Regulamentação da propaganda de alimentos no Brasil

Regulation of food advertisement in Brazil

Entrevista com Maria José Delgado Fagundes*

* Advogada, com especialização em Direito Privado, em Saúde Pública e em Bioética. Gerente de Monitoramento e Fiscalização de Propaganda, Agência Nacional de Vigilância Sanitária – ANVISA.
E-mail: Maria.Delgado@anvisa.gov.br

Entrevista conduzida por Luciana Azevedo Maldonado e finalizada em 10/09/2008. Nutricionista. Mestre em educação, Professora Assistente no Instituto de Nutrição da Universidade do Estado do Rio de Janeiro.
E-mail: lucianamaldonado@globo.com

CERES - Enquanto política pública, qual o papel das ações de regulamentação?

Maria José - A normatização por meio da edição de regulamentos é característica importante e definidora do Estado Democrático de Direito, sendo que a afirmação da saúde como direito na Constituição Federal favoreceu enormemente a promoção jurídica de tal responsabilidade. Considerando o fato de que a vigilância sanitária pertence à Administração Pública e deve, portanto, obedecer aos princípios a ela estabelecidos, inclusive ao da legalidade, constata-se que a legislação e as normas relacionadas à sua organização e à sua gestão são de suma importância para a área. No entanto, segundo a OPAS, deve-se considerar que "a legislação não é apenas o instrumento formal por meio do qual se deve re-estruturar o setor saúde a fim de permitir seu adequado funcionamento, senão, também, o marco adequado para gerar as condições de pleno desenvolvimento físico e mental das pessoas e para que elas se integrem no processo como atores e beneficiários".

CERES - Quais os principais argumentos a favor da regulamentação da propaganda de alimentos?

Maria José - A regulamentação da publicidade de alimentos destaca-se como uma das estratégias a serem ado-

tadas no combate à obesidade e outras doenças crônicas não-transmissíveis e se baseia nas seguintes premissas:

- *Perfil inadequado da publicidade de alimentos no Brasil:* a publicidade de alimentos promove, em sua maior parte, alimentos ricos em gordura e açúcar e contrasta fortemente com os requisitos para uma alimentação saudável. Alimentos como frutas, verduras e hortaliças não são anunciados.

- *Vulnerabilidade do público infantil:* crianças não possuem maturidade cognitiva suficiente para lidar com os apelos de *marketing* utilizados para promover alimentos. A publicidade de alimentos é divulgada e apreciada pelas crianças e parece influenciar a sua comunicação e as suas escolhas de compras. Existem evidências fortes 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.

- *Saúde como um direito de todos e dever do Estado:* cabe ao Estado assegurar um complexo de direitos e deveres fundamentais que assegurem a pessoa uma existência digna e saudável. Assim, a saúde é garantida constitucionalmente por meio de ações realizadas mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução dos riscos de doença e de outros agravos, garantindo-se o acesso universal igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação (art. 196). A Constituição Federal também 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).

- *Obesidade como um problema de saúde pública no Brasil:* A Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF), realizada em 2002-2003 pelo IBGE e Ministério da Saúde, demonstrou que 40% da população adulta apresentava excesso de peso, sendo que quase 10% são consideradas obesas. Outros dados revelam que, em um intervalo de aproximadamente 20 anos, a prevalência de excesso de peso e de obesidade triplicou entre crianças e adolescentes de 10 a 19 anos, aumentando de 4,1% em 1975 para 13,9% em 1997. Já a Pesquisa Nacional de Demografia e Saúde na Criança (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.

- *Ética e Bioética aplicada ao tema*: é importante ressaltar que este segmento não pode ficar suscetível às regras do livre marcado, sob pena de repetir o que condena *Sen* (1999) - essa conduta está na contramão de uma abordagem que procura promover o bem-estar das pessoas,

pois seu enfoque principal privilegia as necessidades mercadológicas de consumo para determinado produto, contrapondo-se às considerações éticas que revelam os limites entre o que pode ser feito e o que é moralmente aceitável. Neste sentido, é indispensável que novas medidas concretas com base na ética da proteção (para beneficiar a sociedade) e na bioética de intervenção (que justifica o papel controlador do Estado) sejam aplicadas.

Ceres - Quais os principais argumentos contra a regulamentação?

Maria José - Os principais argumentos contra a regulamentação da publicidade de alimentos direcionada ao público infantil, amplamente difundido pelos setores da sociedade que têm os seus interesses econômicos confrontados pela proposta, são baseados basicamente em três eixos: o primeiro diz respeito à impossibilidade em se classificar alimentos em "bons e ruins" e, conseqüentemente, de regulamentar a publicidade nos moldes propostos pela Anvisa; o segundo se refere à ausência de poder normativo pela Agência para regulamentar o assunto; e o terceiro que cria um novo tipo de direito não previsto na Constituição Federal do Brasil, denominado "liberdade de expressão comercial", e afirma que a regulamentação do assunto se constituiria em um tipo de censura, resgatando o fantasma da ditadura militar.

Ceres - Quais os outros países que adotam a regulamentação? Qual o formato?

Maria José - Vários países possuem regulamentos que tratam direta ou indiretamente da publicidade de alimentos direcionada ao público infantil, adotando regulamentos mais abrangentes ou específicos, de acordo com a situação. Por exemplo, na Noruega é proibida a publicidade de produtos e serviços direcionados a crianças com menos de 12 anos e a publicidade durante programas infantis. Na Inglaterra, propagandas com desenhos animados que mostrem *junk food* só podem ser exibidos após as 20h. E no Canadá não pode haver publicidade com bonecos, pessoas ou personagens conhecidos, exceto para campanhas sobre boa alimentação, segurança, educação, saúde etc. Um estudo interessante que trata do assunto, traduzido pela Anvisa em conjunto com a OPAS, é a publicação "Marketing de alimentos para crianças: o cenário global das regulamentações", disponível no nosso endereço eletrônico, http://www.anvisa.gov.br/propaganda/publicacoes.htm.

Ceres - Qual é a situação atual da regulamentação no Brasil?

Maria José - O Brasil possui leis federais que permitem a regulamentação do assunto, tais como as Leis nº. 8.078/90, 6.437/77, 9.782/99 e o Decreto-Lei nº. 986/69, mas, no entanto, não possui ainda um regulamento que trate especificamente da publicidade de alimentos direcionada ao

público infantil. A Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa) propôs um regulamento que visa a regulamentar a publicidade e outras estratégias de marketing de alimentos com elevada quantidade de açúcar, sódio, gordura saturada, trans e bebidas de baixo teor nutricional. O objetivo de tal regulamento é proteger os princípios da alimentação saudável e o público infantil de práticas comerciais que possam dificultar a implementação de hábitos alimentares saudáveis e, assim, minimizar o impacto do ambiente obesogênico na saúde da população. Tal proposta foi apresentada ao público por meio da Consulta Pública nº. 71/2006 (em anexo) e foi submetida para apreciação e consideração da sociedade até abril de 2007. Atualmente, a Agência encontra-se em processo final de análise e consolidação das contribuições encaminhadas para a CP nº. 71/2006, atividade essa realizada pela equipe técnica da Gerência de Monitoramento e Fiscalização de Propaganda, Publicidade, Promoção e Informação de Produtos Sujeitos à Vigilância Sanitária (GPROP). Ressaltamos que a demora nesse processo se deve à complexidade da tarefa desenvolvida e que, após essa etapa, a proposta irá ser submetida à audiência pública, prevista inicialmente para o segundo semestre de 2008.

Ceres - Quais os critérios para selecionar os alimentos cuja propaganda é alvo da regulamentação?

Maria José - Podemos dizer, de forma simplificada, que foram estabelecidos critérios baseados nos nutrientes que apresentam um elevado consumo pela população brasileira, amplamente descrito nos inquéritos alimentares realizados no país, tais como o sódio e o açúcar, e que podem contribuir negativamente para o perfil de saúde da população. Foram eleitos também nutrientes que sabidamente contribuem para o surgimento da obesidade e de doenças cardiovasculares, como gordura *trans e* saturada, Também foram abrangidos um grupo de bebidas, denominadas de baixo teor nutricional, que além de serem inadequados para o consumo infantil, devido ao seu elevado teor de edulcorantes (nas apresentações *light*/*diet*) e aditivos alimentares artificiais, contribuem de forma inadequada para a formação dos hábitos alimentares dessa faixa etária.

Ceres - Quais os principais objetivos da regulamentação?

Maria José - Os principais objetivos da regulamentação são: promover e proteger a alimentação saudável; controlar a publicidade de alimentos com quantidades elevadas de nutrientes e outros componentes potencialmente prejudiciais à saúde quando consumidos excessivamente; e conferir proteção especial ao público infantil (crianças de 0 a 12 anos, conforme o Estatuto da Criança e do Adolescente).

Ceres - Qual o impacto esperado? Estão previstas ações de avaliação?

Maria José - O primeiro impacto esperado é uma modificação significativa no

perfil da publicidade de alimentos no país e, conseqüentemente, uma menor exposição do público infantil aos apelos publicitários que se contrapõem, de alguma forma, a adoção de hábitos de vida saudáveis, relacionados principalmente à alimentação. Desta forma, a vigilância sanitária estará auxiliando a tornar o ambiente menos "obesogênico" e contribuirá de forma significativa para o combate à obesidade e suas complicações no país.

Ações de avaliação poderão ser feitas por meio da monitoração da publicidade de alimentos, realizada atualmente por 18 universidades espalhadas por todas as regiões brasileiras que atuam em parceria com a Anvisa. Também é importante fomentar a realização de pesquisas na área visando a criar metodologias que possam mensurar o impacto que a medida terá nos indicadores da saúde da população.

Ceres - São necessárias ações complementares? De que tipo? Quem deveria desenvolvê-las?

Maria José - Sim. A regulamentação da publicidade de alimentos é apenas uma das ações que devem ser desenvolvidas no combate à obesidade e às doenças crônicas não-transmissíveis no país e em nenhum momento deve ter a pretensão de se tornar a única ou principal atitude com esse fim. Até porque, no Brasil, um dos maiores desafios é manter a coerência e dirimir os conflitos gerados pela discrepância entre diplomas legais, regulamentos ou qualquer instrumento legal, e o que de fato é cumprido. Neste sentido, a sociedade ora espera disposições legais que tragam inovações, com o objetivo de ver refletido no seu texto as suas necessidades, ora espera e exige que a mesma que trata do assunto após conquistada saia do papel e seja plenamente aplicada cumprindo assim o papel de proteção a que o Estado se propõe.

Da mesma forma que a obesidade é uma doença multicausal, a formas de intervenção para seu tratamento e prevenção também devem abranger estratégias diversas.

O professor Carlos Augusto Monteiro, da Faculdade de Saúde Pública da Universidade de São Paulo, traçou, em uma de suas brilhantes apresentações sobre o assunto, três estratégias a serem adotadas no combate à obesidade, as quais tomaremos a liberdade de reproduzir, por considerarmos um resumo muito bom e abrangente sobre as alternativas existentes e suas limitações, são elas:

- Ações sobre a auto-regulação involuntária do balanço energético: Modalidades: medicamentos, cirurgia./ Limitações: baixa eficácia, efeitos colaterais não recomendadas na prevenção da obesidade (ou mesmo como primeira opção para tratamento).

- Ações sobre a auto-regulação consciente do balanço energético. Modalidades: ações de motivação, informação e educação que diminuam a vulnerabilidade do indivíduo ao ambiente obesogênico e o capacitem a identificar e adotar opções de comportamento saudável./ Limitações: baixa efetividade em ambientes altamente obesogênicos.

- Ações sobre o ambiente. Modalidades: leis, regulamentações, planejamento urbano, medidas fiscais etc. que desestimulem comportamentos não-saudáveis e tornem mais fácil a adoção de comportamentos saudáveis. Limitações: alguns elementos obesogênicos do ambiente não são modificáveis, outros só podem ser atenuados e muito poucos podem ser completamente eliminados; custos financeiros e políticos podem ser elevados.

Definir quem deve desenvolvê-las talvez não seja uma pergunta adequada, pois o problema é transversal e atinge quase que de forma indistinta todos os seguimentos da sociedade. Desta forma, seria mais interessante questionar por que e o porquê de todos não se empenharem no combate desse grave problema de saúde pública. O dever do Estado Brasileiro está expressamente descrito na Constituição Federal, não havendo como nos eximirmos dessa responsabilidade enquanto agentes do Estado. No entanto, sua atuação de forma isolada não é suficiente, devendo toda a sociedade se empenhar para que o Brasil possa ter algum sucesso no combate a essas doenças.

Ceres - Como as universidades (cursos de graduação e pós-graduação em Nutrição) podem apoiar/contribuir para a regulamentação?

Maria José - As universidades podem desempenhar um papel significativo e até mesmo decisivo no processo de regulamentação da publicidade de alimentos direcionada ao público infantil no Brasil. Fomentar o debate do assunto nas instâncias acadêmicas, promover projetos de educação, não só na Academia, mas também nos espaços em que a mesma está inserida, como Escolas de Ensino Fundamental e Médio, Associações da sociedade civil organizada, entre outras, que conscientizem sobre o tema e produzir conhecimento científico livre de conflito de interesses, divulgando-os amplamente à sociedade, são formas bastante interessantes e eficientes de contribuir com o processo.

Também é importante que as instituições de ensino, como entidades formadoras de opinião na sociedade, manifestem-se publicamente sobre o assunto e participem de forma mais ativa do difícil processo que está se desenrolando no país. Expressar suas idéias sobre a regulamentação e respeitar princípios básicos como a dignidade da pessoa humana e o direito à vida e à saúde é uma forma democrática e cidadã de contribuir para o sucesso da proposta ora apresentada.

Esperamos que a democracia participativa possibilite, para a propaganda de alimentos, no Brasil, um controle absolutamente rigoroso para que o país possa responder adequadamente aos requisitos indispensáveis para o século XXI.