas vezes, de encontro às diretrizes de uma alimentação saudável. Enquanto observa-se um aumento da disponibilidade total de alimentos, que atingiu um total de 3010 kcal por pessoa/dia, valor muito superior ao recomendado pela *Food and Agriculture Organization* (FAO), que é de 2300 kcal (FAO, 2000 *apud* BRASIL, 2005b), constata-se também algumas tendências preocupantes na qualidade da dieta do brasileiro, detectadas por meio de estudos nacionais realizados entre 1974 e 2003, tais como: redução no consumo de cereais, feijões, tubérculos e raízes; baixa ingestão de frutas, legumes e verduras; aumento no consumo de embutidos, biscoitos, refrigerantes, e também de refeições prontas e misturas industrializadas (BRASIL, 2005b).

Monteiro (2007) sintetizou o estado do conhecimento atual e reportou basicamente três eixos de ação a serem trabalhados no combate à obesidade. O primeiro refere-se a ‘ações sobre a auto-regulação involuntária do balanço energético’, que incluem modalidades como a utilização de medicamentos e a realização de cirurgias e possuem como limitações a baixa eficácia e a presença de efeitos colaterais, não sendo recomendadas na prevenção da obesidade ou mesmo como primeira opção para tratamento.

O segundo eixo inclui as ‘ações sobre a auto-regulação consciente do balanço energético’ e abrange modalidades relacionadas à motivação, à informação e à educação e busca diminuir a vulnerabilidade do indivíduo ao ambiente que propicia o desenvolvimento da obesidade, denominado ‘obesogênico’, capacitando-o a identificar e adotar opções de comportamento saudável. Nesse caso, aponta-se como a maior limitação a baixa efetividade em ambientes altamente obesogênicos.

Por último, são consideradas as ‘ações sobre o ambiente’, que abrangem as leis, as regulamentações, o planejamento urbano, as medidas fiscais e outras abordagens que desestimulem comportamentos não saudáveis e tornem mais fácil a adoção de comportamentos saudáveis. Dentre as limitações, ressalta-se que alguns elementos obesogênicos do ambiente não são modificáveis, que outros só podem ser atenuados e que muito poucos podem ser completamente eliminados. Os custos financeiros e políticos também citados como fatores limitantes e podem ser elevados quando se opta por esse tipo de estratégia.

Dessa forma, em um cenário em que se verifica que medidas focadas no modelo médico assistencial não são recomendadas, aonde, as intervenções focadas em estratégias de mudança comportamental têm sucesso limitado, devido ao ambiente que dificulta escolhas alimentares saudáveis e o estilo de vida fisicamente ativo, a proposição e implementação de intervenções multisetoriais que visem modificar o ambiente tornam-se necessárias para qualquer iniciativa de formulação de políticas que visem combater a obesidade e suas complicações.

Algumas medidas devem ser consideradas quando se tem como objetivo tornar o ambiente menos obesogênico, são elas: a regulação da natureza e quantidade do marketing de alimentos dirigido a crianças, a regulação dos tipos de alimentos e bebidas comercializados nas cantinas escolares, a provisão de incentivos econômicos para a produção e comercialização de frutas e hortaliças, o planejamento urbano que promova o transporte ativo (caminhada ou bicicleta) ou o uso de transporte público no deslocamento para a escola, a provisão de ciclovias e iluminação de ruas e praças nos bairros e a provisão de áreas de recreação de qualidade (MONTEIRO, 2007).

### 1.3. O CONTROLE DA PUBLICIDADE DE ALIMENTOS COMO UMA ESTRATÉGIA DE ENFRENTAMENTO ÀS DCNT

Uma revisão sistemática elaborada pelo *Institute for Social Marketing, University of Stirling & The Open University* do Reino Unido para a Organização Mundial da Saúde, analisou 133 estudos científicos publicados sobre o marketing de alimentos e chegou às seguintes conclusões, com relação especialmente à alimentação infantil (HASTINGS et al, 2007):

1) A televisão é o meio mais utilizado para direcionar o marketing de alimentos para crianças;

2) A publicidade de alimentos direcionada ao público infantil é dominada por cinco grandes categorias de produtos: cereais matinais açucarados, refrigerantes, guloseimas doces e salgados e *fast-foods*. A dieta anunciada contrasta fortemente com a recomendada e é considerada rica em gordura, açúcar e sal. Alimentos como frutas, verduras e hortaliças não são anunciados;

3) As estratégias promocionais direcionadas para crianças na publicidade de alimentos abrangem mais temas como diversão e fantasia do que a saúde e a nutrição. O poder de decisão da criança também é bastante explorado, sendo utilizadas técnicas que incluem desde o oferecimento de prêmios e itens colecionáveis (como brinquedos) até a utilização de celebridades;

4) A publicidade de alimentos é divulgada e apreciada pelas crianças e parece influenciar a sua comunicação e as suas escolhas de compras. Isso sugere que as estratégias promocionais possuem um poder persuasivo;

5) Existem fortes evidências de que a promoção de alimentos influencia as preferências alimentares de crianças, suas escolhas e também as escolhas de seus pais (influenciados por essas) por alimentos ricos em gordura, sal e açúcar;

6) O consumo de alimentos pode ser influenciado pela publicidade;

7) É difícil estimar o impacto direto da publicidade de alimentos nos indicadores de saúde da criança;

8) Todos os achados são válidos tanto para países desenvolvidos quanto para países em desenvolvimento;

Os dados brasileiros sobre o assunto ainda são escassos, mas apontam para um cenário bastante semelhante ao encontrado internacionalmente. A Faculdade de Saúde Pública da Universidade de São Paulo verificou que 57,8% dos produtos alimentícios anunciados na televisão brasileira, entre 1998 e 2000, eram considerados ricos em gordura e açúcar (ALMEIDA, NASCIMENTO & QUAIOTI, 2002). Dados nacionais divulgados em 2006 confirmam essa tendência e novamente concluem que quase 60% da publicidade de alimentos no país é referente aos alimentos pertencentes aos grupos das gorduras e açúcares (NASCIMENTO, 2006). Uma pesquisa realizada entre 2006 e 2007 pelo Observatório de Políticas de Segurança Alimentar e Nutrição (Opsan) da Universidade de Brasília (UnB), intitulada Pesquisa de Monitoração de Propaganda de Alimentos visando à Prática da Alimentação Saudável, constatou que a metade do espaço publicitário de canais de televisão fechados e abertos é destinada aos alimentos, e que cinco categorias de produtos (fast food; guloseimas e sorvetes; refrigerantes e sucos artificiais; salgadinhos de pacote, e biscoitos e bolo) são responsáveis por 72% das propagandas de alimentos, o que significa que quase dois terços das publicidades captadas veiculam mensagens que estimulam o consumo de alimentos com altos teores de gorduras, açúcares e sal (OPSAN, 2008).

Desta forma, constatando-se a influência da publicidade nas escolhas alimentares do público infantil e o seu perfil inadequado, que pode prejudicar a escolha por alimentos mais saudáveis, considera-se que o controle do marketing de alimentos pode atuar como um meio de efetivar a promoção e a proteção da saúde no país e constituir-se em um importante instrumento de combate à obesidade e as outras DCNTs (COUTINHO, GENTIL & TORAL, 2008). Um estudo publicado no *International Journal of Obesity* corrobora com essa afirmação e afirma que, apesar das limitações das evidências disponíveis sobre o assunto, a restrição da publicidade de alimentos para crianças na televisão pode ser uma das intervenções com melhor custo-efetividade disponíveis atualmente para a prevenção da obesidade (MAGNUS et al., 2009).

Estão descritos quatro tipos de controle da publicidade na literatura: a primeira, considerada radical e ultrapassada, seria a completa ausência de normas sobre o assunto e pauta-se na atribuição de que cada profissional envolvido no processo se ajuste a padrões socialmente aceitos. A segunda, denominada auto-regulamentação pura, é caracterizada pelo controle interno, em que o próprio setor publicitário considera-se o único capacitado e legitimado a controlar os abusos da publicidade através de códigos de ética. Tal modelo surge pautado no corporativismo, em que os profissionais tentam evitar o controle estatal sobre suas atividades, e quando apresentado como mecanismo de controle único é visto com desconfiança, não se constituindo como um meio adequado de proteção. O terceiro, denominado como modelo estatal puro, pressupõe que só o Estado é capaz de coibir os abusos da publicidade. E o último, em que os controles interno e externo convivem no mesmo espaço, chamado de misto, considerado como um formato moderno, em que o direito público e privado buscam se harmonizar (BENJAMIMN, 2007), que constituí-se no modelo encontrado no país atualmente.

#### 1.4 O CONTROLE DA PUBLICIDADE DE ALIMENTOS NO BRASIL

O controle do Estado sobre a publicidade de alimentos no Brasil pode ser interpretado sob a premissa presente na Constituição Federal de que a saúde é um direito social (art. 6º), um

[...] direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação (art. 196) (BRASIL, 1988).

A mesma Constituição determina que ‘*o Estado promoverá, na forma da lei, a defesa do consumidor*’ e que

[...] compete à lei federal estabelecer os meios legais que garantam à pessoa e à família a possibilidade de se defenderem [...] da propaganda de produtos, práticas e serviços que possam ser nocivos à saúde [...] (arts. 5º, inc. XXXII, e 220, § 3º, inc. II) (BRASIL, 1988).

Assim, a lei de criação do Sistema Nacional de Vigilância Sanitária (SNVS) definiu que compete à Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa) controlar, fiscalizar e acompanhar sob o prisma da legislação sanitária, a propaganda e a publicidade de produtos submetidos ao regime de vigilância sanitária, inclusive a de alimentos (BRASIL, 1999). Desta forma, considerando a escassez de regulamentos específicos sobre o assunto, a Agência monitora e fiscaliza a publicidade de alimentos a partir de normas genéricas, como o Código de Defesa do Consumidor (CDC), que proíbe a realização de publicidade enganosa e abusiva (BRASIL, 1990); de dispositivos e regulamentos estabelecidos para a rotulagem, pois o Decreto-Lei nº. 986/69 estabelece em seu artigo 23 que as disposições válidas para os rótulos são aplicáveis aos textos e matérias de propaganda de alimentos, qualquer que seja o veículo utilizado (BRASIL, 1969); e também por meio das duas únicas normas que tratam especificamente sobre o tema e que regulamentam a publicidade e outras estratégias de marketing relacionadas a alimentos destinados para crianças menores de três anos e leites em geral, a Lei nº. 11.265/06 (BRASIL, 2006a) e a RDC nº. 222/02 (BRASIL, 2002b).

Uma análise das ações fiscais realizadas pela Agência durante o primeiro semestre de 2005 demonstrou que quase 80% das propagandas autuadas (n=84) foram consideradas enganosas, por atribuir propriedades terapêuticas aos alimentos (FERREIRA, BOTELHO & FAGUNDES, 2006). Já os dados parciais de um monitoramento nacional realizado em 2006 para verificar o cumprimento da Resolução nº. 222/02 e de outros regulamentos que compõem a Norma Brasileira de Comercialização de Alimentos para Lactentes e Crianças de Primeira Infância, Bicos, Mamadeiras e Chupetas (NBCAL) demonstrou que 64,5% do material analisado referente à publicidade e promoção comercial de alimentos abrangidos pela norma encontravam-se irregulares (ANVISA, 2007).

No ano de 2006, a Agência apresentou uma minuta de regulamento que visa estabelecer normas à publicidade de alimentos com quantidades elevadas de açúcar, gordura trans, gordura saturada, sódio e bebidas de baixo teor nutricional. O objetivo da proposta é o de contribuir no enfrentamento da obesidade e de suas complicações por meio da proteção e



promoção da prática de hábitos alimentares saudáveis e também da proteção do público infantil (BRASIL, 2006c). O texto original foi submetido à Consulta Pública (CP) entre novembro de 2006 e abril de 2007 (ANVISA, 2008a), e mesmo três anos após a sua divulgação, não foi publicado.

O poder legislativo também possui algumas iniciativas de normatização do assunto, por meio de Projetos de Lei (PL) editados tanto pela Câmara dos Deputados, quanto pelo Senado. Um levantamento realizado em maio de 2009 por meio dos endereços eletrônicos dessas instituições demonstrou a existência de nove projetos sobre o tema (Quadro 1).

**Quadro 1** – Projetos de Lei em tramitação no Congresso Nacional que visam normatizar a publicidade e outras técnicas de *marketing* de alimentos. Brasil, 2009.

Projeto de Lei	Propositor	Ementa
PL-4888/2009	Deputado Jorge Tadeu Mudalen (DEM- SP)	Dispõe sobre a proibição de venda casada de produtos alimentícios destinados ao público infanto-juvenil em todo território nacional.
PL 4935/2009	Deputado Capitão Assunção (PSB-ES)	Proíbe a venda casada de brinquedos associados à aquisição de alimentos e bebidas, inclusive em lanchonetes de "fast food". Altera a Lei nº 8.078, de 1990.
PL 4815/2009	Deputado Dr. Nechar (PV/SP)	Promoção de rede de "fast food" que vende brinquedo junto com o lanche.
PL-4462/2008	Deputado Henrique Afonso (PT – AC)	Dispõe sobre a quantidade de gordura "trans" presente em alimentos e sobre a propaganda e a publicidade de alimentos que a contenham.
PL-1637/2007	Deputado Carlos Bezerra (PMBD - MT)	Dispõe sobre oferta, propaganda, publicidade, informação e outras práticas correlatas, cujo objeto seja a divulgação e a promoção de alimentos com quantidades elevadas de açúcar, de gordura saturada, de gordura trans, de sódio, e de bebidas com baixo teor nutricional.
PL-3793/2008	Deputado Eduardo Valverde (PT-RO)	Institui a obrigatoriedade de conter nas propagandas de alimentos e bebidas com teores de açúcar, sal e gorduras superiores aos recomendados pela Agência Nacional de Vigilância Sanitária, de informações sobre danos a saúde no consumo exagerado de tais alimentos e bebidas.
PLS 150/2009	Senadora Marisa Serrano (PSDB–MS)	Altera o Decreto-Lei nº 986, de 21 de outubro de 1969, para regulamentar a propaganda de alimentos.
PLS 25/2003	Senador Tião Viana (PT-AC)	Dispõe sobre a propaganda comercial de alimentos.
PLS 121/2005	Senador Papaléo Paes (PSDB-AP)	Altera o art. 23 do Decreto-Lei nº 986, de 21 de outubro de 1969, que institui normas básicas sobre alimentos, para estabelecer a obrigatoriedade de informar o valor energético de produtos apresentados em propagandas de alimentos e bebidas.

Na esfera privada, o modelo da auto-regulamentação é realizado por meio de um código apresentado oficialmente no Congresso Brasileiro de Propaganda de 1978, além das condutas éticas estabelecidas pelas próprias empresas. O código nacional surgiu com o objetivo de contrapor a iniciativa do governo federal em sancionar na época uma lei que estabelecia a avaliação prévia das publicidades que iriam ser veiculadas (CONAR, 2008). Segundo o Conselho Nacional de Auto-regulamentação Publicitária (CONAR)

[...] a criação do departamento para controle da publicidade exigiria a contratação de algumas centenas de funcionários. As implicações burocráticas seriam inimagináveis ainda assim desprezíveis diante do retrocesso que tal controle representaria para um país que reconquistava a duras penas seu direito à liberdade de expressão (CONAR, 2008).

Desta forma, a auto-regulamentação surgiu como uma iniciativa do setor privado com a função de zelar pela “liberdade de expressão comercial” e de defender os interesses das partes envolvidas no mercado publicitário, inclusive os do consumidor. O modelo, inspirado na experiência inglesa, foi elaborado por representantes das agências de publicidade, dos anunciantes e dos veículos de comunicação, havendo uma articulação longa e paciente

[...] que ocasionou o reconhecimento do Código pelas autoridades federais, convencendo-as a engavetar o projeto de censura prévia e confiar que a própria publicidade brasileira era madura o bastante para se auto-regulamentar (CONAR, 2008).

Um estudo realizado por Guimarães (2008) demonstrou que dos 303 processos instaurados pelo CONAR em 2006, 11% referiam-se a produtos alimentícios. Segundo a autora, os aspectos julgados pelo Conselho estão voltados principalmente para frases com sentido imperativo, como “compre” e “experimente”, com apelo sensual ou erótico e também para aspectos que desvalorizam a prática de atividade física. Uma das conclusões apresentadas é a de que o CONAR não tem competência técnica para realizar análise de propagandas de alimentos sob a perspectiva da saúde pública e que, por isso, a Anvisa e o Conselho deveriam trabalhar de maneira complementar.

Também em 2006, o CONAR acrescentou um anexo ao seu código que trata da publicidade de alimentos, denominado de Anexo H, que traz em seus requisitos obrigações e vedações específicas quando o produto é destinado especificamente às crianças (CONAR, 2009a). Desde então, o conselho passou a ser o único órgão brasileiro a possuir normas específicas sobre o assunto em vigor e informa já ter sustado, liminarmente, dez anúncios dirigidos a crianças e adolescentes (CONAR, 2009b).

## 1.5. CONTROLE DA PUBLICIDADE DE ALIMENTOS E MÍDIA: UMA RELAÇÃO CONTROVERSA E PERMEADA POR CONFLITOS DE INTERESSES

Ao se abordar as questões de comunicação e saúde, uma das grandes dificuldades a serem resolvidas diz respeito às relações entre o campo sanitário, o mercado, o Estado e a população (LEFÉVRE, 2007). Nesse sentido, a mídia ocupa um lugar privilegiado de fala, e consequentemente, de transmissão de sentidos, seja devido a sua grande presença no mundo contemporâneo ou a sua capacidade de conferir uma grande visibilidade aos acontecimentos (SPINK et al, 2002). Trata-se de um espaço privilegiado de embates sociais, em que os diversos atores vocalizam suas idéias e pensamentos, mas que, no entanto, conforme alertado por Araújo e Cardoso (2007), não deve ser entendido somente como um lugar ou um veículo, mas também como um ativo produtor de sentidos, que pode manipular esse embate a partir de seus próprios interesses, lógicas e dispositivos. Rangel (2003), ao analisar os sentidos construídos por quatro jornais diferentes em matérias jornalísticas no campo da saúde chegou à conclusão de que o modo que as notícias são operadas obedece a uma lógica complexa marcada por interesses de diferentes origens, que “[...] parece possuir mais limites do que possibilidades de contribuição no processo de crescimento da consciência crítica para a proteção da saúde de coletividades” (RANGEL, 2003, p. 18).

O controle da publicidade no Brasil é controverso e caracteriza-se como uma arena em que os interesses relacionados à saúde da população confrontam-se diretamente com os interesses de mercado (FALCÃO & RANGEL, 2008). Segundo Benjamin (2007, p. 24) “[...] ao seu redor gira, continuamente, o debate sobre liberdade individual x paternalismo e livre iniciativa x intervenção do Estado”.

No Brasil, não há estudos que identifiquem sistematicamente os sentidos transmitidos por meio da mídia em relação ao tema da regulamentação da publicidade de alimentos. Para medicamentos, um breve relato do então presidente da Anvisa durante a realização da VI Conferência Brasileira de Comunicação e Saúde no ano de 2004, retrata que a Agência teve um importante enfrentamento público sobre a discussão da publicidade desses produtos e que em artigos publicados na mídia foi acusada de defender e promover a censura (ANVISA, 2005).

Tal fato ilustra o cenário descrito por Rebouças (2006), que alerta sobre uma grande resistência do setor a qualquer política pública que vise regulamentar o assunto. O autor

descreve uma configuração complexa e controversa, em que o Estado e o mercado muitas vezes se confundem em seus papéis. Sob esse ponto de vista, a permeabilidade do Estado a interesses privados ficaria evidenciada pelo fato de 73,75% das 3.315 concessões de rádio e TV do país pertencerem a políticos ou a seus familiares, situação essa que claramente iria de encontro à própria Constituição Federal Brasileira, que veda em seu artigo 54 que deputados e senadores sejam proprietários ou controladores de empresas que gozem de favor decorrente de contrato com pessoa jurídica de direito público (BRASIL, 1988). Segundo o autor também praticamente não há controle social efetivo nesse setor, pois as vagas destinadas para representantes da sociedade civil do Conselho de Comunicação Social não são preenchidas por nenhuma entidade ligada aos debates da ética e da democratização da informação. Soma-se a esses fatos o grande interesse econômico que envolve o tema, pois, segundo dados do IBOPE, o mercado publicitário existente no Brasil em 2007 correspondeu a 4% do Produto Interno Bruto do país, totalizando um investimento R\$51.868.926.000,00. (REBOUÇAS, 2007).

Para Lefèvre (2007), a mídia é uma casa privada, que possui dono. Rebouças (2006) vai mais além e afirma de forma incisiva que o setor da comunicação e da publicidade vale-se do discurso da “liberdade de expressão” em coro uníssono com o objetivo de impedir qualquer medida, ou até mesmo debate, em torno de políticas públicas que afetem a área. Desta forma, em um cenário em que a regulamentação estatal da publicidade de alimentos direcionada para crianças parece tornar-se imprescindível, em que diversos atores na sociedade buscam tratar do assunto, o que inclui o próprio setor da comunicação, que quer estabelecer as suas próprias regras, torna-se pertinente identificar e analisar sistematicamente os conflitos existentes em torno do assunto, expressos por meio da mídia impressa.

Desta forma, este estudo analisa a cobertura jornalística da mídia impressa sobre o controle da publicidade de alimentos, incluindo as recentes iniciativas de regulamentação da Anvisa, do Congresso Nacional e do CONAR direcionadas ao público infantil. Assim, ao final do trabalho, espera-se responder às seguintes perguntas: Como se deu a cobertura jornalística realizada pelos principais jornais de circulação nacional sobre o tema? É possível identificar conteúdos dominantes sobre o assunto? Em caso positivo, quem fala? E para quais interesses eles convergem?

## 2. OBJETIVOS

### 2.1. OBJETIVO GERAL

Analisar matérias publicadas em jornais de circulação nacional entre outubro de 2006 e outubro de 2008 sobre o controle da publicidade de alimentos.

### 2.2. OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- a) Identificar matérias jornalísticas veiculadas entre outubro de 2006 e outubro de 2008 em jornais de circulação nacional que noticiaram sobre o controle da publicidade de alimentos;
- b) Descrever a frequência, distribuição temporal e características editoriais das notícias sobre o tema;
- c) Descrever os conteúdos mais frequentemente veiculados sobre o controle da publicidade de alimentos e as dimensões em que esses conteúdos são abordados;
- d) Identificar os atores sociais vocalizados e relacioná-los com os conteúdos divulgados;
- e) Discutir os dados encontrados, comparando-o com a conformação atual do modelo regulatório vigente e relacionando-o com a defesa de interesses públicos e de privados;

### 3. JUSTIFICATIVA

A publicidade de alimentos é um assunto amplamente discutido sob a ótica das ciências biomédicas, que busca comprovar cientificamente o seu impacto negativo na saúde, de forma a subsidiar ações que possam controlar esse possível fator de risco (HASTINGS et al., 2007). No entanto, são poucos os pesquisadores que estudam o tema sob uma perspectiva mais ampla, de forma a considerar não somente as bases epidemiológicas do problema, mas também seus determinantes sociais e as conjunturas que possam favorecer ou não o sucesso das soluções identificadas.

Dessa forma, a realização deste estudo busca suprir parte dessa lacuna e observar se as notícias veiculadas pela imprensa sobre o assunto contribuem ou não para a tendência que existe hoje nacionalmente de se regulamentar o tema como uma forma de promover a saúde e prevenir doenças, em especial àquelas relacionadas à obesidade.

Pinheiro e Carvalho (2008), em uma análise sobre o papel do Estado e do mercado na regulamentação da publicidade de alimentos, alertam sobre a ausência de controle por parte do Estado brasileiro e sobre o fortalecimento de valores neoliberais, que

[...] impregnam as relações sociais e transformam conquistas coletivas em uma mera ‘invasão de privacidade’ ou violação do direito individual de escolha. Com isso, a compreensão coletiva de força política e a pressão social se enfraquecem ainda mais, resultando numa atomização completa de vontades (PINHEIRO & CARVALHO, 2008, p. 181).

As autoras concluem, assim, que a Anvisa, como representante do Estado, deve enfrentar o mercado em defesa dos direitos sociais. Para que isso ocorra, é importante que se analise o cenário atual e que se identifiquem possíveis conflitos a serem administrados. Espera-se que esse estudo possa contribuir para o entendimento da conjuntura vigente, identificando o estado da arte atual e os conteúdos transmitidos pela mídia sobre o assunto e que possa, de alguma forma, subsidiar as ações da Agência em relação as suas iniciativas de controle da publicidade de alimentos, especialmente relacionada à proposta de regulamentação direcionada ao público infantil.

## 4. MARCO REFERENCIAL

### 4.1 PODER SIMBÓLICO, MÍDIA, PUBLICIDADE E SAÚDE

O poder simbólico, segundo Bordieu (1989 *apud* ARAÚJO; CARDOSO, 2007) é aquele de “fazer ver e fazer crer”, em que teorias e modelos são objetos de disputa pelo poder de fazer as pessoas olharem o mundo e agirem sobre ele através de uma determinada ótica. É o poder invisível, que pode ser exercido somente com a cumplicidade daqueles que não desejam saber que são submetidos a ele, ou ainda, saber que eles próprios o exercem (BORDIEU, 1991 *apud* HANKS, 2008). As políticas públicas são decididas num processo de luta por hegemonias, no qual o poder simbólico é um dos elementos centrais. A legitimidade de uma pessoa, grupo ou instituição é diretamente proporcional ao seu capital simbólico, que resulta do reconhecimento, dos capitais de outras espécies, como o econômico, cultural ou social. Essa legitimidade se conquista, via de regra, no território da comunicação, que é o da produção e circulação dos sentidos sociais. (ARAÚJO; CARDOSO, 2007), pois ao se engajarem na prática lingüística os atores sociais são cúmplices das difusas relações de poder às quais sua linguagem é incorporada (HANKS, 2008). E, num movimento circular, a comunicação é mais eficaz quando emanada de uma voz autorizada por legitimidade. Sentidos, nesse contexto, têm os atributos de pluralidade e dinamismo e designa algo em construção permanente, que são produzidos em situação, num ato comunicativo e são negociáveis e mutáveis (ARAÚJO; CARDOSO, 2007).

Neste sentido, Araújo (2004) desenvolveu um modelo teórico de mercado simbólico, que representa os processos sociais de formação dos sentidos. Nesse modelo, a comunicação é entendida operando ao modo de um mercado, onde os sentidos sociais – bens simbólicos – são produzidos, circulam e são consumidos. As múltiplas pessoas e comunidades discursivas que participam deste mercado disputam o poder simbólico, o de fazer constituir determinada visão da realidade. É um mercado de desiguais, onde os interesses não são harmônicos, remetendo-se para a noção de confronto e luta por posições de poder discursivo.

A mídia, aqui definida como a “*produção institucionalizada e a difusão generalizada de bens simbólicos através da fixação de informação e conteúdos simbólicos*” (SPINK, 2002, p. 153), pode ser vista tanto como um campo ou lugar em que ocorre a

produção e a circulação de formas simbólicas, quanto uma própria comunidade discursiva, que também luta pelo poder simbólico no mercado e que é um ativo produtor de sentidos, que podem ser configurados a partir de seus interesses, lógicas e dispositivos.

As corporações que integram a mídia, que atuam por meio da televisão, internet, vídeos, cinema, aparelhos de diversão eletrônicos, rádios, revistas, jornais, *outdoor*, *banner*, e outras formas de comunicação imagética, sonora e/ou virtual, constituem um ‘sistema midiático-cultural’, em que a presença constante e massiva e a ação persuasiva, aliadas ao poder simbólico que possuem, estão provocando modificações profundas no âmbito da cultura, em todos os seus aspectos (MOREIRA, 2003). O conceito de cultura aqui abordado é entendido como a ‘construção social da realidade’, o que

[...] implica a criação, reprodução e difusão de sistemas de atitudes e modo de agir, de costumes e instituições, valores espirituais e materiais (MOREIRA, 2003, p. 1207).

Nesse contexto, a produção e a transmissão das formas simbólicas (que refletem as experiências e as visões de mundo das pessoas) são sempre mais mediadas pelas instituições e pelos aparatos técnicos da mídia, o que reflete a produção de uma ‘cultura midiática’, em que os hábitos, padrões de comportamento, valores, gostos e preferências além de serem difundidos por meio da mídia, são criados, duplicados ou recriados por meio dela. (MOREIRA, 2003). Dessa forma, conclui-se que o sistema midiático tenha se tornado nas sociedades talvez o principal fator gerador e difusor de símbolos e sentidos e que ele elabora e difunde, mesmo que uma forma não intencional ou planejada, visões de mundo, sentidos e explicações para a vida e a prática das pessoas e, por isso, passa a influenciar sempre mais seu cotidiano, sua linguagem e suas crenças (MOREIRA, 2003).

É importante que seja considerado que a adoção do modelo da cultura midiática como uma forma de explicar a forte influência da mídia na sociedade contemporânea não representa um retrocesso no entendimento dos modelos de comunicação, em que as pessoas são consideradas inertes e indefesas diante do que lhes é dirigido pelos meios de comunicação, tal como apregoado pela teoria hipodérmica ou da ‘bala mágica’ (ARAÚJO & CARDOSO, 2007). O que se pretende é analisar de forma mais profunda a conformação de um interlocutor que possui posição privilegiada de fala na produção dos sentidos sociais, a mídia, e como algumas das suas características podem influenciar as mensagens por ele transmitidas.



Ao analisar o discurso sobre saúde na mídia, em especial, no jornalismo, um fato a ser considerado é a presença de múltiplos discursos, que são ordenados não só pelas regras da prática jornalística, mas também pelas condições dadas pelo exercício do poder e pela ideologia que permeiam as relações sociais. Ao se adotar essa visão, que foge à idéia tradicional de que a notícia reflete a realidade para os leitores por meio da observação e relato do fato pelo jornalista de forma objetiva e neutra, três pressupostos devem ser considerados: a condição simbólica da atividade jornalística, em que se assume que o jornalista não está desempenhando uma atividade meramente técnica, mas sim uma tarefa caracterizada pela produção de sentidos e, conseqüentemente, de circulação do poder simbólico; a caracterização da língua como fator de interação social, em que “os textos são vistos como parte de um contexto sócio-histórico e não alguma coisa de caráter puramente instrumental, externa às pressões sociais (PINTO, 1999 *apud* FERRARETO, 2005); e o dialogismo do processo de comunicação, aonde considera-se que uma palavra tem duas faces, que é determinada tanto pelo fato de que ser emitida por alguém quanto pela constatação de ser direcionada também para alguém (FERRARETO, 2005).

Desta forma, observa-se que na ordem dos discursos, um ou alguns irão se sobrepor aos demais. Esse fato é inerente à prática jornalista, que busca estabelecer critérios de forma a selecionar suas notícias e fontes de acordo com o conhecimento sobre o que irá atrair o interesse do leitor, mas que também está intrinsecamente relacionado à prática discursiva, em que

[...] os esquemas das notícias, seus temas, seus atores e seu estilo de representação ou de citação estão todos intimamente relacionados com os meios e as estratégias de produção. As rotinas de coleta de notícias dependem muito estreitamente das fontes disponíveis e dos dispositivos institucionais como as agências de imprensa, os boletins de imprensa e as entrevistas coletivas. A seleção dos atores importantes nas notícias depende de seu poder político ou social, de sua acessibilidade ou de muitas outras condições sociopolíticas. Assim, cada passo da produção do discurso da notícia é uma manifestação das práticas ideológicas nas quais os jornalistas e instituições da imprensa se acham inseridos de múltiplas formas (VAN DIJK, 1996, p. 177 -8 *apud* FERRARETO, 2005, p. 2).

Dentro desse contexto, será aprofundado neste estudo um ponto polêmico, em que se considera que as instituições de produção e transmissão simbólica atuam como empresas, que produzem, reprocessam, armazenam, vendem e distribuem o bem simbólico como mercadorias em um mercado e que, portanto, são instituições que se orientam pela busca do lucro e do poder que ele viabiliza e não necessariamente por valores humanos e democráticos (MOREIRA, 2003). A publicidade, assim, desempenharia um papel fundamental no alcance e

manutenção do poder simbólico, pois há uma forte relação de dependência da mídia em relação à publicidade como fonte de financiamento.

O termo publicidade comumente é utilizado como sinônimo de propaganda. No entanto, existem diferenças conceituais entre essas palavras e dependendo do referencial adotado, o significado pode mudar amplamente. O Dicionário do Pensamento Social do Século XX define como propaganda a tentativa proposital de uma pequena parcela da população influenciar as atitudes e o comportamento da maioria por meio da manipulação da comunicação simbólica (OUTHWAITE, 1996). Dessa forma, seriam consideradas como propaganda as atividades que tentam influenciar os seres humanos no sentido de promover a adesão a um determinado conjunto de idéias ou sistemas, seja político, social, econômico ou de qualquer outra ordem ideológica. Nesse caso, alguns exemplos freqüentemente encontrados na sociedade são a divulgação de programas sociais e a propaganda política-partidária. Pinho (1990) também relaciona propaganda à divulgação de idéias e a classifica como

[...] o conjunto de técnicas e atividades de informação destinadas a influenciar, num determinado sentido, as opiniões, os sentimentos e as atitudes do público receptor (PINHO, 1990, p. 35).

O autor afirma, ainda, que a propaganda está presente em todos os setores da vida moderna e, de acordo com sua natureza, pode ser classificada em ideológica, política, eleitoral, governamental, institucional corporativa, legal, religiosa e social.

Já a publicidade, teria em comum com a propaganda o objetivo de persuadir, mas com um objetivo comercial bem caracterizado. Assim, a publicidade busca a difusão pública de idéias associadas a produtos, empresas ou serviços e, segundo o Dicionário de Propaganda e Jornalismo, é a

[...] arte de despertar no público o desejo de compra, levando-o à ação. Conjunto de técnicas de ação coletiva, utilizadas no sentido de promover o lucro de uma atividade comercial, conquistando, aumentando ou mantendo clientes (ERBOLATO, 1996, p. 78).

Os estudos de Leiss, Kline & Jhally (1997, *apud* MOREIRA, 2003) mostraram que a publicidade não se constitui simplesmente em um setor na estrutura produtiva ou de consumo. Ela invade todos os setores e tornou-se um ambiente cultural, dentro dos qual as pessoas nascem e crescem, como se fosse uma cultura tão natural quanto o ar que se respira. A relação entre mídia e mercado está presente desde os primórdios dos meios de comunicação de massa

e alguns autores chegam a afirmar que há quase uma fusão entre informação e publicidade, tornando-os quase indistinguíveis (FONTENELLE, 2002).

#### 4.2 ESTADO E CONTROLE DE RISCO

As ações de controle em saúde são originadas a partir do conjunto de medidas que as sociedades historicamente determinaram com o objetivo de impedir riscos e danos à coletividade. Assim, o controle apresenta desde sua concepção a lógica de ordenação normativa, que foi se configurando na sociedade de forma a proteger a saúde individual e coletiva, adquirindo conotações próprias de acordo com as relações estabelecidas pela sociedade e o Estado (COSTA, 2004).

A socialização crescente dos modos de produzir e viver na contemporaneidade gera contradições ou conflitos que representam numerosos riscos à saúde, impondo a ampliação do campo de controle. Nesse sentido, o conceito de risco é um referencial importante para compreensão do controle sanitário, que para Beck (1992 *apud* RANGEL, 2007 p. 1377) *‘consiste num modo sistemático de lidar com o perigo e incertezas, induzido e introduzido pela modernização em si’* que tem produção inevitável e incessante, por resultar do estágio de desenvolvimento industrial e científico, conceito ilustrado pela expressão “Sociedade de Risco” (BECK, 1998 *apud* FALCÃO & RANGEL, 2008).

As sociedades sempre buscaram estabelecer normas para controlar a produção e a comercialização de bens e serviços com potencial risco à saúde e criaram órgãos e mecanismos para efetivar o seu cumprimento (LUCCHESI, 2008). Assim, considera-se que o Estado tem competência e o dever de zelar pelo interesses que permeiam a coletividade e de intervir nas atividades privadas quando essas demonstrarem-se contrárias, inconvenientes ou nocivas a esses interesses. A legislação constitui-se em instrumento fundamental para o exercício de controle do Estado, mas é certo que ela por si só não possui capacidade de mudanças, que dependem do âmbito político, dos meios existentes e de alterações de comportamentos (COSTA, 2004). O conceito de “poder de polícia” sintetiza essa atividade da Administração Pública em limitar e disciplinar o direito, interesse ou liberdade em razão do interesse público, o qual é exercido por meio de dois tipos de atos diferentes. Os atos normativos compreendem as leis originadas no poder Legislativo e os decretos, resoluções,

portarias e instruções do Executivo. Já os atos administrativos e operações materiais de aplicação da lei incluem medidas de prevenção, como o monitoramento, fiscalização, vistorias, ordens, notificações, ações com o intuito de adequar o comportamento individual à lei, e medidas de repressão, com a finalidade de coagir o infrator a cumprir a lei, tais como interdições e apreensões (COSTA, 2004).

No Brasil, a incorporação constitucional dos direitos sociais deu-se de maneira lenta, sendo que nenhum texto constitucional se refere explicitamente à saúde como integrante do interesse público até promulgação da Carta de 1988. Os demais textos constitucionais, anteriores à Constituição de 1988, limitaram-se a atribuir competência à União para planejar sistemas nacionais de saúde, conferindo-lhe a exclusividade da legislação sobre normas gerais de proteção e defesa da saúde, conferindo-lhe a exclusividade da legislação sobre normas gerais de proteção e defesa da saúde e mantiveram a necessidade de obediência ao princípio que garantia aos trabalhadores assistência médica e sanitária (DALLARI, 1995). No final da década de 90, a criação das agências reguladoras insere-se em uma mudança ideológica da Administração Pública, constituindo-se como uma das conseqüências práticas do movimento de “desregulação” que caracterizou o neoliberalismo contemporâneo, em que busca-se deixar a cargo do Estado a execução de atividades que não podem ser delegadas e à sociedade todas as atividades nas quais suas organizações têm interesse e capacidade de realização (DALLARI, 2001) e acentua-se a supremacia do mercado como mecanismo de alocação de recursos, distribuição de bens, serviços e rendas, remunerador dos empenhos e engenhos inclusive. Nesse imaginário, o mercado é matriz da riqueza, da eficiência e da justiça. A intervenção da autoridade pública sobre as iniciativas privadas é vista, primordialmente, como intrusão indevida, no máximo tolerada. (MORAES, 2002).

## 5. METODOLOGIA

Trata-se de um estudo exploratório que vincula-se à linha de pesquisa de comunicação e saúde, desenvolvido com abordagem quanti-qualitativa. A pesquisa, que tem uma abordagem documental, analisou matérias jornalísticas divulgadas entre os meses de outubro de 2006 e de outubro de 2008, em jornais de circulação nacional, que abordaram o controle da publicidade de alimentos. A escolha do início e do final do período de coleta de dados deveu-se ao fato de que esse intervalo tenha sido marcado por algumas iniciativas importantes sobre o assunto e que podem ter tido reflexo imediato na imprensa. Em outubro de 2006 foi observado que ao mesmo tempo em que a Anvisa realizou o I Seminário Internacional sobre Rotulagem e Propaganda de Alimentos, o mercado acabara de publicar as suas novas normas de auto-regulamentação sobre o assunto. Também foram constatados acontecimentos importantes no segundo semestre de 2008, quando foram divulgados dados científicos nacionais sobre a situação da publicidade de alimentos na mídia brasileira e foi realizado o VI Congresso de Publicidade.

Para identificar matérias veiculadas em jornais de circulação nacional que trataram do tema do controle publicidade de alimentos, foi utilizada como fonte de dados todas as coletâneas de reportagens divulgadas no “*Clipping da Saúde*” entre outubro de 2006 e outubro de 2008, disponibilizadas para os servidores da Anvisa por meio da rede interna de internet, a Intravisa. O clipping é elaborado por uma empresa especializada contratada pelo Ministério da Saúde, que seleciona diariamente as matérias em jornais de circulação nacional de interesse da área por meio de busca por palavras-chaves, constituindo-se, portanto, em uma fonte confiável de dados. Os jornais analisados pela empresa no período do estudo foram: O Globo, O Estado de São Paulo, Jornal do Brasil, Correio Braziliense, Valor Econômico e Gazeta Mercantil. Estão disponíveis no Intravisa arquivos em formato PDF contendo as matérias jornalísticas relacionadas à saúde desde o ano 2000, todas organizadas por mês e dia de publicação. No total, considerando a não publicação da coletânea de notícias em alguns dias específicos, como feriados, 632 *clippings* serviram de base para coleta da pesquisa. Ressalta-se que, por se tratar de uma pesquisa de abordagem predominantemente qualitativa, este estudo não teve como objetivo identificar e analisar todas as matérias que trataram do tema. Considera-se que os artigos captados por meio do “*Clipping da Saúde*” constituíram

um corpo de análise denso, de forma a permitir a identificação dos conteúdos mais freqüentes associados ao tema.

Visando descrever o material de pesquisa, os artigos selecionados foram classificados em relação ao periódico de publicação, data, presença ou não de outros temas associados ao assunto da pesquisa e seção de publicação em que as matérias foram publicadas.

Os artigos selecionados também foram submetidos a uma análise de conteúdo, que é

*[...] um conjunto de técnicas de análise das comunicações visando obter, por procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens, indicadores (quantitativos ou não) que permitam a inferência de conhecimento relativos às condições de produção/ recepção (variáveis inferidas) destas mensagens (BARDIN, 1994 apud LAGE e col, 2005, p. 135).*

Para instrumentalizar a análise dos artigos, utilizou-se uma matriz de análise documental - ANEXO 1, que permitiu a organização dos conteúdos dos artigos e a síntese de trechos longos de texto em notas mais curtas. As unidades de registro foram categorizadas a partir do tipo de controle da publicidade de alimentos citado pelo artigo, atores sociais vocalizados e áreas temáticas (dimensões) de abordagem do assunto (saúde, direito, economia e Política).

Toda a compilação e análise de dados quantitativos foi realizada por meio do programa Epi Info 3.3.2.

## 5.1. ASPECTOS ÉTICOS

Por tratar-se de análise documental, que não envolve seres humanos, não existiram implicações éticas que necessitassem ser submetidas à Comissão de Ética em Pesquisa, conforme a Resolução do Conselho Nacional de Saúde - CNS nº 196/96 (BRASIL, 1996).

## 6. RESULTADOS E DISCUSSÃO

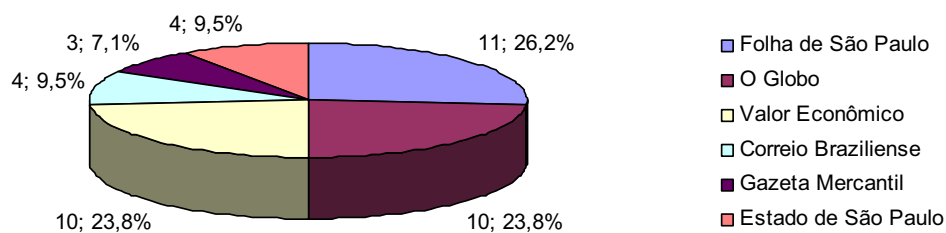
### 6.1. CARACTERÍSTICAS GERAIS DOS ARTIGOS JORNALÍSTICOS

Foram identificadas 42 matérias jornalísticas que abordaram o controle da publicidade de alimentos, distribuídas por seis jornais de circulação nacional diferentes. São eles: Correio Braziliense, Gazeta Mercantil, O Estado de São Paulo, Folha de São Paulo, O Globo e Valor Econômico (Tabela 1). Três periódicos contribuíram com quase 75% das reportagens analisadas, a Folha de São Paulo, com 26,2% (n= 11), O Globo com 23,8% (n=10) e o Valor Econômico, também com 23,8% (n= 10).

**Tabela 1** – Distribuição por jornal dos artigos analisados entre outubro de 2006 e de 2008 que abordaram o controle da publicidade de alimentos. Brasil - 2009.

Jornal	N	%
Folha de São Paulo	11	26,2
O Globo	10	23,8
Valor Econômico	10	23,8
Correio Braziliense	4	9,5
Gazeta Mercantil	3	7,1
O Estado de São Paulo	4	9,5
<b>Total</b>	<b>42</b>	<b>100</b>

**Gráfico 1** – Distribuição por jornal dos artigos analisados entre outubro de 2006 e de 2008 que abordaram o controle da publicidade de alimentos. Brasil - 2009.



Onze dos vinte e quatro meses analisados (45,8%) apresentaram artigos relacionados ao tema. As maiores concentrações ocorreram em julho de 2008 (n= 11; 26,2%), junho de 2007 (n= 9; 21,4%) e junho de 2008 (n = 7, 16,6 %). Nesses meses, os jornais citaram como acontecimentos importantes relacionados ao assunto a criação em junho de 2007 do Conselho Consultivo da Associação Brasileira das Agências de Publicidade - ABAP, apresentado como uma medida para combater as investidas da Anvisa na regulamentação da publicidade de diversos setores, inclusive a de alimentos (SOBRAL, 2007); uma reunião promovida pelo Ministério da Saúde para divulgação da pesquisa do OPSAN/UnB sobre o perfil da publicidade de alimentos no Brasil em junho de 2008 (OPSAN, 2008); e a realização do IV Congresso Brasileiro de Publicidade, com a criação da Frente Parlamentar de Comunicação Social em julho de 2008. Este último fato merece destaque, uma vez que sinaliza a organização de integrantes do poder Legislativo com o objetivo de defender o mercado publicitário. A Frente, que começou a ser organizada um mês antes da realização do congresso de publicidade, é composta por 198 deputados e 38 senadores de 17 partidos e presidida por um deputado vice-líder do governo na Câmara. Segundo esse deputado, a iniciativa se deu a partir da aprovação na Comissão de Defesa do Consumidor da Câmara dos Deputados de um projeto que visa proibir a publicidade dirigida a crianças até 12 anos (BRASIL, 2001b), fato que *'detonou uma grita geral entre os profissionais de comunicação'* (MONTI, 2009). Assim, o cenário descrito por Rebouças (2006), em que o Estado e o mercado muitas vezes se confundem em seus papéis, parece se confirmar por meio da criação dessa Frente Parlamentar, que emerge como um novo ator e também instância de discussão no debate do controle estatal da publicidade, inclusive de alimentos.

Ao se analisar os assuntos tratados nas matérias jornalísticas, observou-se que quase metade das reportagens selecionadas tratava como tema central o controle da publicidade de alimento (45,2%, n= 19). Os outros 54,8% (n= 23) abordaram o assunto relacionando-o com diversos assuntos afins, como ilustra a Tabela 2. As iniciativas da Anvisa para regulamentação de outros setores foi o tema mais associado ao controle da publicidade de alimentos (n = 8; 19%), principalmente em relação às bebidas alcoólicas (BRASIL, 2005 c).



**Tabela 2** – Conteúdos associados ao controle da publicidade de alimentos nos artigos analisados entre outubro de 2006 e de 2008. Brasil – 2009.

<b>Conteúdos relacionados ao controle da publicidade de alimentos</b>	<b>N</b>	<b>%</b>
Iniciativas de regulamentação da Anvisa para outros setores		
Publicidade de bebidas alcoólicas	4	9,5
Publicidade de medicamentos	1	2,4
Publicidade de bebidas alcoólicas, de medicamentos e do tabaco	1	2,4
Publicidade de bebidas alcoólicas, de medicamentos e direcionada para crianças	1	2,4
Farmácias, drogarias e publicidade de bebidas alcoólicas	1	2,4
Atuação do CONAR	1	2,4
Análise sobre o futuro do meio impresso	1	2,4
Campanha publicitária antiobesidade	1	2,4
Divulgação dos dados da PNDS pelo Ministério da Saúde	1	2,4
Divulgação dos dados que relatam a dificuldade de acesso a alimentos entre os beneficiários da Bolsa Família	1	2,4
Documento da OPAS que propõe fim da gordura <i>trans</i> nas Américas	1	2,4
Entrevista com o Ministro da Saúde sobre agenda da saúde	1	2,4
Críticas à tutela do Estado	1	2,4
Projetos de regulamentação da publicidade	1	2,4
Investimento da empresa Cadbury para divulgação do chiclete Trident.	1	2,4
Medidas de controle contra o sobrepeso	1	2,4
Mudanças nos hábitos alimentares para garantia da saúde	1	2,4
Previsão de crescimento da Nestlé até 2012	1	2,4
Resultado da 13ª Conferência Nacional de Saúde e agenda da saúde	1	2,4
Teste realizado em cereais matinais	1	2,4
Somente publicidade de alimentos	19	45,2
<b>Total</b>	<b>42</b>	<b>100%</b>

Verifica-se que desde 2005 a Anvisa intensificou o processo de regulamentação da publicidade de produtos submetidos ao regime de vigilância sanitária. A competência institucional para o exercício do controle da publicidade e de outras técnicas de divulgação comercial foi publicada a partir da Medida Provisória MP nº 2.190-34/01, que modificou a Lei nº. 9782/99 (BRASIL, 1999). Desde então, os únicos regulamentos voltados especificamente para o assunto foram a Resolução RDC nº. 102/00 (BRASIL, 2000), que trata

de medicamentos, e a Resolução RDC nº. 222/02, que regulamenta a promoção comercial de alimentos para lactentes e crianças de primeira infância (BRASIL, 2002b). Em 2004, a Agência criou uma gerência para tratar especificamente do assunto, denominada Gerência de Monitoramento e Fiscalização de Publicidade, Propaganda, Promoção e Informação de Produtos Sujeitos à Vigilância Sanitária - GPROP (BRASIL, 2004). E já no ano seguinte foram propostos os dois novos regulamentos técnicos citados em algumas matérias analisadas nesse estudo, o primeiro, que visava atualizar a RDC nº. 102/02 (BRASIL, 2005d) e o segundo que tinha como objetivo regulamentar a publicidade de bebidas alcoólicas, inclusive as com graduação alcoólica entre 0,5 e 13% (BRASIL, 2005c). Em 2006, foi publicada outra proposta de regulamento, dessa vez direcionada para alimentos com quantidades elevadas de sódio, açúcar, gordura saturada, gordura *trans* e bebidas de baixo teor nutricional (BRASIL, 2006c) e, dentre esses três processos, o único que foi publicado no formato de resolução até maio de 2009 foi a atualização do regulamento técnico para publicidade de medicamentos, sob o formato da RDC nº. 96/2008 (BRASIL, 2008c). Tal morosidade na regulamentação da publicidade de produtos sujeitos à vigilância sanitária talvez reflita a complexidade e as contradições existentes em relação ao estabelecimento de medidas de controle de práticas relacionadas ao setor da comunicação e da publicidade. A edição de uma Medida Provisória pelo Presidente da República em 2003, que autorizou a realização de publicidade de cigarros em eventos internacionais realizados no Brasil, visando atender a interesses econômicos, políticos e midiáticos relacionados ao circo da Fórmula 1, foi visto por sanitaristas como um fato da maior gravidade, que ia contra às políticas públicas de saúde, às leis vigentes e à própria Constituição Federal (TEIXEIRA & PAIM, 2005). Esse fato ilustra claramente as contradições existentes dentro da própria organização do Estado em relação ao assunto. Mais atualmente, constatou-se que a proposta de regulamentação para bebidas alcoólicas da Anvisa também teve que ser interrompida após a emissão de um parecer-técnico contrário pela Advocacia Geral da União (AGU) em que se afirmara a necessidade de que o assunto fosse tratado por meio de Lei.

A distribuição por seção em que as matérias foram publicadas demonstra que os jornais recortaram o controle da publicidade de alimentos sob diversas perspectivas (Tabela 3). Enquanto algumas notícias foram abordadas como um assunto de importância nacional e publicadas em sessões denominadas “Brasil” ou “País”, por exemplo, outras foram apresentadas em sessões que abordam assuntos mais triviais, como a seção “Cotidiano”. A apresentação como um tema de interesse do setor privado também foi recorrentemente

encontrado, fato ilustrado pelo considerável número de matérias em seções tal como a denominada “Empresas”. É interessante observar que somente um artigo classificou o tema como de interesse relacionado ao consumidor, como demonstra a tabela abaixo.

**Tabela 3** – Seção de publicação dos artigos que abordaram o controle da publicidade de alimentos entre outubro de 2006 e de 2008. Brasil - 2009.

<b>Seção de publicação</b>	<b>N</b>	<b>%</b>
Empresas	7	16,7
Cotidiano	6	14,3
Brasil	4	9,5
País	3	7,1
Comunicação	3	7,1
Economia	3	7,1
Opinião	3	7,1
Vida &	3	7,1
Dinheiro	2	4,8
1º caderno	1	2,4
Coluna	1	2,4
Defesa do Consumidor	1	2,4
Editoriais	1	2,4
Investimentos	1	2,4
Legislação e tributos	1	2,4
Revista do Correio	1	2,4
XColuna	1	2,4
<b>Total</b>	<b>42</b>	<b>100,0</b>

## 6.2. O CONTROLE DA PUBLICIDADE DE ALIMENTOS NOS JORNAIS

Ao falar do controle da publicidade de alimentos, sessenta e nove por cento das reportagens (n= 29) abordaram somente as experiências e as iniciativas do Estado, já os outros 31% (n= 13) trataram tanto da auto-regulamentação quanto do controle estatal simultaneamente. Não foi encontrada nenhuma notícia referente somente as iniciativas de controle do setor privado, conforme detalhado na Tabela 4.

**Tabela 4** – Tipos de controle da publicidade de alimentos abordados nos artigos analisados entre outubro de 2006 e de 2008. Brasil - 2009.

<b>Tipo de controle</b>	<b>N</b>	<b>%</b>
Somente controle estatal	29	69
Consulta pública nº. 71/06	21	50
Ações fiscais realizadas pela Anvisa	3	7,1
Experiência municipal	1	2,3
Geral	3	7,1
Somente auto-regulamentação	0	0
Ambas as formas de controle <sup>(1)</sup>	13	31
Consulta pública nº. 71/06	13	31
Auto-regulamentação do CONAR	11	26,2
Projetos de lei	5	11,9
Iniciativas de empresas privadas	3	7,1
Auto-regulamentação da ABAP	1	2,3
Auto-regulamentação geral	1	2,3
<b>Total</b>	<b>42</b>	<b>100</b>

(1) O total da categoria “ambas as formas de controle” não é igual à soma de seus subitens pelo fato de algumas iniciativas terem sido citadas simultaneamente na mesma matéria.

Dentre as iniciativas e experiências existentes sobre o assunto, foram citadas como formas de controle estatal: a proposta apresentada pela Anvisa em novembro de 2006 para regulamentar a publicidade de alimentos com quantidades elevadas de gordura saturada, gordura *trans*, sódio, açúcar e bebidas de baixo teor nutricional, a Consulta Pública nº. 71/2006 (BRASIL, 2006c); algumas ações de fiscalização realizadas também pela Agência, como a suspensão da publicidade do iogurte Activia (BRASIL, 2008b) e o Primeiro Monitoramento da NBCAL (ANVISA, 2007); projetos de lei do Congresso Nacional com o objetivo de criar regras para a publicidade de alimentos e a experiência do município do Rio de Janeiro, que proibiu em 2002 a publicidade de alimentos a menos de 200 metros da entrada das escolas como uma forma de controlar o excesso de peso em crianças (KARINE, 2006). Já para as iniciativas de auto-regulamentação, verificou-se que foram citadas o controle exercido pelo CONAR, por meio do seu código nacional (CONAR, 2009a), além de casos em que

empresas ou associações específicas (como a Associação Brasileira das Agências de Publicidade - ABAP) realizam o controle por meio de seus próprios códigos de ética.

A Consulta Pública nº. 71/2006 e o controle exercido pelo CONAR foram as iniciativas e as experiências mais citadas (81%; n=32 e 26,2%, n=11, respectivamente). No entanto, ao contrário do que aconteceu com a proposta da Anvisa, nenhuma das reportagens analisadas teve como pauta específica o trabalho desenvolvido pelo Conselho. Ao falar de auto-regulamentação, os jornais tenderam a tratar o assunto contrapondo-o às iniciativas do Estado e apresentando como alternativa ao controle estatal, de competência inerente do setor privado. Enquanto os jornais buscaram enaltecer a experiência do CONAR, com a associação de sua atuação a termos como “responsabilidade”, “competente” “respaldo profissional”, as iniciativas do Estado foram descritas como uma interferência negativa no setor da publicidade, vinculadas a expressões como “atropela o mercado publicitário” ou “o ambiente regulatório está cada vez mais hostil”, como ilustram os trechos transcritos.

[...] O Conselho Nacional de Auto-Regulamentação Publicitária (Conar) nunca trabalhou tanto. Só neste primeiro semestre foram 223 processos instaurados pelo órgão, um recorde para o período, em 28 anos de história do Conar. (...) Segundo Gilberto Leifert, presidente do Conar, existem cerca de 200 projetos de lei em tramitação no Congresso Nacional com o objetivo de regulamentar a atividade publicitária. "O ambiente regulatório está cada vez mais hostil", afirma Leifert, que também é diretor de relações com o mercado da Rede Globo. Daí o interesse do Conar em aumentar as restrições à propaganda dos setores mais sensíveis - bebidas, alimentos e medicamentos -, antes que o governo, por meio da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa) ou de algum parlamentar, encarregue-se disso.(...) Na opinião de Dalton Pastore, presidente da Associação Brasileira de Agências de Publicidade (Abap), é um erro assumir como modelo no Brasil determinações vigentes no exterior. "Nossa realidade é única, cada país deve decidir por si o que é ou não politicamente correto na comunicação", diz Pastore. Para ele, a publicidade brasileira já mostrou ser competente o suficiente para se auto-regular. "Se o Conar decide pela suspensão de uma campanha, os veículos acatam em menos de 24 horas, não precisamos de censura" (MADUREIRA, 2008a).

[...] publicidade de alimentos, refrigerantes e proteção à criança (são), assuntos que a autoregulamentação vem tratando com atenção e responsabilidade há quase 30 anos – *Presidente do CONAR (O GLOBO, 2008a)*.

[...] Além de levar para o plano do diversionismo a discussão sobre as causas da doença, a iniciativa do governo atropela o mercado publicitário, que dispõe de um órgão o Conselho Nacional de AutoRegulamentação (Conar) com respaldo profissional suficiente para depurar excessos na publicidade e cobrar responsabilidades das agências (O GLOBO, 2008b).

Em alguns casos, idéias de que o setor privado deveria ser o único responsável pela regulamentação do assunto e de que a interferência do Estado representaria um gasto desnecessário da máquina pública foram defendidas abertamente,

[...] Agências e veículos de comunicação questionam a ação (*proposta da Anvisa de regulamentação*), alegando que a regulamentação da propaganda no país é função do Conar (Conselho Nacional de Auto-Regulamentação Publicitária), não de órgão do governo (FOLHA DE SÃO PAULO, 2008b).

[...] Para mim a resposta é o Conar, o órgão já provou em três décadas que agências, clientes e consumidores têm bom senso. O Conar tem funcionado há décadas. Por que trocar isso por regras? A publicidade brasileira já mostrou que sabe trabalhar com responsabilidade.- presidente do conselho da Editora Abril (GAZETA MERCANTIL, 2008).

[...] Tempo e recursos são desperdiçados pelo poder público no exercício da cultura da tutela, quando deveriam ser canalizados para informar a sociedade sobre possíveis malefícios de certos bens de consumo, sem cercear o cidadão, as empresas e a competição entre elas, a maneira mais eficaz de produtos e serviços melhorarem de qualidade (O GLOBO, 2008c).

Havendo uma sugestão de inversão de papéis, em que *‘se o Ministério da Saúde quer mudanças, cabe repassá-las ao Conar e não legislar ele próprio’*, conforme afirma o presidente do Conselho, em matéria publicada no jornal Folha de São Paulo (2008b). Essa forma de pensamento pode ser analisada sob a visão apregoada de desregulamentação do mercado, típica do modelo neoliberal, em que defende-se a autonomia do setor publicitário contra qualquer interferência externa (ROCHA, 2007). Tal proposta corrobora com Paim (2002), que afirma que a “hipocrisia” neoliberal supõe que o Estado atual poderia dispensar sua legitimidade e que a sugestão de um “Estado mínimo” advogaria para impulsionar a acumulação econômica no sentido de evitar os “desperdícios” efetuados pelo uso da máquina estatal e reduzir os gastos públicos efetuados pelas políticas sociais. Conforme Anderson (1995 p. 23 *apud* PAIM, 2002) bem colocou, *‘ideologicamente, (...) o neoliberalismo alcançou êxito num grau com o qual seus fundadores provavelmente jamais sonharam, disseminando a simples idéia de que não há alternativas para seus princípios, que todos, seja confessando ou negando, têm de adaptar-se às suas normas’*.

É interessante também destacar que, ao contrário do que aconteceu com o setor privado, os representantes do poder estatal não se manifestaram acerca da auto-regulamentação da publicidade de alimentos. Não foi encontrada qualquer declaração que demonstrasse o que os representantes citados pensam sobre essa forma de controle, havendo

apenas um pequeno trecho em que um gerente da Anvisa busca delimitar o papel de cada ator na sociedade, atribuindo ao setor da publicidade o mercado e ao governo a garantia da saúde,

[...] Eles (empresários de publicidade) cuidam de seus negócios. E o governo, da saúde da população - Gerente da GPROP/ANVISA (ÉBOLI, 2008).

Assim, em um cenário em que alguns representantes do Estado brasileiro apresentam iniciativas com a finalidade de estabelecer normas sobre a publicidade de alimentos e em que o setor privado contrapõe-se às propostas apresentadas e quer assumir esse papel como sendo de sua responsabilidade, vários atores passam a ser vocalizados pelos jornais, apresentando argumentos prós e contras às medidas de controle propostas.

### **6.2.1. Atores sociais envolvidos no debate do controle da publicidade de alimentos**

Apesar de tratar-se de um mapeamento incompleto, por refletir somente os recortes realizados pela mídia impressa analisada neste estudo, a identificação dos atores sociais envolvidos no debate do controle da publicidade de alimentos pode auxiliar no estabelecimento de políticas públicas sobre o assunto, uma vez que a intervenção do Estado sobre questões sociais encontra-se quase que sempre multideterminada, advinda da presença de cada um destes atores no cenário atual (PAIM, 2002).

Ao tratar do controle da publicidade de alimentos, os jornais apresentaram e discutiram o assunto sob diversas dimensões, muitas vezes por meio de suas próprias vozes (38,1 %, n= 16) e em outras, pela vocalização de atores sociais envolvidos direta ou indiretamente com o tema. (61,9%; n = 26). Tal fato corrobora com o descrito por Mouilland (2002), ao afirmar que

[...] o jornal diário tornou-se, na realidade, um substituto do espaço público, um fórum onde se escuta o eco de todas as vozes públicas, ao mesmo tempo em que tem sua própria voz. Esta dualidade está na origem das estratégias pelo qual o jornal manipula, seja por identificar-se por ele, seja por distanciar-se do mesmo, o discurso de outrem. (MOUILLAND, 2002, p. 26)

Seis grupos foram citados pelos jornais analisados: representantes do Estado, de instâncias de controle social, de instituições acadêmicas, da sociedade civil organizada, da população em geral e do setor privado (Tabela 5e Gráfico 2). Também foi encontrada uma referência relacionada a um ex-diretor presidente da Anvisa que não pode ser encaixado em nenhuma das categorias acima. Essa multiplicidade de vozes ecoadas pelos jornais pode ser

analisada por meio do conceito de polifonia (BAKTHIN, 1992 *apud* INESITA & CARDOSO, 2007), que propõe que em cada texto exprime-se uma variedade de vozes que correspondem a interesses e posições diferentes na sociedade, o que faz com que a linguagem seja uma instância de embates sociais, na qual são propostas e negociadas as relações de poder.

**Tabela 5** – Atores vocalizados pelos jornais nos artigos que abordaram o controle da publicidade de alimentos entre outubro de 2006 e de 2008. Brasil - 2009.

Atores vocalizados	Frequência <sup>(1)</sup>	% <sup>(2)</sup>
Representantes do Estado <sup>(3)</sup>	17	40,5%
Agência Nacional de Vigilância Sanitária – Anvisa	10	23,8%
Ministério da Saúde – MS	6	14,2%
Advocacia Geral da União – AGU	2	4,8%
Senado Federal	2	4,8%
Representantes de instâncias de controle social <sup>(3)</sup>		
Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – CONSEA	2	4,8%
Representantes de instituições acadêmicas <sup>(3)</sup>	9	21,4%
Universidade Estadual do Rio de Janeiro – UERJ	2	4,8%
Universidade de Brasília – UnB	2	4,8%
Universidade Federal de São Paulo – Unifesp	2	4,8%
Universidade de São Paulo – USP	1	2,4%
Representantes da sociedade civil organizada <sup>(3)</sup>	4	9,5%
Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor – IDEC	3	7,1%
Ação Brasileira pela Nutrição e Direitos Humanos – ABRANDH	2	4,8%
Instituto Alana – Projeto Criança e Consumo	1	2,4%
Representantes da população em geral <sup>(3)</sup>	3	7,1%
Representantes do setor privado <sup>(3)</sup>	18	42,9%
Conselho Nacional de Auto-regulamentação Publicitária – CONAR	9	21,4%
Associação Brasileira das Agências de Publicidade – ABAP	6	14,3%
Empresas privadas	5	11,9%
Associação Brasileira das Indústrias de Alimentos – ABIA	3	7,1%
Associação Brasileira de Refrigerantes e de Bebidas Não Alcoólicas – ABIR	2	4,8%
Associação Brasileira de Anunciantes – ABA	1	2,4%
Associação Brasileira da Indústria de Alimentos Dietéticos e Para Fins Especiais – ABIAD	1	2,4%
Associação Brasileira da Indústria de Chocolates, Cacau, Amendoim, Balas e Derivados – ABICAB	1	2,4%
Associação Brasileira de Licenciamento – ABRAL	1	2,4%
Ex-Diretor Presidente da Anvisa	1	2,4%
Somente o jornal	16	38,1%

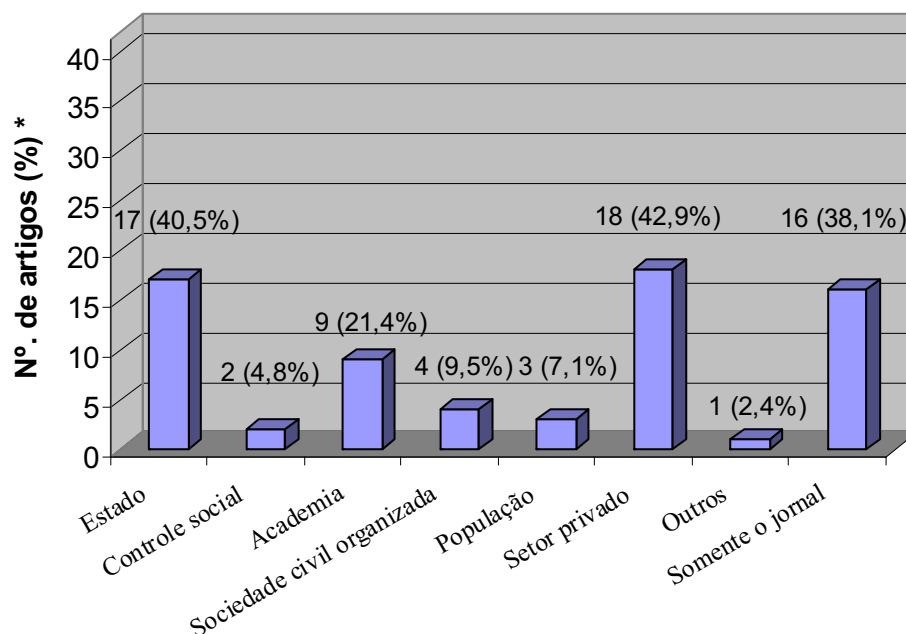
(1) Total de artigos em que os atores sociais foram vocalizados.

(2) Percentual referente ao total de artigos analisados no estudo (n= 42).

(3) O total de representantes difere da soma das instituições especificadas, pois alguns artigos vocalizaram dois ou mais atores diferentes da mesma representação na mesma matéria.



**Gráfico 2** – Atores sociais vocalizados pelos jornais nos artigos que abordaram o controle da publicidade de alimentos entre outubro de 2006 e de 2008. Brasil - 2009.



\*Total de artigos e percentual em que os atores sociais foram vocalizados (n=42).

Parece haver um equilíbrio entre a quantidade de artigos que citaram representantes do Estado (40,56%; n= 17) e do setor privado (42,9%; n= 18). Entretanto, a variedade dos atores vocalizados entre esses segmentos diferiu consideravelmente. Foram citadas quatro instâncias de representação do Estado: a Anvisa, responsável pela proposta da Consulta Pública nº. 71/06, o Ministério da Saúde, responsável pelas políticas públicas de saúde, o Senado Federal, que neste estudo apareceu por meio de um integrante da Frente Parlamentar da Comunicação Social, e a Advocacia Geral da União – AGU, que foi vocalizada por meio de um advogado responsável pela emissão de parecer contrário à regulamentação pela Anvisa da publicidade de bebidas alcoólicas. Tiveram voz nos jornais analisados nove representações do setor privado: o CONAR, associações relacionadas ao setor da publicidade (ABAP, Associação Brasileira de Anunciantes – ABA e Associação Brasileira de Licenciamento – ABRAL), das indústrias de alimentos (Associação Brasileira das Indústrias de Alimentos – ABIA, Associação Brasileira de Refrigerantes e de Bebidas Não Alcoólicas – ABIR, Associação Brasileira da Indústria de Alimentos Dietéticos e Para Fins Especiais – ABIAD e Associação Brasileira da Indústria de Chocolates, Cacau, Amendoim, Balas e Derivados – ABICAB), além de empresas privadas pertencentes a esses setores. Assim, verifica-se que o assunto ecoou em diversas instâncias do setor privado, confirmando o fato de que, ao tentar

impor regras à publicidade, o Estado passa a enfrentar diretamente diversos interesses econômicos. Considera-se que o setor publicitário possui uma peculiaridade ao representar publicamente os interesses das grandes empresas voltadas para o consumidor final. Assim, a contestação dos interesses desse setor e dos veículos de comunicação significa, em alguma medida, a confrontação dos interesses de todas as empresas que se servem da publicidade para, entre outras funções, legitimar a sua ação perante a população (ROCHA, 2007).

A presença de setores como a sociedade civil organizada na discussão do assunto merece destaque, uma vez que é nessa esfera em que mais comumente defendem-se os direitos (THEBORN, 2000). O envolvimento de três organizações que atuam sob perspectivas diferentes demonstra a multiplicidade de instâncias de debate sob a qual o controle da publicidade de alimentos pode ser analisado. Enquanto o Instituto de Defesa do Consumidor (IDEC) busca promover a defesa dos direitos do consumidor e a ética nas relações de consumo (IDEC, 2009), o Instituto Alana atua de maneira a minimizar os impactos negativos causados pelos investimentos maciços na mercantilização da infância e da juventude, tais como o consumismo, a erotização precoce, a obesidade infantil, a violência na juventude, o materialismo excessivo e o desgaste das relações sociais (INSTITUTO ALANA, 2009). Já a Ação Brasileira pela Nutrição e Direitos Humanos (ABRANDH), uma organização da sociedade civil de interesse público (OSCIP), tem como objetivo promover a realização e a exigibilidade do Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA), considerado pela entidade como associado indivisivelmente à dignidade inerente à pessoa humana e, assim, indispensável para a realização de outros direitos humanos (ABRANDH, 2009).

### **6.2.2. Dimensões de abordagem do controle da publicidade de alimentos**

Ao falar sobre o controle da publicidade de alimentos, em especial da proposta apresentada pela Anvisa, os jornais apresentaram o assunto sob diversas dimensões, de forma a justificar ou refutar as propostas apresentadas. A Tabela 6 e o Gráfico 3 sintetizam as diversas perspectivas sob as quais o assunto foi discutido, que serão apresentados de maneira detalhada nos tópicos a seguir. Todos os argumentos detectados para as dimensões estudadas estão sintetizadas no ANEXO 2.

**Tabela 6** – Posicionamentos e dimensões de discussão do controle da publicidade de alimentos nos jornais analisados entre outubro de 2006 e de 2008. Brasil - 2009.

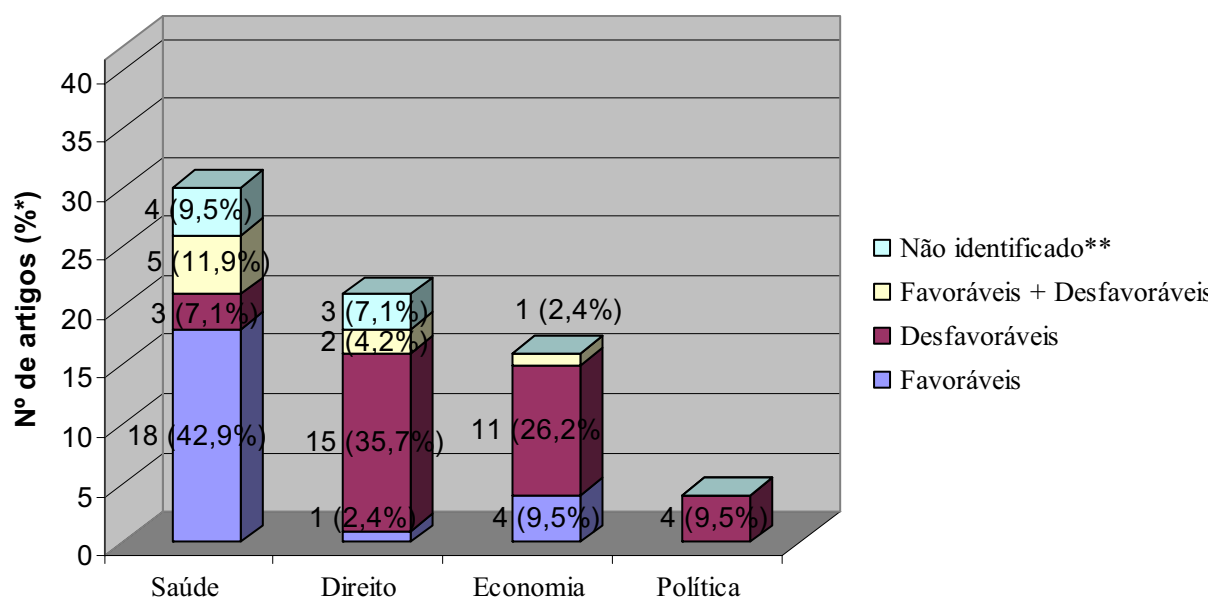
Dimensão	Favoráveis	Desfavoráveis	Ambos <sup>(1)</sup>	N/I <sup>(2)</sup>	Total	% <sup>(3)</sup>
Saúde	18	3	5	4	30	71,4
Direito	1	15	2	3	21	49,4
Economia	4	11	1	0	16	38,1
Política	0	4	0	0	4	9,5

(1) Total de artigos que apresentaram tanto argumentos favoráveis quanto desfavoráveis.

(2) Total de artigos em que não foi possível identificar um posicionamento favorável ou desfavorável.

(3) Percentual calculado a partir do total de artigos analisados no estudo (n=42).

**Gráfico 3** – Posicionamentos e dimensões de discussão do controle da publicidade de alimentos nos jornais analisados entre outubro de 2006 e de 2008. Brasil - 2009.



\* Total de artigos em que as dimensões foram encontradas e percentual calculado a partir do número de artigos analisados no estudo (n=42)

\*\* Total de artigos em que não foi possível identificar um posicionamento favorável ou desfavorável.

### 6.2.2.1. O controle estatal da publicidade de alimentos sob a ótica da saúde

Dos 42 artigos analisados, trinta apresentaram argumentos relacionados à área da saúde para apoiar ou criticar o controle estatal da publicidade de alimentos (71,4%), sintetizados no Quadro 2. Dentre essas matérias, dezoito apresentaram aspectos favoráveis sob essa perspectiva, três desfavoráveis e cinco abordaram os dois pontos de vista.

**Quadro 2** – Síntese dos argumentos da dimensão da saúde, favoráveis e desfavoráveis ao controle estatal da publicidade de alimentos, presentes nos jornais analisados entre outubro de 2006 e outubro de 2008. Brasil, 2009.

<b>Dimensão da saúde</b>	
<i>Argumentos favoráveis</i>	
<p>Quem fala: jornal, representantes do Estado, representantes de instâncias do controle social, representantes da sociedade civil organizada, instituições acadêmicas e população em geral.</p>	<p>Tríade: aumento da prevalência do excesso de peso na população brasileira + perfil inadequado da publicidade de alimentos + vulnerabilidade do público infantil aos apelos persuasivos da publicidade</p>
<i>Argumentos desfavoráveis</i>	
<p>Quem fala: Ex-diretor presidente da Anvisa e representantes do setor privado</p>	<p>O combate de DCNTs deve ser feito por meio de campanhas educativas, e não proibitivas.</p>
	<p>O consumo de alimentos não é a única causa das doenças crônicas não-transmissíveis. Controlar a publicidade é reduzir o debate em torno de medidas mais amplas de prevenção e combate a essas doenças.</p>
	<p>O consumo de alimentos com quantidades elevadas de gorduras, sódio e açúcar causa prejuízos somente ao consumidor individual e não a terceiros.</p>
	<p>Os alimentos são produtos de livre comércio e seguros para o consumo</p>
	<p>Críticas à proposta apresentada pela Anvisa (CP nº. 71/06):</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- O texto foi tratado de maneira parcial. O regulamento não foi avaliado por um endocrinologista.</li> <li>- Os pontos de corte utilizados para definir alimentos com quantidades elevadas de gordura saturada, gordura <i>trans</i>, sódio e açúcar são questionáveis.</li> </ul>

Dentre os argumentos apresentados, a tríade composta pelo aumento da prevalência do excesso de peso e das doenças crônicas não transmissíveis, juntamente com o perfil inadequado da publicidade de alimentos e com a vulnerabilidade das crianças aos apelos publicitários foram os mais encontrados e estiveram presentes como uma justificativa de

regulamentação do assunto. Dados epidemiológicos brasileiros, apresentados por meio de pesquisas como a POF (BRASIL, 2006b) e a PNDS (BRASIL, 2008a), do perfil inadequado da publicidade de alimentos no Brasil (ALMEIDA, NASCIMENTO & QUAIOTI, 2002; NASCIMENTO, 2006; OPSAN, 2008) e da vulnerabilidade das crianças (HASTINGS et al, 2007) foram freqüentemente citados.

Em alguns momentos, houve uma cobrança explícita da inclusão do assunto na agenda da saúde, como no artigo veiculado pelo Correio Braziliense em 2007, após a realização da 13ª Conferência Nacional da Saúde,

[...] se o Palácio do Planalto e o Ministério da Saúde querem trabalhar, serviço é o que não falta. Se desejam ter realizações luminosas para mostrar, que adotem uma agenda positiva e viável, ainda que ela possa desagradar a interesses poderosos(...) E por que não desencadear também uma ação maciça de governo contra a obesidade, especialmente a infantil? É razoável que alimentos de altíssimo teor de calorias e gordura sejam impingidos às crianças por meio de brindes oferecidos em redes de fast-food? Levantamentos recentes indicam que os males do sobrepeso tendem a ser mais prevalentes entre crianças e jovens do que as doenças causadas pela fome. Qual é o impacto desse fenômeno no SUS? Por que nada de definitivo se faz a respeito? (FEUERWERKER, 2007).

Representantes da Anvisa, de áreas técnicas do Ministério da Saúde (Coordenação Geral da Política de Alimentação e Nutrição- CGPAN), da sociedade civil organizada e de instituições acadêmicas constituíram-se em vozes favoráveis à regulamentação do assunto sob essa perspectiva,

[...] ‘Vivemos uma epidemia de obesidade, que acarreta problemas crônicos, como hipertensão, diabetes, cardiopatias. É uma questão de saúde pública. Proteger a criança é muito importante, e o ambiente é definitivo para a criação de hábitos saudáveis. Daí a importância da publicidade’. Dirceu Raposo de Mello destaca que foi justamente o aumento das doenças crônicas não-transmissíveis no Brasil e no mundo — que poderiam ser evitadas com alimentação adequada e saudável — que levou a agência a propor uma consulta pública sobre o controle de propaganda, publicidade, promoção e informação de alimentos (CASEMIRO, 2008).

Entretanto, um fato curioso constatado foi que, em todas as vezes que o Ministro da Saúde foi questionado pela mídia sobre o assunto, não houve a emissão de uma resposta direta que pudesse caracterizar o seu posicionamento sobre o controle estatal da publicidade de alimentos. Em uma entrevista concedida à Folha de São Paulo, em 2007, quando o jornal pergunta se, além do investimento na educação, o ministro concorda com a restrição da propaganda como uma forma de controle de DCNTs, o gestor cita outras iniciativas, como a inserção de advertências no rótulo dos alimentos, mas não aborda o assunto (GOIS, 2007). Já em outro momento, quando houve a divulgação dos dados da PNDS (2008a), em que as

informações sobre a prevalência de sobrepeso em crianças menores de cinco anos foram atualizados, o jornal novamente relatou que o Ministro evitou falar sobre o assunto, enquanto a coordenadora nacional da pesquisa manifestara-se positivamente sobre a proposta da Anvisa.

Temporão manifestou preocupação com a obesidade de crianças acima de 5 anos e adolescentes que não foram pesquisados. Ele não quis comentar a consulta pública feita pela Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa) sobre a restrição à propaganda de alimentos com alto teor de sal e gordura. A coordenadora da PNDS, Elza Berquó, se declarou favorável à idéia (FRANCO & ÉBOLI, 2008).

E finalmente, quando o assunto é abordado de maneira direta, a fala Ministro da Saúde na mídia é confusa, uma vez em que anuncia-se a realização de uma consulta pública sobre a regulamentação da publicidade de alimentos com quantidades elevadas de açúcar, gordura saturada, gordura *trans* e sódio, ignorando o fato que três meses antes ocorrera o encerramento do envio de contribuições da proposta apresentada pela Anvisa. Mesmo assim, não há uma definição sobre a regulamentação do assunto, sendo afirmado apenas que esse momento serviria para o recolhimento de opiniões e para subsidiar a tomada de decisões.

[...] Ministro da Saúde confirma a intenção de fazer uma consulta pública sobre a restrição à publicidade de alimentos com quantidades de açúcar, de gorduras saturada e trans e de sódio consideradas elevadas pelo ministério. A idéia é colocar em prática a proposta de consulta pública da Anvisa (Agência Nacional de Vigilância Sanitária). Embora elogie a política de apoio à redução da ingestão de alimentos desse tipo, Temporão disse que não quer “tomar decisões” antes da consulta. “Vai ser feita a consulta pública. Vamos ouvir todo mundo para depois poder tomar as decisões”, declarou o ministro ontem, no Rio. Ainda não há prazo estipulado para a realização da consulta pública (BELCHIOR, 2008).

Tal fato talvez demonstre certa desinformação do Ministro sobre as iniciativas da Anvisa, ou até mesmo, dificuldade em assumir a necessidade de regulamentação por parte do poder Executivo. Essa segunda hipótese talvez seja a mais provável, uma vez que em 2007 a imagem do Ministro da Saúde já havia sido abalada por discussões em torno da regulamentação da publicidade de bebidas alcoólicas. Neste sentido, Paim e Teixeira (2006), ao tratar de política, planejamento e gestão em saúde, lembram que a tomada de decisões muitas vezes é adiada, mesmo em casos em que há conhecimentos suficientes para subsidiar as ações. Também segundo Barreto (2004),

[...] o processo de transformar o conhecimento em evidência alimentadora de uma decisão é complexo e nunca totalmente científico, sendo permeado por diferentes interpretações e valorações do conhecimento existente [...] (p. 332).

Assim, mesmo com o reconhecimento da obesidade e suas complicações como um problema de saúde pública e do papel da publicidade na conformação do ambiente obesogênico, alguns outros atores discordaram claramente em relação à utilização do controle da publicidade de alimentos como um meio de enfrentamento desses problemas, e sugerem que, ao invés da imposição de medidas restritivas sejam priorizadas ações educativas.

O médico Gonzalo Vecina Neto, um dos fundadores da Anvisa e que a presidiu até 2002, também defendeu o diálogo com a sociedade como forma de evitar medidas proibitivas. Ele lembrou que gorduras trans e outros alimentos hoje considerados inadequados para o consumo não existiam em 1988, quando foi promulgada a Constituição, que limita as restrições à publicidade: — Só agora descobrimos que esse alimento é responsável direto pela hipertensão — disse, defendendo campanhas educativas em vez de restrição à publicidade (O GLOBO, 2008d).

Também contra argumentou-se que o consumo de alimentos ou a publicidade desses produtos não podem ser apontados com a única causa das doenças crônicas não transmissíveis e que a proposta de regulamentação estatal reduz o debate em torno do assunto. Assim, alguns atores afirmam que as medidas propostas são reducionistas e visam substituir a definição e a aplicação de medidas mais amplas de prevenção e combate a essas doenças.

[...] além do fato de a obesidade e suas doenças relacionadas serem causadas também por outros fatores, sedentarismo e hereditariedade, barrar apenas a publicidade reduz o debate ao invés de ampliá-lo (...). É preciso discutir políticas mais abrangentes de controle do avanço destas doenças - Vice-presidente executivo da ABA (GAZETA MERCANTIL, 2007).

Para Leifert, do Conar, a propaganda se tornou vidraça porque é muito mais fácil restringir a comunicação do que atuar de forma estruturada sobre problemas graves - como alcoolismo, obesidade e auto-medicação. "Quando governo, escola, família e justiça não cumprem o seu papel, alguém tem que ser responsabilizado" (MADUREIRA, 2008a).

Afirmações de que alimentos são produtos que não trazem riscos à saúde e que, portanto, a sua publicidade não necessita de controle, também estiveram presentes

[...] os produtos anunciados são antes aprovados pela autoridade sanitária para o consumo. Ser podem ir para a prateleira, podem ser anunciados. Hábito saudável se ensina na educação fundamental – presidente do CONAR (CASEMIRO & SAMPAIO, 2007).

A natureza de produtos como alimentos podem realmente suscitar esse tipo de questionamento, uma vez que, respeitadas as restrições alimentares ocasionadas por problemas de saúde, a alimentação diária de indivíduos saudáveis pode conter todos os grupos alimentares (BRASIL, 2005b). No entanto, o que se propõe não é o controle dos produtos em

si, mas formas de se facilitar escolhas alimentares saudáveis e de tornar o ambiente menos obesogênico. As evidências científicas demonstram que a publicidade de alimentos estimula o consumo de alimentos ricos em gorduras, açúcar e sódio (ALMEIDA, NASCIMENTO & QUAIOTI, 2002; NASCIMENTO, 2006; OPSAN, 2008; HASTINGS et al, 2007) e reconhece a sua influência nas escolhas alimentares de crianças e até mesmo de seus pais (HASTINGS et al, 2007). Assim o fato de que alimentos sejam seguros pelo consumo ou autorizados pela autoridade sanitária não serve de justificativa para a não necessidade do controle estatal sobre a publicidade de produtos alimentícios.

Também foi verificado que em um caso particular, em que um representante do setor privado reconhece malefícios relacionados à ingestão de alimentos com quantidades elevadas de gorduras, sódio e açúcar, o não controle é justificado por se tratar de um prejuízo advindo somente ao indivíduo que consome o produto e não a terceiros, como no caso de bebidas alcoólicas e do tabagismo.

[...] já os alimentos com excesso de gordura, sal ou açúcar fazem mal só à saúde do consumidor individual. Não cabe, portanto, traçar uma analogia completa com bebidas alcólicas e fumo quando se discutem restrições a eles, como faz agora a Agência Nacional de Vigilância Sanitária (FOLHA DE SÃO PAULO, 2008a).

Desse modo, percebe-se nessa fala uma tendência em atribuir ao indivíduo a responsabilidade pelos prejuízos à saúde advindos do consumo excessivo de determinados componentes presentes no alimento e de justificar a ausência de controle sobre a publicidade por se tratar de questões relacionadas às escolhas individuais. Identifica-se, assim, conceitos relacionados à Sociedade do Risco (BECK, 1998 *apud* FALCÃO & RANGEL, 2008), que atribui ao indivíduo a responsabilidade pelo controle do risco e da prevenção, e desresponsabiliza o Estado.

Outros argumentos utilizados para refutar o controle estatal da publicidade de alimentos, em particular da proposta apresentada pela Anvisa (2006c), questionaram diretamente aspectos técnicos e de formulação do texto do regulamento. Foram encontradas manifestações sobre os pontos de corte utilizados para determinar alimentos com quantidades elevadas de açúcar, sódio, gordura saturada e gordura *trans* (GAZETA MERCANTIL, 2007) e também sobre a forma de elaboração da proposta, considerada parcial, pelo fato de o grupo de trabalho ter em sua composição ‘15 nutricionistas, um representante do Legislativo e apenas três da indústria’ e não ter sido avaliado por um endocrinologista (BARROS, 2007).



Verifica-se nessa última fala uma grande coincidência ao constatar que o parecer emitido por um ‘eminente endocrinologista’ por encomenda da Associação Brasileira de Refrigerantes e de Bebidas Não Alcoólicas (ABIR) tenha sido utilizado para se contrapor à proposta de regulamentação apresentada pela Consulta Pública nº. 71/2006 (ANVISA, 2008b).

#### 6.2.2.2. O controle da publicidade de alimentos sob a ótica do Direito

Também foram apresentados diversos argumentos favoráveis e desfavoráveis ao controle do Estado sobre a publicidade de alimentos, baseados em interpretações do ordenamento jurídico existente. Esse tipo de fala foi detectado em 50% dos artigos analisados (n=21), sendo que apenas um apresentou aspectos que justificavam o controle, quinze de forma a repudiá-lo, enquanto dois abordaram os dois pontos de vista. Assim, observa-se que parece haver diversos questionamentos sobre a legalidade do controle estatal da publicidade de alimentos, apresentados no Quadro 3.

Ao defender o controle do Estado sobre a publicidade de alimentos, os argumentos apresentados estão baseados em dois campos do Direito, o da Saúde Pública e o do Consumidor. Enquanto a Anvisa reafirma sua competência em regulamentar o assunto, baseado no direito constitucional à saúde (CASEMIRO & SAMPAIO, 2007), conceito que traz implícito os princípios da Administração Pública, sob a qual ela é regida: supremacia do interesse público sobre o interesse particular, que está intimamente ligado à indisponibilidade do interesse público (COSTA, 2004), entidades de defesa do consumidor reclamam da falta de informação na publicidade desses produtos sobre riscos à saúde, como a sua relação com a obesidade (CASEMIRO, 2006). Uma interpretação jurídica do Código de Defesa do Consumidor (BRASIL, 1990) e do ordenamento jurídico vigente, realizada pela representante do Projeto Criança e Consumo, traz uma interpretação jurídica nova ao afirmar que a publicação de um regulamento específico para publicidade de alimentos com o objetivo de proteger o público infantil não seria necessária, pois

[...] a Constituição Federal e o Estatuto da Criança e do Adolescente estabelecem a proteção integral à criança. Além disso, o artigo 37 do Código de Defesa do Consumidor fala de publicidade abusiva, aquela que se aproveita da falta de experiência, da vulnerabilidade. E, até os 8 anos, a criança não distingue sequer entre a programação da TV e a publicidade (CASEMIRO, 2008).

**Quadro 3** – Síntese dos argumentos da dimensão legal, favoráveis e desfavoráveis ao controle estatal da publicidade de alimentos, presentes nos jornais analisados entre outubro de 2006 e outubro de 2008. Brasil, 2009.

<b>Dimensão legal</b>	
<i>Argumentos favoráveis</i>	
Quem fala: representantes do Estado e representantes da sociedade civil organizada	A garantia ao direito à saúde está expressa constitucionalmente.
	O consumidor tem o direito de obter informações sobre os riscos à saúde associado ao consumo de determinados alimentos.
<i>Argumentos desfavoráveis</i>	
Quem fala: jornal, representantes do setor privado, de instituições acadêmicas e do Estado.	A Anvisa não pode “legislar” sobre o assunto. A discussão deve ser feita por meio de projeto de lei no Congresso Nacional
	Restringir a publicidade de alimentos constitui-se em censura e viola o direito constitucional à liberdade de expressão ‘comercial’.
	O controle da publicidade de alimentos ameaça o acesso livre à informação. A publicidade é a fonte primária de receita e, conseqüentemente, de independência dos veículos de comunicação.
	Controlar a publicidade de alimentos invade a seara da liberdade individual. O Estado não pode tutelar a população e impedir a exposição de todas as pessoas ao conteúdo publicitário.

No entanto, vários atores pertencentes ao setor privado, ao próprio Estado e até mesmo a alguns dos periódicos analisados apresentaram diversas interpretações e conceitos jurídicos com a finalidade de questionar ou mesmo negar completamente qualquer intervenção estatal na publicidade de produtos alimentícios. A presença de vozes dissonantes entre os próprios representantes do Estado ilustra a sua heterogeneidade e demonstra que nesse espaço também se refletem e se reproduzem as clivagens e enfrentamentos presentes na sociedade. Tal fato é importante, uma vez que, embora os determinantes básicos da proposição de políticas públicas e sociais encontrem-se na sociedade, é no Estado que são formuladas e elaboradas as estratégias de viabilização. (PAIM, 2002, p. 387).

Um dos argumentos utilizados para refutar o controle do estado considera que a Anvisa, mesmo que em prol da saúde, não tem competência legal para criar normas sobre o assunto e que esse papel deve ser desempenhado pelo Congresso Nacional, por meio de ato legislativo, havendo um risco de danos à ordem jurídica se a medida for adotada no âmbito da Agência.

“Há um açodamento de pessoas e profissionais que têm preocupação com saúde em adotar medidas heróicas que causarão sérios danos à ordem jurídica”. – presidente do CONAR (BARROS & BARBIERI, 2007).

Nesse sentido, a presença de expressões encontradas em diversas matérias jornalísticas como “a Anvisa quer legislar”, no sentido de uma agência reguladora querer assumir o papel do Poder Legislativo, ilustra claramente essa idéia.

Senador afirma que “as agências reguladoras merecem ser valorizadas e terem a sua independência aperfeiçoada, mas a sociedade não pode tolerar que elas legislem, assumir o papel que é do congresso. Para Santan a Anvisa e outras agências tem que priorizar a fiscalização do mercado” (D’AMBRÓSIO & SOBRAL 2007b ).

A hipótese de que a proposta da Anvisa não tenha ainda sido publicada por esse fato também foi levantada.

[...] Creio que o governo está ciente da inconstitucionalidade dessa tentativa de legislar sobre o tema e por isso a questão não avança – fonte do setor da publicidade (D’AMBRÓSIO & SOBRAL, 2007a).

Tal interpretação permeia conceitos inerentes aos fundamentos da Administração Pública, em que a função normativa do Poder Executivo passa a ser questionada. Sabe-se que as resoluções constituem-se como um dos instrumentos do poder normativo, desde que tenham alcance limitado ao âmbito de atuação do órgão expedidor e estejam amparados em leis previamente aprovadas pelo Poder Legislativo (DI PIETRO, 1996 *apud* COSTA, 2004). Assim, apesar de haver um lastro legislativo que sustente a proposta de regulamentação da Anvisa, apontados no texto da Consulta Pública nº. 71/06 como: a Lei nº. 8.078/90, que dispõe sobre a Proteção do Consumidor; a Lei nº. 8.069,/90, que dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente; o Decreto-Lei n.º 986/69, que institui normas básicas sobre alimentos; e a Lei n.º 11.265/06, que regulamenta a comercialização de alimentos para lactentes e crianças de primeira infância e de produtos de puericultura correlatos (BRASIL, 2006a), parece que a Agência ainda terá que discutir muito essa temática, tanto com o setor privado, quanto com representantes do próprio Estado. Nesse caso, vale ressaltar que a Anvisa, em 2007, sofreu uma derrota e teve que desistir da sua proposta de regulamentação para bebidas alcoólicas (BRASIL, 2005c), devido a um parecer-técnico contrário emitido pela Advocacia Geral da União em que se afirmara a necessidade de que o assunto fosse tratado por meio de Lei.

Ao argumentar sobre a não competência da Anvisa para regulamentar o assunto, algumas falas demonstraram também a existência de uma visão limitada sobre o papel deste

órgão de vigilância sanitária na sociedade. Em artigo do jornal *Correio Braziliense* (BARROS, 2007), o presidente da ABIR afirma que ‘*A Anvisa controla medicamentos, não tem competência constitucional para regular propaganda de alimentos*’. Em outra matéria indústrias falam que a Agência não tem competência para legislar e sequer controlar ou fiscalizar a propaganda de produtos, ignorando completamente o descrito no inciso XXVI, do art. 7º da Lei nº. 9782/99, que afirma que cabe à Agência ‘*controlar, fiscalizar e acompanhar, sob o prisma da legislação sanitária, a propaganda e publicidade de produtos submetidos ao regime de vigilância sanitária*’ (BRASIL, 1999).

O segundo argumento contrário ao controle da publicidade de alimentos que leva em conta aspectos jurídicos diz respeito à liberdade de expressão e apresentou duas faces nos jornais pesquisados. A primeira é representada por meio da expressão: “liberdade de expressão comercial”. Segundo seus defensores, a atividade publicitária constitui-se em uma atividade informativa, criativa e intelectual, protegida constitucionalmente no mesmo patamar da liberdade de imprensa. Assim, a edição de medidas que visem controlar a prática da publicidade significa ameaçar a democracia e retornar aos tempos da ditadura militar, em que a censura era praticada. Normalmente os autores dessa fala apresentam-se como grandes defensores dos valores democráticos contra um Estado totalitarista e autoritário.

‘Devemos defender a liberdade em todas as suas estâncias. Depois que um ser humano se acostuma com a liberdade, é difícil cerceá-lo. Tirar dele algo que conquistou. Mas é preciso reforçar que a liberdade também exige bom senso e responsabilidade (...) Para que a democracia seja exercida de forma plena, é preciso que a informação seja livre, seja a da imprensa, seja a da publicidade’ - presidente do conselho da Editora Abril (GAZETA MERCANTIL, 2008).

Exemplos da truculência com que têm sido tratados avanços alcançados na redemocratização não se resumem a ações policiais, espionagens e destemperos por parte de agentes do Poder Judiciário e do Ministério Público. Há um vasto campo ligado às comunicações em que esses desvios também são bem visíveis. Não é por acaso que uma das preocupações centrais do IV Congresso Brasileiro de Publicidade, que se encerra hoje em São Paulo, são iniciativas do Executivo e de parte do Congresso inspiradas na distorcida visão segundo a qual o cidadão precisa ser supostamente protegido por regras que coíbam a liberdade de ‘expressão na propaganda — um direito constitucional garantido a toda atividade criativa e intelectual. Sendo assim, tenta-se suprimir a liberdade de ambos, da pessoa e da empresa, mesmo à custa de um dispositivo constitucional. Advêm dessa cultura tentativas de se controlar a produção audiovisual por meio de uma agência (Ancinav), e de se limitar a autonomia do jornalista, tolhendo-o debaixo de um aparato paraestatal soviético batizado de Conselho Federal de Jornalismo. As duas iniciativas foram felizmente engavetadas, por causa de algum bom senso demonstrado em Palácio. Mas a cultura da tutela, que deságua na censura, mantém-se viva em alguns recantos do Estado brasileiro. Como no Ministério da Saúde, onde a Anvisa (Agência Nacional de Vigilância Sanitária) tenta vetar anúncios por meio de portarias. Outra ameaça está no Congresso, onde tramita com rapidez lei

contra anúncios de alimentos destinados a crianças. Esse é apenas um de dezenas de projetos cerceadores (O GLOBO, 2008c).

‘A publicidade é a grande inimiga de governos totalitários, que buscam cerceá-la’- presidente da ABAP (MADUREIRA, 2008b).

Os argumentos de defesa da publicidade sob a perspectiva do direito à liberdade não são recentes e parecem vir à tona quando há qualquer iniciativa do Estado visando controlar o setor. Rocha (2007) faz uma análise do discurso neoliberal na publicidade brasileira e descreve que no final de década de 80, o CONAR coordenou uma iniciativa com mais de 150 veículos de comunicação, denominada “movimento nacional pela livre iniciativa”, em que se apresentavam como condições imprescindíveis para o funcionamento da democracia: a propriedade privada, a liberdade econômica, o sistema livre de preços, o lucro e a livre concorrência. O setor publicitário aderiu fortemente a esse movimento, pois estava sob risco de ser restringido pelo Poder Legislativo, e campanhas foram realizadas com o objetivo de defender a publicidade, em que essa era apresentada como “o direito de falar”. Em 1997 criou-se o Conselho Executivo das Normas-padrão (Cenp), um elemento de união entre agências de publicidade, veículos de comunicação e anunciantes, em que lê-se em seu documento de apresentação manifesta um interesse comum em preservar a “liberdade de expressão comercial”. Assim, o discurso da livre iniciativa foi utilizado para se contrapor às iniciativas de regulação pautadas por diversos setores da sociedade e a auto-regulamentação passou a ser a resposta padrão para as ocasiões em que os projetos de restrição do Estado estavam mais próximos de ser concretizados.

A criação da Frente Parlamentar de Comunicação Social a partir de demandas do setor publicitário parece vir para fortalecer os anseios do setor em atuar sem a interferência do Estado. Segundo um senador integrante da frente,

‘O setor precisa de um marco regulatório, a exemplo do que existe hoje em petróleo, telecomunicações e energia, que possa dar garantias à sua atuação no país’ (MADUREIRA, 2008b).

A outra face que refuta o controle estatal da publicidade de alimentos sob a esfera da liberdade de expressão defende que a independência dos meios de comunicação está intimamente condicionada às receitas geradas pela publicidade e que a restrição a essa prática implicaria diretamente no acesso livre à informação.

Na condição de quem se preocupa com o direito político do acesso livre à informação e à informação comercial, estou preocupado em verificar que a mídia,

que é sustentada pela livre iniciativa, pelos diferentes setores da economia, sendo silenciada, tornará o governo, que é um grande anunciante, ainda mais forte e poderoso do que já é (BARROS & BARBIERI, 2007).

“É preciso respeitar a propaganda que é uma das principais ferramentas de construção de uma marca e também como fonte primária de receita, de independência dos veículos de comunicação.” - Luiz Lara, primeiro presidente da Abap (SOBRAL, 2007).

Tal argumento parece ganhar fôlego nos meios de comunicação e pode estar sendo reforçado pelas recorrentes crises financeiras do setor de comunicação no Brasil, principalmente no jornalismo impresso. Segundo Righetti e Carvalho (2008) a receita dos jornais diários impressos é baseada em vendas (assinatura e banca) e em publicidade (anúncios e classificados). Enquanto a publicidade contribui com cerca de 85% da arrecadação de um jornal no país, a venda corresponde a 15%. Os autores afirmam que entre 1995 e 2005 houve uma queda de 11% no número de exemplares diários impressos por dois grandes jornais de circulação nacional, Folha de São Paulo e O Estado de S. Paulo. Para a publicidade, foi constatado que os anunciantes estão deixando de divulgar seus produtos nos jornais, havendo uma diminuição de participação na distribuição do mercado publicitário de 28% em 1995 para 16% em 2005.

O último argumento da dimensão legal que visa refutar a regulação do setor publicitário apresenta as medidas de controle como uma afronta à liberdade individual e à capacidade de discernimento do indivíduo. Assim, acusa-se o Estado de ser paternalista e de querer tutelar a sociedade, considerando-a incapaz de tomar as suas próprias decisões.

Tal tutela invade a seara da liberdade do indivíduo. Não cabe ao Estado impedir que todas as pessoas, sem exceção, sejam expostas a tais conteúdos, como se o público fosse incapaz (...). No máximo podem-se cogitar algumas restrições às peças publicitárias veiculadas em associação direta com programas infantis. Mesmo aí, exige-se cautela para não pretender substituir o discernimento dos pais e, por que não, das próprias crianças (FOLHA DE SÃO PAULO, 2008a).

A tendência ao hiperestado paternalista, observada hoje no Brasil, leva à castração da sociedade. Em todos os níveis. Inclusive no do próprio Estado, convertido num Grande Irmão obeso e ineficiente (O GLOBO, 2008c).

‘Não preciso que o governo entre na minha casa para dizer como eu devo fazer’ - presidente da ABAP (COLUUCI, 2008).

Assim, verifica-se novamente a presença do conceito de Sociedade de Risco desenvolvido por Beck (1998 *apud* FALCÃO & RANGEL, 2008), em que se responsabiliza os indivíduos pelas suas escolhas e pelos seus modos de vida e, em contrapartida, desonera-se o Estado

### 6.2.2.3. O controle da publicidade de alimentos sob a ótica da economia

Para justificar o controle estatal da publicidade de alimentos, também foram utilizados argumentos da ordem econômica. Atores do Estado, da população e também um periódico manifestaram-se sobre os gastos do Sistema Único de Saúde para o tratamento de doenças crônicas não transmissíveis.

É função do governo cuidar da saúde da população que precisa de atendimento. Boa parte do orçamento da saúde é gasto para cuidar de doenças crônicas, como obesidade, problemas cardíacos e diabetes. Não é uma questão de cercear liberdade de expressão. É regular uma prática publicitária de mercado. Sei que é polêmico e que mexe com interesses (...) – Gerente da Anvisa (ÉBOLI, 2008).

Outro ponto de vista abordado por um periódico específico apresentou o assunto sob uma perspectiva diferente e alegou que a medida proposta pela Anvisa poderia atuar na educação financeira de criança ao reduzir os seus gastos com *junk food*, além de estimulá-las a comer mais em casa, o que seria '*mais econômico, mais nutritivo e propiciaria a economia de dinheiro para comprar outras coisas*' (LUQUET, 2007). Tal informação corrobora com os dados de Gentil (2006), que constatou que 88,2% das crianças matriculadas na 1ª série do ensino fundamental de uma escola pública do DF dispõem de recursos financeiros (R\$ 4,70/mês) e que os gastam prioritariamente com alimentos não saudáveis.

No entanto, a hipótese de que o controle estatal da publicidade de alimentos poderia desestimular investimentos no setor privado, principalmente no setor da publicidade, foi recorrente. Segundo o presidente da ABIA tal medida poderia diminuir o investimento publicitário no setor em cerca de 40%, o que equivaleria a R\$ 800 milhões por ano (D'AMBRÓSIO & SOBRAL, 2007b). E que assim, a medida se constituiria em uma espécie de punição para quem cria empregos (O GLOBO, 2008b) e paga impostos (BARROS & BARBIERI, 2007).

Esses argumentos utilizados na dimensão econômica foram encontrados em 38,1% (n= 16) das matérias jornalísticas analisadas e estão sintetizados no Quadro 4.

**Quadro 4** – Síntese dos argumentos da dimensão econômica, favoráveis e desfavoráveis ao controle estatal da publicidade de alimentos, presentes nos jornais analisados entre outubro de 2006 e outubro de 2008. Brasil, 2009.

<b>Dimensão econômica</b>	
<i>Argumentos favoráveis</i>	
Quem fala: jornal, representantes do Estado e da população	O Sistema Único de Saúde tem um gasto elevado com o tratamento de doenças crônicas não transmissíveis.
	O controle da publicidade de alimentos pode funcionar como uma medida de educação financeira para as crianças, que aprenderão a gastar menos com <i>fast-food</i> e valorizarão mais o hábito de comer em casa.
<i>Argumentos desfavoráveis</i>	
Quem fala: representantes do setor privado	Restrições à publicidade de alimentos irão desestimular investimentos no setor privado, que paga impostos, produz e cria empregos.

#### 6.2.2.4. O controle da publicidade de alimentos sob a ótica da Política

A última dimensão explorada diz respeito à Política, entendida neste estudo a partir das disputas na dimensão do poder (PAIM & TEIXEIRA, 2006). Apesar dos argumentos já analisados sob outras dimensões também manifestarem claramente a disputa pelo poder simbólico, foram enquadradas nessa categoria somente as falas que buscaram enfraquecer, desestabilizar ou até mesmo, criar uma imagem negativa de atores sociais envolvidos no processo de controle da publicidade de alimentos, encontradas neste estudo sob a forma de ataques diretos e indiretos à figura do Ministro da Saúde. Alguns periódicos e representantes do setor privado buscaram atribuir a proposta de regulamentação proposta pela Anvisa como um projeto quase que pessoal do Ministro, com o objetivo de se promover politicamente. Muitas vezes também lhe foram atribuídas características relacionadas diretamente com o termo “censura”.

Em uma entrevista com o presidente do CONAR, concedida ao jornal Folha de São Paulo, afirma-se que

‘Iniciativas como a proibição da propaganda podem conferir notoriedade aos políticos nas novas legislaturas. Novos parlamentares costumam apresentar projetos que já foram arquivados ou que ainda tramitam e podem proporcionar notoriedade. O ministro da Saúde [José Gomes Temporão] apóia a iniciativa da Anvisa e, mais do que isso, parece tê-la encarregado de executar a tarefa de impor as restrições à publicidade. Quando o ministro fala sobre o conteúdo da publicidade, me parece que é o Executivo pretendendo censurar o conteúdo dos anúncios, o que é inadmissível porque a censura foi banida’ (BARROS & BARBIERI, 2007).



Já em uma reportagem do jornal O Globo fala-se que os alimentos industrializados seriam o *'novo alvo do pendor censório do ministro da Saúde'* (O GLOBO, 2008b). E até mesmo em um artigo que tratava de um assunto diverso ao tema do controle da publicidade de alimentos, o jornal subitamente manifesta sua opinião contrária à regulamentação do assunto, com ataques à figura do Ministro da Saúde. Nesse contexto, emerge uma visão reduzida de saúde, relacionada tanto ao modelo assistencialista quanto aos programas governamentais de combate a doenças.

Ministro da Saúde, José Gomes Temporão , prepara mais uma investida em terreno para ele desconhecido, o da publicidade. Depois de bebidas de baixo teor alcoólico, Temporão mira em alimentos industrializados. Apenas um equívoco perdoável, não estivesse o ministro agindo de forma arbitrária, atropelando ritos legais e a própria cultura sedimentada de autoregulamentação existente no setor. Começasse a suspeitar que há uma usina de produção de factóides para manter o ministro em foco, ligado a temas fora da agenda prioritária da Saúde. A não ser que a situação nos hospitais do governo federal, a dengue e outros surtos já não preocupem mais as autoridades, e estas, sem muito o que fazer, passaram a ter tempo para policiar a comunicação de massa no país (TABAK, 2008).

Até o pai do Ministro em exercício foi incluído inadvertidamente no debate. Em uma matéria jornalística, o periódico passa a ironizar o fato de o pai do ministro da saúde ser proprietário de um restaurante em que um alimento com quantidade elevada de gorduras é uma das atrações e trata a regulamentação da publicidade de alimentos como se fosse uma iniciativa pessoal do Ministro.

Se Temporão-pai quisesse fazer publicidade do restaurante, ia ter de brigar com Temporão-filho. A empadinha poderia ser incluída pelo ministro da Saúde no rol dos alimentos com alto teor de gordura e, neste caso, teria sua propaganda restrita. Apregoar as qualidades do acepipe no rádio ou na televisão, por exemplo, só à noite. A sorte de Temporão, imigrante português que recebe os fregueses com simpatia na casa do Centro, é que sua empada, asseguram os frequentadores do restaurante, não precisa mais de propaganda. Quem quiser se enquadrar na dieta proposta pelo ministro não precisa deixar de frequentar o restaurante - basta trocar a entrada. E pode se fartar com as dez receitas de bacalhau do cardápio. Afinal, o azeite que escolta o peixe está fora do índice do ministro (ÉBOLI, 2008).

## 7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao se analisar o conteúdo veiculado pelos meios de comunicação, é necessário considerar que a mídia faz recortes da realidade e difunde bens simbólicos. Neste estudo, foi possível perceber que os jornais atuam tanto como um campo de disputa pelo poder simbólico, local em que diversos atores tentam impor suas idéias, e também como um ator social, que vocaliza seus interesses e opiniões. Também foi possível verificar que a análise das matérias jornalísticas sobre o assunto constituiu-se em um instrumento que possibilitou uma visão sobre a formulação e a construção de uma política pública voltada para o controle da publicidade de alimentos, que se demonstrou como um assunto permeado de conflitos manifestados entre a defesa de interesses públicos e de interesses privados.

Foi constatado que entre 2006 e 2008, o debate sobre o controle da publicidade de alimentos foi realizado praticamente em torno da proposta da Anvisa para regulamentar o assunto. As experiências e iniciativas de auto-regulamentação também estiveram presentes, mas sempre apresentadas como uma forma alternativa para o controle estatal da publicidade.

Representantes do Estado, presentes neste estudo por meio de pessoal da Anvisa e do Ministério da Saúde, da academia, e também da sociedade civil organizada, justificaram a regulamentação da publicidade de alimentos sob a perspectiva da saúde, e por vezes, baseados nos gastos do Sistema Único de Saúde com doenças crônicas não transmissíveis. Integrantes da esfera privada (relacionados com o setor publicitário, anunciantes, meios de comunicação e indústrias alimentícias), dos jornais, e também do próprio Estado (presentes no Poder Legislativo e na Advocacia Geral da União), apresentam argumentos diversificados sob a perspectiva do Direito, da economia e da Política de forma a impedir o controle estatal do assunto, muitas vezes impregnados pelo discurso neoliberal. Defesa a uma pretensa “liberdade de expressão comercial” e à livre iniciativa, e manifestações contra a tutela do Estado, considerado como paternalista, ressoaram diversas vezes na voz do setor privado e dos próprios jornais. Ataques à figura do Ministro da Saúde também foram detectados, em que se acusa o gestor de se promover politicamente à custa do assunto e de promover a censura no país.

Verificou-se também que, enquanto a Anvisa não edita a sua proposta de regulamento e o Poder Legislativo não aprova os Projetos de Lei que estão em tramitação no

Congresso Nacional e tratam do assunto, o setor privado se organiza e promove a criação de uma Frente Parlamentar de Comunicação Social, que surge com o objetivo de proteger a sua atividade da influência estatal.

Paim define Política de saúde como *a ação ou omissão do Estado enquanto resposta social diante dos problemas de saúde (danos e riscos) e seus determinantes* (PAIM, 2002). Até o momento, mesmo provocando um intenso debate em torno do assunto, a vigilância sanitária parece estar omissa, “congelada”, a depender das forças sociais em movimento (COSTA ,2004 p.86), que cada vez mais parecem se concretizar no sentido de transferir a responsabilidade de controle estatal da publicidade de alimentos para o setor privado. Já se passaram quase três anos de divulgação da proposta de regulamento da Anvisa para controlar a publicidade de alimentos direcionada ao público infantil com o objetivo de combater a obesidade e outras doenças crônicas não transmissíveis, no entanto, até o momento, não há qualquer sinalização concreta em relação a sua publicação. Essa constatação aponta para o sentido de que mesmo havendo embasamento técnico-científico para regulamentação do assunto, *‘a agenda e as prioridades dos países escapam aos executivos e ao parlamentares, sendo estabelecidas pelos operadores privados, principalmente financeiros, que agem em escala globalizada’* (PAIM 2002,p. 403).

Assim, consideram-se necessárias a proposição e a implementação de medidas de fortalecimento e de validação social das ações de proteção à saúde propostas pelo Estado relacionadas ao controle da publicidade de alimentos. Também sugere-se a realização de estudos mais amplos, que abordem aspectos relacionados à comunicação sob outras perspectivas, tais como a identificação do alcance e da amplitude dessas mensagens transmitidas, da presença de outras vozes em outras instâncias que tratem do mesmo assunto e das formas de compreensão pela população e por outros atores sociais do conteúdo repassado pela mídia sobre o controle da publicidade de alimentos.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRANDH - Ação Brasileira pela Nutrição e Direitos Humanos. **O Direito Humano à Alimentação Adequada.** Disponível em: <<http://www.abrandh.org.br/index.php?arquivo=direitoaalimentacao>>. Acesso em: 20 maio 2009.

ALMEIDA, S. S.; NASCIMENTO, P. C. B.; QUAIOTI, T. C. B. Quantidade e qualidade de produtos alimentícios anunciados na televisão brasileira. **Rev. Saúde Pública.** V. 36(3), 2002, 353-5

ANDERSON P. **Balço do neoliberalismo.** In: SADER E. & GENTITLI, P. Pós neoliberalismo: as políticas sociais e o estado democrático. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1995, 205 p. *apud* PAIM, J.S. Saúde Política e Reforma Sanitária. CEPS-ISC, Salvador, 2002, 383-405.

ANVISA - AGÊNCIA NACIONAL DE VIGILÂNCIA SANITÁRIA. **Anais da VI Conferência Brasileira de Comunicação e Saúde: Mídia, Mediação e Medicalização.** Brasília, 2005, 312 p.

ANVISA - AGÊNCIA NACIONAL DE VIGILÂNCIA SANITÁRIA. ANVISA Publica. Notícias da ANVISA. Notícias Anteriores: Notícias de 2007. **64,5% das propagandas de alimentos e produtos infantis têm irregularidades.** 23 de março de 2007. Disponível em: <<http://www.anvisa.gov.br/divulga/noticias/2007/230307.htm>>. Acesso em: 30 maio 2007.

ANVISA - AGÊNCIA NACIONAL DE VIGILÂNCIA SANITÁRIA. ANVISA Publica. **Consolidado da CP nº. 71/06 – Apresentação.** 11 de novembro de 2008 (a). Disponível em: <[http://www.anvisa.gov.br/propaganda/Consideracoes\\_iniciais\\_RF.pdf](http://www.anvisa.gov.br/propaganda/Consideracoes_iniciais_RF.pdf)>. Acesso em: 06 maio 2009.

ANVISA - AGÊNCIA NACIONAL DE VIGILÂNCIA SANITÁRIA. ANVISA Publica. **Consolidado da CP nº. 71/06.** 11 de novembro de 2008 (b). Disponível em: <[http://www.anvisa.gov.br/propaganda/Consideracoes\\_iniciais\\_RF.pdf](http://www.anvisa.gov.br/propaganda/Consideracoes_iniciais_RF.pdf)>. Acesso em: 06 maio 2009.

ARAÚJO, I. S. Mercado simbólico: um modelo de comunicação para políticas públicas. **Interface – comunicação, saúde, educação/** fundação UNI/UNESP, Botucatu, SP: 2004, 8(14): 165-178.

ARAÚJO, I. S.; CARDOSO, J. M. **Comunicação e Saúde.** Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2007.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo.** Edições 70, Lisboa *apud* LAGE, E. A ; FREITAS, M. I. F ; ACURCIO, F. A. Informação sobre medicamentos na imprensa : uma contribuição para o uso racional? *Ciência e Saúde Coletiva*, V. 10, setembro-dezembro 2005, 133- 9.

BAKTHIN, **Marxismo e filosofia da linguagem.** São Paulo, Hucitec, 1992 *apud* ARAÚJO, I. S; CARDOSO, J. M. **Comunicação e Saúde.** Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2007.

BARRETO, M.L. O conhecimento científico e tecnológico como evidência para políticas e atividades regulatórias em saúde. **Ciênc Saúde Coletiva**. V. 9 (2), 2004, 329-38.

BENJAMIN, A. H. V. **O Controle Jurídico da Publicidade**. BDJur, Brasília, DF, 2007. Disponível em: <<http://bdjur.stj.gov.br/dspace/handle/2011/16356>>. Acesso em: 12 abr. 2008.

BORDIEU, P. **O poder simbólico**. Lisboa: Difel, 1989 *apud* ARAÚJO, I. S.; CARDOSO, J. M. Comunicação e Saúde. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2007.

BORDIEU, P. **Estruturas sociais e estruturas mentais**. Teoria & Educação, Porto Alegre, n. 3, *apud* HANKS, W. F. Língua como prática social: das relações entre língua, cultura e sociedade a partir de Bordieu e Bakhtin. São Paulo: Cortez, 2008.

BOSI, M. L. M.; MACHADO, M. T. **Amamentação: um resgate histórico**. Cadernos Esp – Escola de Saúde Pública do Ceará; V. 1 (1), Julho - Dezembro – 2005.

BRASIL. Decreto-Lei n.986, de 21 de outubro de 1969. **Institui normas básicas sobre alimentos**. Diário Oficial da União, Brasília, 21 out. 1969. Seção 1, pt.1.

\_\_\_\_\_. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em:<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao\\_compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao_compilado.htm)> Acesso em: 5 ago. 08.

\_\_\_\_\_. Lei n.8.078, de 11 de setembro de 1990. **Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências**. Diário Oficial da União, Brasília, 12 set. 1990a.

\_\_\_\_\_. Ministério da Saúde. Conselho Nacional de Saúde. Resolução nº 196, de 10 de outubro de 1996. **Aprova as diretrizes e normas regulamentadoras de pesquisas envolvendo seres humanos**. Diário Oficial da União, 1996.

\_\_\_\_\_. Lei n.9.782, de 26 de janeiro de 1999. **Define o Sistema Nacional de Vigilância Sanitária, cria a Agência Nacional de Vigilância Sanitária, e dá outras providências**. Diário Oficial da União, Brasília, 27 jan. 1999. Seção 1, pt. 1.

\_\_\_\_\_. Ministério da Saúde, Agência Nacional de Vigilância Sanitária. Resolução nº 222. **Aprova o Regulamento sobre propagandas, mensagens publicitárias e promocionais e outras práticas cujo objeto seja a divulgação, promoção ou comercialização de medicamentos de produção nacional ou importados, quaisquer que sejam as formas e meios de sua veiculação, incluindo as transmitidas no decorrer da programação normal das emissoras de rádio e televisão**. Diário Oficial da União, Brasília (DF), publicado em 01 de dez de 2000. Republicada por ter saído com incorreção, do original, no DOU nº 231-E, de 1º/12/2000, Seção 1, pág. 28.

\_\_\_\_\_. Portaria nº 2.051 de 09 de novembro de 2001. Ministério da Saúde. **Dispõe sobre a Norma brasileira de comercialização de alimentos para lactentes e crianças de primeira infância, bicos, chupetas e mamadeiras**. Diário Oficial da União, Brasília (DF), publicado em 9 nov 2001, Seção I, p.44.(a)

\_\_\_\_\_. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei nº. 5921, de 12 de dezembro de 2001. **Acrescenta parágrafo ao art. 37, da Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, que “dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências”**. Disponível em:<<http://www2.camara.gov.br/proposicoes>> Acesso em: 05 maio 09. (b)

\_\_\_\_\_. Ministério da Saúde, Agência Nacional de Vigilância Sanitária. **Resolução RDC nº 221. Dispõe sobre o regulamento técnico para promoção comercial de alimentos para lactentes e crianças de primeira infância.** Diário Oficial da União, Brasília (DF), publicado em 6 ago 2002, p.557. (a)

\_\_\_\_\_. Ministério da Saúde. Agência Nacional de Vigilância Sanitária. Resolução nº 222. **Dispõe sobre regulamento técnico para promoção comercial dos alimentos para lactentes e crianças de primeira infância.** Diário Oficial da União, Brasília (DF), publicado em 6 ago 2002, p.557. (b)

\_\_\_\_\_. Ministério da Saúde. Agência Nacional de Vigilância Sanitária. Portaria nº 123, de 09 de fevereiro de 2004, **Atualiza o Regimento Interno da ANVISA,** Diário Oficial da União, Brasília (DF), publicado em 10 de fev de 2004.

\_\_\_\_\_. Ministério da Saúde/SVS/DASIS. **Sistema de Informação sobre Mortalidade – SIM, 2004** (adaptada) *apud* BRASIL. Ministério da Saúde. Guia Alimentar para a População Brasileira: promovendo a alimentação saudável. Brasília, 2005.

\_\_\_\_\_. Ministério da Saúde. **A vigilância, o controle e a prevenção das doenças crônicas não-transmissíveis: DCNT no contexto do Sistema Único de Saúde brasileiro/** Brasília: Organização Pan-Americana da Saúde, 2005 (a).

\_\_\_\_\_. Ministério da Saúde. **Guia Alimentar para a População Brasileira: promovendo a alimentação saudável.** Brasília, 2005 (b).

\_\_\_\_\_. Ministério da Saúde. Agência Nacional de Vigilância Sanitária. Consulta Pública nº 83, de 16 de novembro de 2005. **Proposta de Regulamento Técnico sobre propaganda comercial de bebidas potáveis com teor alcoólico superior a treze graus Gay Lussac.** Diário Oficial da União, Brasília (DF), publicado em 17 de nov de 2005 (c).

\_\_\_\_\_. Ministério da Saúde. Agência Nacional de Vigilância Sanitária. Consulta Pública nº 84, de 16 de novembro de 2005. **Proposta de Regulamento Técnico sobre propagandas, mensagens publicitárias e promocionais e outras práticas cujo objeto seja a divulgação, promoção ou comercialização de medicamentos de produção nacional ou importados quaisquer que sejam as forma e meios de sua veiculação incluindo as transmitidas no decorrer da programação normal das emissoras de rádio e televisão.** Diário Oficial da União, Brasília (DF), publicado em 18 de nov de 2005 (d).

\_\_\_\_\_. Lei nº. 11.265, de 3 de janeiro de 2006. **Regulamenta a comercialização de alimentos para lactentes e crianças de primeira infância e também a de produtos de puericultura correlatos.** Brasília. DOU, - Diário Oficial da União; Poder Executivo, de 4 de janeiro de 2006, seção i. (a)

\_\_\_\_\_. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. **Pesquisa de orçamentos familiares 2002-2003 - Análise do estado nutricional de crianças e adolescentes no Brasil.** Rio de Janeiro: Ministério da Saúde. Ministério do Planejamento, Orçamento e gestão, 2006 (b).

\_\_\_\_\_. Ministério da Saúde. Agência Nacional de Vigilância Sanitária. Consulta Pública nº 71, de 10 de novembro de 2006. **Proposta de Regulamento Técnico sobre oferta, propaganda, publicidade, informação e a outras práticas correlatas cujo objeto seja a divulgação ou promoção de alimentos com quantidades elevadas de açúcar, de gordura**

**saturada, de gordura trans, de sódio e de bebidas com baixo teor nutricional, quaisquer que sejam as formas e meios de sua veiculação.** Diário Oficial da União, Brasília (DF), publicado em 13 de nov de 2006 (c).

\_\_\_\_\_. Ministério da Saúde. **PNDS 2006. Pesquisa nacional de demografia e saúde da criança e da mulher.** Brasília, 2008 (a).

\_\_\_\_\_. Ministério da Saúde. Agência Nacional de Vigilância Sanitária. Resolução - RE n.º 2.125, de 26 de junho de 2008. **Determina, como medida de interesse sanitário, a suspensão, em todo território nacional, das propagandas do alimento ACTIVIA, registrado sob a responsabilidade da empresa DANONE LTDA., que por meio de afirmações ou sugestões constituam-no como uma forma de tratamento para o funcionamento intestinal irregular (constipação intestinal).** Diário Oficial da União, Brasília (DF), publicado em 27 de jun de 2008 (b).

\_\_\_\_\_. Ministério da Saúde. Agência Nacional de Vigilância Sanitária. **Dispõe sobre a propaganda, publicidade, informação e outras práticas cujo objetivo seja a divulgação ou promoção comercial de medicamentos. Define prazo de 180 dias para adequação às novas disposições do regulamento e 360 dias para as adequações relativas às normas sobre amostras-grátis. Revoga as RDC 102/2000, RDC 199/2004 e RDC 197/2004.** Diário Oficial da União, Brasília (DF), publicado em 18 de dez de 2008 (c).

BARROS, H. D. A vez dos alimentos. **Correio Braziliense.** Brasília, 09 abr 2007. Brasil.

BARROS, G. & BARBIERI, C. A. Restrições à publicidade contrariam a Constituição. **Folha de São Paulo,** São Paulo, 09 abr 2007. Brasil

BECK U. **La sociedad del riesgo: havia una nueva modernidad.** Barcelona: Edições Paidós; 1998 *apud* FALCÃO, I. C. L.; RANGEL-S, M. L. Controle sanitário da propaganda de bebidas alcoólicas no Brasil: estudo dos projetos de lei de 1988 a 2004. *Revista Ciência & Saúde Coletiva.* Disponível em . Acesso em: 5/08/2008.

BECK U. **Risk Society – Toward a New Modernity.** (Theory, Culture and Society Series). London: Thousand Oaks; New Delhi: Sage Publication; 1992 *apud* RANGEL-S, M. L. Comunicação co controle de risco á saúde e segurança na sociedade contemporânea: uma abordagem multidisciplinar. *Ciência & Saúde Coletiva.* 12(5): 1375-1385, 2007.

BELCHIOR, L. Governo fará consulta pública sobre restrição a anúncio de alimento. **Folha de São Paulo,** São Paulo, 02 jul 2008. Cotidiano

BROWN, T.; KELLY, S; SUMMERBELL, C. Prevention of obesity: a review of interventions. **Obesity Reviews,** 2007; 8(Suppl 1):127-130.I *apud* MONTEIRO, C. A obesidade no Brasil e no Mundo, com foco especial na criança e no adolescente. Audiência pública da Comissão de Assuntos Sociais, Sub-Comissão Permanente de Promoção, Acompanhamento e Defesa da Saúde. Senado Federal, Brasília, 12 de Junho de 2007. Slide, color.

CASEMIRO, L. Telefonia e medicamentos na mira do Conar. **O Globo,** Rio de Janeiro, 27 dez 2006. Economia.

CASEMIRO, L. & SAMPAIO, N. Restrição à publicidade de alimentos. **O Globo,** Rio de Janeiro, 25 mar 2007. Economia

CASEMIRO, L. Por uma alimentação infantil saudável. **O Globo**, Rio de Janeiro, 01 out 2008. Defesa do consumidor.

COLLUCCI, C. Propaganda de alimento alertará para risco de doença. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 07 jul 2008. Cotidiano.

CONAR - CONSELHO NACIONAL DE AUTO-REGULAMENTAÇÃO PUBLICITÁRIA. **Uma breve história do Conar**. Disponível em: <http://www.conar.org.br> Acesso em: 01/07/2008.

CONAR - CONSELHO NACIONAL DE AUTO-REGULAMENTAÇÃO PUBLICITÁRIA. **Conar se antecipou às demandas da sociedade em relação á publicidade para crianças**. Disponível em: <http://www.conar.org.br> Acesso em: 05/05/2009 (b).

CONAR - CONSELHO NACIONAL DE AUTO-REGULAMENTAÇÃO PUBLICITÁRIA. **Código Brasileiro de Autorregulamentação Publicitária**. Disponível em: <http://www.conar.org.br>. Acesso em: 05/05/2009 (b).

COSTA, E. A. **Vigilância Sanitária. Proteção e defesa da saúde**. 2ª edição aumentada. São Paulo: Sociedade Brasileira de Vigilância de Medicamentos, 2004. 496 p.

COUTINHO, J. G., GENTIL, P.G. & TORAL, N. A desnutrição e a obesidade no Brasil: o enfrentamento com base na agenda única da nutrição. **Cad Saúde Pública**, Rio de Janeiro, 24 Sup 2: S3320-S340, 2008.

D'AMBRÓSIO, D. & SOBRAL, E. Indústria reage à proposta da Anvisa sobre produtos de baixo teor nutritivo. **Valor Econômico**, São Paulo, 05 jun 2007. País (a).

D'AMBRÓSIO, D. & SOBRAL, E. São Paulo já tem Lei, diz Abrafarma. **Valor Econômico**, São Paulo, 19 jul 2007. Empresas (b).

DALLARI, S.G. **O estado brasileiro e o direito à saúde**. São Paulo: Hucite, 1995, p. 15-42.

DALLARI, S.G. **Vigilância Sanitária, direito e cidadania**. In: Conferência Nacional de Vigilância Sanitária. Cadernos de Textos: Anvisa, 2001. p. 109-127.

DI PIETRO, M. S. Z. **Direito administrativo**. 7ª ed. São Paulo: Atlas; 1996 [14ª edição, 2002] *apud* COSTA, E. A. **Vigilância Sanitária. Proteção e defesa da saúde**. 2ª edição aumentada. São Paulo: Sociedade Brasileira de Vigilância de Medicamentos, 2004. 496 p.

ÉBOLI, E. 'Fast-food' só depois das 21h. **O Globo**, Rio de Janeiro, 27 jun 2008. País.

ERBOLATO, M. **Dicionário de Propaganda e Jornalismo**. Editora Papyrus. Campinas, 1996.

FALCÃO, I. C. L.; RANGEL-S, M. L. Controle sanitário da propaganda de bebidas alcoólicas no Brasil: estudo dos projetos de lei de 1988 a 2004. **Revista Ciência & Saúde Coletiva da Associação Brasileira de Pós-Graduação em Saúde Coletiva**. Disponível em <[http://www.abrasco.org.br/cienciaesaudecoletiva/artigos/lista\\_artigos.php](http://www.abrasco.org.br/cienciaesaudecoletiva/artigos/lista_artigos.php)>. Acesso em: 5 ago. 2008.



FAO - FOOD AGRICULTURE ORGANIZATION. **Nutrition Country Profiles – Brazil**. Rome. 2000. Disponível em: <<http://www.fao.org/es/ESN/nutrition/bra-e.stm>>. Acesso em: 30 ago. 2008. *apud* BRASIL. Ministério da Saúde. Guia Alimentar para a População Brasileira: promovendo a alimentação saudável. Brasília, 2005.

FEUERWERKER, A. Nas entrelinhas. **Correio Braziliense**. Brasília, 20 nov 2007. Coluna.

FERRARETO, E. K. Os vários discursos do discurso jornalístico sobre saúde. **Comunicação e Saúde**. Revista Digital. Vol (2), n. 2, 2005. Disponível em: <[http://comunicasaude.com.br/rev\\_artigos2ElisaFerraretto.htm](http://comunicasaude.com.br/rev_artigos2ElisaFerraretto.htm)>. Acesso em: 26/09/2008.

FERREIRA, R.A.; BOTELHO, K.D.& FAGUNDES, M.J. **Perfil dos autos de infração sanitária emitidos pela Anvisa no 1º semestre de 2005 relacionados à propaganda de alimentos**. In: SIMPÓSIO BRASILEIRO DE VIGILÂNCIA SANITÁRIA, 3., Florianópolis, 2006. Florianópolis: Associação Brasileira de Pós-Graduação em Saúde Coletiva, 2006.

FOLHA DE SÃO PAULO. **Tutela excessiva**. São Paulo, 08 jul 2008. Editorial (a).

FOLHA DE SÃO PAULO. **Publicitários criticam ação do governo na propaganda**. São Paulo, 17 jul 2008. Dinheiro (b).

FONTENELLE, I. A. O mundo de Ronald Mc Donalds: sobre a marca publicitária e a socialidade midiática. **Educação e Pesquisa**, V. 28(1), jan/jul. 2002, 137-49.

FRANCO, B. M. & ÉBOLI, E. Aumenta o número de mulheres obesas em idade fértil. **O Globo**, Rio de Janeiro, 04 jul 2008. País

GAZETA MERCANTIL. **Setores se mobilizam contra restrições da Anvisa**. São Paulo, 30 mar 2007. Comunicação.

GAZETA MERCANTIL. **Civita analisa futuro do meio impresso**. São Paulo, 16 jul 2008. Comunicação.

GENTIL, P.G. **Escolhas alimentares saudáveis e não-saudáveis: uma realidade do Distrito Federal**. 110f. Dissertação. Mestrado em Nutrição Humana. – Universidade de Brasília, 2006.

GOIS, A. Entrevista da 2ª – José Gomes Temporão. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 09 abr 2007. Brasil

GUIMARÃES, C. P. **Proposta para o monitoramento da propaganda e para a promoção comercial de alimentos no Brasil**. Tese (doutorado). Faculdade de Ciências Farmacêuticas da USP. São Paulo, 2008.

HANKS, W. F. **Língua como prática social: das relações entre língua, cultura e sociedade a partir de Bordieu e Bakhtin**. São Paulo: Cortez, 2008.

HASTINGS, G. et al. **The extent, nature and effects of food promotion to children: A review of the evidence**. Technical paper prepared for the World Health Organization. World Health organization, 2007.

IDEC – INSTITUTO DE DEFESA DO CONSUMIDOR. **O que é Idec. Missão do Idec.** Disponível em: <<http://www.idec.org.br/missao.asp>>. Acesso em: 29 abr. 2009

INSTITUTO ALANA, 2009. **O projeto. Origem e missão.** Disponível em: <<http://www.alana.org.br/CriancaConsumo/Home.aspx>>. Acesso em: 29 abr. 2009.

KARINE, R. Num país de gordinhos, novas medidas contra o sobrepeso. **O Estado de S. de São Paulo**, São Paulo, 16 out 2006. Cotidiano

LEFÈVRE, F. **Comunicação social e mídia: lógica sanitária e lógica popular.** In: COSTA, E. A; RANGEL-S, M. L (Orgs). *Comunicação em vigilância sanitária: Princípios e diretrizes para uma política.* Salvador: EDUFBA, 2007.

LEISS, W.; KLINE, S.; JHALLY, S. **Social communication in advertising: persons, products & images of well-being.** 2. ed. London, New York: Routledge, 1997. *apud* MOREIRA, A. S. *Cultura midiática e educação infantil.* Educ. Soc., Campinas, vol. 24, n. 85, p. 1203-85, dezembro 2003.

LUCHESE, G. **Globalização e regulação sanitária: os rumos da vigilância sanitária no Brasil.** Brasília: Anvisa, 2008.

LUQUET, M. TV em excesso pode fazer mal à saúde financeira de seu filho. **Valor Econômico**, São Paulo, 06 jun 2007. Investimentos.

MADUREIRA, D. Anunciantes e agências enfrentam fogo cerrado. **Valor Econômico**, São Paulo, 14 jul 2008. Empresas (a).

MADUREIRA, D. Álvaro Dias defende criação de marco regulatório para publicidade. **Valor Econômico**, São Paulo, 17 jul 2008. 1º caderno

MAGNUS, A. et al. The cost-effectiveness of removing television advertising of high-fat and/or high-sugar foods and beverages to Australian children. **International Journal of Obesity** advance online publication, 4 August 2009. Disponível em: [www.nature.com/ijo](http://www.nature.com/ijo). Acesso em: 20 ago. 2009.

MINAYO, M. C. S. **O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde.** 7 ed. São Paulo-Rio de Janeiro: HUCITEC-ABRASCO, 2000.

MONTI, M. **Frente parlamentar da comunicação social.** Entrevista. Revista Isto É. Disponível em: < [http://www.miltonmonti.com.br/txt\\_noticias01.asp?indice=8](http://www.miltonmonti.com.br/txt_noticias01.asp?indice=8)>. Acesso em: 07 maio 2009.

MONTEIRO, C. Transição Epidemiológica no Brasil. In: **La Obesidad en la pobreza: un nuevo reto para la salud pública.** Washington D.C: Organização-Pan Americana de Saúde; 2000 (Publicación Científica N.º 576), 73-83.

MONTEIRO, C. **A obesidade no Brasil e no Mundo, com foco especial na criança e no adolescente.** Audiência pública da Comissão de Assuntos Sociais, Sub-Comissão Permanente de Promoção, Acompanhamento e Defesa da Saúde. Senado Federal, Brasília, 12 de Jun 2007. Slide, color.

MORAES, R. C. Reformas neoliberais e políticas públicas: hegemonia ideológica e redefinição das relações Estado-sociedade. **Educ. Soc.** V. 23 (80) Set. 2002.

MOREIRA, A. S. Cultura midiática e educação infantil. **Educ. Soc., Campinas**, V. 24(85), dezembro 2003, 1203-85.

MOUILLAND, M; PORTO. S. D. (org). **O jornal: da forma ao sentido**. 2ª ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2002.

NASCIMENTO, P. C. D. **A influência da televisão nos hábitos alimentares de crianças e adolescentes**. Tese (Doutorado). Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras de Ribeirão Preto (FFCLRP). Ribeirão Preto, 2006.

O GLOBO. **Carta dos leitores**. Alimentos gordurosos. Rio de Janeiro, 28 jun 2008. Opinião (a).

O GLOBO. **Opção simplória**. Rio de Janeiro, 28 jun 2008. Opinião (b).

O GLOBO. **Cultura da tutela**. Rio de Janeiro, 16 jul 2008. Opinião (c).

O GLOBO. **Projetos ameaçam a livre expansão**. Rio de Janeiro, 17 jul 2008. Economia (d).

OPSAN - OBSERVATÓRIO DE POLÍTICAS DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRIÇÃO/ UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA. **Monitoramento de Propaganda de Alimentos Visando à Prática da Alimentação Saudável**. Disponível em: <<http://www.unb.br/fs/opsan/propaganda.pdf>>. Acesso em: 5 maio 08.

OUTHWAITE, W. **Dicionário do Pensamento Social do Século XX**. Editora JORGE ZAHAR. Rio de Janeiro, 1996.

PAIM, J.S. **Saúde Política e Reforma Sanitária**. CEPS-ISC, Salvador, 2002, 383-405.

PAIM, J.S & TEIXEIRA, C.F. Política, planejamento e gestão em saúde: balanço do estado da arte. **Rev Saúde Pública**. 40 (N Esp), 2006, 73-8.

PINHEIRO, A. R. O; CARVALHO, D. B. B. Estado e mercado: adversários ou aliados no processo de implementação da Política Nacional de Alimentação e Nutrição? Elementos para um debate sobre medidas de regulamentação. **Saúde e Soc. São Paulo**, V. 17(2), 2008, 170-83.

PINHO, J.B. **Propaganda Institucional: Usos e Funções da Propaganda em Relações Públicas**. Editora Summus. São Paulo, 1990.

PINTO, M. J. **Comunicação e discurso. Introdução à análise de discurso**. São Paulo: Hacker, 1999 *apud* FERRARETO, E. K. Os vários discursos do discurso jornalístico sobre saúde. Comunicação e Saúde. Revista Digital. Vol (2), n. 2, 2005. Disponível em: [http://comunicasaude.com.br/rev\\_artigos2ElisaFerraretto.htm](http://comunicasaude.com.br/rev_artigos2ElisaFerraretto.htm). Acesso em: 26 set. 2008.

RANGEL-S, M. L. Epidemia e Mídia: sentidos construídos em narrativas jornalísticas. **Saúde e Sociedade**. V. 12., jul-dez 2003, p. 5-17

REBOUÇAS, E. Estratégia Retórica dos “donos” da mídia como escudo ao controle social. **Libero**. Ano IX, nº 17, Jun 2006.

REBOUÇAS, E. **Os discursos da mídia sobre alimentação e saúde**. Aula para o curso de pós-graduação em gestão de políticas em alimentação e nutrição da Fiocruz Brasília em 9 abr. 2008. Slide, color.

RIGHETTI, S. & CARVALHO, R. Q. **Crise do jornalismo impresso e perspectivas para o futuro: um estudo dos dois maiores jornais diários impressos do Brasil**. In: XXXI Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação, Natal, 2008. Florianópolis: Intercom – Sociedade Brasileira de Estudos Interdisciplinares da Comunicação, 2008.

ROCHA, M. E. M. O canto da sereia : notas sobre o discurso neoliberal na publicidade brasileira pós-1990. **RBCS**. V. 22(64), junho de 2007.

SPINK, M. J. P et al. Perigo, probabilidade e oportunidade: a linguagem dos riscos na mídia. **Psicol. Reflex. Crit.** V. 15(1), Porto Alegre, 2002.

SOBRAL, E. Abap cria conselho consultivo. **Valor Econômico**, São Paulo, 22 jun 2007. Empresas.

SOKOL, J. **Em defesa da amamentação**. Manual para implementar o código internacional de mercadização de substitutos do leite materno. IBFAN, São Paulo, Brasil, 1999.

TABAK, T. Para gestora do Bolsa Família, dados do Ibase podem esconder avanços. **O Globo**, Rio de Janeiro, 28 jun 2008. País.

TEIXEIRA, C. F. & PAIM, J. S. A política de saúde do governo Lula e a dialética do menos pior. **Saúde em debate**, 29(31), 2005, 268-83.

THEBORN, G. **As teorias do Estado e seus desafios no fim do século**. In: Sader, E. & Gentili, P. Pós-neoliberalismo II. Que Estado para que democracia? Petrópolis, RJ: Vozes, 2000. p. 79-89.

VAN DIJK, T. A. **Estructuras y funciones Del discurso**. México, D.F.: Siglo XXI, 1996 *apud* FERRARETO, E. K. Os vários discursos do discurso jornalístico sobre saúde. Comunicação e Saúde. Revista Digital. Vol (2), n. 2, 2005. Disponível em: [http://comunicasaude.com.br/rev\\_artigos2ElisaFerraretto.htm](http://comunicasaude.com.br/rev_artigos2ElisaFerraretto.htm). Acesso em: 26 set. 2008.

WHO - WORLD HEALTH ORGANIZATION. **Global Strategy on diet, physical activity and health**. Fifty seventh world health assembly [WHA57.17]. Geneva, 2004.

WHO - WORLD HEALTH ORGANIZATION. **Preventing chronic diseases: a vital investment. Who Global Report**. Geneva, 2005.

## ANEXO 1 - MATRIZ DE ANÁLISE DOCUMENTAL

Data de publicação	Periódico/ Título do Artigo	Tipo de controle abordado e experiências	Área temática (dimensão) e argumentos	Atores sociais (quem fala?)	Comentários gerais
		Estatal:	Saúde:		
			Economia:		
			Direito:		
			Política:		
		Auto-regulamentação:	Saúde:		
			Economia:		
			Direito:		
			Política:		
		Outros:	Saúde:		
			Economia:		
			Direito:		
			Política:		

**ANEXO 2 - QUADRO SÍNTESE DOS ARGUMENTOS FAVORÁVEIS E DESFAVORÁVEIS AO CONTROLE ESTATAL DA PUBLICIDADE DE ALIMENTOS PRESENTES NOS JORNAIS ANALISADOS ENTRE OUTUBRO DE 2006 E OUTUBRO DE 2008. BRASIL, 2009.**

<b>Dimensão da saúde</b>	
<i>Argumentos favoráveis</i>	
Quem fala: jornal, representantes do Estado, representantes de instâncias do controle social, representantes da sociedade civil organizada, instituições acadêmicas e população em geral.	Triade: aumento da prevalência do excesso de peso na população brasileira + perfil inadequado da publicidade de alimentos + vulnerabilidade do público infantil aos apelos persuasivos da publicidade
<i>Argumentos desfavoráveis</i>	
Quem fala: Ex-diretor presidente da Anvisa e representantes do setor privado	O combate de DCNTs deve ser feito por meio de campanhas educativas, e não proibitivas.
	O consumo de alimentos não é a única causa das doenças crônicas não-transmissíveis. Controlar a publicidade é reduzir o debate em torno de medidas mais amplas de prevenção e combate a essas doenças.
	O consumo de alimentos com quantidades elevadas de gorduras, sódio e açúcar causa prejuízos somente ao consumidor individual e não a terceiros.
	Os alimentos são produtos de livre comércio e seguros para o consumo
	Críticas à proposta apresentada pela Anvisa (CP nº. 71/06): - O texto foi tratado de maneira parcial. O regulamento não foi avaliado por um endocrinologista. - Os pontos de corte utilizados para definir alimentos com quantidades elevadas de gordura saturada, gordura <i>trans</i> , sódio e açúcar são questionáveis.
<b>Dimensão legal</b>	
<i>Argumentos favoráveis</i>	
Quem fala: representantes do Estado e representantes da sociedade civil organizada	A garantia ao direito à saúde está expressa constitucionalmente.
	O consumidor tem o direito de obter informações sobre os riscos à saúde associado ao consumo de determinados alimentos.
<i>Argumentos desfavoráveis</i>	
Quem fala: jornal, representantes do setor privado, de instituições acadêmicas e do Estado.	A Anvisa não pode 'legislar' sobre o assunto. A discussão deve ser feita por meio de projeto de lei no Congresso Nacional
	Restringir a publicidade de alimentos constitui-se em censura e viola o direito constitucional à liberdade de expressão 'comercial'.
	O controle da publicidade de alimentos ameaça o acesso livre à informação. A publicidade é a fonte primária de receita e, conseqüentemente, de independência dos veículos de comunicação.
	Controlar a publicidade de alimentos invade a seara da liberdade individual. O Estado não pode tutelar a população e impedir a exposição de todas as pessoas ao conteúdo publicitário.

<b>Dimensão econômica</b>	
<i>Argumentos favoráveis</i>	
Quem fala: jornal, representantes do Estado e da população	O Sistema Único de Saúde tem um gasto elevado com o tratamento de doenças crônicas não transmissíveis.
	O controle da publicidade de alimentos pode funcionar como uma medida de educação financeira para as crianças, que aprenderão a gastar menos com <i>fast-food</i> e valorizarão mais o hábito de comer em casa.
<i>Argumentos desfavoráveis</i>	
Quem fala: representantes do setor privado	Restrições à publicidade de alimentos irão desestimular investimentos no setor privado, que paga impostos, produz e cria empregos.
	A publicidade estimula a concorrência e amplia o mercado.
<b>Dimensão Política</b>	
<i>Argumentos desfavoráveis</i>	
Quem fala: jornal, representantes do setor privado,	O controle da publicidade de alimentos está sendo proposto para que Ministro da Saúde se mantenha em foco.