



Cadernos Idec

Série
alimentos

PUBLICIDADE DE ALIMENTOS NÃO SAUDÁVEIS

OS ENTRAVES E AS PERSPECTIVAS DE REGULAÇÃO NO BRASIL

UNHEALTHY FOOD MARKETING:

BARRIERS AND REGULATION PERSPECTIVES IN BRAZIL



IDRC | CRDI

International Development Research Centre
Centre de recherches pour le développement international

idec
Instituto Brasileiro de
Defesa do Consumidor

PUBLICIDADE DE ALIMENTOS NÃO SAUDÁVEIS

OS ENTRAVES E AS PERSPECTIVAS DE REGULAÇÃO NO BRASIL

1ª edição
2014



IDRC | CRDI

International Development Research Centre
Centre de recherches pour le développement international

idec
Instituto Brasileiro de
Defesa do Consumidor

Organização: Ana Paula Bortoletto Martins

Pesquisa e produção do texto: Marcello Fragano Baird e Mariana de Araújo Ferraz

Revisão da versão em português: Fernando Henrique Petracioli

Tradução da versão em inglês: Clave Comunicações Ltda

Projeto gráfico: Paulo Roberto Rodrigues, Luive Osiano, Márcio Bonfá Corrêa

Supervisão: Carlos Thadeu Couceiro de Oliveira

Coordenação Executiva do Idec: Elici Maria Checchin Bueno

Impressão: Edições Loyola

Tiragem: 300 exemplares

Idec — Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor

Rua Desembargador Guimarães, 21 - Água Branca

CEP 05002-050 - São Paulo/SP

Telefone: 55 11 3874-2150

pesquisa@idec.org.br

www.idec.org.br

“This work was carried out with the aid of a grant from the International Development Research Centre, Ottawa, Canada.”

Distribuição gratuita e reprodução autorizada, mediante citação da fonte original

Ana Paula Bortoletto Martins (Org.)

Publicidade de alimentos não saudáveis: os entraves e as perspectivas de regulação no Brasil. /

Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor. Cadernos Idec - Série Alimentos - Volume 2.

São Paulo: Idec, 2014.

ISBN: 978-85-86258-05-3

1. Alimentos - publicidade 2. Ciência política - Processo decisório 3. Doenças crônicas - controle. I. Idec II. Título.

Apresentação

Esta é a segunda publicação com os resultados do projeto intitulado “Eficácia das políticas públicas brasileiras relacionadas à alimentação não saudável como um fator de risco para doenças crônicas não transmissíveis”, conduzido pelo Idec – Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor – com apoio do IDCR – International Development Research Centre. O objetivo geral deste projeto foi avaliar a eficácia de políticas públicas e da regulação de alimentos no Brasil, incluindo as abordagens compulsórias e voluntárias sobre a rotulagem, a publicidade e a reformulação de produtos alimentícios a fim de prevenir e controlar as doenças crônicas não transmissíveis (DCNT) relacionadas à alimentação não saudável.

Esta publicação está dividida em duas partes: a Parte I trata de um estudo sobre o processo decisório para a regulação da publicidade de alimentos não saudáveis desencadeado pela Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa), que culminou com a publicação da Resolução da Diretoria Colegiada (RDC) nº 24 em 2010; a Parte II apresenta um estudo sobre as propostas legislativas para regulação do marketing de alimentos e bebidas não saudáveis, ou seja, com quantidades elevadas de açúcar, gordura saturada, gordura trans, sódio, e de baixo teor de nutrientes.

O mercado de *fast-food* e de produtos alimentícios ultraprocessados utiliza-se largamente das mais diversas formas de comunicação mercadológica para encorajar o consumo de seus produtos. Devido ao aumento expressivo da obesidade e de outras DCNT, muitos especialistas sugerem que a propaganda e a publicidade de tais alimentos contribuem para um ambiente “obesogênico”, que torna as escolhas saudáveis mais difíceis, especialmente para crianças (Hill & Peters, 1998).

Tendo isso em vista, a Organização Mundial de Saúde, a Organização Pan-Americana de Saúde (Hawakes, 2006) e diversas organizações de defesa do consumidor e da saúde, como a Consumers International e a Federação Mundial de Obesidade, têm recomendado que os governos adotem regulação específica para o marketing de alimentos não saudáveis.

O cenário normativo brasileiro, no entanto, carece de tratamento detalhado em relação ao tema. O Código de Defesa do Consumidor (CDC) garante como direitos básicos do consumidor o direito à informação adequada e clara sobre os diferentes produtos e serviços (art. 6, III); a proteção da vida, saúde e segurança contra os riscos provocados por práticas no fornecimento de produtos e serviços considerados perigosos ou nocivos (art. 6, I); e a proteção contra a publicidade enganosa e abusiva, métodos comerciais coercitivos ou desleais (art. 6º, IV). O CDC ainda assevera que o fornecedor de produtos e serviços potencialmente nocivos ou perigosos à saúde ou segurança deverá informar, de maneira ostensiva e adequada, a respeito da sua nocividade ou periculosidade, sem prejuízo da adoção de outras medidas cabíveis em cada caso concreto (art. 9º).

Seguindo a tendência de regular de forma mais específica a publicidade de alimentos e apoiada na lei brasileira de defesa do consumidor, a Anvisa divulgou, em junho de 2010, a Resolução RDC nº 24, tornando obrigatório que a publicidade de alimentos com alto teor de açúcar, gorduras e sódio, bem como de bebidas com baixo teor nutricional, seja acompanhada de alertas para possíveis riscos à saúde no caso de consumo excessivo. Entretanto a Resolução nº 24 foi suspensa por decisões judiciais, a pedido do setor alimentício e publicitário, que contestaram a competência normativa da Anvisa para dispor sobre o tema. Este assunto será tratado na Parte I desta publicação.

Ainda que os órgãos de defesa do consumidor discordem da tese que defende a incompetência da Anvisa para regular o tema, cumpre investigar como o Congresso Nacional tem trabalhado para a propositura de uma lei federal que regule o marketing de alimentos não saudáveis, tendo em vista a garantia do direito à informação e a proteção à saúde do consumidor. Tema a ser tratado na Parte II desta publicação.

Resumo



Parte I desta publicação trata de um estudo que analisou o processo decisório para a regulação da publicidade de alimentos não saudáveis desencadeado pela Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa) a partir de 2005 e que culminou com a publicação da Resolução da Diretoria Colegiada (RDC) nº 24 em 2010.

Tal estudo compreendeu ampla gama de aspectos relacionados a esse processo decisório. Inicialmente, observaram-se as experiências anteriores de regulação da propaganda de alimentos pela Anvisa. Em seguida, houve uma descrição detalhada da proposta de regulação da agência realizada por meio da Consulta Pública nº 71/2006. A participação dos grupos de interesse nesse processo foi descrita com especial atenção para os argumentos expostos por apoiadores e opositores da norma proposta. Deu-se ênfase, especialmente, à análise das estratégias políticas dos grupos de interesse durante o processo decisório e após a aprovação, pela Anvisa, da resolução que regulava a propaganda de alimentos. Nessa discussão, analisou-se aprofundadamente o papel da Procuradoria da Anvisa, da Advocacia-Geral da União (AGU) e do Poder Judiciário.

Por fim, procedeu-se a uma breve discussão das perspectivas de evolução do tema no país. Para levar a cabo essa análise, foi empreendida uma pesquisa qualitativa, que envolveu o exame exaustivo de documentos relacionados ao processo decisório da regulação, oriundos de órgãos governamentais, associações empresariais e organizações da sociedade civil. Recorreu-se também a extensa pesquisa de campo, com entrevistas junto a diversos atores desses três campos. A análise evidenciou que, a despeito do poder dos grupos empresariais, a Anvisa foi capaz de prosseguir com o regulamento proposto. Não obstante, a pressão do empresariado foi capaz de mitigar em grande medida a regulação da Anvisa, pois a norma foi alterada consideravelmente entre a consulta pública de 2006 e sua promulgação em 2010. Além disso, ações no Poder Judiciário acabaram por inviabilizar a efetividade da norma proposta pela Anvisa. Por fim, alterações organizacionais e no comando da Anvisa em 2012, alinhadas aos interesses dos grupos empresariais, parecem contribuir decisivamente para o retraimento da agência no tema da regulação da publicidade de alimentos.

A Parte II dessa publicação dedicou-se a investigar e avaliar as propostas legislativas para regulação do marketing de alimentos e bebidas com quantidades elevadas de açúcar, gordura saturada, gordura trans, sódio e de baixo teor de nutrientes. Para tanto, foi realizado o levantamento das propostas legislativas originárias da Câmara dos Deputados e do Senado, do ano 2000 a 2014, que dispõem sobre práticas de marketing (publicidade, rotulagem etc.) de alimentos não saudáveis (com altas quantidades de açúcar, gorduras, sódio e baixo teor nutricional).

Foram identificados 81 projetos de lei dentro desse escopo. Com base nesse levantamento, resumos dos principais pontos regulados pelos projetos de lei (PLs) foram submetidos à análise de especialistas e orga-

nizações da sociedade civil e governamentais, para que fossem identificadas as propostas mais abrangentes e apropriadas para a defesa da saúde e dos direitos do consumidor. Constatou-se que as propostas mais adequadas versam, de forma geral, sobre: restrição à publicidade de alimentos e bebidas dirigida ao público infantil; proibição à associação de brindes e brinquedos à comercialização de alimentos; restrições à comercialização e publicidade de alimentos não saudáveis nas escolas; obrigatoriedade de disposição de avisos de alertas sobre riscos de consumo na publicidade/rotulagem/embalagem de alimentos com quantidades elevadas de açúcar, de gordura saturada, de gordura trans, de sódio, e de bebidas com baixo teor nutricional; restrição à gordura trans na composição dos alimentos; entre outras.

Por fim, foram selecionados três projetos de lei que abordam as propostas consideradas mais prioritárias, realizando-se uma análise dos pontos positivos e negativos das redações. Os projetos selecionados foram: PLS 735/2011 do Senado; PL 1637/2007 da Câmara dos Deputados; e PLS 150/2009 do Senado. Como conclusão final, constata-se que, dentre os 81 projetos de lei levantados, nenhum apresenta todas as propostas consideradas mais adequadas e prioritárias pela avaliação dessa pesquisa.

Sumário

Parte I: O processo decisório da RDC nº 24/2010 da Anvisa

1) Métodos.....	10
2) Antecedentes da regulação da publicidade pela Anvisa.....	12
3) O início da regulação: a Consulta Pública nº 71 da Anvisa.....	15
3.1 As indústrias de propaganda e de alimentos.....	17
3.2 A participação na Consulta Pública nº 71/2006.....	18
4) Os argumentos pró e contra a regulação da Anvisa.....	20
5) O jogo político até a aprovação da regulação.....	24
5.1 A autorregulamentação como resposta à sociedade.....	24
5.2 Ação junto aos Poderes Executivo e Legislativo.....	25
5.3 A audiência pública e novas estratégias dos grupos de interesse.....	26
5.4 A intervenção da Procuradoria da Anvisa e o parecer da AGU sobre a regulação da propaganda de medicamentos.....	27
5.5 A Resolução da Diretoria Colegiada (RDC) nº 24.....	28
6) O jogo político após a aprovação da RDC nº 24/2010.....	31
6.1 O papel da AGU.....	31
6.2 A judicialização da RDC nº 24/2010.....	33
6.3 Desdobramentos e perspectivas.....	35
7) Considerações finais.....	38

Parte II: Avaliação dos Projetos de Lei do Congresso Nacional sobre publicidade de alimentos e bebidas não saudáveis

1) Métodos.....	40
1.1 Levantamento de Propostas Legislativas – Câmara dos Deputados e Senado.....	40
1.2 Análise qualitativa e quantitativa das propostas.....	40
1.3 Seleção das três Propostas Legislativas mais abrangentes.....	42
2) Resultados e Discussão.....	43
2.1 Levantamento de Propostas Legislativas – Câmara dos Deputados e Senado.....	43
2.2 Análise qualitativa e quantitativa das propostas.....	46
2.3 Seleção das três Propostas Legislativas mais abrangentes.....	60
3) Considerações finais.....	68
Referências bibliográficas.....	70

Parte I

O PROCESSO DECISÓRIO DA RDC nº 24/2010 DA ANVISA

Nessa primeira parte da publicação, será apresentado o estudo sobre o processo decisório da Resolução da Diretoria Colegiada (RDC) nº 24/2010 da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa). O objetivo deste estudo foi analisar o processo de discussão, elaboração e publicação da RDC nº 24/2010, que visava regular a propaganda de alimentos com altas quantidades de nutrientes potencialmente nocivos à saúde, como açúcar, sódio, gordura saturada e gordura trans. Para entender certas dificuldades encontradas nesse processo, foi preciso olhar para as primeiras experiências de regulação da propaganda pela Anvisa. Isso porque os resultados dessas tentativas iniciais de regulação na área de bebidas alcoólicas e de medicamentos acabaram por afetar, como veremos adiante, o próprio processo no setor de alimentos.

Estudo realizado por Marcello Fragano Baird



Capítulo 1

Métodos

A metodologia para a elaboração deste estudo refere-se à análise do processo decisório para a formulação da RDC nº 24. Estudos de processo decisório envolvem metodologia qualitativa, que deve estar amparada, basicamente, em três ferramentas: pesquisa bibliográfica; pesquisa documental; pesquisa de campo com a realização de entrevistas semiestruturadas. Quanto à pesquisa bibliográfica, destaca-se que, embora seja uma pesquisa aplicada, a compreensão de alguns aspectos relevantes relacionados à discussão da RDC nº 24 pressupõe a aproximação à literatura acadêmica existente. Exemplo disso foi a necessidade de compreender, ainda que de forma incipiente, os argumentos centrais que cercam o debate jurídico e técnico a respeito, respectivamente, da constitucionalidade e legalidade da resolução e da possibilidade de atribuir ao alimento um aspecto nocivo à saúde. Nesse sentido, a aproximação com noções básicas de Direito e Nutrição foram fundamentais.

Destaca-se que a principal obra acadêmica utilizada como apoio ao presente estudo foi a dissertação de mestrado de Baird (2012), cujo foco foi o processo decisório em torno da RDC nº 24, com destaque ao lobby exercido pelos grupos de interesse, tanto da sociedade civil como das associações empresariais. Nesse sentido, essa obra servirá de referência permanente neste estudo.

Quanto à pesquisa documental, foi realizada a análise de três tipos principais de documentos: 1) relatórios oficiais de governo; 2) documentos elaborados pelos grupos de interesse; e 3) matérias jornalísticas. No caso dos documentos oficiais, destaca-se o acesso a todo o material produzido pelo Ministério da Saúde e pela Anvisa a respeito da RDC nº 24, incluindo relatórios de subsídio ao tema, apresentações institucionais, bem como o próprio texto da resolução. Ainda na seara do Poder Executivo, pareceres elaborados pelas áreas jurídicas do governo, em especial os órgãos ligados à Advocacia-Geral da União, tiveram papel decisivo no desfecho dos processos aqui estudados. No âmbito do Poder Judiciário, o recurso a algumas decisões judiciais, assim como a liminares, foi fundamental para a compreensão de como esse tema estava sendo visto pelos juí-

zes. Entre os documentos elaborados pelos grupos de interesse, destacam-se livros publicados e sites criados sobre o tema (Instituto Palavra Aberta, no caso do setor privado, e o Blog pela Regulamentação da Publicidade de Alimentos, pelo lado da sociedade civil), abaixo-assinados e cartas de apoio e de pressão aos órgãos estatais subscritos pelas organizações da sociedade civil. Pareceres jurídicos, instrumentos fundamentais de pressão no caso desta regulação da Anvisa, também receberam atenção especial, de modo a se compor o leque de argumentos favoráveis e contrários à RDC nº 24. As matérias jornalísticas referem-se às publicações feitas sobre o tema nos principais jornais de grande circulação no país.

Quanto à pesquisa de campo, foram realizadas entrevistas semiestruturadas com diversas organizações da sociedade civil, acadêmicos e setores empresariais a fim de obter coerência e concretude à análise documental, permitindo a reconstituição dos elementos do processo decisório da maneira mais fidedigna. A entrevista semiestrutura parte de um rol pré-determinado de questões, mas mantém a flexibilidade nas perguntas conforme seu andamento.

Para a condução da pesquisa, foi realizado um trabalho de campo no primeiro semestre de 2014, durante o qual se entrevistaram 13 pessoas de seis diferentes órgãos. Esta pesquisa foi aprovada pelo Comitê de Ética em Pesquisa da Faculdade de Saúde Pública da USP.



Capítulo 2

Antecedentes da regulação da publicidade pela Anvisa

Anvisa, criada por uma medida provisória em 1999, tinha atribuições extremamente amplas com vistas a promover a proteção da saúde da população. No entanto, foi apenas posteriormente, em 2001, que suas funções foram ampliadas para abranger a propaganda de produtos submetidos ao regime de vigilância sanitária. Assim, a Medida Provisória nº 2.190-34, de 2001, incluiu na legislação da Anvisa o seguinte parágrafo com as novas atribuições da agência:

XXVI – controlar, fiscalizar e acompanhar, sob o prisma da legislação sanitária, a propaganda e publicidade de produtos submetidos ao regime de vigilância sanitária (Brasil, 2001).

É nesse contexto que foi criado, em 2004, um órgão no interior da Anvisa dedicado, precipuamente, à regulação da propaganda. Trata-se da Gerência-Geral de Monitoramento e Fiscalização de Propaganda, de Publicidade, de Promoção e de Informação de Produtos Sujeitos à Vigilância Sanitária (GPROP). Pouco tempo após a instituição dessa Gerência-Geral, a Anvisa iniciou suas primeiras incursões na regulação da propaganda.

Em 2005, a agência propôs a regulação da publicidade de dois produtos: bebidas alcoólicas e medicamentos. Por meio da Consulta Pública¹ nº 83, a agência buscou regular a propaganda de bebidas alcoólicas com teor abaixo de 13 graus *Gay Lussac*, visto que a regulação do tema pela Lei nº 9.294/1996 considera

¹ As consultas públicas são instrumentos de participação social disponíveis nas agências reguladoras. Para colher subsídios da sociedade, especialmente em temas polêmicos, as agências propõem um regulamento e abrem um período para o recebimento de contribuições escritas. Ressalte-se, todavia, que a prerrogativa de abrir à população essa consulta é das agências, bem como a decisão final sobre o acatamento dos comentários, críticas e sugestões.

alcoólicas apenas as bebidas com teor superior a 13 graus *Gay Lussac*. Dada a controvérsia em torno do tema, cujo debate tomou um tempo bastante extenso, a Anvisa decidiu, juntamente com o Conselho Nacional de Autorregulamentação Publicitária (CONAR), fazer uma consulta formal à Advocacia-Geral da União (AGU) a respeito da legalidade de uma possível resolução sobre o tema. O CONAR é uma organização da sociedade civil fundada por entidades do mercado no país e mantida com recursos das empresas e entidades desse mercado.

O entendimento do órgão máximo de consultoria jurídica do Poder Executivo foi no sentido de que uma resolução da agência só teria respaldo legal se antecedido por uma lei federal que regulasse a matéria. Tendo em vista a controvérsia jurídica, a Anvisa optou por recuar, não propondo, ao final, nenhuma resolução para regular a propaganda de bebidas alcoólicas. É interessante notar que o próprio subprocurador-chefe atual da Anvisa considerou essa iniciativa descabida, na medida em que buscava regular a propaganda de bebidas alcoólicas num teor (menor que 13 graus *Gay Lussac*) que contradizia o estabelecido em legislação federal. Em sua opinião, tratou-se de grave erro da agência, que perdeu credibilidade no episódio.

A Consulta Pública seguinte, de número 84, publicada nesse mesmo ano de 2005, buscava regular a propaganda de medicamentos. Após enormes discussões e embates, a agência levou adiante seu projeto e publicou, em 2008, a Resolução da Diretoria Colegiada (RDC) nº 96. Contrariado em seus interesses, e amparado pelo precedente do parecer contrário da AGU à regulação da propaganda de bebidas alcoólicas, o CONAR provocou novamente aquele órgão, que concedeu, em junho de 2009, novo parecer, novamente favorável à indústria de publicidade. Munido desse parecer, a indústria recorreu à Justiça, obtendo diversas liminares favoráveis aos seus interesses.

A interpretação da AGU era de que a Anvisa havia extrapolado os limites constitucionais e legais, adentrando esfera que pressupunha atuação da União. A Advocacia-Geral também recomendou, neste caso, a suspensão da vigência da resolução da Anvisa ou até mesmo sua revogação. Vale observar que a agência não seguiu a recomendação daquele órgão, o que, em última instância, não teve consequências práticas, pois as posteriores liminares na Justiça acabaram por inviabilizar a aplicabilidade da norma. A Anvisa ainda tentou, nesse mesmo ano de 2009, entrar com um pedido de reconsideração junto à AGU. No entanto, o pedido foi novamente indeferido.

É interessante notar, nesses dois casos, um padrão de movimentações e resultados em torno das regulações encetadas pela Anvisa. Em ambos, a Anvisa buscou regular a propaganda de alguns produtos, tendo havido questionamento imediato por parte do CONAR. Nos dois episódios, a AGU foi acionada e encampou a tese do setor publicitário,

É interessante notar, nesses dois casos, um padrão de movimentações e resultados em torno das regulações encetadas pela Anvisa. Em ambos, a Anvisa buscou regular a propaganda de alguns produtos, tendo havido questionamento imediato por parte do CONAR. Nos dois episódios, a AGU foi acionada e encampou a tese do setor publicitário, segundo a qual a Constituição estaria sendo infringida e a agência não teria competência legal para levar adiante essas regulações.

segundo a qual a Constituição estaria sendo infringida e a agência não teria competência legal para levar adiante essas regulações.

A Constituição Federal estabelece, em seu artigo 220, § 4º, que

A propaganda comercial de tabaco, bebidas alcoólicas, agrotóxicos, medicamentos e terapias estará sujeita a restrições legais, nos termos do inciso II do parágrafo anterior, e conterá, sempre que necessário, advertência sobre os malefícios decorrentes de seu uso (Brasil, 1988).

O inciso II mencionado no excerto acima estabelece o seguinte:

“§ 3º – Compete à lei federal: II – estabelecer os meios legais que garantam à pessoa e à família a possibilidade de se defenderem de programas ou programações de rádio e televisão que contrariem o disposto no art. 221, bem como da propaganda de produtos, práticas e serviços que possam ser nocivos à saúde e ao meio ambiente” (Brasil, 1988).

Observa-se que a Constituição Federal coloca de forma expressa a possibilidade de restrições à propaganda de bebidas alcoólicas e medicamentos. No entanto, afirma, ao mesmo tempo, que cabe à lei federal disciplinar a matéria. Daí os grupos ligados ao setor publicitários alegarem o desrespeito à Constituição na empreitada da Anvisa. Por ora, basta notar a origem do embate jurídico por trás das regulações da Anvisa. Mais do que isso, se já há dificuldades em relação a produtos expressamente mencionados na Constituição, pode-se imaginar as disputas que adviriam de uma tentativa de regulação da propaganda de alimentos.

Capítulo 3

O início da regulação: a Consulta Pública nº 71 da Anvisa

O início das discussões sobre a regulação da propaganda de alimentos no âmbito da Anvisa data de março de 2005, quando a RDC nº 73 instituiu um grupo de trabalho formado por 12 organizações para discutir o tema e apresentar uma proposta de regulamento na área (Brasil, 2005a). O quadro abaixo mostra as instituições nomeadas pela Portaria nº 385/2005 para integrar o grupo de trabalho (Brasil, 2005b).

Quadro 1: Grupo de Trabalho Instituído pela RDC nº 73

Anvisa – GPROP e Gerência-Geral de Alimentos (GGALI)
Associação Brasileira das Indústrias de Alimentos - ABIA
Câmara dos Deputados/Frente Parlamentar de Saúde
Coordenação-Geral de Política de Alimentação e Nutrição (CGPAN) – MS
Comissão de Assuntos Sociais do Senado (Consultoria Legislativa)
Conselho Federal de Nutricionistas - CFN
Conselho Nacional de Autorregulamentação Publicitária - CONAR
Departamento de Proteção e Defesa do Consumidor - DPDC/MJ
Instituto de Defesa do Consumidor - IDEC
Ministério da Agricultura - MAPA
Ministério Público Federal
Sociedade Brasileira de Pediatria - SBP

Fonte: Anvisa

O grupo existiu até julho de 2006, tendo como resultado a apresentação de uma minuta de regulação, a qual foi submetida a consulta pública em novembro de 2006. Esse foi o início da Consulta Pública nº 71, que, após prorrogação de prazo, ficou aberta ao escrutínio público até abril de 2006. Esta consulta tornou pública a proposta da Anvisa de criar um

Regulamento Técnico sobre oferta, propaganda, publicidade, informação e outras práticas correlatas cujo objeto fosse 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 (Brasil, 2006).

A resolução proposta pela Anvisa era, ao mesmo tempo, detalhada e abrangente. Sua abrangência referia-se ao escopo da norma, que abarcava vasto rol de medidas. É possível afirmar, grosso modo, que o regulamento tinha quatro eixos básicos. O primeiro previa a veiculação de advertências para alimentos considerados com alta quantidade dos nutrientes que se buscava regular. Para esses alertas, a norma era bastante detalhista, definindo seu formato, estabelecendo, por exemplo, no caso de rádio, a cadência e a duração da locução e, no caso dos jornais impressos, seu tamanho.

O segundo eixo referia-se ao conteúdo que poderia ser veiculado nas propagandas. A norma vetava, sobretudo, que a propaganda buscasse associar o alimento a algum aspecto saudável da alimentação. O terceiro pilar, expresso no Título II do Regulamento, era destinado exclusivamente às crianças. Eixo mais rígido da norma, estipulava os horários permitidos para a veiculação de comerciais para crianças na rádio e na televisão e vedava o uso de personagens do universo infantil, bem como propaganda em estabelecimentos educacionais.

O quarto e último eixo, apresentado no Título III da norma, ia além da propaganda, vedando também a distribuição de amostras grátis, cupons de desconto ou mesmo degustações relacionadas aos alimentos alvo da norma da Anvisa. Também proibia a propaganda em caso de patrocínio de eventos culturais ou esportivos. Por fim, vedava aos distribuidores de alimentos que, em campanhas sociais, fizessem menção ao nome do alimento.

Mesmo numa rápida análise, é possível afirmar que o Regulamento Técnico proposto pela Anvisa na Consulta Pública nº 71 era bastante rigoroso. Uma vez aprovado, tornaria a legislação brasileira extremamente restritiva no tocante à possibilidade de veiculação de propaganda de alimentos com altas quantidades dos nutrientes considerados potencialmente nocivos à saúde.

O Regulamento imporia não apenas alertas que teriam que acompanhar as peças publicitárias, mas o próprio conteúdo da propaganda veiculada. Mais do que isso, a própria distribuição de amostras seria vedada. Por fim, a proteção à criança seria bastante rigorosa, impedindo a realização de comerciais em certas mídias durante o dia. O quadro 2 resume as principais características constantes do Regulamento Técnico apresentado na Consulta Pública nº 71/2006.

Quadro 2: Principais características do Regulamento Técnico – CP nº 71

Objetivo	Parâmetros	Principais eixos	Observações
Regular a oferta, propaganda, publicidade, informação e outras práticas correlatas cujo objeto seja a divulgação e a promoção de alimentos considerados com quantidades elevadas de açúcar, gordura saturada, gordura trans, sódio e de bebidas com baixo teor nutricional.	1) Alimento com quantidade elevada de açúcar: quantidade igual ou superior a 15 g de açúcar por 100 g ou 7,5 g por 100 ml.	Eixo 1: Veiculação de alertas sobre os perigos de consumo excessivo desses nutrientes por meio de mensagens como a seguinte: “Este alimento possui elevada quantidade de açúcar. O consumo excessivo de açúcar aumenta o risco de desenvolver obesidade e cárie dentária”.	1) O regulamento destina-se apenas à propaganda, e não à rotulagem de alimentos e bebidas, cuja regulação apenas poderia ocorrer no âmbito do Mercosul. 2) O regulamento não se aplica a frutas, verduras e legumes frescos, refrigerados e congelados; carnes frescas, refrigeradas e congeladas; leite e iogurte, bem como a bebidas alcoólicas, aos aditivos alimentares e aos coadjuvantes de tecnologias. 3) As empresas deverão manter os dados fáticos, técnicos e científicos que dão sustentação à mensagem publicitária à disposição da Autoridade Sanitária.
	2) Alimento com quantidade elevada de gordura saturada: quantidade igual ou superior a 5 g de gordura saturada por 100g ou 2,5 g por 100 ml.	Eixo 2: Vedar nas propagandas veiculadas algumas sugestões, dentre as quais: <ul style="list-style-type: none"> • Que qualquer alimento é nutricionalmente completo; • Qualquer comparação com o leite materno; • O encorajamento a práticas e estilos de vida que estimulem situações perigosas ou potencialmente prejudiciais à saúde; • A exploração do medo ou superstição, aproveitando-se da deficiência de julgamento e experiência de criança; • O encorajamento de crianças para que persuadam seus pais a adquirir os alimentos alvo do regulamento; • A sugestão de que a pessoa que adquirir esses alimentos para crianças é mais atenciosa, amorosa, etc. 	
	3) Alimento com quantidade elevada de gordura trans: quantidade igual ou superior a 0,6 g de gordura trans por 100 g ou 100 ml.	Eixo 3: Requisitos para a propaganda destinada às crianças: <ul style="list-style-type: none"> • Proibição da utilização de personagens do universo infantil; • Proibição de veiculação de comerciais na televisão e no rádio entre 21 horas e 6 horas; • Vedação à propaganda em instituições de ensino; • Proibição de brindes e prêmios condicionados à aquisição de alimentos de baixo teor nutricional; • Proibição de propaganda em jogos, filmes, brinquedos. 	
	4) Alimento com quantidade elevada de sódio: quantidade igual ou superior a 400 mg de sódio por 100 g ou 100 ml.	Eixo 4: Requisitos para a distribuição de amostras grátis, cupons de desconto e outras atividades promocionais: <ul style="list-style-type: none"> • Vedação de amostras grátis, degustações e cupons de descontos relacionados aos alimentos alvo deste regulamento; • No caso de patrocínios de atividades culturais ou esportivas, proibição de propaganda. • Em campanhas sociais realizadas por distribuidores dos alimentos, fica vedada a menção ao nome dos alimentos. Tampouco se pode fazer menção à campanha social na propaganda dos alimentos. 	

3.1 AS INDÚSTRIAS DE PROPAGANDA E DE ALIMENTOS

Para se compreender o embate político que se seguiu em torno da iniciativa da agência, é importante atentar, para além do rigor da norma proposta pela Anvisa, para os poderosos interesses que seriam diretamente afetados.

Ao propor regular a propaganda de alimentos, a Anvisa impactaria ao mesmo tempo dois setores poderosos na economia brasileira: a indústria de alimentos e a indústria de propaganda. No caso desta última, vale destacar que diversos setores seriam afetados, na medida em que a indústria de propaganda está assentada no seguinte tripé: anunciantes, agências de publicidade e veículos de comunicação. Ao longo da disputa política, esse setor estava representado, principalmente, pelo Conselho Nacional de Autorregulamentação Publicitária (CONAR). Nota-se a força do setor na economia brasileira ao avaliar que o faturamento da Indústria de Publicidade em 2008 foi de R\$21,4 bilhões, número que representa 4% do PIB brasileiro e com 711 mil empregados (Baird, 2012).

O outro setor afetado, que no caso seriam os anunciantes dos produtos, é a indústria de alimentos, cujo principal representante é a Associação Brasileira das Indústrias da Alimentação (ABIA). Embora muitas

O outro setor afetado, que no caso seriam os anunciantes dos produtos, é a indústria de alimentos, cujo principal representante é a Associação Brasileira das Indústrias da Alimentação (ABIA). Embora muitas vezes se mencione, ao se falar do poder do lobby, a indústria farmacêutica, ficou claro, ao longo da pesquisa, que a indústria de alimentos, ao menos no caso brasileiro, é muito mais poderosa, seja pelo número de *players* no mercado, seja pela sua participação no mercado

vezes se mencione, ao se falar do poder do lobby, a indústria farmacêutica, ficou claro, ao longo da pesquisa, que a indústria de alimentos, ao menos no caso brasileiro, é muito mais poderosa, seja pelo número de *players* no mercado, seja pela sua participação no mercado. Os indicadores econômicos da Indústria de Alimentos revelam seu peso na economia brasileira: o faturamento do setor em 2013 foi de R\$484,7 bilhões. Trata-se de setor que movimenta 1/10 da economia nacional, respondendo pelo emprego de mais de 1,5 milhão de pessoas (ABIA, 2013). Tais números já são suficientes para mostrar que qualquer governo seria extremamente cauteloso ao impor medidas que pudessem afetar o setor em alguma medida.

3.2 A PARTICIPAÇÃO NA CONSULTA PÚBLICA Nº 71/2006

Tendo em vista o tamanho dos interesses afetados, é evidente que o embate político seria enorme na primeira oportunidade possível. Vale destacar que também houve intenso debate político no âmbito do grupo de trabalho já mencionado. Até mesmo pela falta de consenso, a Anvisa optou por ir adiante com uma proposta sua, inaugurando o debate público por meio da CP nº 71. Seja como for, a consulta pública é o primeiro espaço em que é possível avaliar efetivamente a dimensão e a intensidade em que os diversos interesses são afetados.

Uma vez aberto ao público, o texto recebeu uma enorme quantidade de contribuições. Foram 254 manifestações de 248 contribuintes. O quadro 3 mostra de quais grupos vieram essas manifestações.

Quadro 3: Contribuições por Segmento

Segmento	Quantidade (número)	%
Representantes do setor regulado	80	32,3
Pessoas físicas	71	28,6
Representantes da sociedade organizada, instituições governamentais e de ensino	62	25,0
Instituições de combate ao câncer	35	14,1
Total	248	100%

Fonte: Baird (2012)

Ao se analisar o quadro acima, é possível observar, para além da grande participação geral, que houve um equilíbrio relativo entre os diversos grupos que contribuíram para a proposta da Anvisa. Em que pese uma leve sobrerrepresentação do setor regulado, contrário à proposição, todos os grupos puderam dar sua contribuição à norma proposta pela Anvisa. Destaca-se também uma participação intensa de instituições de combate ao câncer. É curioso notar que, ao contrário do que se poderia esperar, essas organizações posicionaram-se contra a norma, na

medida em que o 4º eixo do texto, que vedava patrocínios ou campanhas sociais de certos alimentos, acabaria por inviabilizar suas fontes de financiamento. Exemplo disso seria o “McDia Feliz”, que destina seus recursos a esse tipo de organização.

A observação do quadro 3, contudo, não revela plenamente a amplitude da participação. Em realidade, as 248 manifestações referem-se a um único documento enviado por algum grupo social. No entanto, cada documento desses pode conter uma série de sugestões, questionamentos, dúvidas e comentários. As principais manifestações referiram-se a observações pontuais sobre os artigos da resolução (80%) e manifestações gerais de apoio ou rejeição à resolução (17%) (Baird, 2012).

Ao todo, 789 manifestações foram feitas ao longo da consulta pública, número bastante elevado que revela como os mais diversos grupos, favoráveis ou contrários à medida, foram mobilizados pelo tema. A título de comparação, o estudo de Alves (2008), que analisou 11 resoluções da Anvisa, observou uma média de 195 contribuições, volume bastante inferior às 789 aqui analisadas.

Embora os números acima mostrem a mobilização de interesses, ela ainda é limitada no sentido de revelar o empenho do empresariado contra a norma proposta. Apesar do número de manifestações gerais de rejeição à resolução ser praticamente idêntico ao seu oposto, a força do empresariado aparece escondida no grupo de quase 80% de manifestações pontuais sobre o regulamento. O que esse número esconde é que há centenas de manifestações extremamente elaboradas do setor privado contra a resolução. São pareceres técnicos e jurídicos extremamente embasados criticando ponto a ponto a resolução. Apenas a título de exemplo, 11 pareceres jurídicos de renomados juristas, como José Afonso da Silva e Tercio Sampaio Ferraz Junior, foram elaborados a pedido do CONAR para subsidiar o debate. É interessante destacar a crítica feita por um procurador entrevistado, para quem não seria ético que esses pareceres fossem assinados por juristas na sua dupla condição de professores universitários e advogados. Afinal, se eles foram contratados por privados, não teria por que assinarem como professores universitários, emprestando o prestígio da instituição e sua neutralidade científica a um documento que defenda os interesses de um lado da causa (Baird, 2012).

Depreende-se também da leitura do texto que os diversos grupos lançam mão de vasto rol de estratégias para fortalecer suas posições. Assim, por um lado, o empresariado envia, por meio de grupos diferentes, contribuições de conteúdo idêntico, para reforçar seu argumento. As organizações da sociedade civil favoráveis à norma, por seu lado, fazem abaixo-assinados para mostrar a força de sua posição. Por fim, é possível notar que o setor privado tem participação muito mais intensa e qualificada que os diversos grupos favoráveis à norma (Anvisa, 2010).

Embora os números acima mostrem a mobilização de interesses, ela ainda é limitada no sentido de revelar o empenho do empresariado contra a norma proposta. Apesar do número de manifestações gerais de rejeição à resolução ser praticamente idêntico ao seu oposto, a força do empresariado aparece escondida no grupo de quase 80% de manifestações pontuais sobre o regulamento. O que esse número esconde é que há centenas de manifestações extremamente elaboradas do setor privado contra a resolução.



Capítulo 4

Os argumentos pró e contra a regulação da Anvisa

A análise dos argumentos favoráveis e contrários à regulação proposta pela Anvisa expostos no âmbito da CP nº 71 é extremamente elucidativa, pois ali já estavam postos os principais argumentos de cunho técnico e jurídico que seriam utilizados ao longo de todo o embate político. O quadro 4 resume os principais argumentos colocados no debate, utilizando dados extraídos da própria CP nº 71.

Tendo em vista a centralidade do debate jurídico-legal, que definiu, em última instância, o desfecho da resolução posteriormente adotada pela Anvisa, vale discutir brevemente os principais argumentos nesse aspecto.

O setor regulado apresentava como base de sua argumentação dois artigos da Constituição Federal. Inicialmente, apontava para o artigo 22, que determina que legislar sobre a propaganda comercial é competência privativa da União. Sendo assim, apenas o Congresso Nacional poderia legislar sobre o tema. E, de forma mais aprofundada, discutia o artigo 220.

Ao afirmar que a atividade de propaganda fundamenta-se na liberdade de expressão, positivada no artigo 220, chegava-se a argumentar por um suposto “direito à liberdade de propaganda”, que seria aplicado inclusive a pessoas jurídicas (Ferraz, 2006). Um promotor entrevistado discorda dessa interpretação que coloca liberdade de expressão e liberdade de propaganda, ou de iniciativa, no mesmo patamar. Citando decisão da Suprema Corte dos Estados Unidos, o promotor explica que o discurso econômico não goza do mesmo status que a liberdade de expressão.

Mesmo atribuindo status elevado à liberdade de propaganda, não se nega, todavia, que o exercício da liberdade de propaganda pode ser restringido, conforme o parágrafo quarto desse mesmo artigo 220. No entanto, como esse parágrafo especifica os elementos que podem ser alvo de restrição (tabaco, bebidas alcoóli-

Quadro 4: Argumentação dos Grupos de Interesse

Natureza do argumento	Posição do setor regulado	Argumentos do setor regulado	Contra-argumentos da sociedade civil
Questão jurídico-legal	Inconstitucionalidade e ilegalidade	<p>Art. 22: Compete privativamente à União legislar sobre a propaganda comercial.</p> <p>Art. 220: A manifestação do pensamento, a criação, a expressão e a informação, sob qualquer forma, processo ou veículo, não sofrerão qualquer restrição, observado o disposto nesta Constituição.</p> <p>§ 3º: Compete à lei federal:</p> <p>II – estabelecer os meios legais que garantam à pessoa e à família a possibilidade de se defenderem de programas ou programações de rádio e televisão que contrariem o disposto no art. 221, bem como da propaganda de produtos, práticas e serviços que possam ser nocivos à saúde e ao meio ambiente.</p> <p>§ 4º: A propaganda comercial de tabaco, bebidas alcoólicas, agrotóxicos, medicamentos e terapias estará sujeita a restrições legais.</p>	<p>A publicidade comercial não se relaciona com liberdades de informação e expressão, que são direitos fundamentais. A liberdade comercial está na ordem econômica.</p> <p>Art. 196: A saúde é 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.</p> <p>A CF também garante o direito à educação, à informação, à proteção integral da criança. Na colisão entre liberdade comercial e direitos fundamentais, a prioridade é destes últimos, por serem ligados à proteção do ser humano.</p> <p>O Código de Defesa do Consumidor (CDC) e o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) garantem ampla proteção ao consumidor e à criança.</p> <p>Lei da Anvisa prevê “controlar, fiscalizar e acompanhar, sob o prisma da legislação sanitária, a propaganda e publicidade de produtos submetidos ao regime de vigilância sanitária”.</p>
Impacto econômico	Queda do PIB e aumento do desemprego	<p>R\$ 802 milhões deixarão de ser investidos em propaganda (40,1% de redução). Perdas com vendas podem chegar a R\$18,2 bilhões (10,6% de decréscimo nas vendas).</p> <p>Redução de entre 0,5% e 1% no PIB, fora demais setores da produção, distribuição e da cadeia de mídia.</p> <p>Redução da propaganda de tais produtos, pois haveria expropriação em 33% ou 50% do espaço pago.</p>	<p>A restrição à propaganda de cigarros não inviabilizou a indústria tabagista.</p>
Liberdade individual	Tutela do Estado e afronta à liberdade de escolha	<p>Tutela do Estado ao cidadão, de quem se tolheria o direito de escolha e de decisão.</p>	<p>O Estado deve informar o cidadão sobre os potenciais malefícios de certos alimentos e proteger a criança, que é mais vulnerável à publicidade.</p>
Técnica	Falta de embasamento técnico-científico	<p>Há dietas saudáveis e não saudáveis, e não alimento bom ou ruim.</p> <p>Alimentos não se enquadram no conceito jurídico de nocividade, pois todo alimento é seguro, ou não seria comercializado.</p> <p>Todos os nutrientes são necessários para compor uma alimentação equilibrada.</p> <p>Arbitrariedade dos limites. Pães, suco de laranja natural, queijos e azeites, que constam da cesta básica do brasileiro, teriam a advertência. Bebidas alcoólicas teriam tratamento menos rígido.</p> <p>Fenótipo obeso também é determinado pelo desequilíbrio entre a ingestão e o gasto de energia, e fatores genéticos.</p>	<p>O grupo de nutrientes da regulação comprovadamente traz prejuízos à saúde, se consumidos em excesso.</p> <p>A publicidade afeta o consumo. A drástica redução no consumo de tabaco é exemplo disso.</p>

Fonte: Adaptado de Baird (2012)

De todo modo, seria possível, a partir do parágrafo terceiro do artigo 220, interpretar pela possibilidade de regulação da propaganda de alimentos, desde que houvesse alguma lei nesse sentido. É por isso que os grupos da sociedade civil recorrem a leis, como o Código de Defesa do Consumidor e o Estatuto da Criança e do Adolescente.

cas, agrotóxicos, medicamentos e terapias), muitas vezes utiliza-se a fraca argumentação de que apenas esses elementos poderiam ter sua propaganda delimitada, o que não está na Constituição Federal.

O item mais controverso na Constituição Federal, no entanto, refere-se ao parágrafo terceiro desse mesmo artigo 220, pois ele prevê, a partir da criação de lei federal, o estabelecimento de meios legais que auxiliem a pessoa a se defender de propagandas nocivas à saúde. Seria possível interpretar, a partir desse parágrafo, que é possível criar instrumentos para proteger o cidadão de propagandas nocivas à saúde. Parecer jurídico contratado pelo empresariado afirma, no entanto, que criar meios legais não poderia significar qualquer forma de censura, incluindo a imposição de advertências (Ferraz, 2006). Para o advogado Tercio Sampaio Ferraz, meios legais poderiam ser apenas a definição de padrões de qualidade de produtos, por exemplo.

Ao analisar o artigo da Constituição Federal que trata da saúde e é evocado pelos grupos favoráveis à regulação, Ferraz interpreta a necessidade de políticas de redução do risco à saúde apenas como políticas de educação e orientação pedagógica.

Seja como for, o argumento central do empresariado aqui é de que a Constituição Federal é clara ao afirmar que cabe à lei federal determinar qualquer ato de regulação, conforme o artigo 220. Assim, qualquer tentativa de regulação que não se desse por lei federal seria considerada inconstitucional, pois feriria a reserva legal da União.

De todo modo, seria possível, a partir do parágrafo terceiro do artigo 220, interpretar pela possibilidade de regulação da propaganda de alimentos, desde que houvesse alguma lei nesse sentido. É por isso que os grupos da sociedade civil recorrem a leis, como o Código de Defesa do Consumidor e o Estatuto da Criança e do Adolescente. O primeiro, em seu artigo 37, proíbe a publicidade abusiva, a qual, entre outras coisas, refere-se àquela que “seja capaz de induzir o consumidor a se comportar de forma prejudicial ou perigosa à sua saúde ou segurança”. Os grupos da sociedade civil argumentam que essa lei daria guarida à regulação da Anvisa, na medida em que a não prestação de informações relacionadas ao consumo dos nutrientes alvo do regulamento da agência constituiria publicidade abusiva.

O próprio promotor já citado reconhece, no entanto, que a norma ainda padece de certa generalidade, não oferecendo instrumentos suficientes, em diversos casos, para defender juridicamente a regulação da propaganda de alimentos. De todo modo, o promotor argumenta que, tendo em vista o problema de saúde no país representado pelas doenças crônicas não transmissíveis e o que a Constituição Federal estabelece em termos de direito à saúde e, especialmente, de prevenção a enfermidades, “mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de

doença e de outros agravos” (Artigo 196), a base jurídica estaria suficientemente consolidada para proposições como a da Anvisa.

Por fim, outro item fundamental no debate, muito questionado pelo setor regulado, diz respeito à legalidade da Anvisa para regular a propaganda de alimentos. Alega-se que a lei de criação da Anvisa estipula que a agência pode “controlar, fiscalizar e acompanhar, sob o prisma da legislação sanitária, a propaganda e publicidade de produtos submetidos ao regime de vigilância sanitária” (Brasil, 2001). Com base no texto da lei, argumenta-se que a agência poderia exercer o controle e a fiscalização, mas não teria competência legal para expedir normas referentes a conteúdo publicitário, como se fosse legislador. De acordo com essa argumentação, nem se houvesse lei autorizando a regulação da publicidade de alimentos, como há para tabaco, medicamentos etc., a Anvisa estaria legalmente investida para regulamentar a matéria, já que sua incumbência restringe-se ao controle, à fiscalização e ao acompanhamento da propaganda de alimentos (Ferraz, 2006).

A sociedade civil argumenta contrariamente, afirmando que a lei de criação da Anvisa, já garantiria a competência à agência. Em primeiro lugar, o artigo 2º da lei afirma que “Compete à União no âmbito do Sistema Nacional de Vigilância Sanitária: III – normatizar, controlar e fiscalizar produtos, substâncias e serviços de interesse para a saúde” (Brasil, 1999). Com base nesse trecho, argumenta-se que há garantias legais para que a agência possa normatizar. O outro trecho anteriormente citado apenas reforçaria a competência da Anvisa para tratar também de propaganda. Além disso, argumenta-se que a lei, ao criar a Anvisa, delegou a este órgão diversas atribuições, entre elas a regulação da publicidade, de modo que não seria necessária a aprovação de uma lei para tratar do assunto.

A breve exposição acima revelou a intensidade e a tecnicidade do debate jurídico acerca da possibilidade de regulação da propaganda de alimentos pela Anvisa. É possível observar que há argumentos sólidos dos dois lados do debate. De todo modo, como foi possível notar, a interpretação mais direta da Constituição Federal permitiria supor a necessidade de uma lei federal mais específica sobre o assunto. É o que defendem diversos pareceristas, bem como diversos juízes que decidiram sobre o tema, como se verá adiante. Ao mesmo tempo, porém, diversas sentenças encampam a regulação da Anvisa, chamando a atenção para o grave problema de saúde no país decorrente das doenças crônicas não transmissíveis. Conclui-se, dessa forma, que a legislação abre espaço para todo tipo de interpretação, sendo possível, portanto, defender ou condenar juridicamente a regulação proposta pela Anvisa.

Por fim, outro item fundamental no debate, muito questionado pelo setor regulado, diz respeito à legalidade da Anvisa para regular a propaganda de alimentos Alega-se que a lei de criação da Anvisa estipula que a agência pode “controlar, fiscalizar e acompanhar, sob o prisma da legislação sanitária, a propaganda e publicidade de produtos submetidos ao regime de vigilância sanitária” (Brasil, 2001).



Capítulo 5

O jogo político até a aprovação da regulação

5.1 A AUTORREGULAMENTAÇÃO COMO RESPOSTA À SOCIEDADE

Vimos que o empresariado já se mostrava insatisfeito com as ações adotadas pela Anvisa desde o grupo de trabalho sobre o tema, do qual saiu a proposta de regulação da propaganda de alimentos. Tendo em vista que os atritos iniciais tiveram origem justamente na Anvisa, seria de se esperar que o setor privado atuasse também à margem da agência e da CP nº 71 para atingir seus objetivos.

Um primeiro movimento nesse sentido ocorreu em setembro de 2006, dois meses antes da expedição da minuta do regulamento na CP nº 71. Ciente de que a norma seria extremamente restritiva e contrária a seus interesses, o setor privado buscou antecipar-se à ação da Anvisa e sinalizar à sociedade que estava tomando medidas para regular a propaganda. Nesse sentido, procedeu-se a uma modificação em duas partes do Código Brasileiro de Autorregulamentação Publicitária, gerida pelo CONAR.

Por um lado, deu-se nova redação ao artigo 37, seção 11, capítulo 2 do Código, que trata da publicidade dirigida às crianças e aos jovens. O texto afirma que “nenhum anúncio dirigirá apelo imperativo de consumo às crianças” e define diretrizes, como não provocar discriminação a quem não consome determinado produto ou não estimular a associação entre certo produto e uma noção de superioridade (CONAR, 2014).

Por outro lado, houve alteração no Anexo H do Código, que se refere a “Alimentos, Refrigerantes, Sucos e Bebidas Assemelhadas”. O texto do anexo traz recomendações como “abster-se de apresentar qualquer produto como substituto das refeições básicas...” e “evitar a exploração de benefícios potenciais derivados do consumo do produto, como a conquista de popularidade, elevação do status ou êxito social...” (CONAR, 2014)².

² É interessante notar que Fritschler (1969), ao estudar as ações da indústria de cigarro nos Estados Unidos na década de 1960 para evitar regulações governamentais, encontrou estratégia semelhante, com a proposição de um código autorregulamentador

Enquanto os grupos empresariais buscavam dar alguma resposta à proposta da Anvisa, organizações da sociedade civil buscavam ampliar a base de apoio ao projeto. Em 2007, ano em que se encerrou a CP nº 71, uma moção de apoio à proposta da Anvisa foi aprovada com 520 assinaturas no âmbito da III Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional.

5.2 AÇÃO JUNTO AOS PODERES EXECUTIVO E LEGISLATIVO

Os grupos empresariais também buscaram levar seus interesses aos poderes constituídos, de forma a pressionar a Anvisa mais diretamente. O primeiro órgão político acionado foi o Ministério da Saúde, ao qual a Anvisa está administrativamente ligada. O CONAR, a ABIA e a ABIR foram recebidos algumas vezes pelo à época ministro José Gomes Temporão. Tal contato não surtiu efeito, pois o ministro não intervinha nesse assunto, deixando à Anvisa levar adiante o tema.

Do ponto de vista técnico, a Coordenação Geral de Alimentação e Nutrição (CGAN), órgão do Ministério da Saúde que lida com esses temas, dava apoio à iniciativa da Anvisa. De todo modo, suas posições não tiveram grande impacto na definição das principais questões discutidas. Outros ministérios acionados, como a Casa Civil, não “entraram em campo” nesse tema.

O outro poder acionado pelos grupos de interesse é o Legislativo. É possível afirmar que havia duas linhas de ação básicas de atuação junto ao Congresso Nacional. Antes de descrevê-las, vale salientar que não há nenhuma medida legal que o Congresso possa tomar para impedir que uma agência reguladora prossiga em seu intento regulatório. Feita essa ressalva e até como decorrência dela, pode-se dizer que o ato mais básico é mobilizar os deputados e senadores a pressionar os dirigentes da Anvisa e demovê-los da ideia de levar adiante sua proposta. Isso foi feito, mas sem sucesso.

Uma segunda linha de ação é convencer os congressistas a respeito do argumento jurídico de que a Anvisa estaria extrapolando os limites constitucionais e legais ao propor aquela resolução, arregimentando-os em torno da causa do setor privado. E aqui há um argumento forte para trazer os congressistas para o lado do empresariado, qual seja, o de que a agência reguladora estaria usurpando as prerrogativas legislativas do Congresso Nacional.

Angariar apoio parlamentar é importante por dois motivos. Por um lado, aumenta-se o coro e, portanto, a pressão do lado opositor à norma da Anvisa. Por outro, cria-se um aliado que, embora não tenha poderes para interromper o processo desencadeado pela agência, pode freá-lo mais adiante, caso a norma seja publicada pela agência. Os desdobramentos desse poder serão analisados adiante.

A sociedade civil, por sua vez, com menos acesso aos principais

Angariar apoio parlamentar é importante por dois motivos. Por um lado, aumenta-se o coro e, portanto, a pressão do lado opositor à norma da Anvisa. Por outro, cria-se um aliado que, embora não tenha poderes para interromper o processo desencadeado pela agência, pode freá-lo mais adiante, caso a norma seja publicada pela agência.

Até mesmo pelo desfecho da audiência pública, que não aportava mudanças à norma, instituições da sociedade civil e grupos de interesse empresariais seguiram tomando medidas para levar a cabo seus interesses. Organizações não governamentais como o Instituto Alana e o Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor (Idec) pressionavam a Anvisa. Para tanto, enviaram carta à agência, em dezembro de 2009, cobrando a imediata publicação do regulamento.

postos de poder, buscava apoiar a proposta da Anvisa de outras formas. No final de 2008, conseguiu um aliado importante: o Conselho Nacional de Saúde. Esse órgão, que representa a instância máxima de deliberação do Sistema Único de Saúde (SUS) e congrega setores governamentais e da sociedade civil, aprovou a resolução nº 408, que determinava a regulamentação da publicidade voltado ao público infantil.

5.3 A AUDIÊNCIA PÚBLICA E NOVAS ESTRATÉGIAS DOS GRUPOS DE INTERESSE

O intenso jogo político em torno do tema e a enorme quantidade de contribuições feitas durante a CP nº 71 estenderam sobremaneira esse processo regulatório no âmbito da Anvisa. Tanto é que o próximo passo institucional da agência desde o encerramento do prazo da consulta pública, que ocorreu em abril de 2007, foi a realização de uma audiência pública para debater o assunto, em agosto de 2009.

Nessa ocasião, nova versão da resolução foi apresentada. No entanto, as mudanças foram marginais, apenas aperfeiçoando o espírito do texto defendido pela Anvisa. Em relação às posições dos grupos de interesse, tampouco houve novidades, pois as opiniões já estavam consolidadas dos dois lados do espectro político. De acordo com Baird (2012), “O acirramento da disputa fazia-se notar inclusive fisicamente no auditório reservado à audiência, pois do lado esquerdo estavam os representantes do segmento produtivo, enquanto os grupos de interesse público postaram-se à direita de quem entra na sala” (Baird; 2012, p. 119).

De todo modo, a audiência pública, que contou com a presença de 130 pessoas das mais diversas organizações, foi o último momento institucional a reunir os grupos de interesse para debater o regulamento proposto pela Anvisa. A transcrição da audiência mostra que o evento não trouxe nenhum ganho no sentido de alterar posições ou construir consensos, mas, antes, serviu como sinalização das medidas que o empresariado tomaria caso a Anvisa prosseguisse com sua proposta. A fala do presidente da ABIA deixava claro que não restaria ao setor alternativa que não a ida à Justiça para derrubar a resolução caso ela fosse publicada³.

Até mesmo pelo desfecho da audiência pública, que não aportava mudanças à norma, instituições da sociedade civil e grupos de interesse empresariais seguiram tomando medidas para levar a cabo seus interesses. Organizações não governamentais como o Instituto Alana e o Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor (Idec) pressionavam a Anvisa. Para tanto, enviaram carta à agência, em dezembro de 2009, cobrando a imediata publicação do regulamento.

³ Transcrição da audiência pública realizada na Anvisa em 20/08/2009.

É interessante observar que, às vésperas da aprovação da regulação pela Anvisa, as organizações da sociedade civil passaram a buscar mais intensamente o contato direto junto a atores-chave do poder público. Em março de 2010, as mesmas instituições supracitadas, juntamente com o Ministério Público Federal, reuniram-se com o advogado-geral da União para tratar da competência legal da Anvisa para a regulação da publicidade de alimentos.

O empresariado, mais preocupado com a maneira com que se delineava o regulamento da Anvisa, decidiu novamente tomar uma medida autorreguladora com vistas a esvaziar os esforços da agência e sinalizar à sociedade e ao governo como um todo seu compromisso com a saúde da população e com a publicidade responsável. Com esse intuito, os presidentes da ABIA e da ABA (Associação Brasileira de Anunciantes) assinaram, cinco dias após a audiência pública, “documento encaminhado por 24 grandes empresas do setor alimentício, as quais se comprometiam a limitar a publicidade de alimentos e bebidas a crianças menores de 12 anos. Tratava-se da adoção de um Compromisso Público⁴ referente ao consumo responsável, mediante o qual cada empresa estabeleceria sua própria política de autorregulação” (Baird, 2012).

5.4 A INTERVENÇÃO DA PROCURADORIA DA ANVISA E O PARECER DA AGU SOBRE A REGULAÇÃO DA PROPAGANDA DE MEDICAMENTOS

O aspecto mais notável entre a proposta de regulamento técnico de 2006 e a aprovação da norma pela Anvisa, em 2010, foi a drástica alteração do texto final realizada pela Procuradoria da agência, ligada à AGU, após a audiência pública.

A mudança deve ser explicada a partir de dois fatores: o parecer exarado pela AGU a respeito da regulação da propaganda de medicamentos pela Anvisa e a mudança na direção da Procuradoria da Anvisa entre 2008 e 2009.

Em junho de 2009, pouco antes da audiência pública, a AGU emitiu o já citado parecer contrário à resolução da Anvisa que buscava regular a propaganda de medicamentos. Em sua justificativa, o órgão apontava pontos de inconstitucionalidade da norma.

Esse fato foi vividamente lembrado durante a audiência pública sobre a regulação da propaganda de alimentos da Anvisa pelo vice-presidente do CONAR⁵, que discutiu com o subprocurador-chefe da agência, argumentando que a AGU já havia, novamente, colocado por terra a competência legal da Anvisa para legislar sobre propaganda. O fato é que o parecer da AGU, em resposta a um pedido de reconsideração da Anvisa, enfraquecia a capacidade do órgão de regular o tema.

Esse fato coincidiu com a recente chegada, à agência, de novas lideranças em sua Procuradoria. No entendimento da nova chefia desse órgão jurídico, a agência tinha competência para regular a propaganda de alimentos, mas não exatamente da maneira como o texto estava colocado desde a consulta pública.

De acordo com a Procuradoria, a base jurídica para regular a propaganda de alimentos seria ainda menor que aquela para regular medicamentos. Esse fato revela o impacto desse parecer da AGU na nova norma em gestação na Anvisa. Isso se torna ainda mais evidente se se tiver em conta que, em duas ocasiões anteriores, em 2007, tanto a Procuradoria da Anvisa quanto a AGU já haviam se manifestado sobre a norma proposta, considerando juridicamente corretos os procedimentos adotados pela agência para regular a propaganda de alimentos (Baird, 2012).

Para adequar o regulamento, seriam necessárias adaptações que permitissem maior foco na defesa do

⁴ Disponível em: http://www.unilever.com.br/Images/Compromisso%20Publico%20de%20Publicidade%20Responsavel_tcm95-199807.pdf

⁵ Transcrição da audiência pública realizada na Anvisa em 20/08/2009.

consumidor, e menos ênfase em práticas publicitárias e em restrições ao formato e à veiculação da propaganda. Isso se traduziria em manutenção do primeiro eixo da norma anteriormente proposta, que visava à informação ao consumidor, e em modificação ou exclusão de ações como o banimento de amostras grátis e brindes e a definição de horários para a veiculação de propagandas para crianças, bem como o seu conteúdo.

5.5 A RESOLUÇÃO DA DIRETORIA COLEGIADA (RDC) Nº 24

No início de 2010, com uma nova proposta de resolução em mãos, a Anvisa chamou os principais grupos de interesse para conhecer seu teor e buscar ampliar a adesão ao texto. No entanto, o resultado foi pior do que o esperado. O empresariado, seguindo a postura adotada desde a CP nº 71, não aceitava discutir qualquer ponto da proposta, preparando-se para o enfrentamento jurídico. A sociedade civil cindiu-se diante do novo texto. O Idec, mesmo observando o enfraquecimento do texto, decidiu apoiá-lo, pois entendia ser um avanço para o consumidor. O Instituto Alana, por sua vez, grande defensor da causa infantil, protestou fortemente contra a supressão da parte que tratava de publicidade infantil.

Diante do impasse, a Anvisa decidiu que não havia mais espaço para negociação e que, após mais de cinco anos de debates, era hora de concretizar e positivar o que havia sido discutido. Assim, a agência publicou, em 29 de junho de 2010, a RDC nº 24, primeiro regulamento específico a tratar da propaganda de alimentos. O Regulamento Técnico aprovado estabelecia

os requisitos mínimos para oferta, propaganda, publicidade, informação e outras práticas correlatas cujo objetivo seja a divulgação e a promoção comercial de alimentos considerados com quantidades elevadas de açúcar, de gordura saturada, de gordura trans, de sódio, e de bebidas com baixo teor nutricional, nos termos desta Resolução (Brasil, 2010).

O texto aprovado pela Anvisa era muito mais enxuto e com abrangência bem menor do que o proposto na CP nº 71. Vale a pena destacar alguns pontos do texto remanescente, pois isso nos permitirá compreender melhor a intervenção da Procuradoria da Anvisa e, ao mesmo tempo, entender a insatisfação de alguns grupos com o texto.

O primeiro ponto que chama a atenção é a inclusão de um objetivo ao regulamento, que diz respeito à garantia de informações indisponíveis a todas as pessoas expostas à propaganda de alimentos, de modo a evitar padrões de consumo incompatíveis com a saúde. Tal acréscimo está alinhado à intenção da Procuradoria, que visava justamente direcionar a resolução no sentido de defesa do consumidor.

Em relação aos principais eixos do regulamento, na comparação com o texto da CP no 71, pode-se afirmar, grosso modo, que o texto mantinha e fortalecia o primeiro eixo, relativo aos alertas na propaganda dos alimentos, ao mesmo tempo em que suprimia ou reduzia drasticamente os outros eixos. Tal configuração garante concretude ao objetivo de informar o consumidor.

Passando item a item do regulamento, observa-se que o segundo eixo, que trazia certas restrições ao conteúdo da informação veiculada, foi bastante amenizado. Embora tenha mantido a vedação a algumas sugestões mais básicas, como a de que os alimentos alvo do regulamento seriam completos nutricionalmente, as partes mais inovadoras e restritivas da norma, como a indução a certos comportamentos, especialmente nas crianças, foram abolidas.

O terceiro eixo, que era o mais rígido e inteiramente dedicado às crianças, foi praticamente suprimido, sendo substituído por um único parágrafo que reafirma a necessidade de veiculação dos alertas também nas propagandas destinadas às crianças.

Por fim, a decisão em relação ao quarto eixo sintetiza bem o espírito da mudança no regulamento. Assim como o terceiro eixo, o quarto tinha uma seção inteira do regulamento, a qual desaparece do texto final. Em seu lugar, aparecem menções às amostras grátis, aos cupons de desconto e às campanhas sociais. No entanto, não se proíbem mais a distribuição desses objetos, apenas se garante que eles também tragam as advertências sobre os potenciais malefícios dos alimentos com quantidades elevadas de açúcar, gordura saturada, gordura trans, sódio e bebidas com baixo teor nutricional. O quadro 5 a seguir resume as principais mudanças entre o texto proposto na CP nº 71 e a RDC nº 24.

Quadro 5: Comparação entre o Regulamento Técnico proposto e o aprovado

	Consulta Pública nº 71/2006	Resolução da Diretoria Colegiada nº 24/2010
OBJETIVO	Regular a oferta, propaganda, publicidade, informação e outras práticas correlatas cujo objeto seja a divulgação e a promoção de alimentos considerados com quantidades elevadas de açúcar, gordura saturada, gordura trans, sódio e de bebidas com baixo teor nutricional.	Objetiva assegurar informações indisponíveis à preservação da saúde de todos aqueles expostos à oferta, propaganda, publicidade, informação e outras práticas correlatas cujo objetivo seja a divulgação e a promoção comercial dos alimentos citados no art. 1º (ricos em açúcar, gordura saturada, gordura trans, sódio e bebidas com baixo teor nutricional) com vistas a coibir práticas excessivas que levem o público, em especial o público infantil a padrões de consumo incompatíveis com a saúde e que violem seu direito à alimentação adequada.
PRINCIPAIS EIXOS	Eixo 1: Veiculação de alertas sobre os perigos de consumo excessivo desses nutrientes por meio de mensagens como a seguinte: <i>"Este alimento possui elevada quantidade de açúcar. O consumo excessivo de açúcar aumenta o risco de desenvolver obesidade e cárie dentária".</i>	Eixo 1: Permanece idêntico.
	Eixo 2: Vedar nas propagandas veiculadas algumas sugestões, dentre as quais: <ul style="list-style-type: none"> • Que qualquer alimento é nutricionalmente completo; • Qualquer comparação com o leite materno; • O encorajamento a práticas e estilos de vida que estimulem situações perigosas ou potencialmente prejudiciais à saúde; • A exploração do medo ou superstição, aproveitando-se da deficiência de julgamento e experiência de criança; • O encorajamento de crianças para que persuadam seus pais a adquirir os alimentos alvo do regulamento; • A sugestão de que a pessoa que adquirir esses alimentos para crianças é mais atenciosa, amorosa, etc. 	Eixo 2: Manutenção da vedação aos itens mais simples, especialmente as propagandas que sugerem que qualquer tipo de alimento seja completo nutricionalmente, como nos dois primeiros itens da proposta inicial. Supressão dos demais dispositivos.
	Eixo 3: Requisitos para a propaganda destinada às crianças: <ul style="list-style-type: none"> • Proibição da utilização de personagens do universo infantil; • Proibição de veiculação de comerciais na televisão e no rádio entre 21 horas e 6 horas; • Vedação à propaganda em instituições de ensino; • Proibição de brindes e prêmios condicionados à aquisição de alimentos de baixo teor nutricional; • Proibição de propaganda em jogos, filmes, brinquedos. 	Eixo 3: Praticamente suprimido, sendo substituído por um único parágrafo que apenas repete a necessidade de veiculação das advertências também nas propagandas destinadas às crianças.
	Eixo 4: Requisitos para a distribuição de amostras grátis, cupons de desconto e outras atividades promocionais: <ul style="list-style-type: none"> • Vedação de amostras grátis, degustações e cupons de descontos relacionados aos alimentos alvo deste regulamento; • No caso de patrocínios de atividades culturais ou esportivas, proibição de propaganda. • Em campanhas sociais realizadas por distribuidores dos alimentos, fica vedada a menção ao nome dos alimentos. Tampouco se pode fazer menção à campanha social na propaganda dos alimentos. 	Eixo 4: Praticamente extinto, sendo substituído unicamente pela menção à obrigatoriedade de veiculação das advertências em amostras grátis, em cupons de desconto para a promoção de alimentos, em material publicitário referente ao patrocínio de fornecedores ou distribuidores de alimentos e em programas ou campanhas sociais que mencionem nome/marcas de alimentos.

(continua)

Quadro 5: Comparação entre o Regulamento Técnico proposto e o aprovado

	Consulta Pública nº 71/2006	Resolução da Diretoria Colegiada nº 24/2010
OBSERVAÇÕES	<p>1) O regulamento destina-se apenas à propaganda, e não à rotulagem de alimentos e bebidas, cuja regulação apenas poderia ocorrer no âmbito do Mercosul.</p> <p>2) O regulamento não se aplica a frutas, verduras e legumes frescos, refrigerados e congelados; carnes frescas, refrigeradas e congeladas; leite e iogurte, bem como a bebidas alcoólicas, aos aditivos alimentares e aos coadjuvantes de tecnologias.</p> <p>3) As empresas deverão manter os dados fáticos, técnicos e científicos que dão sustentação à mensagem publicitária à disposição da Autoridade Sanitária.</p>	<p>1) O regulamento destina-se apenas à propaganda, e não à rotulagem de alimentos e bebidas, cuja regulação apenas poderia ocorrer no âmbito do Mercosul.</p> <p>2) O regulamento não se aplica aos aditivos alimentares e aos coadjuvantes de tecnologias; às frutas, verduras e legumes (hortaliças); aos sucos de frutas; às nozes, castanhas e sementes; às carnes e pescados in natura, refrigerados e congelados; aos leites; aos iogurtes; aos queijos; às leguminosas; aos azeites, óleos vegetais e óleos de peixes.</p> <p>3) As empresas deverão manter os dados fáticos, técnicos e científicos que dão sustentação à mensagem publicitária à disposição da Autoridade Sanitária.</p>

Nota-se, assim, um claro direcionamento na norma aprovada no sentido de investir fortemente na informação ao consumidor. Ao fazer isso, o texto da Anvisa optou por não atuar sobre práticas publicitárias, especialmente sobre distribuição de amostras grátis e cupons e nem sobre o conteúdo e as possibilidades de veiculação de propaganda dirigida às crianças⁶.

Essa mudança de rota poderia ter contribuído para retomar o apoio de instituições como aquelas de combate ao câncer. Por outro lado, organizações da sociedade civil atuantes, como o Instituto Alana, criticaram a decisão. Seja como for, o texto entrou em vigor na data de sua publicação, estabelecendo 180 dias para que as empresas se adequassem às regras impostas.

Vale discorrer, brevemente, sobre a inflexão da Anvisa em relação ao texto na reta final de sua aprovação. A postura da agência ao longo dos mais de cinco anos de discussão sobre o regulamento indicava forte compromisso com o tema. Afinal, a despeito de toda a pressão contrária exercida nas mais diversas frentes, e mesmo perante a ameaça de nova batalha judicial, a Anvisa defendeu, até o último momento, a manutenção da versão original do texto.

Foi somente a partir do parecer da AGU a respeito da regulação da propaganda de medicamentos que a agência mudou sua ação estratégica. Observam-se, aqui, dois elementos interessantes. Em primeiro lugar, o empresariado exerceu um lobby bem-sucedido junto à AGU. Em segundo, é curioso notar como uma decisão em uma política pública pode ter impacto direto em outra, quando o formato da regulação é semelhante. Pode-se afirmar, assim, que a decisão da AGU enfraqueceu o poder regulatório da Anvisa.

Nesse sentido, a despeito do protesto de alguns grupos sociais, é compreensível que a Anvisa, orientada pela nova Procuradoria, tenha optado por um recuo estratégico, suavizando a norma proposta por entender que haveria, assim, maior chance de arregimentar apoio em torno da mesma, tornando sua implementação mais factível. É por isso que a agência considera ter cumprido seu papel de proteção à saúde, estendendo seu poder regulatório até onde pôde. Cabe lembrar, também, que 2010 era ano eleitoral, e a agência sofria grande pressão para não publicar uma resolução tão polêmica e que afrontasse tantos interesses em momento em que a candidatura governista dependia de financiamento do setor privado.

⁶ É interessante notar também que o texto inicialmente proposto trazia um grande detalhamento sobre o modo como os alertas deveriam ser veiculados por tipo de mídia. Essa parte também não constou do texto publicado, possivelmente para afastar críticas relativas à intromissão da Anvisa em práticas publicitárias.



Capítulo 6

O jogo político após a aprovação da RDC nº 24/2010

A aprovação da RDC nº 24/2010 não representou o fim, mas inaugurou uma nova etapa da disputa política em torno do tema. Enquanto alguns grupos da sociedade civil criticaram o conteúdo da norma e foram até a Anvisa protestar, outros encamparam a medida adotada pela agência. Prova disso é que entre julho e setembro, a Anvisa recebeu 805 cartas de apoio à resolução de pessoas físicas e organizações da sociedade civil.

Mas o grupo mais afetado pela medida, evidentemente, foi o setor privado, que não tardou a tomar medidas contrárias à resolução. Uma semana após a entrada em vigor da RDC nº 24, os grupos empresariais acionaram novamente o órgão que havia fortalecido as mobilizações anteriores contra a Anvisa: a AGU.

Quase ao mesmo tempo, um manifesto foi lançado por representantes da indústria de alimentos e de publicidade condenando a resolução da Anvisa. Por fim, a articulação prévia junto ao Congresso Nacional surtiu efeito. A pedido da Associação Brasileira de Agências de Publicidade (ABAP) e da Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e Televisão (ABERT), o deputado federal Milton Monti (PR-SP) propôs o Projeto de Decreto Legislativo (PDC) nº 2.830, cujo único objetivo é sustar a RDC nº 24 por considerá-la inconstitucional. Destaca-se que o deputado federal Henrique Eduardo Alves (PMDB-RN) apresentou projeto com o mesmo teor. Trata-se do PDC nº 2.832.

6.1 O PAPEL DA AGU

Provando que a estratégia de ação junto à AGU era bem-sucedida, este órgão respondeu apenas dois dias depois à provocação do CONAR, recomendando a suspensão da RDC nº 24 até decisão final por parte da Consultoria-Geral da União. É importante destacar que a Anvisa não acatou a decisão, mantendo a resolução vigente. De acordo com o à época diretor-presidente da agência Dirceu Raposo, como o próprio parecer da

Ato contínuo à decisão da AGU, a sociedade civil protestou veementemente. Nove organizações, incluindo o Instituto Alana e o Idec, enviaram carta à AGU questionando a posição do órgão e cobrando apoio à resolução. Até mesmo órgãos internacionais, como a *Consumers International*, endereçaram carta à AGU manifestando apoio à RDC nº 24.

AGU não era conclusivo e apenas insinuava que poderia haver alguma inconstitucionalidade, não fazia sentido sustar um ato normativo com base em uma assunção (Baird, 2012).

Ato contínuo à decisão da AGU, a sociedade civil protestou veementemente. Nove organizações, incluindo o Instituto Alana e o Idec, enviaram carta à AGU questionando a posição do órgão e cobrando apoio à resolução. Até mesmo órgãos internacionais, como a *Consumers International*⁷, endereçaram carta à AGU manifestando apoio à RDC nº 24.

Vale destacar, brevemente, alguns pontos relativos à AGU, na medida em que teve papel crucial na futura judicialização desta RDC. De fato, esse parecer da AGU foi elemento central nas ações movidas pelo empresário no Judiciário, que acabaram inviabilizando a norma da Anvisa.

Dois aspectos particularmente curiosos desse episódio chamam a atenção. Primeiro, o parecer da AGU teve um teor muito mais brando que o anterior, relativo à propaganda de medicamentos, no qual se recomendava expressamente a revogação da resolução da Anvisa. No caso da RDC nº 24, embora chamasse a atenção para a possível reserva legal da União para o estabelecimento de restrições à propaganda, o parecer afirmava não haver indícios de ilegalidade na norma mas, mesmo assim, recomendava sua suspensão até um pronunciamento definitivo a respeito. Em realidade, o mais estranho é que o texto chega a ser elogioso à resolução da Anvisa, realçando o cuidado da agência ao regular o assunto. Ou seja, o parecer não aponta claramente algum problema em relação à RDC nº 24, mas busca impedir sua aplicabilidade.

O outro ponto curioso é que a AGU já havia se manifestado a respeito do tema anteriormente, no ano de 2007. À época, o despacho de um consultor da União aprovava a maneira como a Anvisa busca regular o tema. Vale lembrar que a avaliação havia sido feita sobre o texto proposto na CP nº 71, que era muito mais rígido que o da RDC nº 24. Esse parecer, no entanto, só seria apreciado pelo à época advogado-geral da União e atual ministro José Dias Toffoli, dois anos depois, em 2009. Ao analisar o texto, o ministro, que havia acabado de dar o parecer contrário à regulação da propaganda de medicamentos, preferiu não se posicionar. Em vez disso, solicitou à Anvisa que remetesse à AGU versão atualizada do regulamento. Ao fazer isso, Toffoli, que saíria da AGU para assumir uma cadeira de ministro do Supremo Tribunal Federal ainda no final de 2009, relegava a decisão sobre a matéria a seu sucessor, ministro Luís Inácio Adams.

Não é à toa que a sociedade civil organizada sempre apresentou

⁷ A *Consumers International* é uma federação internacional que agrupa mais de 250 associações de consumidores e agências governamentais de proteção ao consumidor em 120 países. O Idec é membro pleno dessa organização. Disponível em: <http://www.consumersinternational.org/>

grande desconfiança em relação à atuação do ex-ministro da AGU José Dias Toffoli. Em primeiro lugar, ele foi o responsável pelos pareceres contrários à regulação da propaganda de bebidas alcoólicas e medicamentos da Anvisa. Além disso, o ex-ministro havia tergiversado a respeito da regulação da propaganda de alimentos, não endossando o parecer favorável elaborado por um consultor da União. Se não bastasse isso, o ex-ministro também deu um depoimento sobre as prerrogativas constitucionais da propaganda comercial em livro do CONAR intitulado “Autorregulamentação e liberdade de expressão: a receita do CONAR”, o que só fez aumentar a desconfiança em relação a sua atuação.

Destaca-se, por fim, fato não menos importante, que é a não expedição de um parecer definitivo sobre o tema até hoje, quase quatro anos após a publicação da RDC nº 24. Tal omissão torna-se ainda mais grave ao se levar em conta a celeridade com que outros pareceres foram emitidos pelo mesmo órgão sobre temas correlatos.

Conforme pontuou Baird (2012),

Para o empresariado, a ida à AGU revelou-se um tiro certo, pois ou a Anvisa seguiria a recomendação daquele órgão, o que barraria a implementação do ato, ou passaria por cima dele, mantendo a norma em vigor, mas correndo o risco de chegar fragilizada para a disputa judicial⁸.

6.2 A JUDICIALIZAÇÃO DA RDC Nº 24/2010

Como vimos, a Anvisa decidiu manter a norma em vigor, a despeito do parecer contrário da AGU. Diante dessa situação, não restava ao empresariado outra medida que não recorrer ao último dos Poderes, o Judiciário. Ressalte-se que o empresariado entrava nessa batalha extremamente fortalecido pelo despacho da AGU.

Para os juízes, a resolução da Anvisa e o parecer da AGU sinalizavam uma indefinição do próprio governo em relação ao assunto. Afinal, havia, de um lado, uma agência buscando regular um tema e, ao mesmo tempo, o órgão de consultoria jurídica do Executivo, responsável por representar a União judicialmente e extrajudicialmente, afirmando que não era possível prosseguir com essa regulação. Diante desse impasse, seria até natural que os juízes, que conhecem pouco do tema, preferissem aguardar ao menos uma voz mais uníssona vinda do governo.

E foi exatamente o que aconteceu com diversos processos que tramitaram no Poder Judiciário. A principal associação empresarial, a ABIA,

Como vimos, a Anvisa decidiu manter a norma em vigor, a despeito do parecer contrário da AGU. Diante dessa situação, não restava ao empresariado outra medida que não recorrer ao último dos Poderes, o Judiciário. Ressalte-se que o empresariado entrava nessa batalha extremamente fortalecido pelo despacho da AGU.

⁸ É importante ter em mente que só a AGU pode defender a União no Supremo Tribunal Federal (STF). Nesse sentido, caso a AGU não mude sua posição, e a matéria chegue até a instância máxima do Poder Judiciário brasileiro, a Anvisa estaria desprotegida judicialmente.

foi a primeira a impetrar uma ação contra a RDC nº 24, alegando que não havia previsão legal na Constituição para a restrição que se queria criar (inconstitucionalidade) e que a Anvisa não teria competência legal para regular a matéria (ilegalidade). Do ponto de vista técnico, alegou, ainda, que “os parâmetros utilizados pela Anvisa não contam com fundamento científico”⁹. Como seria de se esperar, o parecer da AGU foi anexado ao processo judicial. E não apenas isso. Dada a iminência da entrada em vigor da norma (180 dias), a ABIA solicitou “pedido de antecipação dos efeitos da tutela”, que equivale a uma liminar, de modo que a Anvisa ficasse impedida de aplicar RDC nº 24.

Pouco tempo depois, em setembro desse mesmo ano, a Justiça Federal do Distrito Federal acatou o pedido da ABIA, suspendendo os efeitos da norma até que o mérito da questão fosse julgado. Como a ABIA conta com mais de 1.500 associados diretos e filiados, representando cerca de 73% da produção de alimentos no Brasil¹⁰, essa liminar inviabiliza a aplicação da norma da Anvisa. Assim, essa primeira decisão judicial representou, na prática, o precoce fim da RDC nº 24.

A Anvisa recorreu da decisão sobre a liminar na segunda instância, na qual não teve sucesso. Nesse sentido, a agência entrou com recurso especial e extraordinário para levar a causa, respectivamente, ao Superior Tribunal de Justiça (STJ) e ao Supremo Tribunal Federal (STF). A disputa ainda está pendente de julgamento. Vale frisar que essas informações referem-se ao julgamento da liminar apenas.

No tocante à ação propriamente dita, houve uma sentença em maio de 2012 favorável à indústria, desobrigando os associados da ABIA a cumprirem a RDC nº 24. A Anvisa recorreu da decisão, mas o caso ainda aguarda um desfecho.

É interessante notar, nessa disputa judicial, que o lobby não se restringe aos tradicionais poderes Executivo e Legislativo, estendendo-se também ao Judiciário. Com vistas a influenciar o processo impetrado pela ABIA, o IDEC e o Instituto Alana protocolaram junto à Justiça Federal pedido de *amicuscuriae*¹¹. O pedido foi aprovado e essas duas instituições passaram a fazer parte do processo, podendo contribuir com informações sobre o tema. Trata-se de instrumento importante, na medida em que os juízes entendem de lei, mas raramente têm acesso completo a todas as informações relevantes sobre o tema sob escrutínio.

Embora a ação da ABIA por si só já fosse suficiente para barrar a regulação da propaganda de alimentos proposta pela Anvisa, diversas outras associações entraram com ações semelhantes. Em alguns casos, como da Associação Brasileira das Indústrias de Massas Alimentícias e Pão & Bolo Industrializados (ABIMA), isso foi feito por pressão de empresas que não eram associadas da ABIA e estavam, portanto descobertas. É curioso notar, também, que algumas associações não diretamente ligadas à indústria de alimentos, como a Associação Nacional dos Restaurantes (ANR) e a Confederação Nacional do Turismo (CNTur), mobilizaram-se ou foram mobilizadas para acionar a Justiça. Esse movimento amplo e intenso do empresariado gerou um total de 11 processos contra a Anvisa, conforme o quadro 6 na página 37, que indica as associações que impetraram as ações e o status de cada uma delas.

É interessante notar que, dos 11 processos correndo na Justiça, dez já tiveram decisão em primeira instância, sendo sete favoráveis à indústria e três favoráveis à Anvisa. Frise-se que, até o momento, nenhum processo já transitou em julgado, ou seja, chegou a uma decisão definitiva em que recursos não são mais possíveis. Em que pese o maior favorecimento à causa do setor regulado, destaca-se que a norma não é ponto

⁹ Processo nº 42882-45.2010.4.01.3400 impetrado pela ABIA contra a Anvisa.

¹⁰ Essas informações podem ser acessadas em www.abia.org.br. Destaca-se que, em alguns segmentos, essa porcentagem pode chegar a 90%.

¹¹ Trata-se de instituto introduzido pela Lei nº 9.882/99 com vistas a pluralizar o debate em ações de grande impacto social. Esse instrumento permite a participação de terceiras partes que sejam representativas dos interesses gerais da coletividade de modo a qualificar e democratizar o debate.

pacífico no Poder Judiciário. De maneira geral, quando os magistrados julgam procedentes as ações, decidindo, portanto, em favor da indústria, os argumentos de inconstitucionalidade e ilegalidade são aceitos. Nas ações favoráveis à Anvisa, os juízes costumam focar o grave problema de saúde que são as doenças crônicas não transmissíveis, afirmando que a regulação poderia ser feita pela agência, pois não caberia à lei chegar a esse nível de detalhamento.

Até mesmo para pressionar o Judiciário, os grupos da sociedade civil articularam a publicação do documento “Anvisa e a Regulação de Publicidade de Alimentos”, no qual dez juristas renomados defendiam a legalidade da resolução da Anvisa. Ao mesmo tempo, organizaram o envio da “Carta à Sociedade Brasileira em Defesa da Regulamentação da Publicidade de Alimentos Não Saudáveis como Direito de Cidadania”, subscrita por 42 entidades da sociedade civil aos poderes Judiciário e Executivo. Da mesma forma, o CONSEA remeteu carta aos Tribunais de Justiça do país em apoio à RDC nº 24.

6.3 DESDOBRAMENTOS E PERSPECTIVAS

Paralelamente ao embate jurídico, todos os grupos de interesse mobilizaram-se para fortalecer suas posições, seja para as disputas no Judiciário, seja para angariar apoio em futuras articulações.

Com vistas a criar um núcleo unificado para debater o assunto, as organizações da sociedade civil lançaram, ainda em 2010, a Frente pela Regulação da Publicidade de Alimentos, que reúne 58 entidades favoráveis a maiores restrições à propaganda de alimentos¹².

As associações empresariais, por sua vez, criaram, também em 2010, o Instituto Palavra Aberta, formado pelas principais entidades ligadas à publicidade, como a ABERT e a ABAP. Tendo como objetivo declarado a defesa da liberdade de expressão e de informação, o Instituto logo debruçou-se sobre o tema da restrição à publicidade de alimentos, encomendando estudo de importante consultoria a respeito do assunto¹³.

As estratégias e ações dos diversos grupos de interesse têm como objetivo maior, desde então, fortalecer o tema no âmbito da sociedade, ganhando adeptos, visando a futuras ações governamentais. Essas ações deverão passar, possivelmente, pelo Poder Legislativo, dada a falta de consenso a respeito da possibilidade de regulamentação por parte da Anvisa. Como a agenda legislativa é determinada, no Brasil, em boa medida, pelo Executivo, será fundamental conquistar o apoio desse poder.

O apoio do Executivo provavelmente significa o respaldo do ministro da Saúde, na medida em que a CGAN é um órgão fraco politicamente

Paralelamente ao embate jurídico, todos os grupos de interesse mobilizaram-se para fortalecer suas posições, seja para as disputas no Judiciário, seja para angariar apoio em futuras articulações. Com vistas a criar um núcleo unificado para debater o assunto, as organizações da sociedade civil lançaram, ainda em 2010, a Frente pela Regulação da Publicidade de Alimentos, que reúne 58 entidades favoráveis a maiores restrições à propaganda de alimentos.

¹² A Frente comunica-se por meio do blog <http://regulacaoalimentos.blogspot.com.br/>

¹³ Disponível em: http://www.palavraaberta.org.br/docs/Estudo_Palavra_Aberta.pdf

no interior do Ministério da Saúde. A Anvisa, que também integra o Poder Executivo federal, dificilmente poderá contribuir para o avanço do tema. E não apenas porque a agência ficou fragilizada com a judicialização da RDC nº 24.

Desde 2011, o órgão mudou seu posicionamento, sinalizando que não envidará esforços para fazer o tema avançar. De acordo com Baird (2012), como resultado da pressão empresarial na campanha presidencial de 2010, um novo diretor, Jaime Cesar Oliveira, foi nomeado para estabelecer um novo canal de diálogo com o empresariado na Anvisa.

Para o novo diretor, a agência teria errado no cálculo político em torno da RDC nº 24, de tal modo que o empresariado foi bem-sucedido em seu intento de sustar a norma. Como resultado, a Anvisa não teria mais como fazer o tema avançar, a não ser, no máximo, via Congresso Nacional. Esse retraimento da Anvisa está claramente expresso na reestruturação que foi levada a cabo na gerência da agência responsável pela regulação da propaganda. A GPROP foi alterada por meio da Portaria nº 422/2012, passando a fazer parte de uma área mais ampla, a Gerência-Geral de Inspeção, Monitoramento da Qualidade, Controle e Fiscalização de Insumos, Medicamentos e Produtos, Propaganda e Publicidade (GGIMP) (Brasil, 2012). Com isso, a Anvisa perde uma gerência com atribuição específica de formular uma política de regulação da propaganda.

As expectativas de retraimento da Anvisa se confirmaram, tanto que a mesma não tomou nenhuma medida na área ou, de modo específico, em relação à RDC nº 24 até recentemente. Nesse sentido, parece ser difícil, por ora, que o órgão volte a ser um sustentáculo para as ações de defesa da regulação da publicidade de alimentos.

É importante observar, todavia, que a agência decidiu, no fim de 2013, retomar as discussões sobre o tema, de modo a definir uma posição a respeito. Para trazer qualquer tema de volta à pauta, o procedimento interno da Anvisa determina que ele seja incorporado à Agenda Regulatória. Assim, uma “Proposta de Iniciativa de Revisão da regulamentação de publicidade de alimentos não saudáveis, tendo em vista a judicialização da atual RDC 24/2010” foi aprovada e publicada no Diário Oficial da União em 25 de novembro de 2013, incluindo o tema na Agenda Regulatória 2013-2014 (Brasil, 2013).

O diretor relator do tema, Renato Porto, apresentou o tema, que foi discutido em reunião da Diretoria Colegiada da Anvisa no ano passado. Tendo em vista a decisão da AGU e toda a polêmica que envolve o tema, optou-se pela realização de um chamamento público, de modo a apresentar e debater com a sociedade todas as questões envolvendo a RDC nº 24. Somente após esse debate é que a Diretoria Colegiada tomará alguma decisão a respeito do tema. No momento, as áreas técnicas da Anvisa estão preparando os documentos que subsidiarão esta convocação, os quais ainda deverão ser aprovados pela Diretoria Colegiada. Assim, não há previsão de quando o chamamento público ocorrerá. Deve-se ressaltar, ainda, que tal chamamento não deverá conter posicionamento da agência, mas servirá tão somente para colher subsídios da sociedade a respeito da matéria.

Assim, após quatro anos de inação em relação ao tema, a Anvisa deve retomar, em breve, o debate acerca da RDC nº 24. É compreensível que a agência queira dar algum andamento ao tema, na medida em que, até o momento, a RDC nº 24 apenas lhe rendeu custas judiciais. É difícil, todavia, saber o posicionamento da agência. Tendo em vista os acontecimentos internos ao órgão e as dificuldades relatadas em relação ao tema, tanto na Justiça como na AGU, é difícil imaginar que a agência tome qualquer medida de continuidade da matéria na própria Anvisa. É mais plausível que a agência, caso decida incentivar o tema, volte-se para um apoio mais indireto via Congresso Nacional¹⁴.

¹⁴ Destacam-se, desde já, as enormes dificuldades que deverão ser enfrentadas no Congresso Nacional, fortemente resguardado pelo lobby das indústrias de comunicação e alimentos. Apenas a título de exemplo, dados do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), da UnB e do Instituto de Pesquisas e Estudos em Comunicação indicaram que 133 congressistas eleitos para a 53ª legislatura (2007-2010) possuíam alguma ligação com empresas de radiodifusão do país (Baird, 2012).

Quadro 6: Processos relacionados à RDC nº 24/2010

Autor	Processo	Vara/Estado	Agravo de instrumento	Sentença	Apelação	Andamento atual
ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DAS INDÚSTRIAS DE REFRIGERANTES E DE BEBIDAS NÃO ALCOOLICAS – ABIR	AO Nº 55190.16.2010.4.01.3400	13ª Vara Federal/DF	AI 0004549-05.2011.4.01.0000 – convertido em retido em 21/02/2011	Ainda não há.	–	Concluso para sentença em 28/08/2013.
ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DAS INDÚSTRIAS DE ALIMENTAÇÃO – ABIA	AO Nº 42882-45.2010.4.01.3400	16ª Vara Federal/DF	AI nº 0067108-32.2010.4.01.0000 interposto pela ANVISA – desprovido em 07/2011. RE interposto pela ANVISA – não admitido em 03/2012. Resp interposto pela ANVISA (nº 1409519) – admitido em 03/2012 e remetido ao STJ, ainda pendente de julgamento.	Sentença procedente em 05/2012, desobrigando os associados da autora de cumprirem a RDC 24/2010.	Interposta Apelação pela ANVISA – desprovida em 22/02/2013.	Interpostos RE e RESp pela ANVISA e ofertadas contrarrazões pela ABIA em 03/10/2013. Desde o dia 13/02/2014, processo encontra-se no Gabinete da Vice-Presidência.
ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DA INDÚSTRIA DE CHOCOLATES, CACAU, AMENDOIM, BALAS E DERIVADOS	AO Nº 57288.71.2010.4.01.3400	7ª Vara Federal/DF	AI Nº 0005540-78.2011.4.01.0000 interposto pela ANVISA – desprovido em 16/09/2011. Embargos de declaração opostos pela ANVISA em 10/2011 – pendentes de julgamento.	Sentença procedente em 27/06/2013, desobrigando os associados da autora de cumprirem a RDC 24/2010.	Interposta Apelação pela ANVISA em 21/10/2013.	Ainda não é possível conculcar. Processo remetido ao TRF em 03/04/2014.
ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS RESTAURANTES – ANR	MS Nº 0022116.62.2010.403.6100	8ª Vara Federal/SP	AI nº 2010.03.00.038826-1 interposto pela ANR – convertido em retido em 14/01/2011.	Sentença procedente em 01/04/2011, desobrigando os associados da impetrante de cumprirem a RDC 24/2010.	Interposta Apelação pela ANVISA – pendente de julgamento no TRF3.	Aguarda julgamento da Apelação interposta pela ANVISA. Última movimentação em 22/10/2012.
CONFEDERAÇÃO NACIONAL DO TURISMO – CNTUR	AO Nº 47480-42.2010.4.01.3400	2ª Vara Federal/DF	AI nº 0000167-66.2011.4.01.0000 interposto pela autora – julgado prejudicado em 08/03/2013.	Sentença procedente em 06/02/2013, desobrigando os representados da autora de cumprirem a RDC 24/2010.	Interposta Apelação pela ANVISA em 04/06/2013.	Aguarda julgamento da Apelação interposta pela ANVISA. Atualmente no Gabinete do Des. João Batista Moreira
ASSOCIAÇÃO DOS FABRICANTES DE REFRIGERANTES DO BRASIL – AFREBRAS	AO Nº 5024208.14.2010.404.7000	6ª Vara Federal de Curitiba/PR	AI nº 5000578-40.2011.404.0000/PR – deferido efeito suspensivo em 20/01/2011, mas, posteriormente, julgado prejudicado o recurso em 25/11/2011.	Sentença improcedente em 08/11/2011.	Interposta Apelação pela autora – desprovida em 19/04/2012.	Interpostos RE e RESp pela autora, ambos admitivos pelo TRF4 em 06/05/2013. RESp remetido ao STJ em 21/05/2013 (nº 1387730), ainda pendente de julgamento. Último andamento em meados de 2011.
SINDICATO DA INDÚSTRIA DO MILHO, SOJA E SEUS DERIVADOS NO ESTADO DE SÃO PAULO	AO 59486-81.2010.4.01.3400	6ª Vara Federal/DF	–	Sentença improcedente em 29/06/2012. Trânsito em julgado em 06/12/2012.	–	Trânsito em julgado em 06/12/2012.
ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DAS INDÚSTRIAS DE MASSAS ALIMENTÍCIAS – ABIMA	AO 21946-62.2011.4.01.3400	20ª Vara Federal/DF	AI nº 21357-85.2011.4.01.0000 interposto pela autora – deferida antecipação da tutela recursal em 18/04/2011 e provido em 08/07/2011, suspendendo a eficácia da RDC 24/2010 em relação aos associados da autora. RE interposto pela ANVISA – não admitido em 26/03/2012. RESp interposto pela ANVISA – admitido em 26/03/2012 e remetido ao STJ em 27/06/2013 (nº 1390989). Homologada desistência em 09/04/2014.	Sentença procedente em 23/09/2013, desobrigando os representados da autora de cumprirem a RDC 24/2010.	Interposta Apelação pela ANVISA em 14/11/2013, recebida no duplo efeito em 20/02/2014. Contra essa decisão foi interposto o AI 17002-27.2014.4.01.0000 pela ABIMA, ainda não julgado.	Aguarda julgamento da Apelação interposta pela ANVISA. Atualmente no Gabinete do Des. Jirair Meguerian
ASSOCIAÇÃO NACIONAL DAS INDÚSTRIAS DE BISCOITOS – ANIB	AO 15965-52.2011.4.01.3400	21ª Vara Federal/DF	AI nº 0017377-33.2011.4.01.0000 interposto pela autora – deferida antecipação da tutela recursal em 04/2011 e provido em 16/09/2011. Após embargos de declaração opostos pela ANVISA, contudo, o AI foi julgado prejudicado em 06/07/2012.	Sentença procedente em 27/02/2012, desobrigando os associados da autora de cumprirem a RDC 24/2010.	Interposta Apelação pela ANVISA em 05/2012.	Aguarda julgamento da Apelação interposta pela ANVISA. Último andamento em 08/04/2014: Processo sob responsabilidade juíza convocada (Juíza Federal Gilda Sigmaringa Seixas).
ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE FRANCHISING	AO 0006999-94.2011.4.03.6100	9ª Vara Federal/SP	“AI nº 0014238-19.2011.4.03.0000 interposto pela autora – julgado prejudicado em 07/10/2011.	Sentença improcedente em 03/10/2011.	Interposta Apelação pela autora em 11/2011.	Aguarda julgamento da Apelação interposta pela autora.
ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DAS EMPRESAS DE GAS-TRONOMIA, HOSPEDAGEM E TURISMO – ABRESI	AO 0015873-74.2011.4.01.3400	22ª Vara Federal/DF	–	Sentença procedente em 27/09/2012, desobrigando os associados da autora de cumprirem a RDC 24/2010.	Interposta Apelação pela ANVISA em 07/01/2013.	Aguarda julgamento da Apelação interposta pela ANVISA. Desde 29/04/2013, concluso para relatório e voto – Des. Carlos Moreira Alves.



Capítulo 7

Considerações finais

A busca da regulação da propaganda de alimentos não saudáveis pela Anvisa atendeu aos objetivos da agência de enfrentar o grave problema das doenças crônicas não transmissíveis. No entanto, tal empreitada encontrou opositores extremamente poderosos no setor privado, além de um campo jurídico bastante controverso.

Os grupos de interesse empresariais acionaram todos os poderes possíveis, lançando mão de toda sorte de estratégias políticas para barrar, desde o início, o intento regulatório da Anvisa. O resultado imediato dessas ações foi o abrandamento da norma proposta pela agência. Não obstante, a Anvisa prosseguiu até o final do processo, aprovando a primeira norma a regular a propaganda de alimentos no país.

A partir disso, a ação do empresariado foi mais incisiva e efetiva. Num primeiro momento, realizou uma gestão bem-sucedida junto à Advocacia-Geral da União, que acabou sendo decisiva para inviabilizar no Poder Judiciário a aplicação da norma aprovada pela Anvisa, o que ocorre até o momento, quatro anos após a promulgação da RDC nº 24. Ressalte-se também que a falta de uma base jurídica incontestável dificultou sobremaneira a iniciativa da agência.

De forma ainda mais profunda, o próprio poder regulatório da Anvisa foi debilitado a partir de mudanças no comando da agência e alterações organizacionais alinhadas aos interesses dos grupos empresariais. Nesse sentido, é difícil vislumbrar novas ações da Anvisa no sentido de reavivar o tema.

O mais provável, a partir de agora, é que os enfrentamentos políticos em torno da regulação da propaganda de alimentos não saudáveis ocorram no âmbito do Poder Legislativo, no qual haverá forte resistência. Tendo em vista o grave problema de saúde pública no país representado pelas doenças crônicas não transmissíveis, é plausível supor que o tema amadureça e vá ganhando paulatinamente apoio social, como ocorreu com o tabaco nas últimas décadas. Somente quando o tema tiver forte respaldo social é que isso se refletirá em apoio político sólido no Congresso Nacional, que, por sua vez, poderá se traduzir em real possibilidade de avanço legislativo.

Parte II

AVALIAÇÃO DOS PROJETOS DE LEI DO CONGRESSO NACIONAL SOBRE PUBLICIDADE DE ALIMENTOS E BEBIDAS NÃO SAUDÁVEIS

Na segunda parte da publicação, será apresentada uma avaliação dos Projetos de Lei do Congresso Nacional em relação ao marketing de alimentos e bebidas não saudáveis. O objetivo geral deste estudo foi investigar e avaliar as iniciativas legislativas de regulação relativas ao marketing de alimentos e bebidas com quantidades elevadas de açúcar, gordura saturada, gordura trans, sódio e de baixo teor de nutrientes. Espera-se que os resultados deste estudo sejam utilizados como subsídio para a atuação dos órgãos de defesa da saúde e de defesa do consumidor em prol de uma adequada regulação para a prevenção de doenças crônicas não transmissíveis (DCNT). Neste estudo, buscou-se compreender como o Congresso Nacional vem trabalhando na produção de projetos de lei sobre publicidade e rotulagem de alimentos, se esses projetos são adequados para promoção da alimentação saudável que contribua para a prevenção de DCNT e, ainda, se existe algum tipo de proposta legislativa em relação às políticas de precificação ou taxação, tendo em vista o desestímulo ao consumo de alimentos não saudáveis.

Estudo realizado por Mariana de Araújo Ferraz



Capítulo 1

Métodos

A metodologia da pesquisa consistiu em três etapas: Levantamento de propostas legislativas na Câmara dos Deputados e Senado Federal; Análise qualitativa e quantitativa das propostas e Seleção das três Propostas Legislativas mais abrangentes.

1.1 LEVANTAMENTO DE PROPOSTAS LEGISLATIVAS - CÂMARA DOS DEPUTADOS E SENADO

O levantamento das propostas legislativas que tramitam no Senado e Câmara dos Deputados e que propõem regulação das práticas de marketing de alimentos não saudáveis (com altas quantidades de açúcar, gorduras, sódio e baixo teor nutricional) foi realizado por meio do sistema de busca dos websites www.camara.gov.br e www.senado.gov.br. Como critério temático, os PLs foram selecionados por meio da busca por palavras-chave, quais sejam: *alimentos/alimentação*; *E*; *publicidade*; *OU rotulagem*; *OU comercialização*; *OU marketing*; *OU imposto*; *OU taxaço*; *OU preço*; *OU sódio*; *OU gorduras*; *OU açúcar*. A limitação temporal da busca foi a partir do ano 2000 até Agosto de 2014. Esse levantamento foi tabulado em planilha Excel, na qual são descritos o número do projeto de lei, ano, origem, autoria, partido, tema geral, ementa, principais disposições, justificativa (extrato da justificação apresentada pelos legisladores), status e análise resumida do PL.

1.2 ANÁLISE QUALITATIVA E QUANTITATIVA DAS PROPOSTAS EM GERAL

Na segunda parte da pesquisa, os resumos dos principais pontos regulados pelos PLs foram submetidos à análise de especialistas e organizações da sociedade civil e governamentais. Por meio de entrevistas encaminhadas em um formulário por e-mail, buscou-se apurar as estratégias regulatórias mais adequadas para prevenção de DCNTs.

Foi elaborado um formulário eletrônico com os principais pontos regulados pelos PLs e campos para preenchimento sobre a sua adequação ou inadequação para fins de prevenção de DCNTs, uma justificativa opcional para tal consideração e o grau de prioridade que deveria ser dado à proposta em uma eventual ação de mobilização social.

Foram encaminhados formulários para 37 especialistas de universidades, do governo e de entidades da sociedade civil organizada. As respostas foram processadas em planilha Excel e em relatório descritivo, destacando-se as propostas consideradas mais pertinentes para regulação das práticas de marketings de alimentos.

Os entrevistados foram convidados a apontar as propostas regulatórias que consideravam pertinentes (adequadas) ou impertinentes (inadequadas) para regulação do marketing de alimentos e bebidas com quantidades elevadas de açúcar, gordura saturada, gordura trans, sódio e de baixo teor de nutrientes, bem como para promoção de uma dieta saudável que evite a ocorrência de doenças crônicas não transmissíveis. De forma opcional, podia-se justificar sua opção no campo. Também foi requisitado que se desse uma nota de 1 a 5 para o grau de prioridade de cada proposta, sendo 1 “nada prioritário” e 5 “totalmente prioritário”. Os entrevistados tiveram a opção de não opinar em determinada proposta. Nesses casos, apenas os respondentes de cada questão foram considerados para apuração dos resultados finais.

O método de cálculo para apuração da adequação/inadequação de cada proposta foi feito por meio do cálculo da porcentagem dos respondentes que consideraram a proposta adequada/inadequada. Note-se que os entrevistados que optaram por não opinar em determinada resposta, foram desconsiderados para o cálculo. Abaixo, a fórmula do cálculo:

$$\% \text{ (Adequação Final)} = \frac{\text{Votos Adequados}}{\text{Total de respondentes}} \times 100$$

$$\% \text{ (Inadequação Final)} = \frac{\text{Votos Inadequados}}{\text{Total de respondentes}} \times 100$$

Em relação à prioridade de cada proposta, foi solicitado que cada respondente desse uma nota de 1 a 5 sendo 1 equivalente à “nada prioritário” e 5 equivalente à “totalmente prioritário”. O cálculo do grau de prioridade final de cada proposta foi apurado por meio do grau médio de prioridade. Abaixo, a fórmula do cálculo do grau médio de prioridade:

$$\text{Grau médio de prioridade} = \frac{\text{Soma das notas}}{\text{Total de respondentes}}$$

Foram encaminhados formulários para 37 especialistas de universidades, do governo e de entidades da sociedade civil organizada. As respostas foram processadas em planilha Excel e em relatório descritivo, destacando-se as propostas consideradas mais pertinentes para regulação das práticas de marketings de alimentos

Estabeleceram-se categorias de prioridade para os intervalos dos graus médios, sendo as prioridades categorizadas como:

Muito baixa	<i>Grau médio < 2</i>
Baixa	<i>Grau médio $\geq 2 < 3$</i>
Moderada	<i>Grau médio $\geq 3 < 4$</i>
Alta	<i>Grau médio ≥ 4</i>

1.3 SELEÇÃO DAS TRÊS PROPOSTAS LEGISLATIVAS MAIS ABRANGENTES

A partir dos resultados da pesquisa qualitativa e quantitativa sobre as propostas em geral dos PLs, selecionaram-se os três projetos de lei que abordam as propostas consideradas mais prioritárias. Em relação a esses três PLs, foram propostas entrevistas por telefone ou e-mail com deputados/senadores/assessores parlamentares ou outros membros ligados à esfera legislativa. A entrevista consistiu no questionamento (1) sobre quais os principais desafios a serem vencidos para o avanço na tramitação dos PLs selecionados; (2) de que forma a sociedade civil organizada pode interferir pela aprovação de um projeto de lei que se proponha a regular o marketing de alimentos, tais quais os PLs selecionados.



Capítulo 2

Resultados e Discussão

2.1 LEVANTAMENTO DE PROPOSTAS LEGISLATIVAS - CÂMARA DOS DEPUTADOS E SENADO

Foram apurados 81 projetos de lei propostos desde o ano 2000 até 2014 versando sobre o marketing de alimentos não saudáveis ou alimentos com alto teor de gordura, sódio, açúcar e baixo teor nutricional. Desse total, 13 projetos encontram-se arquivados¹⁵. Dentre os projetos encontrados:

- 62 projetos de lei são originários da Câmara dos Deputados, ou seja, 77% dos PLs;
- 19 projetos de lei são originários do Senado, ou seja, 23% dos PLs.

Pela análise temporal das proposições legislativas, observa-se que, a partir do ano de 2007, há um aumento de propostas de Projetos de Lei no Congresso Nacional versando sobre o marketing de alimentos não saudáveis ou alimentos com alto teor de gordura, sódio, açúcar e baixo teor nutricional (Figura 1). Podemos inferir que esse aumento foi inspirado pela demanda da sociedade civil frente ao Estado por normas reguladoras do marketing de alimentos. Um marco seria a Consulta Pública nº 71, publicada pela Anvisa em 10 de novembro de 2006, e que permaneceu aberta para contribuições até 1º de abril de 2007. Tal consulta pública (apresentada na Parte I desta publicação) referia-se à proposta de regulamento para o controle de propaganda, publicidade, promoção e informação de alimentos. Como principais pontos da proposta regulatória, destacam-se: promoção e proteção da alimentação saudável; controle da publicidade de alimentos com quantidades elevadas de nutrientes e outros componentes potencialmente prejudiciais à saúde quando consumidos excessivamente; proteção especial ao público infantil; veiculação de mensagens que orientam quanto aos riscos associados ao consumo excessivo de alimentos ricos em açúcar, sal, gordura saturada, gordura trans e bebidas de baixo valor nutricional; proibições de brindes, prêmios, bonificações e apresentações especiais, condicionadas a aquisição

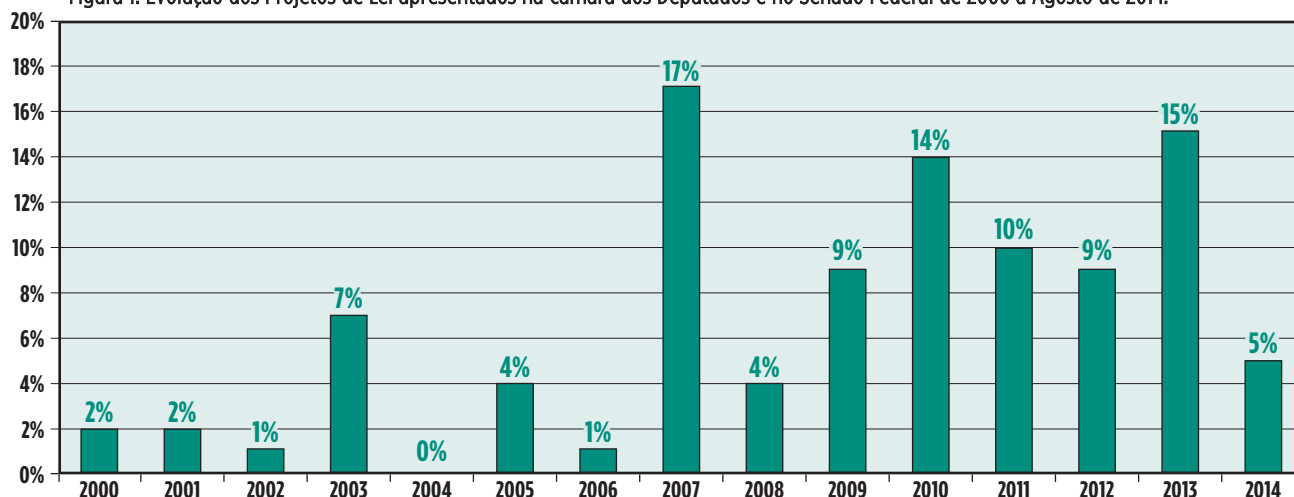
¹⁵ Da Câmara: PL 6693/2009; PL 4949/2009; PL 451/2007; PL 6890/2006; PL 6168/2005; PL 6080/2005; PL 2510/2003; PL 4705/2001; PL 6848/2002. Do Senado: PL S336/2012; PL S26/2003; PL S25/2003.

desses alimentos; proibição de utilização de figuras, desenhos, personalidades e personagens que sejam cativos ou admirados pelo público infantil.

Em razão disso, muitos projetos de lei com redações semelhantes à regulamentação posta sob consulta foram propostos no Congresso Nacional. Em 20 de agosto de 2009, a Anvisa realizou uma Audiência Pública sobre a nova proposta de regulamentação. Observa-se, a partir do ano de 2009, nova alta de proposições legislativas.

Outro marco que pode ter influenciado nas proposições legais são as Diretrizes para a promoção da alimentação saudável nas escolas de educação infantil, fundamental e nível médio das redes públicas e privadas, em âmbito nacional, instituída pela Portaria Interministerial nº 1010, de 8 e maio de 2006, pelos ministérios da Saúde e da Educação. Uma das ações listadas pela Portaria é a restrição da oferta e venda de alimentos com alto teor de gordura, gordura saturada, gordura trans, açúcar livre e sal e o desenvolvimento de opções de alimentos e refeições saudáveis nas escolas. Observa-se que isso ensejou diversas propostas legislativas sobre o tema.

Figura 1: Evolução dos Projetos de Lei apresentados na Câmara dos Deputados e no Senado Federal de 2000 a Agosto de 2014.



Análise das propostas por tema

De forma genérica, podemos agrupar os 81 PLs levantados em temas centrais: (i) Brindes e brinquedos associados à comercialização de alimentos; (ii) Composição nutricional; (iii) Escolas; (iv) Publicidade; (v) Rotulagem/embalagem de alimentos; (vi) Tributação; (vii) Outros. Alguns PLs abordam mais de um tema central.

(i) Brindes e brinquedos associados à comercialização de alimentos: 11 projetos de lei (13% dos PLs) versam sobre tema. Entre esses:

- Seis regram exclusivamente a comercialização de alimentos associados a brindes ou brinquedos¹⁶;
- Dois regram brindes associados a alimentos dispondo também sobre publicidade infantil¹⁷;
- Dois regram sobre brindes associados a alimentos dispondo também sobre publicidade de alimentos em geral, publicidade infantil, e marketing de alimentos nas escolas¹⁸;

¹⁶ Da Câmara: PL 6111/2013; PL 1146/2011; PL 4935/2009; PL 4888/2009; PL 4815/2009. Do Senado: PLS 144/2012.

¹⁷ Da Câmara: PL 1745/2011; PL 5608/2013.

¹⁸ Da Câmara: PL 1637/2007. Do Senado: PLS 150/2009.

• Um projeto de lei regula, além de brindes associado a alimentos, também rotulagem/embalagem de alimentos, publicidade de alimentos, publicidade infantil e marketing de alimentos nas escolas¹⁹.

(ii) Composição nutricional: 11 projetos de lei (13% dos PLs) versam sobre o tema²⁰.

(iii) Escolas: 19 projetos de lei (23% dos PLs) propõem sobre a regulação do marketing de alimentos em escolas e/ou estabelecimentos educacionais. Dentre esses:

• 15 projetos de lei dispõem exclusivamente sobre comercialização e/ou publicidade de alimentos nas escolas²¹;

• Um projeto de lei que regula marketing nas escolas também propõe a regulação da comercialização, propondo a proibição de comercialização de refrigerantes para menores de 18 anos²²;

• Dois projetos de lei que além de dispor sobre o marketing de alimentos nas escolas, regulam também a publicidade; publicidade dirigida ao público infantil; brindes associados aos alimentos²³;

• Um PL que além de dispor sobre o marketing de alimentos nas escolas, regulamenta brindes associado a alimentos, rotulagem/embalagem de alimentos, publicidade de alimentos²⁴.

(iv) Publicidade: 25 projetos de lei (31% dos PLs) dispõem sobre a publicidade de alimentos. Dentre esses:

• Oito projetos de lei dispõem exclusivamente sobre a publicidade de alimentos²⁵;

• Oito projetos de lei dispõem exclusivamente sobre publicidade infantil²⁶;

• Dois projetos de lei regulam a publicidade infantil e a associação de brindes a comercialização de alimentos²⁷;

• Um projeto de lei regula a publicidade de alimentos e a publicidade infantil de alimentos²⁸;

• Dois projetos de lei regulam publicidade, publicidade infantil, brindes e marketing de alimentos nas escolas²⁹;

• Dois projetos de lei versam sobre publicidade e rotulagem/embalagem de alimentos³⁰;

• Um projeto de lei versa sobre publicidade; publicidade infantil e rotulagem/embalagem de alimentos³¹;

• Um PL que dispõe sobre publicidade e marketing de alimentos nas escolas regulamenta brindes associado a alimentos, rotulagem/embalagem de alimentos³².

¹⁹ Do Senado: PLS 735/2011.

²⁰ Da Câmara: PL 7696/2014; PL 6836/2013; PL 5883/2013; PL 4949/2009; PL 4462/2008; PL 1770/2007; PL 1319/2007; PL 826/2007. Do Senado: PLS 495/2007; PLS 181/2007.

²¹ Da Câmara: PL 5043/2013; PL 3348/2012; PL 2389/2011; PL 7901/2010; PLC 93/2010; PL 1755/2007; PL 1234/2007; PL 763/2007; PL 451/2007; PL 127/2007; PL 6890/2006; PL 6168/2005; PL 2510/2003; PL 6848/2002. Do Senado: PLS 406/2005.

²² Da Câmara: PL 6283/2013.

²³ Da Câmara: PL 1637/2007. Do Senado: PLS 150/2009.

²⁴ Do Senado: PLS 735/2011.

²⁵ Da Câmara: PL 7667/2010; PL 7644/2010; PL 7304/2010; PL 2832/2010; PL 2830/2010; PL 3793/2008. Do Senado: PLS 73/2007; PLS 431/2003.

²⁶ Da Câmara: PL 702/2011; PL 6803/2010; PL 6693/2009; PL 6080/2005; PL 5921/2001. Do Senado: PLS 50/2014; PLS 493/2013; PLS 282/2010.

²⁷ Da Câmara: PL 5608/2013; PL 1745/2011.

²⁸ Da Câmara: PL 5140/2013.

²⁹ Da Câmara: PL 1637/2007. Do Senado: PLS 150/2009.

³⁰ Da Câmara: PL 7174/2010; PL 4803/2012.

³¹ Do Senado: PLS 25/2003.

³² Do Senado: PLS 735/2011.

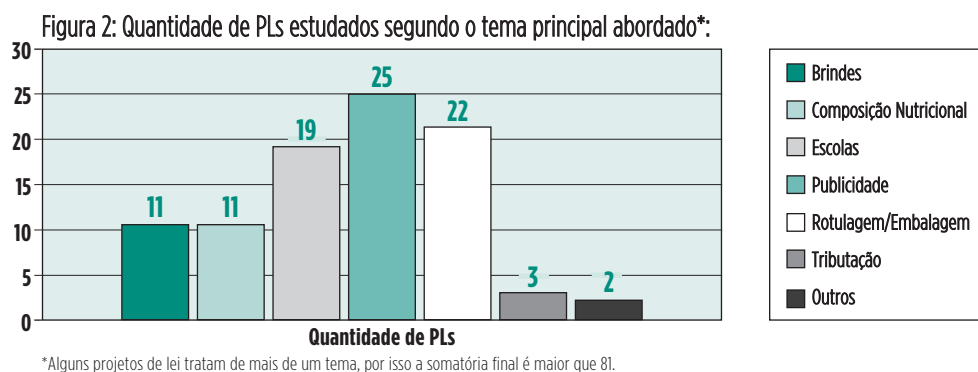
(v) Rotulagem/embalagem de alimentos: 22 projetos de lei (27% dos PLs) dispõem sobre rotulagem/embalagem de alimentos. Dentre esses:

- 18 projetos de lei dispõem exclusivamente sobre rotulagem/embalagem de alimentos³³;
- Dois projetos de lei versam sobre publicidade e rotulagem/embalagem de alimentos³⁴;
- Um projeto de lei que versa sobre rotulagem/embalagem; publicidade e publicidade infantil³⁵;
- Um PL que dispõe sobre publicidade e marketing de alimentos nas escolas regulamenta brindes associado a alimentos, rotulagem/embalagem de alimentos³⁶.

(vi) Tributação: Três projetos de lei (4% dos PLs)³⁷ apresentam medidas tributárias aos produtos alimentícios.

(vii) Outros: Dois projetos de lei dispõem sobre outros temas: um sobre informação em geral sobre alimentos em restaurantes e lanchonetes; e um sobre promoção da alimentação saudável em geral³⁸.

A figura 2 apresenta a distribuição dos projetos de lei de acordo com o tema.



2.2 ANÁLISE QUALITATIVA E QUANTITATIVA DAS PROPOSTAS

A segunda etapa da pesquisa submeteu resumos dos principais pontos regulados pelos PLs à análise de especialistas. Essa pesquisa de opinião quanto à adequação e priorização das propostas legislativas contou com a resposta de 12 especialistas, sendo quatro de organizações da sociedade civil, cinco da academia e três de organizações governamentais ou internacionais de saúde.

Apresentamos a seguir os resultados por temas investigados: Tributação, Composição Nutricional, Informação, Rotulagem/Embalagem, Publicidade, Proteção à Criança, Escolas e Comercialização.

Tributação

As três propostas de tributação existentes no Congresso Nacional foram avaliadas majoritariamente como inadequadas, e todas com grau muito baixo de prioridade.

³³ Da Câmara: PL 7141/2014; PL 6985/2013; PL 5629/2013; PL 4452/2012; PL 3893/2012; PL 1640/2011; PL 7648/2010; PL 6451/2009; PL 1350/2007; PL 2356/2003; PL 4705/2001; PL 3909/2000; PL 3459/2000; PL 3027/2000. Do Senado: PLS 336/2012; PL 489/2008; PL 196/2007; PL 26/2003.

³⁴ Da Câmara: PL 7174/2010; PL 4803/2012.

³⁵ Do Senado: PLS 25/2003.

³⁶ Do Senado: PLS 735/2011.

³⁷ Da Câmara PL 7730/2014; PL 3755/2012. Do Senado: PLS 494/2013.

³⁸ Do Senado: PLS 5489/2011 e Da Câmara: PL 6183/2013.

- A proposta de compensação tributária para indústrias alimentícias que respeitem limites mínimos e máximos de gorduras, açúcar e sódio fixados pelo Poder Executivo, proveniente do PL 7730/2014 da Câmara, foi avaliada por 100% dos respondentes como inadequada, com prioridade “muito baixa” (grau médio de 1,2).

Dentre as justificativas, alega-se que “as leis que visam à saúde da população não devem ser opcionais nem vinculadas a benefícios para a indústria”. “Os PLs relacionados à isenção fiscal deveriam ser aqueles relacionados à venda de frutas, legumes e verduras e outros alimentos básicos”. “Respeitar a lei não é uma virtude para ter que receber compensação tributária”. “A isenção de impostos condicionada a quantidade de nutrientes é perigosa, pois pode estimular o desenvolvimento de muitos produtos com alta quantidade de adoçantes e outros aditivos artificiais”. “As indústrias deveriam respeitar os limites fixados pelo Poder Executivo sem precisar de incentivos fiscais para isso”. “A alimentação saudável não deve ser pautada no consumo de alimentos ultraprocessados”. “Alimentos que atendam a esses critérios não seriam necessariamente saudáveis e não devem receber estímulo econômico”. “Tentativas em outros países demonstram que este tipo de estratégia dificilmente funciona”. “Não vejo porque estabelecer limites mínimos desses ingredientes. Dependendo da compensação tributária a medida será bastante inefetiva, uma vez que não compensará para indústria vender alimentos menos viciantes (o que depende da quantidade desses ingredientes contida em seus produtos)”.

Em resumo, tal medida poderia estimular o consumo de alimentos ultraprocessados, o que não é considerado pelos especialistas como medida benéfica para a saúde.

- A proposta de isenção de IPI e COFINS para a fabricação e comercialização de alimentos destinados aos portadores de diabetes, do PL 3755/2012 da Câmara, foi julgada por 92% dos respondentes como inadequada, com prioridade “muito baixa” (grau médio de 1,3).

Dentre as justificativas que avaliaram a medida como inadequada, alega-se que “uma pessoa com diabetes consegue ter uma alimentação saudável com os alimentos já disponíveis para consumo”. “Os PLs relacionados à isenção fiscal deveriam ser aqueles relacionados à venda de frutas, legumes e verduras e outros alimentos básicos”. “Os portadores de diabetes podem ter uma alimentação saudável baseada em alimentos e sem a necessidade de consumo de alimentos para fins especiais”. “Sou favorável à redução dos impostos para fabricantes de alimentos mais saudáveis, não da isenção”. “A isenção de impostos condicionada a quantidade de nutrientes é perigosa, pois pode estimular o desenvolvimento de muitos produtos com alta quantidade de adoçantes e outros aditivos artificiais”. “A alimentação saudável não deve ser pautada no consumo de alimentos ultraprocessados”. “Alimentos que atendam a esses critérios não seriam necessariamente saudáveis e não devem receber estímulo econômico”. “Como saber se somente os diabéticos terão acesso? Preocupa-me a ‘aura saudável’ em torno dos alimentos diet sendo consumidos até por crianças”. “Onde se lê alimentos provavelmente tratam de produtos industrializados. Diabéticos serão superestimulados a comer produtos ultraprocessados”. Na observação que avaliou a medida como adequada, alega-se que “se a fabricação de alimentos especiais gera maior custo para as empresas, aí sim pode haver alguma forma de compensação econômica”.

Em resumo, tal medida é avaliada majoritariamente como inadequada pelo possível estímulo ao consumo de alimentos ultraprocessados, e pela não dependência desses produtos por diabéticos, uma vez que existe uma gama de alimentos in natura mais apropriados para suas condições.

- A proposta de isenção de IPI para alimentos de dietas com restrição de carboidratos, gorduras, proteí-

Como conclusão, não contamos no Brasil com propostas de tributação ou precificação de alimentos adequadas para a promoção da alimentação saudável ou desestímulo ao consumo de produtos alimentícios industrializados.

nas, sódio e açúcares, do PLS 494/2013 do Senado, foi avaliado por 92% dos respondentes como inadequada e com prioridade “muito baixa” (grau médio 1,3).

Como justificativa para avaliação da inadequação, alega-se que “os alimentos disponíveis dão conta disso”, “os PLs relacionados à isenção fiscal deveriam ser aqueles relacionados à venda de frutas, legumes e verduras e outros alimentos básicos”. “Sou favorável à redução dos impostos para fabricantes de alimentos mais saudáveis, não da isenção”. “A isenção de impostos condicionada a quantidade de nutrientes é perigosa, pois pode estimular o desenvolvimento de muitos produtos com alta quantidade de adoçantes e outros aditivos artificiais”. “A alimentação saudável não deve ser pautada no consumo de alimentos ultraprocessados”. “Alimentos que atendam a esses critérios não seriam necessariamente saudáveis e não devem receber estímulo econômico”. “Porque premiar alimentos industrializados com restrição de nutrientes?”. “Onde se lê alimentos provavelmente tratam de produtos industrializados.” Na observação que avaliou a medida como adequada alega-se que “se a fabricação de alimentos especiais gera maior custo para as empresas, aí sim pode haver alguma forma de compensação econômica”.

Em resumo, tal medida é avaliada majoritariamente como inadequada pelo possível estímulo ao consumo de alimentos ultraprocessados, que não são necessariamente saudáveis.

Como conclusão, não contamos no Brasil com propostas de tributação ou precificação de alimentos adequadas para a promoção da alimentação saudável ou desestímulo ao consumo de produtos alimentícios industrializados. De forma geral, os especialistas entendem que medidas tributárias não deveriam estimular a produção e consumo de alimentos ultraprocessados, e sim estimular o consumo de alimentos *in natura*, como frutas, legumes e verduras.

Composição nutricional

- A proposta de fixação de limites máximos de açúcares em produtos alimentícios (PL 7696/2014; PL 6836/2013; PL 5883/2013, todos da Câmara), foi avaliada por 83% dos respondentes como adequada, prioridade “moderada” (grau médio 3,4).

Como observações e justificativas, alega-se que: “Proposta com dificuldade de definição dos pontos de corte para limite máximo. Além disso, a substituição do açúcar não pode ser feita com base no uso de edulcorantes artificiais (como se costuma fazer com as gelatinas) nem com adição de gordura como nos alimentos “diet”. “Não acho que essa proposta seja factível. Há um número muito grande de categorias de alimentos, seria necessário estabelecer um valor para cada uma delas; vai depender de

muita fiscalização e não contraria o processo de regulação de alimentos”. “Não me parece fazer sentido o PL focar somente um componente do alimento, no caso os ‘açúcares’. “Em geral, a indústria de alimentos cria outras estratégias para burlar limites de nutrientes”. “Importante se aplicada com legislação que exija a notificação da quantidade de açúcares na rotulagem”. “Depende do limite máximo estabelecido, o qual deve ser rigoroso.” “Forma de efetivar o direito de informação adequada e clara do consumidor.”

Em resumo, uma série de ressalvas são feitas para essa proposta genérica, a medida deve ser estudada e debatida com cautela.

- A proposta de proibição de adição de gorduras interesterificadas nos alimentos (PL 4949/2009) foi avaliada por 67% dos respondentes como adequada, com prioridade “moderada” (grau médio 3).

Sobre a adequação, alega-se que a medida é “importante considerando os efeitos do consumo desta gordura para a saúde”, no entanto que “em geral, a indústria de alimentos cria outras estratégias para burlar limites de nutrientes”. Sobre a inadequação, comenta-se ser “difícil legislar sobre apenas um nutriente, o ideal seria atuar na linha da regulação de gorduras, açúcar e sódio de maneira conjunta”, e que a proposta seria “muito restrita” ou “vaga”.

- A proposta de proibição da fabricação, importação e comercialização de produtos que contenham gordura trans em sua composição (PL 4462/2008; PL 1319/2007; PL 826/2007; PL 181/2007; PL 1770/2007, todos da Câmara) foi avaliada como adequada por 100% dos respondentes, com prioridade “alta” (grau médio 4,1).

Comenta-se que a proposta é “importante para fortalecer as ações relacionadas à eliminação da gordura trans no Brasil” e que é “importante considerando os efeitos do consumo de gordura trans industrial para a saúde”, no entanto que “a indústria de alimentos cria outras estratégias para burlar limites de nutrientes”. Alega-se também que apesar de adequada, há “dúvidas sobre a factibilidade” da proposta. Um dos respondentes afirma não ser favorável à proibição completa, mas a uma regulamentação, por exemplo, sobre a porcentagem do mercado e avisos mais claros sobre malefícios.

Apesar de ser considerada adequada por 100% dos respondentes, a proposta merece estudo aprofundado, principalmente dos termos de cada PL.

- Sobre a proposta de que a autoridade sanitária fixará limite máximo de teor de sódio para os produtos alimentícios adicionados de sal (PLS 495/2007 do Senado), 83% dos respondentes avaliaram como adequada, com prioridade “alta” (grau médio 4,2).

Dentre os argumentos para a inadequação, alega-se que é “difícil legislar sobre apenas um nutriente, o ideal seria atuar na linha da regulação de gorduras, açúcar e sódio de maneira conjunta”; “essa proposta seria interessante para algumas categorias de alimentos”. Alega-se também que “há alimentos doces (ex: biscoitos doces) que apresentam altos teores de sódio. Não estou segura de que compreendi adequadamente a proposta. Penso que se devem analisar com muita cautela as propostas que propõem ‘versões melhoradas’ dos produtos chanceladas pelo Ministério da Saúde. Se não estiver muito bem amarrada a regulação da publicidade desses alimentos, essa chancela do MS se transformará em um ‘claim’ de que o alimento é mais saudável e ‘atende as recomendações do MS”.

Sobre a adequação, fazem-se algumas ressalvas: “em geral, a indústria de alimentos cria outras estratégias

para burlar limites de nutrientes”; “depende do limite máximo estabelecido, o qual deve ser rigoroso”; “como forma de efetivar o direito de informação adequada e clara do consumidor e a proteção de sua saúde”.

Informação

- Sobre a proposta de que restaurantes e afins deverão disponibilizar ao consumidor informação nutricional dos alimentos preparados, na forma do regulamento (PLS 483 do Senado), 100% dos respondentes consideram adequada, com prioridade “moderada” (grau médio 3,5).

Alega-se que é “fundamental que a informação seja clara, em linguagem apropriada e em local acessível, mas o mais importante é a informação dos ingredientes e não só dos nutrientes – a informação das quantidades de nutrientes dialoga pouco com os consumidores leigos”. “Interessante e pode ajudar o consumidor a fazer melhores escolhas dentre as opções disponíveis”. “Importante e muito factível”. “A disponibilidade de informações é importante, mas tem pouco impacto na mudança de práticas alimentares”. “Destaco que acho adequada, mas questiono o que seria esta informação nutricional. Acho a informação sobre ingredientes mais importante do que a informação sobre nutrientes, por exemplo.” “É um direito e uma medida bastante efetiva. Cabe lembrar que sua implementação não seria simples, se exigida avaliação bromatológica. Por isso seria razoável a análise com base em tabelas de composição de alimentos”. “Como forma de efetivar o direito de informação adequada e clara do consumidor e a proteção de sua saúde”.

Em resumo, aprova-se a proposta geral, mas ressalva-se que não pode se restringir à informação nutricional, mas também de ingredientes, e que pode enfrentar dificuldades de implementação.

Rotulagem/Embalagem

- A proposta de informação no rótulo de produtos alimentícios sobre a presença, quantidade e riscos do açúcar (PL 7141/2014; PL 1640/2011; PL 6451/2009; PLS 196/2007: refrigerantes e bebidas açucaradas) foi avaliada por 83% dos respondentes como adequada, com prioridade “alta” (grau médio 4,5).

As observações dos respondentes pela adequação da proposta aduzem que se trata de uma medida “importante, uma vez que o Brasil (Mercosul) não apresenta este dado no rótulo de forma clara”, no entanto alertam para algumas condicionantes: “fundamental que a informação seja clara, em linguagem apropriada e em local acessível no rótulo”; “preferencialmente incluindo informações pictóricas e na frente da embalagem”; “Como forma de efetivar o direito de informação adequada e clara do consumidor e a proteção de sua saúde”. Observa-se também que “muitas vezes o rótulo acaba sendo utilizado como veículo de propaganda para a indústria de alimentos”.

As observações dos respondentes sobre a inadequação aduzem que “todas as propostas relativas a rotulagem não são as mais adequadas, pois não são atreladas à regulação já existente que é de responsabilidade da Anvisa. Há grande risco de ser criada mais uma lei que seja incompatível ou contraditória em relação a regulação existente”. Também se comenta que “o rótulo deve trazer informação que oriente o consumidor em relação ao produto como um todo e não somente em relação a um ingrediente, como o açúcar. Experiência recente nesse sentido está acontecendo na Austrália, com o sistema de estrelamento dos alimentos (à luz do sistema que existe para a rede hoteleira)”.

Nesse sentido, temos que a adequação da proposta será condicionada às especificidades dos textos do projeto de lei, sendo uma medida importante, mas que não pode ser prevista de forma isolada.

• A proposta de informação no rótulo de produtos alimentícios sobre a presença, quantidade e riscos do sal (PL 6985/2013; PL 7648/2010) foi avaliada como adequada por 83% dos respondentes, com prioridade “alta” (grau médio 4,2).

As observações a respeito da adequação da proposta aduzem ser uma “forma de efetivar o direito de informação adequada e clara do consumidor e a proteção de sua saúde”, mas também condicionam a proposta, alertando ser “fundamental que a informação seja clara, em linguagem apropriada e em local acessível no rótulo”, “preferencialmente incluindo informações pictóricas e na frente da embalagem”, e que “muitas vezes o rótulo acaba sendo utilizado como veículo de propaganda para a indústria de alimentos”.

A observação acerca da inadequação afirma que “o rótulo deve trazer informação que oriente o consumidor em relação ao produto como um todo e não somente em relação a um ingrediente. Experiência recente nesse sentido está acontecendo na Austrália, com o sistema de estrelamento dos alimentos (à luz do sistema que existe para a rede hoteleira). Há aditivos à base de sódio que não são obrigatoriamente “sal” que são muito maléficis à saúde e que, por esse enunciado, não seriam contemplados na informação do rótulo”.

• Sobre a proposta de maior legibilidade às menções nos rótulos dos alimentos enriquecidos, irradiados, dietéticos, light, zero (PLS 336/2012 do Senado), 67% dos respondentes julgaram como adequada, com prioridade “baixa” (grau médio 2,3).

O argumento pela adequação é no sentido de ser uma “forma de efetivar o direito de informação adequada e clara do consumidor e a proteção de sua saúde”. No entanto, um respondente afirma ter dúvidas sobre a proposta, pois “Esta informação é de difícil manejo. Como distinguir o que é positivo de negativo nesta proposta?” Alega-se também que “Muitas vezes o rótulo acaba sendo utilizado como veículo de propaganda para a indústria de alimentos”.

Sobre a inadequação da proposta, comenta-se que “Os alimentos enriquecidos (e similares) não reproduzem nem aumentam benefícios já presentes em alimentos in natura e minimamente processados. Portanto, não devem ser destacados”; “Não são essas informações que precisam de mais destaque no rótulo”; “não entendo exatamente o que quer dizer “maior legibilidade”, pois parece ser para destacar atributos positivos dos alimentos, o que me parece equivocado nestes casos”.

• A proposta pela proibição de destaque às declarações de qualidades e de características nutritivas nas embalagens e publicidade de alimentos (PL 5629/2013 da Câmara; PLS 26/2003 do Senado) foi avaliada por 82% dos respondentes como adequada, com prioridade moderada (grau médio 3,8).

Dentre as justificativas, alega-se que “A ideia é adequada, mas tenho dúvidas quanto à factibilidade, pela dificuldade de definir o que é ‘destaque’”. Sobre a inadequação da proposta, coloca-se que “O problema não é o destaque às qualidades, mas é a veracidade das declarações”; afirma-se que a proposta parece ser “um aspecto irrelevante”.

• A proposta de semáforo nutricional (verde, amarelo, vermelho) no rótulo dos alimentos (PLS 489/2008 do Senado) foi considerada inadequada por 58% dos respondentes, com prioridade “baixa” (grau médio de 2,6).

As considerações acerca da adequação afirmam ser “Uma técnica mais clara, acessível e democrática de dar informações. Ainda assim, é fundamental que haja informação dos ingredientes e não só dos nutrientes” e

que “Colabora para grande parte da população que não lê ou não se interessa pelas informações de rótulo”. “A ideia é adequada, mas a maneira como foi apresentada não é”. “Dependendo dos critérios de classificação dos alimentos pode gerar dúvidas na hora da compra”.

Sobre a inadequação, alega-se que “O semáforo nutricional é um tema polêmico, tendo a achar que o excesso de informações no rótulo tende a complicar mais do que esclarecer”; “Baixa efetividade. Alto risco de estimular o consumo de alimentos processados, não necessariamente saudáveis”; “As pesquisas demonstram que o semáforo tem fatores positivos, mas também muitos fatores negativos muitas vezes confundindo ao invés de ajudar na escolha”; “O semáforo nutricional que usa essas cores, comunica de forma confusa informação. Deveria comunicar se a quantidade é alta ou média ou baixa, mas junto a isso comunica ‘ruim’ ou ‘bom’ também. O que pode resultar na chancela de produtos não saudáveis entendidos como sendo ‘bons’”; “Informações pictóricas ou fotográficas são mais efetivas e menos confusas.”; “Há controvérsias sobre sua adequação para efetivar o direito de informação adequada e clara do consumidor”.

- A proposta de obrigatoriedade de identificação nas embalagens de alimentos do nível de gorduras do tipo trans (PL 2356/2003 da Câmara) foi considerada adequada por 92% dos respondentes, com prioridade moderada (grau médio 3,4).

Os argumentos pela adequação aduzem ser “forma de efetivar o direito de informação adequada e clara do consumidor e a proteção de sua saúde”; mas fazem ressalvas “Com exceção aos alimentos que tenham gordura trans naturalmente”; “A ideia é adequada, mas a maneira como foi apresentada não é”.

Sobre a inadequação, alega-se que “A gordura trans industrial deve ser eliminada dos alimentos e não ser destacada”.

- A proposta de avisos de alerta nos rótulos e embalagens de alimentos e bebidas pobres em nutrientes e com alto teor de açúcar, gorduras saturadas ou sódio (Da Câmara: PL 4803/2012; PL 4452/2012; PL 3893/2012 [sódio]; PL4705/2001 [refrigerante]. Do Senado: PLS 25/2003 [sódio]; PLS 735/2011) foi avaliada por 92% dos respondentes como adequada, com prioridade alta (grau médio 4,2).

Sobre a adequação, alega-se que “a ideia é muito relevante”; “como forma de efetivar o direito de informação adequada e clara do consumidor e a proteção de sua saúde”. Sobre a inadequação, comenta-se que “o excesso de informações no rótulo tende a complicar mais do que esclarecer. Teríamos que avançar na discussão e fazer as nossas apostas de maneira conjunta”.

- Sobre a proposta de avisos de alerta nas embalagens [de alimentos não saudáveis]³⁹ acompanhados de imagens ou figuras que ilustrem o sentido da mensagem, na forma do regulamento (PLS 735/2011 do Senado), foi avaliada como adequada por 73% dos respondentes, com prioridade “moderada” (grau médio 3,9).

Sobre a adequação, comenta-se que “A ideia é muito relevante”; “Como forma de efetivar o direito de informação adequada e clara do consumidor e a proteção de sua saúde”. Sobre a inadequação, comenta-se que “o excesso de informações no rótulo tende a complicar mais do que esclarecer. Teríamos que avançar na discussão e fazer as nossas apostas de maneira conjunta”.

³⁹ A redação apresentada no formulário submetido aos entrevistados não especificou que se tratava de alimentos não saudáveis, o que gerou indefinição da proposta e comentários a respeito das dúvidas geradas.

• A proposta de inclusão de forma legível e adequada do valor nutricional e calórico no rótulo dos alimentos industrializados (PL 3909/2000) foi avaliada como adequada por 82% dos respondentes, com prioridade “moderada” (grau médio 3,7).

Argumenta-se a adequação “Como forma de efetivar o direito de informação adequada e clara do consumidor e a proteção de sua saúde”; porém, ressalva-se que “O mais importante é a informação dos ingredientes e não só das calorias. Quantidade de calorias dialoga pouco com os consumidores leigos”; e que é necessário a “melhoria das informações nutricionais do rótulo como um todo e não apenas para as calorias”.

Sobre a inadequação, alega-se que a “proposta é anterior a regulamentação que já existe”; e que “isto é a rotulagem”.

• A proposta de inclusão de tarja nas embalagens de alimentos indicando o teor de lipídios (PL 3459/2000) foi avaliada como inadequada por 55% dos respondentes, com prioridade baixa (grau médio 2,3).

Sobre a inadequação, comenta-se que “Informação confusa e de pouca usabilidade para o consumidor”; “Muito limitado”; “Este tipo de estratégia “sataniza” um nutriente necessário como a gordura. Me parece mais adequado limitar o conteúdo de gordura dos produtos”.

Sobre a adequação, são feitas algumas ressalvas “O mais importante é a informação dos ingredientes e não só dos nutrientes. Quantidade de nutrientes dialoga pouco com os consumidores leigos”; “Não só lipídeos, ampliar para açúcar, sódio e densidade energética. Não entendi o que vai na tarja. Mas se for uma advertência e/ou imagem, seria ótimo”.

Publicidade

• A proposta de incluir na Constituição Federal a “propaganda comercial de alimentos” como sujeita a restrições do poder público (PEC 73/2007) foi avaliada como adequada por 90% dos respondentes, com prioridade “alta” (grau médio 4,9).

Sobre a adequação, comenta-se que “Quando da constituinte, alimentação não era ainda pensada como algo prejudicial à saúde, por isso só especificaram tabaco, bebidas, medicamentos, terapias e agrotóxico”. É feita a ressalva de que “Adequado seria se considerassem alimentos não saudáveis, que seriam definidos pela legislação infraconstitucional. Alimentos é um termo muito abrangente que, em si, não indica a nocividade que é tratada na norma constitucional”.

• A proposta de avisos de alerta na propaganda, publicidade, informação e quaisquer outras práticas correlatas na divulgação e promoção de alimentos com quantidades elevadas de açúcar, gordura saturada, gordura trans, sódio e de bebidas com baixo teor nutricional (Da Câmara: PL 7667/2010; PL 7644/2010; PL 7304/2010; PL 7174/2010 (sódio); PL 150/2009; PL 3793/2008; PL 1637/2007; Do Senado: PLS 25/2003; PLS 431/2003 (refrigerantes) é avaliada por 100% dos respondentes como adequada, com prioridade “alta” (grau médio 3,7).

Comenta-se a adequação “Como forma de proteger a saúde da população e impedir a veiculação de publicidades consideradas abusivas ou enganosas, nos termos do Código de Defesa do Consumidor”. No entanto, são feitas algumas ressalvas, como a possibilidade dos alertas não funcionarem para todos os grupos popula-

cionais, e de a proposta não ser adequada com relação à gordura trans industrial, que deve ser eliminada dos alimentos e não ter teor máximo estabelecido. Comenta-se também que “Com a restrição das propagandas, estas frases de alerta perderiam seu sentido”.

- A proposta de que propaganda de produtos alimentícios não poderão sugerir consumo exagerado ou abusivo (PLS 735/2011; PLS 25/2003 do Senado) foi avaliada por 75% dos respondentes como adequada, com prioridade “moderada”(grau médio 3,7).

Comenta-se a adequação como “forma de impedir a veiculação de publicidades consideradas abusivas ou enganosas, nos termos do Código de Defesa do Consumidor”. No entanto, ressalva-se que “Muitas vezes, a indústria da propaganda cria novas estratégias para burlar estas restrições” e que “Com a restrição das propagandas, estas ações perderiam seu sentido”.

Sobre a inadequação, comenta-se que “Outros aspectos da propaganda são tão (ou mais) importantes do que esse. Não faz sentido um PL com foco em um único aspecto dos elementos de persuasão da propaganda” e que é “difícil definir o que sugere consumo exagerado”.

- A proposta de que propaganda de produtos alimentícios não poderão ser associados a ideias ou imagens de produtos naturais, relacionados à alimentação saudável ou prática de atividades esportivas, olímpicas ou não (PLS 735/2011 do Senado), foi avaliada por 92% dos respondentes como adequada, com prioridade “alta” (grau médio 4,1).

Alega-se ser adequado “se a restrição objetivar impedir a veiculação de publicidades consideradas abusivas ou enganosas, nos termos do Código de Defesa do Consumidor”; e que “com a restrição das propagandas, estas ações perderiam seu sentido”. Sobre a inadequação, comenta-se que “não faz sentido um PL com foco em um único aspecto dos elementos de persuasão da propaganda”.

- A proposta de que a propaganda comercial de alimentos deve ser proibida: a) por meio eletrônico, inclusive internet; b) na forma fixa ou móvel em estádio, pista, palco ou local similar; c) na forma de merchandising, foi avaliada como adequada por 67% dos respondentes, com prioridade “moderada” (grau médio 3,7).

Alega-se: “Embora ache interessante, considero difícil de viabilizar”; “É necessário diferenciar alimentos de produtos alimentícios”; “Interessante e abrangente proposta, porém acho que é pouco factível”; “Com a restrição das propagandas, estas ações perderiam seu sentido”. Sobre a inadequação, alega-se que é “vago em relação aos alimentos a que se refere” e que “a restrição deve ser mais específica com relação ao tipo de alimento e/ou público alvo da mensagem comercial”.

- A proposta de proibir a RDC nº 24, de 15 de junho de 2010, da Diretoria Colegiada, da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (PDC 2832/2010; PDC 2830/2010) foi avaliada por 100% dos respondentes como inadequada, com prioridade “muito baixa” (grau médio 1,5).

Comenta-se que “A RDC deve ser implementada, não proibida” e que “A resolução estabelece parâmetros importantes de identificação de alimentos considerados não saudáveis”.

Proteção à criança

• A proposta de proibição da publicidade dirigida a crianças, de alimentos e bebidas pobres em nutrientes e com alto teor de açúcar, gorduras saturadas ou sódio (PLS 735/2011; PLS 150/2009 do Senado) foi avaliada por 92% dos respondentes como adequada, com prioridade “alta” (grau médio 5).

Comenta-se “adequação ao marco legal vigente (Constituição Federal, ECA, CDC, Resolução 163 do Conanda) que protege as crianças contra publicidades e demais estratégias de comunicação mercadológica abusivas. Proteção das crianças mais vulneráveis aos apelos da publicidade”. Porém ressalva-se que “O fim da publicidade para crianças é fundamental, já que elas não possuem maturidade suficiente para lidarem com isso, mas a lei deveria ser sobre tipos de alimentos (p.e. refrigerante) e não a nutrientes”.

• A proposta de proibição da publicidade, dirigida a crianças, de alimentos e bebidas pobres em nutrientes e com alto teor de açúcar, gorduras saturadas ou sódio, em horário pré-determinado (PLS 50/2014; PL 5608/2013; PL 5140/2013; PL 150/2009; PL 1637/2007; PLS 25/2003; PL 6080/2005; PL 702/2011 (toda publicidade); PL 6693/2009 (produtos infantis)) foi avaliada como adequada por 67% dos respondentes, com prioridade “alta” (grau médio 4,7).

Alega-se que “O correto seria “em qualquer horário” e vinculado a tipos de alimentos (p.e. refrigerante) e não a nutrientes”; “Com a restrição total das propagandas, estas ações perderiam seu sentido”. “Além de horário, deveria haver proposição quanto ao conteúdo e linguagem”. “Considero importante proibir sempre e não somente em determinados horários”. “Melhor seria se não houvesse a delimitação de horário, para que a restrição fosse mais ampla, como forma de proteger a saúde das crianças, mais vulneráveis aos apelos do mercado.”

• A proposta de restrição a qualquer publicidade dirigida ao público infantil (não apenas alimentos) (do Senado: PLS 493/2013; PLS 5921/2001) foi avaliada por 83% dos respondentes como adequada, com prioridade “alta” (grau médio 4,5).

Sobre a adequação, comenta-se que há “adequação ao marco legal vigente [Constituição Federal, ECA, CDC, Resolução 163 do Conanda], que protege as crianças contra publicidades e demais estratégias de comunicação mercadológica abusivas. Proteção das crianças, mais vulneráveis aos apelos da publicidade”; “Fundamental”; “Muito importante”. No entanto, ressalva-se “Ação questionável. Acredito que tenha que ser melhor debatida e com recortes bem determinados”; e “favorável à regulamentação, não à proibição”.

• Sobre a proposta que estabelece que publicidade de alimentos não saudáveis não deve incluir a participação de crianças ou adolescentes (do Senado: PLS 735/2011; PLS 25/2003), 92% dos respondentes julgaram como adequado, com prioridade “alta” (grau médio 4,4).

Observa-se que “O fim da publicidade para crianças é fundamental, já que elas não possuem maturidade suficiente para lidarem com isso”; “Com a restrição total das propagandas, estas ações perderiam seu sentido”.

Sobre a inadequação, alega-se que “a simples participação de crianças e adolescentes não é indício de nocividade. Mais adequado seria a restrição da participação de crianças (ou adolescentes) consumindo o produto, ou sua utilização como forma de seduzir as crianças para o consumo dos produtos”.

- A proposta de proibição de brinde, brinquedo, bonificação ou prêmio associado à aquisição de alimentos e bebidas para o público infantil (PL 6111/2013; PL 5608/2013; PL 1745/2011; PL 1146/2011 [venda casada]; PLS 735/2011; PL 4935/2009; PL 4888/2009; PL 4815/2009; PL 1637/2007; PLS 144/2012) é avaliada por 100% dos respondentes como adequada, com prioridade “alta” (grau médio 4,7).

Alega-se que “O fim da publicidade para crianças é fundamental, já que elas não possuem maturidade suficiente para lidarem com isso”. “Com a restrição total das propagandas, estas ações perderiam seu sentido”; “Fundamental!”; “Adequação ao marco legal vigente (Constituição Federal, ECA, CDC, Resolução 163 do Conanda) que protege as crianças contra publicidades e demais estratégias de comunicação mercadológica abusivas. Proteção das crianças mais vulneráveis aos apelos da publicidade”.

- A proposta de que propagandas de alimentos para crianças devem se sujeitar a parecer de nutricionista (PL 1745/2011 da Câmara) foi avaliada por 67% dos respondentes como inadequada, com prioridade “baixa” (grau médio 2,6).

Comenta-se que é uma “Medida controversa. Há uma série de profissionais com registro em dia e que trabalham para a indústria. Sem efeito e ainda poderia gerar o efeito reverso do esperado”; “Não é apenas o nutricionista que poderia avaliar a propaganda de alimentos”; “Há vários nutricionistas atuando na indústria de alimentos”; “Gera burocracia nada efetiva”; “Não deve haver qualquer publicidade para crianças”.

Escolas

- A proposta de restrição da oferta e venda de alimentos com alto teor de gordura, gordura saturada, gordura trans, açúcar livre e sal nas escolas (PL 2389/2011; PLS 735/2011; PL 7901/2010; PL 127/2007; PLS 406/2005; PLC 93/2010) foi avaliada como adequada por 92% dos respondentes, com prioridade “alta” (grau médio 4,4).

Comenta-se que “A escola deveria ser um ambiente protegido, sem publicidade nem venda de alimentos com alto teor de gorduras, açúcares e sódio. Isto vale para todos os PLs relacionados ao ambiente escolar – dificuldade de fiscalização destas ações”; “Alguns municípios já adotam tal medida com bons resultados”; “Incluiria densidade energética nos critérios”; “Proteção do espaço escolar contra os abusos do mercado. Adequação ao marco legal vigente que protege as crianças contra publicidades abusivas. Proteção da saúde de crianças e adolescentes e estímulo no ambiente escolar de alimentação adequada e saudável”.

- A proposta de proibição da propaganda de refrigerantes e alimentos não saudáveis nas escolas (PL 5043/2013; PL 2389/2011; PL 150/2009; PL 1637/2007) foi avaliada como adequada por 100% dos respondentes, com prioridade “alta” (grau médio 4,9).

Alega-se que “A escola é um ambiente de promoção de alimentação saudável”; “A escola deveria ser um ambiente protegido, sem publicidade nem venda de alimentos com alto teor de gorduras, açúcares e sódio. Isto vale para todos os PLs relacionados ao ambiente escolar – dificuldade de fiscalização destas ações”; “Proteção do espaço escolar contra os abusos do mercado. Adequação ao marco legal vigente que protege as crianças contra publicidades abusivas. Proteção da saúde de crianças e adolescentes e estímulo no ambiente escolar de alimentação adequada e saudável”.

• A proposta de proibição de comercialização de alimentos com altos teores de gorduras, açúcar, sódio, carboidratos e outros alimentos a serem definidos por regulamento sanitário, no ambiente escolar (PL 3348/2012) foi avaliada como adequada por 100% dos respondentes, com prioridade “alta” (grau médio 4,7).

Observa-se que “A escola deveria ser um ambiente protegido, sem publicidade nem venda de alimentos com alto teor de gorduras, açúcares e sódio. Isto vale para todos os PLs relacionados ao ambiente escolar – dificuldade de fiscalização destas ações”. “O regulamento sanitário não costuma avaliar a composição nutricional dos alimentos e suas relações com o estado nutricional”. “Proteção da saúde de crianças e adolescentes e estímulo no ambiente escolar de alimentação adequada e saudável”.

• A proposta de proibição da comercialização de determinados produtos alimentares (ex: refrigerantes, massas folhadas, frituras, biscoitos recheados, pipocas industrializadas, sucos artificiais, produtos enlatados, produtos que contenham gordura trans, balas, pirulitos, gomas de mascar etc.) nas escolas (PL 6283/2013; PL 6890/2007; PL 1755/2007; PL 763/2007; PL 451/2007; PL 6890/2006; PL 6168/2005; PL 2510/2003) foi avaliada como adequada por 100% dos respondentes, com prioridade “alta” (grau médio 4,8).

Afirma-se para tanto que “A escola é um ambiente de promoção de alimentação saudável”; “A escola deveria ser um ambiente protegido, sem publicidade nem venda de alimentos com alto teor de gorduras, açúcares e sódio. Isto vale para todos os PLs relacionados ao ambiente escolar – dificuldade de fiscalização destas ações.”; “Importante, mas é preciso definir bem os critérios para escolher as categorias de alimentos”; “Proteção da saúde de crianças e adolescentes e estímulo no ambiente escolar da alimentação adequada e saudável”.

Porém cabe destacar a observação de que “seria melhor um texto mais geral, de forma a evitar que a lista de alimentos fique obsoleta com o passar do tempo”.

• A proposta de proibição de realização de visita promocional ou a distribuição gratuita em estabelecimento de ensino ou local público (PLS735/2011) foi avaliada como adequada por 92% dos respondentes, com prioridade “alta” (grau médio 4,6).

Comenta-se que a medida é “Fundamental!”; “Considerando-se as ações mencionadas como estratégias de comunicação mercadológica dirigida às crianças”; “A escola deveria ser um ambiente protegido, sem

“A escola é um ambiente de promoção de alimentação saudável”; “A escola deveria ser um ambiente protegido, sem publicidade nem venda de alimentos com alto teor de gorduras, açúcares e sódio. Isto vale para todos os PLs relacionados ao ambiente escolar – dificuldade de fiscalização destas ações.”

publicidade nem venda de alimentos com alto teor de gorduras, açúcares e sódio. Isto vale para todos os PLs relacionados ao ambiente escolar – dificuldade de fiscalização destas ações”; “Embora o mérito seja adequado, o texto está vago, tanto em relação ao produto alvo da promoção quanto em relação ao que se entende por “local público”. Se os dois aspectos tiverem melhor detalhados no texto do PL, considero a proposta adequada”.

- A proposta de delegar ao Ministério da Saúde possibilidade de proibir comercialização de produtos alimentares nas escolas (PL 1234/2007) foi avaliada como adequada por 58% dos respondentes, com prioridade “baixa” (grau médio 2,6).

Sobre a inadequação, alega-se que “a responsabilidade de fazer regulamentos para as escolas é uma atribuição do MEC e não do MS – desvio de função do Ministério”; “A definição de atribuições relacionadas à alimentação escolar no Brasil, indica que deveria ser o MEC/FNDE o responsável. Acho que deveria permanecer assim”; “Dúvidas quanto à necessidade da norma, diante da competência do MEC e secretarias de ensino para estabelecer restrições dessa natureza e regras quanto à alimentação escolar”.

Sobre a adequação, ressalva-se que também se deve incluir “Ministério da Educação, bem como secretarias estaduais e municipais”.

Comercialização

- A proposta de proibição da venda de refrigerantes para menores de 18 anos (PL 6283/2013) foi avaliada como inadequada por 92% dos respondentes, com prioridade “muito baixa” (grau médio 1,2).

Sobre a inadequação, comenta-se que “A proibição da comercialização não tem exemplos anteriores efetivos. A proibição de venda estimula ilegalidade e contrabando”; “Este PL trata o refrigerante nos moldes das bebidas alcólicas, não podemos fazer este tipo de comparação. Os riscos são diferentes”; “Condições de fiscalização muito limitadas”; “Dúvidas quanto à efetividade da norma”.

Sobre a adequação, comenta-se ser “Interessante. Mas não funciona nem pro álcool. Acho que a sociedade brasileira não está pronta pra um PL desse”.

Avaliação Final

Como resultado final da segunda etapa da pesquisa, destacamos as propostas consideradas mais adequadas e prioritárias e as propostas consideradas menos adequadas e prioritárias.

Para tanto, filtramos nos resultados das entrevistas com especialistas as propostas com adequação apurada em valor igual ou superior a 90%, e categoria de prioridade avaliada como “alta”. Os resultados são apresentados na Tabela 1 em ordem decrescente de grau médio de prioridade (do mais prioritário ao menos).

Em relação às propostas inadequadas, apresentamos uma seleção daquelas avaliadas com porcentagem de inadequação igual ou superior a 67% e com categoria de prioridade “baixa” ou “muito baixa”. Os resultados são apresentados na Tabela 2, em ordem crescente do menos prioritário ao mais prioritário.

Tabela 1: Propostas mais adequadas e prioritárias:

Proposta Geral	Macrotema	% Adequação	Grau médio	Prioridade
Proibição da publicidade dirigida a crianças, de alimentos e bebidas pobres em nutrientes e com alto teor de açúcar, gorduras saturadas ou sódio	Proteção à criança	92%	5,0	alta
Proibição de brinde, brinquedo, bonificação ou prêmio associado à aquisição de alimentos e bebidas para o público infantil	Proteção à criança	100%	4,9	alta
Proibição da propaganda de refrigerantes e alimentos não saudáveis nas escolas	Escolas	100%	4,9	alta
Incluir na CF a “propaganda comercial de alimentos” como sujeita a restrições do poder público	Publicidade	90%	4,9	alta
Proibição da comercialização de determinados produtos alimentares (ex: refrigerantes, massas folhadas, frituras, biscoitos recheados, pipocas industrializadas, sucos artificiais, produtos enlatados, produtos que contenham gordura trans, balas, pirulitos, gomas de mascar etc.) nas escolas	Escolas	100%	4,8	alta
Proibição de utilização de figuras, desenhos, personalidades e personagens que sejam cativos ou admirados pelo público infantil nas publicidades de alimentos	Proteção à criança	100%	4,7	alta
Proibição de comercialização de alimentos com altos teores de gorduras, açúcar, sódio, carboidratos e outros alimentos a serem definidos por regulamento sanitário, no ambiente escolar	Escolas	100%	4,7	alta
Proibição de realização de visita promocional ou distribuição gratuita em estabelecimento de ensino ou local público	Escolas	92%	4,6	alta
Publicidade de alimentos não saudáveis não deve incluir a participação de crianças ou adolescentes	Proteção à criança	92%	4,4	alta
Restrição da oferta e venda de alimentos com alto teor de gordura, gordura saturada, gordura trans, açúcar livre e sal nas escolas	Escolas	92%	4,3	alta
Avisos de alerta na propaganda, publicidade, informação e quaisquer outras práticas correlatas na divulgação e promoção de alimentos com quantidades elevadas de açúcar, gordura saturada, gordura trans, sódio e de bebidas com baixo teor nutricional	Publicidade	100%	4,3	alta
Avisos de alerta nos rótulos e embalagens de alimentos e bebidas pobres em nutrientes e com alto teor de açúcar, gorduras saturadas ou sódio	Rotulagem/Embalagem	92%	4,2	alta
Proibida a fabricação, a importação e a comercialização de produtos que contenham gordura trans em sua composição	Composição	100%	4,1	alta
Propagandas de produtos alimentícios não poderão ser associadas a ideias ou imagens de produtos naturais, relacionados à alimentação saudável ou prática de atividades esportivas, olímpicas	Publicidade	92%	4,1	alta

Tabela 2: Propostas menos adequadas e prioritárias:

Proposta	Macrotema	% Inadequação	Grau médio	Prioridade
Compensação tributária para indústrias alimentícias que respeitem limites mínimos e máximos de gorduras, açúcar e sódio fixados pelo Poder Executivo	Tributação	100%	1,2	muito baixa
Proibição da venda de refrigerantes para menores de 18 anos	Comercialização	92%	1,2	muito baixa
Isonomia de IPI e COFINS para a fabricação e comercialização de alimentos destinados aos portadores de diabetes	Tributação	92%	1,3	muito baixa
Isonomia de IPI para alimentos de dietas com restrição de carboidratos, gorduras, proteínas, sódio e açúcares	Tributação	92%	1,3	muito baixa
Proibir a RDC nº 24, de 15 de junho de 2010, da Diretoria Colegiada, da Agência Nacional de Vigilância Sanitária	Publicidade	100%	1,5	muito baixa
Propagandas de alimentos para crianças devem se sujeitar a parecer de nutricionista	Proteção à criança	67%	2,6	baixa

2.3 SELEÇÃO DAS TRÊS PROPOSTAS LEGISLATIVAS MAIS ABRANGENTES

Para a seleção dos três Projetos de Lei mais abrangentes, buscamos aqueles que apresentam o maior número de propostas consideradas mais adequadas e prioritárias pela seleção da segunda etapa desse estudo (Tabela 1).

Os Projetos de Lei selecionados foram:

- a) **PL 1637/2007** da Câmara dos Deputados, que abrange quatro das propostas consideradas mais adequadas e prioritárias;
- b) **PLS 150/2009** do Senado, que abrange três das propostas consideradas mais adequadas e prioritárias;
- c) **PLS 735/2011** do Senado, que abrange seis das propostas consideradas mais adequadas e prioritárias.

Seguindo a proposta metodológica dessa pesquisa, enviou-se solicitação de entrevista para membros do Legislativo, tendo em vista conhecer suas impressões acerca dos principais desafios na tramitação dos referidos projetos de lei e suas sugestões sobre a atuação da sociedade civil em favor dessas propostas legislativas.

Os legisladores contatados foram:

- Senador Marcelo Crivella, autor do PLS 735/2011 do Senado
- Senadora Ângela Portela, relatora do PLS 735/2011 com parecer favorável
- Deputado Carlos Bezerra, autor do PL1637/2007 da Câmara
- Senador Gilberto Goellner, relator de parecer favorável ao PLS 150/2009 do Senado
- Senador João Alberto Souza, relator de parecer favorável ao PLS 150/2009 do Senado
- Senador Ruben Figueiró, suplente da autora do PLS 150/2009 Marisa Serrano

Decorrido o prazo para respostas e após diversas tentativas de contato por telefone, infelizmente não se obteve retorno de nenhum dos parlamentares. Destaca-se que essa etapa da pesquisa foi prejudicada, uma vez que as entrevistas foram encaminhadas em período eleitoral, e os contatos com os legisladores são dificultados devido a suas atividades em campanha eleitoral.

Análise dos Projetos de Lei selecionados

- a) **PL 1637/2007 da Câmara dos Deputados**

Contexto e tramitação

O PL 1637/2007 de autoria do deputado Carlos Bezerra, da Câmara dos Deputados, foi proposto no contexto da publicação da Consulta Pública da Anvisa sobre norma para o controle de propaganda, publicidade, promoção e informação de alimentos (Consulta Pública nº 71 de 2007). Naquele momento, o setor regulado já defendia a incompetência da autoridade sanitária em regular a publicidade de alimentos por meio de norma, alegando que apenas lei federal poderia dispor sobre o tema.

Nesse sentido, o PL 1637/2007 teve como objetivo autorizar, via lei federal, a regulamentação do tema pela Anvisa. Esta constatação é confirmada na “Justificação” do projeto de lei apresentado pelo deputado Carlos Bezerra: “Pela extrema relevância da matéria e para que não corrêssemos riscos de questionamento judicial da iniciativa, optamos pela apresentação deste Projeto de Lei, que se utilizou dos fundamentos, dos princípios e dos principais dispositivos do Regulamento Técnico colocado para consulta pública pela Anvisa”.

Hoje, a regulamentação proposta pela Anvisa encontra-se suspensa por decisões judiciais que entenderam ser necessário lei federal para dispor sobre o tema. Diante disso, a aprovação do PL 1637/2007 seria de extrema importância para validação da regulamentação da Anvisa.

Sobre a tramitação, o PL 1637/2007 passou pela Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática (CCTCI) e pela Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio (CDEIC), recebendo, em ambas as comissões, pareceres aprovados por unanimidade pela rejeição do PL.

Na CCTCI o Parecer do Relator, Dep. Paulo Abi-Ackel (PSDB-MG), pela rejeição, alega em apertada síntese que:

- a restrição da propaganda teria poucos efeitos práticos nos hábitos alimentares da população;
- uma política pública de educação alimentar seria algo mais adequado;
- a autorregulamentação do CONAR – Conselho Nacional de Autorregulação Publicitária – é suficiente;
- existem compromissos do setor de indústrias de alimentos de cooperação técnica firmados com o Ministério da Saúde.

- não há autorização constitucional para restringir a propaganda de alimentos (§4º do art. 220 da Constituição Federal)

Na CDEIC, o Parecer do Relator, Dep. Damião Feliciano (PDT-PB), acompanha os argumentos do Dep. Paulo Abi-Ackel e acrescenta que “o impacto deve decorrer não de uma intervenção do Estado na economia, mas do livre jogo das forças de mercado”.

Em 14/03/2013, o projeto de lei foi encaminhado para a Comissão de Seguridade Social e Família (CSSF), designado como relator o Dep. Darcísio Perondi (PMDB-RS). Em 03/04/2013, a CSSF apresentou um Requerimento de Urgência para a apreciação do Projeto de Lei nº 1.637, de 2007, em razão da aprovação, por unanimidade, das propostas contidas no Relatório da Subcomissão Especial Destinada a Avaliar os Avanços e Desafios das Políticas de Segurança Alimentar.

Em 05/11/2013, o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) encaminha à CSSF o Ofício 322/2013 com Recomendação nº 6/13 – CONSEA, que recomenda, aos representantes do Poder Legislativo, a priorização na tramitação dos projetos de lei que visam regular a publicidade de alimentos não saudáveis.

Pontos positivos e negativos:

PL 1637/2007, autoria – Carlos Bezerra, Câmara dos Deputados	
Disposição	Comentário
<p><i>Ementa:</i> 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.</p>	<p>Pontos positivos: A redação “oferta, propaganda, publicidade, informação e outras práticas correlatas, cujo objeto seja a divulgação e a promoção de alimentos” permite uma ampla abrangência de comunicação mercadológica e estratégias de marketing. Não é restrito à publicidade televisiva.</p> <p>Pontos negativos: A redação não inclui alimentos com alta densidade energética.</p>
<p>O Congresso Nacional decreta: Art. 1º A 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, quaisquer que sejam as formas e meios de sua veiculação, ficam sujeitas às seguintes restrições:</p>	<p>Pontos positivos: A redação “quaisquer que sejam as formas e meios de sua veiculação” reforça o comentário acima. Ampla abrangência das estratégias de comunicação e venda dos produtos alimentícios.</p> <p>Pontos negativos: Seria interessante que a redação citasse explicitamente as estratégias de comunicação via rotulagem e embalagem de alimentos. Ainda que a redação seja capaz de abranger esse aspecto pelo fato de citar “práticas correlatas”, a citação literal é importante para não restar dúvidas sobre a aplicação da lei. A redação não inclui alimentos com alta densidade energética.</p>
<p>I - obrigatoriedade de inclusão de mensagens de advertência de cunho sanitário;</p>	<p>Pontos positivos: O intuito dessa redação era autorizar a Anvisa a regular a comunicação mercadológica de alimentos, dispondo sobre a obrigatoriedade de mensagens de alerta, conforme se denota da justificativa do PL.</p> <p>Pontos negativos: No entanto, o termo “advertência de cunho sanitário” não deixa claro tratar-se de advertência sobre os riscos para a saúde em decorrência do consumo em excesso do alimento.</p>

(continua)

PL 1637/2007, autoria – Carlos Bezerra, Câmara dos Deputados	
Disposição	Comentário
II - veiculação na mídia televisiva e eletrônica restrita ao horário das 21 às 6 horas;	Pontos positivos: Tal disposição visa evitar que a propaganda seja exposta ao público infantil.
III - proibição de informar ou sugerir, por qualquer meio, qualidades nutricionais ou benefícios à saúde que não correspondam à realidade do produto;	Pontos negativos: Tal disposição é dispensável, uma vez que o Código de Defesa do Consumidor proíbe a publicidade enganosa, ou seja, aquela que não corresponde à realidade fática do produto.
IV - proibição de concessão de brindes ou prêmios pelas empresas que comercializam esses produtos;	Ponto positivo: Disposição muito importante e avaliada com altíssimo grau de adequação e prioridade. Medida que visa proteger o público infantil de prática de marketing abusivo.
V - proibição de veiculação durante programação infantil;	Pontos positivos: Disposição importante para a proteção do público infantil. Pontos negativos: A redação poderia ser mais restritiva, enfatizando a proibição de direcionamento da comunicação ao público infantil.
VI - impedimento de utilização de figuras, desenhos, personalidades e personagens que sejam cativos ou admirados pelo público infantil;	Pontos positivos: A utilização de personalidades e personagens cativos ou admirados pelo público infantil é uma estratégia de direcionamento da comunicação a este público. Dessa forma, a medida é muito importante para evitar a abusividade da comunicação.
VII - proibição de veiculação nas instituições de ensino infantil ou fundamental e em outras entidades públicas ou privadas destinadas a fornecer cuidados às crianças, bem como na produção de material educativo e em eventos de incentivo à cultura, educação ou esporte.	Pontos positivos: Mais uma medida para proteção ao público infantil. Abrange também as estratégias que visam associar o consumo de alimentos não saudáveis a práticas desportivas, com o intuito de promover um “healthwashing” enganoso. A mensagem subliminar pretendida é a de que se pode comer à vontade os produtos não saudáveis, desde que se pratiquem atividades físicas.
Art. 2º O disposto no art. 1º não se aplica aos produtos <i>in natura</i> .	Pontos positivos: Disposição importante, pois o foco da regulamentação são os produtos industrializados ultraprocessados. Pontos negativos: Além dos alimentos <i>in natura</i> , a redação poderia se referir aos alimentos minimamente processados usados como ingredientes de preparações.
Art. 3º Os fornecedores de alimentos, na publicidade de seus produtos, deverão manter em seu poder, à disposição da autoridade sanitária, a peça publicitária, os dados fáticos, técnicos e científicos que dão sustentação à mensagem.	Pontos negativos: Redação desnecessária. Disposição já existente no Código de Defesa do Consumidor, parágrafo único do artigo 36.
Art. 4º A inobservância do disposto nesta Lei configura infração sanitária, nos termos da Lei nº 6.437, de 20 de agosto de 1977, sem prejuízo do cumprimento das demais normas aplicáveis.	Pontos positivos: Importante. Previsão de sanção pelo descumprimento.
Art. 5º Cabe ao órgão máximo do sistema de vigilância sanitária nacional regulamentar esta lei no prazo de 60 dias.	Pontos positivos: Autoriza a Anvisa a regulamentar a lei. Autorizaria a validação da RDC 24/2010. A autoridade sanitária determinaria os critérios para definição dos “alimentos com quantidades elevadas de açúcar, gordura saturada, gordura trans, sódio e de bebidas com baixo teor nutricional”.

b) PLS 150/2009 do Senado

Contexto e tramitação:

O PLS 150/2009 foi proposto anteriormente à publicação da RDC 24/2010 da Anvisa, mas no contexto da audiência pública sobre proposta de regulamentação para propaganda de alimentos com quantidades elevadas de açúcar, gordura saturada, gordura trans, sódio e de bebidas com baixo teor nutricional da Anvisa.

Logo da proposição, foram apresentadas duas propostas de emendas ao projeto que retiram as principais disposições de regulação da publicidade de alimentos. Note-se que os argumentos são alinhados com o que defende a indústria de alimentos e publicitária, contrária à regulação da publicidade. Uma proposta de emenda foi apresentada pelo Senador Wellington Salgado de Oliveira, alegando que “o artigo 23-C, como proposto originalmente, inclusive trazendo restrições ao horário de veiculação de mensagens publicitárias, resta em dissonân-

cia com os princípios da Liberdade de Expressão Comercial, até porque não há consenso – muito ao contrário – no âmbito da ciência, de que um consumo parcimonioso venha a provocar malefícios desproporcionalmente avocados”. Alega também que “os produtos que se pretende restringir a publicidade são livremente produzidos e comercializados, não havendo coerência em restringir a pertinente publicidade”. De igual maneira, a proposta de emenda do Senador José Nery suprime a restrição de horários da publicidade, alegando-se como justificativa que “o artigo 23-C, como proposto originalmente, inclusive trazendo restrições ao horário de veiculação de mensagens publicitárias, resta em dissonância com os princípios da Liberdade de Expressão Comercial, até porque não há consenso – muito ao contrário – no âmbito da ciência, de que um consumo parcimonioso venha a provocar malefícios desproporcionalmente avocados”.

O Projeto passou inicialmente pela Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle (CMA) com relatoria do Senador Gilberto Goellner. Em 19/11/2009, realizou-se uma Audiência Pública nessa Comissão. Estiveram presentes os seguintes convidados: Maria José Delgado Facundes, representante da Anvisa; Renata Alves Monteiro, representante do Centro de Pesquisa em Alimentação Saudável do Departamento de Nutrição da Faculdade de Ciências da Saúde da Universidade de Brasília – FS/UnB; Isabella Vieira Machado Henriques, representante do instituto ALANA – Projeto Criança e Consumo; Auli de Vitto, representante da Associação de Marketing Promocional – AMPRO; e Wagner Federico, representante da Associação Nacional do Fabricantes de Produtos Promocionais – APPROM.

O relatório do Senador Gilberto Goellner foi favorável à aprovação do projeto. Alega-se que as regras contidas na proposição estão em completa consonância com os direitos básicos do consumidor, “as disposições propostas revelam o empenho do legislador em propiciar ao consumidor as condições necessárias para que ele esteja apto a exercer o ato de consumo verdadeiramente livre no tocante à alimentação apropriada”. O relator destaca que “em relação às disposições dos arts. 23-B e 23-C, incluídos pelo art. 2º do projeto, notamos que essas regras concorrem para aprimorar a proteção das crianças e dos adolescentes contra a publicidade abusiva” e que, por isso, as duas emendas oferecidas suprimem um ganho substancial na tutela de crianças e adolescentes contra a publicidade abusiva. Assim, o Relator opina pela aprovação do Projeto de Lei do Senado nº 150, de 2009, e pela rejeição das duas emendas apresentadas perante a CMA. No mesmo sentido, o Senador João Alberto Souza apresenta Relatório pela aprovação do PL e rejeição das emendas.

Na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ), a Senadora Marta Suplicy fez requerimento de realização de Audiência Pública. Até o último andamento em 18/04/2013, aguardava-se a designação do Relator.

Alega-se que as regras contidas na proposição estão em completa consonância com os direitos básicos do consumidor, “as disposições propostas revelam o empenho do legislador em propiciar ao consumidor as condições necessárias para que ele esteja apto a exercer o ato de consumo verdadeiramente livre no tocante à alimentação apropriada”.

Pontos positivos e negativos:

PL 150/2009, de autoria de Marisa Serrano – Senado	
Disposição	Comentário
Altera o Decreto-Lei nº 986, de 21 de outubro de 1969, para regulamentar a propaganda de alimentos.	<p>Pontos positivos: O Decreto-Lei nº 986, de 21 de outubro de 1969, foi recepcionado pela Constituição Federal de 1988 e possui de lei ordinária. Assim, seria um meio adequado para dispor sobre publicidade.</p> <p>Pontos negativos: A proposição não regula a rotulagem de alimentos expressamente.</p>
<p>Art. 1º O art. 2º do Decreto-Lei nº 986, de 21 de outubro de 1969, passa a vigorar acrescido dos seguintes incisos, renumerando-se os demais:</p> <p>“Art. 2º [...] VIII – Alimento com quantidade elevada de açúcar: aquele que possui em sua composição uma quantidade igual ou superior a 15 g de açúcar por 100 g ou 7,5 g por 100 ml na forma como está exposto à venda; IX – Alimento com quantidade elevada de gordura saturada: aquele que possui em sua composição uma quantidade igual ou superior a 5 g de gordura saturada por 100 g ou 2,5 g por 100 ml na forma como está à venda; X – Alimento com quantidade elevada de gordura trans: aquele que possui em sua composição uma quantidade igual ou superior a 0,6 g para 100 g ou ml na forma como está exposto à venda; XI – Alimento com quantidade elevada de sódio: aquele que possui em sua composição uma quantidade igual ou superior a 400 mg de sódio por 100 g ou ml na forma como está exposto à venda; XII – Bebidas com baixo teor nutricional: os refrigerantes, refrescos artificiais, bebidas ou concentrados para o preparo de bebidas à base de xarope de guaraná ou groselha, chá mate e preto;(NR)”</p>	<p>Pontos positivos: É muito positivo que haja disposição discriminando, de forma clara, os alimentos sujeitos à regulamentação. Aqui, adotam-se os mesmos critérios da RDC 24/2010 da Anvisa, discutida amplamente em processos de escuta da sociedade civil.</p>
<p>Art. 2º O Decreto-Lei nº 986, de 21 de outubro de 1969, passa a vigorar acrescido do seguinte Capítulo III-A:</p> <p>“CAPÍTULO III-A Da Propaganda</p> <p>Art. 23-A. A propaganda, a publicidade e outras práticas semelhantes cujo objeto seja a divulgação ou promoção de alimentos ou bebidas deverão:</p> <p>I – explicitar o caráter comercial da mensagem, qualquer que seja a forma ou o meio utilizado;</p> <p>II – informar, de forma destacada e apropriada ao veículo de comunicação utilizado, o valor energético do alimento e da bebida apresentados.</p>	<p>Pontos positivos: O inciso I do art. 23-A apenas reforça o que já é previsto no Código de Defesa do Consumidor, art. 36, sobre o princípio da identificação. O inciso II do art. 23-A traz uma disposição diferente das previstas na RDC 24/2010. Pode ser positiva por facilitar o direito à informação.</p> <p>Pontos negativos: Mas pode ser negativa, pois a informação sobre valor energético do alimento destacada isoladamente das outras, pode funcionar como estímulo ao consumo de produtos alimentícios com baixa caloria, porém não saudáveis por serem ultraprocessados.</p>
<p>Art. 23-B. Na propaganda a que se refere o art. 23-A é vedado:</p> <p>I – induzir o consumidor a erro quanto a origem, natureza, composição e propriedades do produto;</p> <p>II – induzir o consumo exagerado;</p> <p>III – desestimular, de qualquer forma, o aleitamento materno exclusivo até os seis meses de idade e complementar até os dois anos de idade ou mais.</p>	<p>Pontos negativos: O inciso I do art. 23-B apenas reforça o que já é previsto no Código de Defesa do Consumidor, art. 37, §1º, sobre a publicidade enganosa.</p> <p>Pontos positivos: A disposição do inciso II é importante, ainda que de difícil determinação. O inciso III reforça a legislação de proteção ao aleitamento materno.</p>
<p>Art. 23-C. A propaganda, a publicidade e outras práticas semelhantes 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 deverão observar as seguintes determinações:</p> <p>I – somente poderão ser veiculadas em rádio ou televisão entre vinte e uma e seis horas;</p> <p>II – serão acompanhadas de mensagens de advertência sobre os riscos associados ao consumo excessivo desses alimentos;</p> <p>III – não poderão sugerir, por meio do uso de expressões ou de qualquer outra forma, que o alimento é saudável ou benéfico para a saúde;</p>	<p>Pontos positivos: Pontos positivos: A restrição de horário (I), de direcionamento da publicidade às crianças (IV), de vinculação de brindes (IV), de veiculação em instituições de ensino (V), e em materiais educativos (V) são medidas que adequadamente visam à proteção ao público infantil. A previsão das mensagens de alerta (II) cumpre a função de informar ao consumidor adulto sobre os riscos do consumo, ficando a regulamentação a cargo da Anvisa (parágrafo único). O inciso III visa evitar o caráter enganoso dessas publicidades.</p>

(continua)

PL 150/2009, de autoria de Marisa Serrano – Senado

Disposição	Comentário
IV – não poderão ser direcionadas às crianças e aos adolescentes, seja mediante a utilização de imagens ou personagens associados a esses públicos-alvo, seja por meio de sua vinculação a brindes, brinquedos, filmes, jogos eletrônicos ou por outros meios a eles dirigidos; V – não poderão ser veiculadas em instituições de ensino e em entidades públicas ou privadas destinadas a fornecer cuidados às crianças; VI – não poderão ser veiculadas em materiais educativos ou lúdicos. Parágrafo único. A autoridade sanitária federal determinará o teor das mensagens de advertência referidas no inciso II do caput.”	
Art. 3º O art. 23 do Decreto-Lei nº 986, de 21 de outubro de 1969, passa a vigorar com a seguinte redação: “Art. 23 As disposições deste Capítulo aplicam-se aos textos e às matérias de propaganda de alimentos e bebidas, qualquer que seja o veículo utilizado para sua divulgação, observadas as disposições do Capítulo III-A. (NR)”	Pontos positivos: O art. 23 do Decreto-Lei nº 986, de 21 de outubro de 1969 estende as disposições do capítulo sobre rotulagem à propaganda. Assim, essa nova redação soma a aplicação das disposições sobre rotulagem às novas disposições sobre publicidade.

c) PLS 735/2011, do Senado

Contexto e tramitação:

O Projeto de Lei do Senado nº 735, de 2011, do Senador Marcelo Crivella, foi proposto em um contexto após a publicação da RDC 24/2010 da Anvisa, que apresentava regras para a publicidade de alimentos.

O PLS 735/2001 autorizaria a validade da RDC 24/2010, pois delega ao órgão competente dispor sobre a publicidade de alimentos. Além da publicidade, o projeto de lei pretende regular também a rotulagem dos alimentos “contendo substâncias com efeito nutricional ou fisiológico menos seguro: alimento ou produto alimentício que contenha teores excessivos de gorduras trans e saturadas, sal, sódio, açúcares ou outro ingrediente, a critério do órgão competente, cuja ingestão excessiva não seja recomendada” e de “refeição rápida ou fast-food: alimentos preparados com ingredientes pré-preparados ou pré-processados e servidos embalados para consumo imediato ou não”, tornando-o então, mais abrangente.

Em relação à tramitação, o Senador Blairo Maggi, Relator desse PL na Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle (CMA) fez um relatório pela rejeição do projeto. Em suma, alega que a “proposição impõe exageradas restrições aos fornecedores de produtos alimentícios, que resultam em comprometimento do princípio da livre iniciativa”. Tal relatório foi aprovado na CMA em 24/04/2012.

Já na Comissão de Assuntos Sociais, o projeto foi relatado pela Senadora Ângela Portela, com voto pela aprovação, porém, apresentando seis emendas. A Senadora alega que a iniciativa é absolutamente meritória do ponto de vista da saúde pública e que há consonância com as disposições do Código de Defesa do Consumidor (CDC) – a Lei nº 8.078, de 1990, “particularmente nos incisos I a IV de seu art. 6º, estabelece como direitos a proteção da vida, saúde e segurança contra os riscos provocados por práticas no fornecimento de produtos e serviços considerados perigosos ou nocivos (inciso I); a educação e divulgação sobre o consumo adequado dos produtos e serviços, asseguradas a liberdade de escolha e a igualdade nas contratações (inciso II); a informação adequada e clara sobre os diferentes produtos e serviços, com especificação correta de quantidade, características, composição, qualidade e preço, bem como sobre os riscos que apresentem (inciso III); a proteção contra a publicidade enganosa e abusiva, os métodos comerciais coercitivos ou desleais, bem como contra as práticas e cláusulas abusivas ou impostas no fornecimento de produtos e serviços (inciso IV)”.

Contestando as alegações do parecer que votou pela rejeição do projeto, a Senadora alega que “As mensagens de advertência, tanto nas embalagens quanto na propaganda dos alimentos especificados, não visam a banir o consumo desses produtos, mas tão somente advertir quanto aos riscos relacionados com o seu consumo excessivo. Não vemos aí nenhuma contradição com o preceito da livre iniciativa, apenas o respeito ao direito do cidadão de receber as informações necessárias para que possa exercitar o consumo de forma livre e consciente. A plena autonomia do consumidor só poderá ocorrer mediante a disponibilização de todas as informações relevantes sobre o produto a ser consumido. Garantir essa autonomia é ainda mais fundamental quando se trata de produtos que têm impacto sobre a saúde”.

Em seu relatório, cita-se a necessidade de aprimoramentos da proposição. Em relação ao termo “alimentos contendo nutrientes e substâncias com efeito nutricional ou fisiológico menos seguro”, emenda-se para “alimentos que contêm nutrientes e substâncias com efeito nutricional ou fisiológico potencialmente danoso para a saúde”. Prevê como inadequado o uso do termo produtos alimentícios, pois alega que “nem todo produto alimentício pode ser enquadrado como alimento contendo substâncias com efeito nutricional ou fisiológico menos seguro ou como refeição rápida, que constituem os dois tipos de produtos objeto da proposição”. Alega “não ser apropriado obrigar a veiculação de imagens ilustrativas das frases de advertência sobre os malefícios dos produtos de que trata o projeto de lei, seja nos rótulos, seja na propaganda, falada ou escrita, motivo pelo qual apresentamos emenda para retirar essa obrigatoriedade do texto dos arts. 22-A e 23-B”. Aduz que “o parágrafo único do art. 23-C, incluído pelo art. 3º da proposição, contém vício de constitucionalidade, ao atribuir à autoridade sanitária a competência de estabelecer outras restrições à propaganda, além das constantes na lei que o projeto originar”.

O relatório foi retirado de pauta de votação na CAS por requerimento. A matéria vai às Comissões de Assuntos Econômicos (CAE), cabendo à Comissão de Assuntos Sociais a decisão terminativa. Desde 22/11/2012, o projeto está na relatoria do Senador Romero Jucá, da Comissão de Assuntos Econômicos.

Pontos positivos e negativos:

PLS 735/2011, autoria – Marcelo Crivella, do Senado	
Disposição	Comentário
<i>Ementa:</i> Altera o Decreto-Lei nº 986, de 21 de outubro de 1969, que institui normas básicas sobre alimentos, para dispor sobre a rotulagem e a propaganda de alimentos contendo nutrientes e substâncias com efeito nutricional ou fisiológico menos seguro e de refeições rápidas.	Pontos positivos: O Decreto-Lei nº 986, de 21 de outubro de 1969, foi recepcionado pela Constituição Federal de 1988 e possui status de lei ordinária. Assim, seria um meio adequado para dispor sobre publicidade e rotulagem de alimentos.
Art. 1º O art. 2º do Decreto-Lei nº 986, de 21 de outubro de 1969, passa a vigorar acrescido dos seguintes incisos XXI e XXII: “Art. 2º [...] XXI – alimento contendo substâncias com efeito nutricional ou fisiológico menos seguro: alimento ou produto alimentício que contenha teores excessivos de gorduras trans e saturadas, sal, sódio, açúcares ou outro ingrediente, a critério do órgão competente, cuja ingestão excessiva não seja recomendada;	Pontos positivos: O Decreto-Lei nº 986, de 21 de outubro de 1969 traz uma série de definições sobre “alimentos”; “produtos alimentícios”; “produtos in natura”. Seria adequado acrescentar a definição de alimentos sujeitos à regulação da publicidade e rotulagem tendo em vista seu potencial risco à saúde. Pontos negativos: Seria adequado, porém que também fosse acrescentada a definição de “alimentos ultraprocessados”, de forma que a cobertura da regulação não estivesse restrita aos componentes nutricionais (teores de gorduras, sal, sódio, açúcares e outros). Deixa a critério do “órgão competente” a definição do termo “alimento contendo substâncias com efeito nutricional ou fisiológico menos seguro”. Seria adequado que citasse expressamente tratar-se da Anvisa.
XXII – refeição rápida ou fast-food: alimentos preparados com ingredientes pré-preparados ou pré-processados e servidos embalados para consumo imediato ou não”. (NR)	Pontos negativos: Há que se verificar se essa é a melhor definição para <i>fast-food</i> .

(continua)

PLS 735/2011, autoria – Marcelo Crivella, do Senado

Disposição	Comentário
<p>Art. 2º O Capítulo III – Da Rotulagem, do Decreto-Lei nº 986, de 21 de outubro de 1969, passa a vigorar acrescido do seguinte art. 22-A:</p> <p>“Art. 22-A. As embalagens de alimentos contendo substâncias com efeito nutricional ou fisiológico menos seguro conterão advertência sobre os malefícios de seu consumo excessivo, acompanhada de imagens ou figuras que ilustrem o sentido da mensagem, na forma do regulamento”.</p>	<p>Pontos positivos: Essa disposição obrigaria o “órgão competente” (Anvisa) a dispor em regulamento, normas sobre mensagens de alerta nas embalagens “alimentos contendo substâncias com efeito nutricional ou fisiológico menos seguro”, tanto de forma escrita como pictórica, de forma a facilitar a inteligibilidade com o consumidor.</p> <p>Pontos negativos: Nessa disposição, não são citados expressamente os “produtos alimentícios”.</p>
<p>Art. 3º O Decreto-Lei nº 986, de 21 de outubro de 1969, passa a vigorar acrescido do seguinte Capítulo III-A:</p> <p>“CAPÍTULO III-A Da Propaganda</p> <p>Art. 23-A. A propaganda de produtos alimentícios, de alimentos contendo substâncias com efeito nutricional ou fisiológico menos seguro e de refeições rápidas deverá ajustar-se aos seguintes princípios:</p> <p>I – não sugerir o consumo exagerado ou abusivo;</p> <p>II – não induzir as pessoas ao consumo, atribuindo-lhes propriedades nutritivas ou relacioná-los ao bem-estar e à saúde;</p> <p>III – não associá-los a ideias ou imagens de produtos naturais que possam estar relacionados à alimentação saudável;</p> <p>IV – não associá-los à prática de atividades esportivas, olímpicas ou não;</p> <p>V – não associá-los a ideias ou imagens de maior êxito pessoal;</p> <p>VI – não incluir a participação de crianças ou adolescentes, nem a eles se dirigir.</p>	<p>Pontos positivos: As disposições desse artigo são fundamentais para contestar práticas abusivas e enganosas na publicidade de alimentos. Destaque-se as práticas enganosas que associam o alimento a imagens de produtos naturais, à prática de esportes ou a uma vida saudável. Destaca-se que o inciso VI proibiria o direcionamento da publicidade desses alimentos ao público infantil (não importa o horário, esse tipo de publicidade não poderá usar linguagem que dialogue com a criança).</p> <p>Note-se que essas disposições referem-se também aos “produtos alimentícios”, que, conforme definição do Decreto-Lei nº 986, de 21 de outubro de 1969, são: “X – Produto alimentício: todo alimento derivado de matéria-prima alimentar ou de alimento in natura, ou não, de outras substâncias permitidas, obtido por processo tecnológico adequado”</p>
<p>Art. 23-B. A propaganda de produtos alimentícios, de alimentos contendo substâncias com efeito nutricional ou fisiológico menos seguro e de refeições rápidas conterá advertência, sempre que possível falada e escrita, sobre os malefícios do seu consumo excessivo, segundo frases estabelecidas pelo órgão competente, usadas sequencialmente, de forma simultânea ou rotativa.</p> <p><i>Parágrafo único.</i> Os materiais de propaganda referido no caput conterão, além da advertência mencionada, imagens ou figuras que ilustrem o sentido da mensagem.</p>	<p>Pontos positivos: Essa disposição autorizaria as disposições da RDC 24/2010 da Anvisa, por exemplo, e ainda ampliaria as possibilidades de regulação, permitindo advertências também na forma de imagens. Na prática, desestimularia a indústria desses alimentos a anunciarem seus produtos.</p> <p>Aqui também há a referência aos “produtos alimentícios” conforme comentário acima.</p>
<p>Art. 23º-C. Em relação a produtos alimentícios, a alimentos contendo substâncias com efeito nutricional ou fisiológico menos seguro e a refeições rápidas, bem como em relação aos estabelecimentos industriais e comerciais que os produzem ou comercializam, são proibidos:</p> <p>I – a distribuição, a qualquer título, de amostra ou brinde associada à promoção e comercialização;</p> <p>II – a realização de visita promocional ou a distribuição gratuita em estabelecimento de ensino ou local público;</p> <p>III – a produção, a distribuição e a comercialização em estabelecimentos de ensino e de saúde;</p> <p>IV – o patrocínio de atividade cultural ou esportiva;</p> <p>V – a propaganda por meio eletrônico, inclusive a rede mundial de computadores (internet);</p> <p>VI – a propaganda indireta contratada ou merchandising.</p> <p><i>Parágrafo único.</i> Restrições adicionais poderão ser estabelecidas pela autoridade sanitária federal mediante norma infralegal, especialmente em relação a formas não tradicionais de propaganda”.</p>	<p>Pontos positivos: Esse artigo abrange outras práticas comerciais além da comunicação via rotulagem ou embalagem, proibindo os brindes associados ao alimento; visitas promocionais e distribuição gratuita em escolas ou locais públicos; comercialização e publicidade desses alimentos nas escolas; patrocínio de atividade cultural ou esportiva; propaganda na internet ou contratada.</p> <p>No parágrafo único, o artigo ainda abre a possibilidade à autoridade sanitária federal de acrescentar restrições adicionais.</p> <p>Aqui também há a referência aos “produtos alimentícios”, conforme comentário acima.</p>
<p>Art. 4º O art. 32 do Decreto-Lei nº 986, de 21 de outubro de 1969, passa a vigorar com a seguinte redação:</p> <p>“Art. 32. As infrações dos preceitos deste Decreto-Lei serão apuradas mediante processo administrativo realizado na forma da Lei nº 6.437, de 20 de agosto de 1977”. (NR)</p>	<p>Essa disposição apenas atualiza a Lei que dispõe sobre infrações à legislação sanitária federal:</p> <p>Redação atual: Art 32. <i>As infrações dos preceitos deste Decreto-lei serão apuradas mediante processo administrativo realizado na forma do Decreto-lei nº 785, de 25 de agosto de 1969.</i></p>
<p>Art. 6º O caput do art. 42 do Decreto-Lei nº 986, de 21 de outubro de 1969, passa a vigorar com a seguinte redação: “Art. 42. A inutilização do alimento previsto no art. 10 da Lei nº 6.437, de 20 de agosto de 1977, não será efetuada quando, mediante análise de laboratório oficial, ficar constatado não estar o alimento impróprio para o consumo imediato.....” (NR)</p>	<p>Idem comentário acima.</p> <p>Redação atual: Art 42. <i>A inutilização do alimento previsto no artigo 12 do Decreto-lei nº 785, de 25 de agosto de 1969, não será efetuada quando, através análise de laboratório oficial, ficar constatado não estar o alimento impróprio para o consumo imediato.</i></p>



Capítulo 3

Considerações finais

Nota-se que o Congresso reage indiretamente às iniciativas regulatórias do Executivo. Isso é evidenciado pelo aumento das proposições a partir de 2007, coincidindo com os períodos em que normas regulatórias sobre a publicidade ou comercialização de alimentos nas escolas estavam sendo debatidas com a sociedade civil.

Apesar do grande número de projetos de lei, constata-se um trâmite lento de forma generalizada. Apenas um projeto de lei foi aprovado em uma das casas legislativas (Câmara) e remetido à análise da outra casa legislativa (Senado), qual seja, o PL 127/2007, que pretende regular a comercialização de alimentos não saudáveis nas escolas, sendo renumerado como PLC 93/2010.

De forma genérica, os 81 PLs levantados versam sobre os seguintes temas gerais: restrições à comercialização de brindes e brinquedos associados a alimentos; composição nutricional (fixação de limites máximos de açúcar ou sódio nos alimentos; proibição de gordura trans); restrições à comercialização e/ou publicidade de alimentos nas escolas; restrições à publicidade de alimentos (avisos de alerta sobre riscos potenciais, proibição de direcionamento à criança, restrições de horários); regramento das informações dispostas na rotulagem/embalagem de alimentos (avisos de alerta, destaque à informação nutricional etc.); tributação (isenção de impostos para produção de determinados produtos alimentícios); outros (informação em geral sobre alimentos)

Os temas de publicidade e rotulagem/embalagem são os mais contemplados nos projetos de lei levantados. Vinte e dois projetos de lei dispõem sobre rotulagem/embalagem de alimentos, ou seja, 27% do total do levantamento; e 25 projetos de lei dispõem sobre a publicidade de alimentos, ou seja, 31% dos registros levantados.

Constatou-se que as propostas consideradas mais adequadas versam, de forma geral, sobre restrição da publicidade de alimentos e bebidas dirigida ao público infantil; proibição à associação de brindes e brinquedos à comercialização de alimentos; restrições à comercialização e publicidade de alimentos não saudáveis nas escolas; obrigatoriedade de disposição de avisos de alertas sobre riscos de consumo na publicidade/rotulagem/embalagem de alimentos com quantidades elevadas de açúcar, gordura saturada, gordura trans, sódio e de bebidas com baixo teor nutricional.

Ainda foram identificadas três propostas de tributação existentes no Congresso Nacional, sendo que todas foram avaliadas majoritariamente como inadequadas – e com grau muito baixo de prioridade – pelos especialistas entrevistados. Em resumo, tais medidas são avaliadas majoritariamente como inadequadas pelo possível estímulo ao consumo de alimentos ultraprocessados.

Como conclusão, não contamos, no Brasil, com propostas de tributação ou precificação de alimentos adequadas para a promoção da alimentação saudável ou desestímulo ao consumo de produtos alimentícios industrializados. De forma geral, os especialistas entendem que medidas tributárias não deveriam estimular a produção e consumo de alimentos ultraprocessados, e sim estimular o consumo de alimentos *in natura*, como frutas, legumes e verduras.

Referências bibliográficas

ABIA (2013). *Indústria da Alimentação - O Setor em Números*. Disponível em: http://www.abia.org.br/vst/o_setor_em_numeros.html

ALVES, Sandra Mara C. (2008). *Processo de participação da sociedade civil nas consultas públicas realizadas pela Agência Nacional de Vigilância Sanitária - Anvisa (2000 - 2006)*. UNB, Brasília, Dissertação de Mestrado.

Anvisa - Manifestações da Consulta Pública 71. Disponível em: http://www.anvisa.gov.br/propaganda/Contribuicoes_CP71_VersaFinal_RF.pdf

BAIRD, Marcello Fragano (2012). *O Lobby na Regulação da Propaganda de Alimentos da Agência Nacional de Vigilância Sanitária - Anvisa*. USP, São Paulo, Dissertação de Mestrado.

BRASIL (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF, 5 de out. 1988.

BRASIL (1990). Código de Defesa do Consumidor. *Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências*. Brasília, DF, 11 de setembro de 1990.

BRASIL (1996). Lei nº 9.294, de 15 de julho de 1996. *Dispõe sobre as restrições ao uso e à propaganda de produtos fumíferos, bebidas alcoólicas, medicamentos, terapias e defensivos agrícolas, nos termos do § 4º do art. 220 da Constituição Federal*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9882.htm

BRASIL (1999). Lei nº 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*. Brasília, DF, 26 de jan. 1999. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9782.htm

BRASIL (2001) Ministério da Saúde. *Altera dispositivos das Leis nº 9.782, de 26 de janeiro de 1999, que define o Sistema Nacional de Vigilância Sanitária e cria a Agência Nacional de Vigilância Sanitária, e nº 6.437, de 20 de agosto de 1977, que configura infrações à legislação sanitária federal e estabelece as sanções respectivas, e dá outras providências.* Medida Provisória nº 2.190-34, de 2001. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/2190-34.htm

BRASIL (2005a). Ministério da Saúde. Agência Nacional de Vigilância Sanitária. RDC nº 73/2005. *Institui grupo de trabalho para discutir proposta de regulação da publicidade de alimentos.*

BRASIL (2005b). Ministério da Saúde. Agência Nacional de Vigilância Sanitária. Portaria nº 385/2005. *Nomeia representantes para grupo de trabalho que discute proposta de regulação da publicidade de alimentos.*

BRASIL (2005c). Ministério da Saúde. Agência Nacional de Vigilância Sanitária. Consulta Pública nº 83, de 16 de novembro de 2005. *Dispõe sobre o Regulamento Técnico sobre propaganda comercial de bebidas potáveis com teor alcoólico superior a treze graus Gay Lussac.*

BRASIL (2005d). Ministério da Saúde. Agência Nacional de Vigilância Sanitária. Consulta Pública nº 84, de 16 de novembro de 2005. *Dispõe sobre o 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.*

BRASIL (2006). Ministério da Saúde. Agência Nacional de Vigilância Sanitária. Consulta Pública nº 71, de 10 de novembro de 2006. *Dispõe sobre o 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, 13 de novembro de 2006.

BRASIL (2008). Ministério da Saúde. Agência Nacional de Vigilância Sanitária. Resolução. RDC nº 96, de 17 de dezembro de 2008. *Dispõe sobre a propaganda, publicidade, informação e outras práticas cujo objetivo seja a divulgação ou promoção comercial de medicamentos.*

BRASIL (2010). Ministério da Saúde. Agência Nacional de Vigilância Sanitária. Resolução da Diretoria Colegiada (RDC nº 24), de 15 de junho de 2010. *Dispõe sobre a regulação da publicidade de alimentos.* Diário Oficial da União, Brasília, DF, 29 de junho 2010.

BRASIL (2012). Ministério da Saúde. Agência Nacional de Vigilância Sanitária. Portaria nº 422, de 16 de março de 2012. *Altera o Regimento Interno da Anvisa.*

BRASIL (2013). Ministério da Saúde. Agência Nacional de Vigilância Sanitária. Despacho do Diretor-Presidente resolve aprovar proposta de iniciativa em Anexo (RDC nº 24/2010). Diário Oficial da União, Brasília, DF, 25 de novembro 2013.

BRASIL (2014). Ministério da Saúde. Secretaria de Vigilância em Saúde. *Vigitel Brasil 2013: vigilância de fatores de risco e proteção para doenças crônicas por inquérito telefônico.* Brasília. Ministério da Saúde.

CONAR (2014). Código Brasileiro de Autorregulamentação Publicitária.

FERRAZ, Tercio Sampaio (2006). Parecer Jurídico a respeito da proposta de regulação da propaganda de alimentos da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa).

FRITSCHLER, A. Lee (1969). *Smoking and Politics: Policymaking and the Federal Bureaucracy.* Meredith Corporation.

HAWAKES, C (2006). *Marketing de alimentos para crianças: o cenário global das regulamentações*. Organização Mundial da Saúde; tradução de Gladys Quevedo Camargo. - Brasília: Organização Pan-Americana de Saúde; Agência Nacional de Vigilância Sanitária.

HILL JO, PETERS JC (1998). *Environmental contributions to the obesity epidemic*. Science 280 (5368):1371-4.

MONTEIRO, CA (2011). *The big issue is ultra-processing: the price and value of meals*. World Nutrition 2. p. 271-82.

IBGE (2011). *Pesquisa de orçamentos familiares 2008-2009: análise do consumo alimentar pessoal no Brasil*. IBGE, Coordenação de Trabalho e Rendimento. - Rio de Janeiro: IBGE.

MOODIE, R; STUCKLER, D; MONTEIRO, C; SHERON, N; NEAL, B; LINCOLN, P et al (2013). *Profits and pandemics: prevention of harmful effects of tobacco, alcohol, and ultra-processed food and drink industries*. Lancet 381 (9867): 670-9.

O que é o Idec?

O Idec – Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor é uma associação de consumidores sem fins lucrativos, fundada em 1987. É uma ONG (organização não-governamental) independente de empresas, governos ou partidos políticos. Sua missão é promover a educação e a conscientização dos consumidores, a defesa dos seus direitos e a ética nas relações de consumo.

O Idec orienta principalmente os seus associados e também os consumidores em geral, para que possam se defender nos casos de abusos e não-cumprimento da lei por fornecedores de produtos e/ou serviços. Quando necessário, o Instituto os defende judicialmente em ações coletivas.

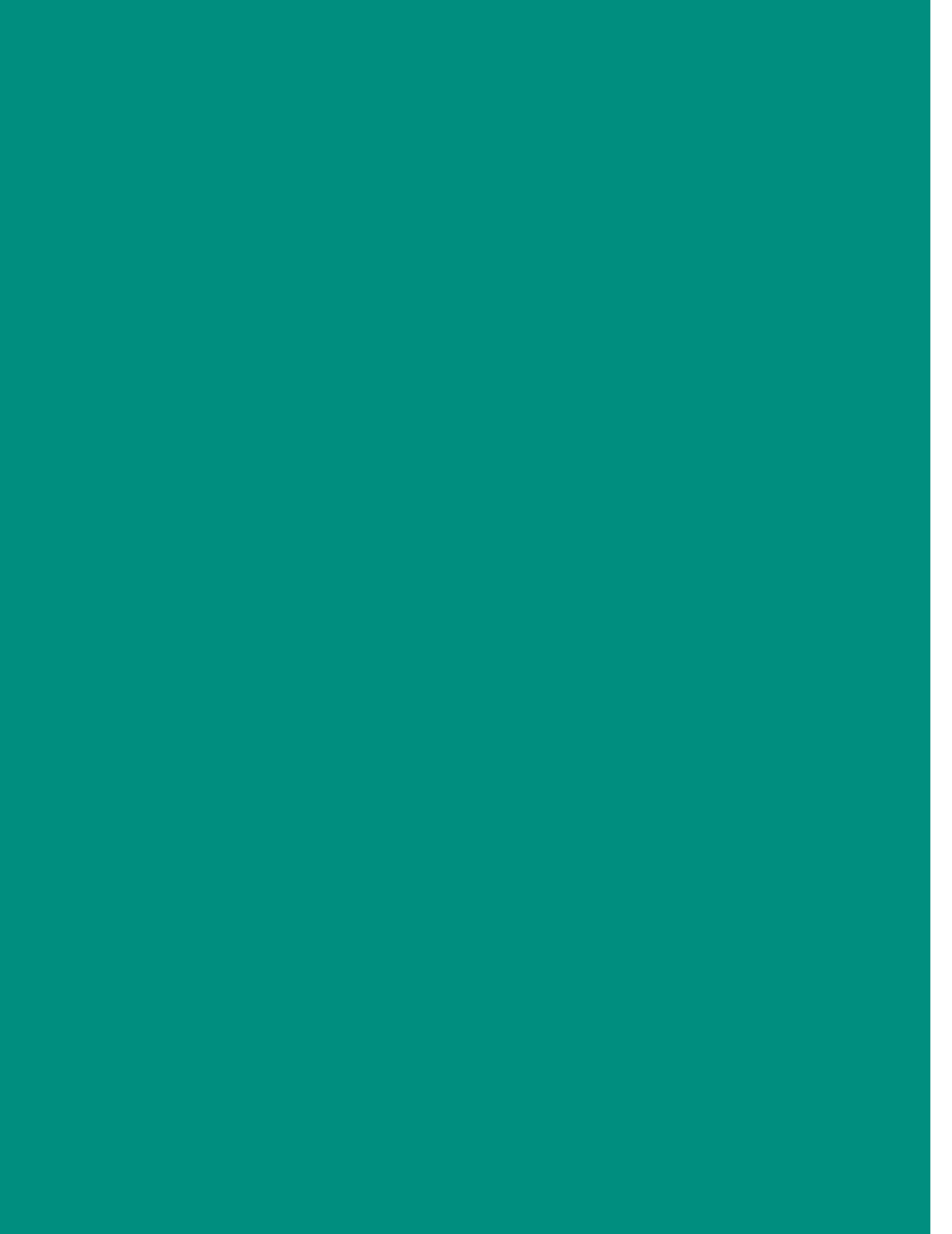
Para cumprir seus objetivos, o Instituto publica a Revista do Idec (que é distribuída aos associados e assinantes), produz livros, tem um site na internet e mantém um serviço de atendimento ao associado por e-mail, carta, telefone e pessoalmente em sua sede.

O Idec é membro da Consumers International, organização que congrega cerca de 200 associações de consumidores em mais de uma centena de países. No Brasil, é membro do Fórum Nacional das Entidades Civis de Defesa do Consumidor.

São as contribuições anuais dos associados que mantêm o Idec. A entidade conta com cerca de 10 mil associados e está permanentemente aberta à entrada de novos sócios.

É fácil associar-se. Você pode fazê-lo por carta, via internet, telefone ou pessoalmente:

Idec - Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor
Rua Desembargador Guimarães, 21 - Água Branca
CEP 05002-000, São Paulo - SP, Brasil
E-mail: institucional@idec.org.br
Visite nosso site: www.idec.org.br





UNHEALTHY FOOD MARKETING: BARRIERS AND REGULATION PERSPECTIVES IN BRAZIL

Introduction

This is the second publication with results of the project “Effectiveness of Brazilian public policies regarding unhealthy food as risk factor for non-communicable chronic diseases”, carried out by Idec – Brazilian Institute for Consumers Protection – with support of IDCR – International Development Research Centre. The general objective of this project was to evaluate the effectiveness of public policies and of the food regulation in Brazil, including compulsory and voluntary approaches for labeling, advertising and reformulation of foods to prevent and control non-communicable chronic diseases (NCD) related to unhealthy diet.

This publication is divided in two parts: Part I is a study about the decision-making process for the regulation of unhealthy foods advertising triggered by the National Agency of Sanitary Surveillance (Anvisa), which has peaked with the publication of the Executive Board Resolution (RDC) 24 in 2010; Part II is a study about legislative proposals for unhealthy food and beverage marketing regulation, that is, with high amounts of sugar, saturated fat, trans fats and sodium, and low nutrients content.

Fast-food and ultra-processed food products market makes broad use of most different ways of marketing communication to encourage the consumption of their products. Due to the expressive increase in obesity and other NCDs, several experts suggest that advertising of such foods contributes to an “obesogenic” environment, which makes healthy choices more difficult, especially for children (Hill & Peters, 1998).

Having this in mind, the World Health Organization, the Pan-American Health Organization (Hawakes, 2006) and different consumer and health protection organizations, such as the Consumers International and the World Obesity Federation, have recommended governments to adopt a specific regulation for the marketing of unhealthy foods.

Brazilian normative scenario, however, lacks a detailed approach to the subject. The Consumers Protection Law (CPL) assures as basic consumers’ rights the right to adequate and clear information about different products and services (art. 6, III); life and health protection and safety against risks caused by practices in the supply of products and services considered hazardous or noxious (art. 6, I); and protection against misleading and abusive advertising, coercive or unfair trading methods (art. 6, IV). CPL also states that the supplier of products and services potentially noxious or hazardous to health or safety should ostensibly and adequately inform about its harmfulness or hazardousness, without prejudice to the adoption of other appropriate measures for each concrete case (art. 9).

Following the trend of more specifically regulating advertising of food and supported by the Brazilian consumer protection law, Anvisa has published, in June 2010, the Resolution RDC 24, which makes mandatory that advertising of food with high content of sugar, fats and sodium, as well as of beverages with low nutritional content, be followed by warnings of possible risks to health in case of excessive consumption.

However, Resolution 24 was adjourned by judicial decisions, by request of the food and advertising industry, which have challenged Anvisa's normative competence to rule the matter. This subject shall be dealt with on Part I of this publication.

Although consumer protection bodies disagree with the thesis that advocates Anvisa's incompetence to rule the matter, it is necessary to investigate how the National Congress is working to present a federal law to regulate marketing of unhealthy foods, taking into consideration the guarantee of the right to information and to consumers' health protection. This shall be dealt with on Part II of this publication.

Abstract

Part I of this publication is a study analyzing the decision-making process to regulate the advertising of unhealthy foods triggered by the National Agency of Sanitary Surveillance (Anvisa) as from 2005 which has peaked with the publication of the Executive Board Resolution (RDC) 24 in 2010.

Such study has encompassed a wide range of aspects related to this decision-making process. Initially, previous experiences with the regulation of unhealthy foods by Anvisa were observed. Then, there has been a detailed description of the agency's regulation proposal, carried out by means of the Public Consultation 71/2006. The participation of stakeholders was described with special attention to claims presented by supporters and opponents of the proposed rule. Emphasis was especially given to the analysis of stakeholders' political strategies during the decision-making process and after the approval, by Anvisa, of the resolution regulating food advertising. During this discussion, the role of Anvisa's Public Attorney's Office, of the Federal Attorney (AGU) and of the Judiciary Power was deeply analyzed.

This was followed by a brief discussion about the evolution perspectives of the subject in Brazil. To carry out such analysis, a qualitative survey was developed involving the exhaustive exam of documents related to the regulation decision-making process, collected from government bodies, business associations and civil society organizations. There has also been extensive field survey with interviews with different players of these three sectors. The analysis has shown that, regardless of the power of business groups, Anvisa was able to go ahead with the proposed regulation. However, business community pressure was able to largely mitigate Anvisa's regulation, because the rule was considerably changed between the public consultation of 2006 and its approval in 2010. In addition, Judiciary Power actions ended up making unfeasible the effectiveness of the rule proposed by Anvisa. Finally, organizational changes and shifts in Anvisa's leadership in 2012, aligned to the interests of business community groups, seem to decisively contribute to the retraction of the agency in the subject of regulating foods advertising.

Part II of this publication was dedicated to investigating and evaluating legislative proposals for the regulation of foods and beverages with high amounts of sugar, saturated fat, trans fats and sodium, and with low nutrients content. For such, legislative proposals from the House of Representatives and from the Senate were collected between the years 2000 and 2014, which provided for marketing practices (advertising, labeling, etc.) for unhealthy foods (with high amounts of sugar and sodium and low nutritional content).

Within this scope, 81 Bill proposals were identified. Based on this survey, abstracts of major points regulated by the Bill proposals (PLs) were submitted to the analysis of experts and civil society and government organizations, to identify most comprehensive and adequate proposals to protect consumers' health and rights. It was observed that the most adequate proposals in general deal with: restriction to advertising

of foods and beverages directed to children; prohibition of the association of giveaways and toys to the marketing of food; restrictions to the marketing and advertising of unhealthy foods in schools; obligatoriness of displaying warning notices about consumption risks on advertising/labels/packages of foods with high amounts of sugar, saturated fat, trans fats and sodium, and of beverages with low nutritional content; restriction to trans fat in the composition of foods, among others.

Finally, three Bills were selected which addressed the proposals considered as highest priority, being analyzed the positive and negative points of the texts. Selected Bills were: PLS 735/2011 from the Senate; PL 1637/2007 from the House of Representatives; and PLS 150/2009 from the Senate. The final conclusion was that among 81 selected Bills, none has all the proposals considered the most adequate and of highest priority by the evaluation of this survey.

Summary

Parte I: Decision-making process of Anvisa's RDC 24/2010

1) Methods.....	84
2) Background of Anvisa's advertising regulation.....	86
3) Beginning of food advertising regulation: Anvisa's Public Consultation 71.....	89
3.1 Advertising and food industries.....	91
3.2 Participation on Public Consultation 71/2006.....	92
4) Anvisa's regulation pros and cons.....	94
5) Political game until regulation approval.....	98
5.1 Self-regulation as an answer to society.....	98
5.2 Action before Executive and Legislative Powers.....	99
5.3 The Public consultation and new stakeholders strategies.....	100
5.4 Intervention of Anvisa's Public Attorney Office and opinion of AGU about medications advertising regulation.....	101
5.5 Executive Board Resolution (RDC) 24.....	102
6) Political game after the approval of RDC 24/2010.....	105
6.1 The role of the Federal Attorney (AGU).....	105
6.2 Legalization of RDC 24/2010.....	107
6.3 Deployment and perspectives.....	109
7) Final remarks.....	112

Parte II: Evaluation of National Bill Proposals about Marketing of Foods Products

1) Methods.....	114
1.1 Survey of Legislative Proposals – House of Representatives and Senate.....	114
1.2 Qualitative and quantitative analysis of proposals.....	114
1.3 Selection of the three most comprehensive Legislative Proposals.....	116
2) Results and Discussion.....	117
2.1 Survey of Legislative Proposals – House of Representatives and Senate.....	117
2.2 Qualitative and quantitative analysis of proposals.....	120
2.3 Selection of the three most comprehensive Legislative Proposals.....	134
3) Final remarks.....	142

Bibliography.....	144
--------------------------	------------

Part I

DECISION-MAKING PROCESS OF ANVISA'S RDC 24/2010

This first part of the publication presents the study about the decision-making process of the Executive Board Resolution (RDC) 24/2010 of the National Agency of Sanitary Surveillance (Anvisa). This study aimed at analyzing the decision-making process around RDC 24/2010, which aimed at regulating the advertising of foods with high amounts of nutrients potentially hazardous to health, such as sugar, sodium, saturated and trans fats. To understand some difficulties found in this process, it was necessary to look at earlier Anvisa's advertising regulation experiences. This because the results of such early attempts to regulate alcoholic drinks and medications ended up affecting, as we will see in the next pages, the food industry regulation process itself.

Study conducted by Marcello Fragano Baird



Chapter 1

Methods

The methodology of this study is related to the analysis of the decision-making process of RDC 24. Decision-making process studies involve qualitative methodology which is basically supported by three tools: literature review, documental research, and field research by means of semi-structured interviews. With regard to literature review, one should stress that although being an applied research, the understanding of some relevant factors regarding the discussion of RDC 24 has assumed getting closer to the existing academic literature. An example was the need to understand, even basically, core principles of legal and technical discussions about, respectively, constitutionality and legality of the resolution and the possibility of giving to food an aspect which is noxious to health. In this sense, the learning of basic Law and Nutrition notions was critical.

One should stress that major academic work used as support to this study was Baird's master degree dissertation (2012), the focus of which was the decision-making process around RDC 24, stressing the lobby of stakeholders, both from civil society and business associations. So, this work shall be the permanent reference in this study.

As to documental review, three major types of documents were analyzed: 1) Official government reports; 2) documents prepared by stakeholders; and 3) newspaper articles. In case of official documents, one should stress the access to the whole material produced by the Ministry of Health and Anvisa about RDC 24, including reports supporting the subject, institutional presentations as well the resolution text itself.

Still within the Executive Power scope, opinions prepared by government legal areas, especially agencies linked to the Attorney-General of the Union, have played a decisive role in the outcome of processes studied herein. In the Judiciary Power scope, the appeal to some judicial decisions, as well as temporary injunctions, were critical for understanding how this subject was being interpreted by judges. Among documents prepared by stakeholders, importance is to be given to published books and websites on the subject (*Palavra Aberta*

Institute, of the private sector, and the Blog for the Regulation of Food Advertising, of the civil society), undersigned petitions and supportive and pressure letters to state agencies signed by civil society organizations. Legal opinions, critical pressure instruments in case of this Anvisa regulation, have also received special attention, in order to be part of the range of favorable and unfavorable arguments to RDC 24. Newspaper articles are related to publications on the subject by major newspapers with large circulation in the country.

With regard to field survey, semi-structured interviews were carried out with different civil society organizations, scholars and business sectors to give consistency and concreteness to the documental analysis, allowing a more reliable reconstitution of the elements of the decision-making process. The semi-structured interview starts from a predetermined set of questions, but keeps the flexibility of questions according to its progression.

For the survey, a field work was carried out in the first semester of 2014, during which 13 people of six different bodies were interviewed. This research was approved by the Research Ethics Committee, School of Public Health, São Paulo University (USP).



Chapter 2

Background of Anvisa's advertising regulation

Anvisa, created by a Provisional Executive Order in 1999, had extremely broad attributions to promote population's health protection. However, it was only in 2001 that its functions were expanded to cover the advertising of products submitted to the sanitary surveillance regimen. So, Provisional Executive Order 2190-34, from 2001, has included in Anvisa's legislation the following paragraph with new agency attributions:

XXVI – to control, monitor and follow, under the sanitary legislation prism, advertising and marketing of products submitted to the sanitary surveillance regimen (Brazil, 2001).

Within this context, an agency within Anvisa, specifically dedicated to advertising, was created in 2004, namely the General-Management to Monitor and control Advertising, Marketing, Promotion and Information of Products Subject to Sanitary Surveillance (GPROP). Soon after its institution, Anvisa started its first incursions in advertising regulation.

In 2005, the agency has proposed advertising regulation of two products: alcoholic drinks and medications. Through Public Consultation¹ 83, the agency attempted to regulate the advertising of alcoholic drinks with less than 13 degrees Gay Lussac, since the regulation of the subject by Law 9294/1996 considers alcoholic only drinks with more than 13 degrees Gay Lussac. Given the controversy around the subject,

¹ Public consultations are social participation tools available in regulating agencies. For subsidies of the society, especially about controversial subjects, agencies propose a regulation and open a period to receive written contributions. However, it has to be highlighted that the prerogative to open this consultation to population belongs to the agencies, as well as the final decision about accepting comments, criticisms and suggestions

the discussion of which has taken a long time, Anvisa decided, together with the National Council of Advertising Self-Regulation (CONAR), to make a formal consultation before the Federal Attorney (AGU) about the legality of a possible resolution on the subject. CONAR is a civil society organization founded by the Brazilian advertising companies to regulate advertising and it is maintained with funds of these companies.

The understanding of the highest legal consultancy instance of the Executive Power was that a resolution of the agency would only have legal support if preceded by a federal law regulating the subject. Considering the legal controversy, Anvisa decided to step back and ended up not proposing any resolution to regulate the advertising of alcoholic drinks. It is interesting to note that current Anvisa's chief sub-attorney himself has considered this Anvisa's decision meaningless since it was trying to regulate the advertising of alcoholic drinks in a content (less than 13 degrees Gay Lussac) which contradicted what was established by federal legislation. In his opinion, this was a severe mistake of the agency, which has lost credibility during the episode.

The next Public Consultation, number 84, published in this same year 2005, tried to regulate the advertising of medications. After huge discussions and resistance, the agency went ahead with its project and has published, in 2008, the Executive Board Resolution (RDC) 96. Thwarted in its interests, and supported by AGU's opinion against the regulation of alcoholic drinks, CONAR has teased again that body which has given, in June 2009, a new opinion, again favorable to the advertising industry. With this opinion, the industry has appealed to the Justice, getting several temporary injunctions favorable to its interests.

AGU's interpretation was that Anvisa had extrapolated constitutional and legal limits, entering a sphere which assumed the action of the Union. The Attorney-General of the Union has also recommended, in this case, the adjournment of Anvisa's resolution or even its revocation. It is worth observing that the agency has not followed the recommendation of that body, which in a last instance, had no practical consequences, because further temporary injunctions in the Justice ended up making unfeasible the applicability of the rule. Anvisa still tried, in this same year 2009, to enter with a reconsideration request before AGU. However, the request was again denied.

It is interesting to note, in both cases, a pattern movement and results around negotiations started by Anvisa. In both, Anvisa tried to regulate the advertising of some products and has been immediately challenged by CONAR. In both episodes, AGU was called upon and has endorsed the advertising sector thesis, according to which the Constitution was being infringed and the agency would not have legal competence to go ahead with such regulations.

It is interesting to note, in both cases, a pattern movement and results around negotiations started by Anvisa. In both, Anvisa tried to regulate the advertising of some products and has been immediately challenged by CONAR. In both episodes, AGU was called upon and has endorsed the advertising sector thesis, according to which the Constitution was being infringed and the agency would not have legal competence to go ahead with such regulations.

The Federal Constitution provides, in its article 220, § 4, that

Commercial advertising of tobacco, alcoholic drinks, pesticides, medications and therapies shall be subject to legal restrictions, according to item II of previous paragraph, and shall have, whenever necessary, warning messages about harms caused by their use (Brazil, 1988).

Above-mentioned item II provides that:

“§ 3 – The federal law shall: II – establish legal means to assure to people and families the possibility of protecting themselves against radio and TV programs or programming which contradict provisions of art. 221, as well as against advertising of products, practices and services which may be noxious to health and to the environment” (Brazil, 1988)

It is noticed that the Federal Constitution expressly establishes the possibility of restricting alcoholic drinks and medications advertising. However, it states at the same time, that it is competence of the federal law to discipline the subject. This is why groups linked to the advertising sector claim that Anvisa’s action disrespects the Constitution. So far, it is enough to observe the origin of the legal fight behind Anvisa’s regulations. Moreover, if there are already difficulties with regard to products expressly mentioned in the Constitution, one can imagine the disputes that would come from the attempt to regulate food advertising.

Chapter 3

Beginning of food advertising regulation: Anvisa's Public Consultation 71

Anvisa's discussions about the regulation of food advertising have started in March 2005, when RDC 73 has instituted a workgroup made up of 12 organizations to discuss the subject and to present a proposal to regulate the area (Brazil, 2005a). The chart below shows the institutions appointed by Directive 385/2005 to be part of the workgroup (Brazil, 2005b).

Chart 1: Workgroup instituted by RDC 73

Anvisa – GPROP and Foods General-Management (GGALI)
Brazilian Association of Food Industries - ABIA
House of Representatives/Parliamentary Health Front
General-Coordination of Feeding and Nutrition Policy (CGPAN) – MS
Social Issues Committee of the Senate (Legislative Consultancy)
Federal Council of Nutritionists - CFN
National Council of Advertising Self-Regulation - CONAR
Department of Consumer Protection - DPDC/MJ
Brazilian Institute for Consumers Protection - IDEC
Ministry of Agriculture - MAPA
Federal Public Prosecutor's Office
Brazilian Society of Pediatrics - SBP

Source: Anvisa

The group has existed until July 2006, having as result the presentation of a regulation draft, which has been submitted to public consultation in November 2006. This was the beginning of Public Consultation 71 which, after deadline extension, remained open to public analysis until April 2006. This consultation made public Anvisa’s proposal to create a

Technical Regulation about offering, advertising, information and other related practices, the objective of which would be to publicize or promote foods with high amounts of sugar, saturated fat, trans fats and sodium, and of beverages with low nutritional content, whichever the ways or means of their communication (Brazil, 2006).

The resolution proposed by Anvisa was at the same time detailed and comprehensive. Its scope was related to the objective of the rule, which would encompass a wide range of measures. It is possible to state, roughly speaking, that the regulation had four basic pillars. The first provided for the displaying of warnings on foods with high amount of the nutrients, which they were trying to regulate. For these warnings, the rule was very detailed, defining their format and establishing, for example, in case of radio broadcast, the rhythm and duration of the narration, and in case of printed media, their size.

The second pillar provided for the content that could be communicated by advertisings. The rule would especially prohibit that advertising tried to associate the food to a healthy diet. The third pillar, expressed by Title II of the Regulation, was aimed exclusively at children. Strictest rule pillar, it would determine times allowed for the broadcasting of ads for children in radio and TV and would veto the use of child’s universe characters, as well as advertising in schools.

The fourth and last pillar, presented in Title III of the rule, went beyond advertising, vetoing also the distribution of free samples, discount tickets or even tastings related to foods targeted by Anvisa’s rule. It also prohibited advertising in case of sponsorship of cultural or sports events. Finally, it prohibited food distributors of mentioning the name of the food during social campaigns.

Even with a quick analysis, it is possible to state that the Technical Regulation proposed by Anvisa in Public Consultation 71 was very rigorous. Once approved, it would make Brazilian legislation very restrictive with regard to the possibility of publicizing ads of foods with high amounts of nutrients considered potentially noxious to health.

The Regulation would impose not only warnings which would have to follow the ads, but the content itself of the ad being presented. Moreover, the distribution itself of samples would be prohibited. Finally, children’s protection would be very rigorous, preventing the presentation of ads in certain media during the day. Chart 2 summarizes major characteristics of the Technical Regulation presented during Public Consultation 71/2006.

Chart 2: Major characteristics of Technical Regulation - CP 71

Objective	Parameters	Major Pillars	Observations
To regulate the offering, advertising, information and other related practices, the objective of which would be to publicize or promote foods with high amounts of sugar, saturated fat, trans fats and sodium, and beverages with low nutritional content.	1) Food with high amount of sugar: equal to or above 15 g of sugar per 100 g or 7.5 g per 100 ml.	Pillar 1: Displaying of warnings about hazards of excessive consumption of such nutrients by means of messages such as: <i>"This food has high amounts of sugar. Excessive sugar consumption increases risks for obesity and tooth decay."</i>	1) The regulation aims only at advertising and not at food and beverage labeling, the regulation of which could only be possible within Mercosur. 2) The regulation is not applied to fresh, refrigerated and frozen fruits and vegetables; fresh, refrigerated and frozen meats; milk and yogurt, as well as to alcoholic drinks, food additives and technology adjuvants. 3) Companies shall maintain factual, technical and scientific data supporting the advertising message at the disposal of the Sanitary Authority.
	2) Food with high amount of saturated fat: equal to or above 5 g of saturated fat per 100 g or 2.5 g per 100 ml.	Pillar 2: Prohibit some suggestions in advertisings, among them: <ul style="list-style-type: none"> • That any food is nutritionally complete; • Any comparison with breast milk; • Encouraging of practices and lifestyles which would stimulate hazardous situations or potentially noxious to health; • Exploration of fear or superstition, taking advantage of children's poor judgment and experience; • Encouraging children to persuade their parents to acquire foods targeted by the regulation; • Suggestion that those acquiring these foods for children are more attentive, lovely, etc. 	
	3) Food with high amount of trans fats: equal to or above 0.6 g trans fat per 100 g or 100 ml.	Pillar 3: Requirements for advertising aimed at children: <ul style="list-style-type: none"> • Prohibition of the use of children's universe characters; • Prohibition of broadcasting ads on radio and TV between 9:00 p.m. and 6:00 a.m. • Prohibition of advertising in teaching institutions; • Prohibition of giveaways and prizes conditioned to the acquisition of foods with low nutritional content; • Prohibition of advertising in games, movies and toys. 	
	4) Food with high amount of sodium: equal to or above 400 mg sodium per 100 g or 100 ml.	Pillar 4: Requirements for the distribution of free samples, discount tickets and other promotional activities: <ul style="list-style-type: none"> • Prohibition of free samples, tastings and discount tickets related to foods targeted by this regulation; • In case of sponsorships of cultural or sports activities, prohibition of advertising; • In social campaigns carried out by food distributors, it is prohibited to mention the name of the food and also it is not allowed to mention the social campaign during food advertising. 	

3.1 ADVERTISING AND FOOD INDUSTRIES

To understand the political confrontation around the agency's initiative, it is important to pay attention, additionally to the rigor of the rule proposed by Anvisa, to powerful interests that would be directly affected.

When proposing the regulation of food advertising, Anvisa would impact at the same time two powerful sectors of the Brazilian economy: the food industry and the advertising industry. In case of the latter, it is worth stressing that different sectors would be affected, since advertising industry is based on the following tripod: advertisers, advertising agencies and communication vehicles. Along the political dispute, this sector was especially represented by the National Council of Advertising Self-Regulation (CONAR). The power of the sector in the Brazilian economy is noticed when it is evaluated that Advertising Industry revenues in 2008 were R\$ 21.4 billion, figure that represents 4% of the Brazilian GDP, and with 711 thousand employees (Baird, 2012).

The other affected sector, which would be the products advertisers, is the food industry, the major representative of which is the Brazilian Association of Food Industries (ABIA). Although in terms of lobby power the

The other affected sector, which would be the products advertisers, is the food industry, the major representative of which is the Brazilian Association of Food Industries (ABIA). Although in terms of lobby power the pharmaceutical industry is often mentioned, it was clear along the survey that food industry, at least in Brazil, is much more powerful, be it by the number of market players, be it by its market share.

pharmaceutical industry is often mentioned, it was clear along the survey that food industry, at least in Brazil, is much more powerful, be it by the number of market players, be it by its market share. Food Industry economic indicators reveal its weight in the Brazilian economy: revenues of the sector in 2013 were R\$ 484.7 billion. This is a sector moving 1/10 of the national economy, responding for the employment of more than 1.5 million people (ABIA, 2013). Such figures are enough to show that any government would be extremely careful to impose measures that could affect the sector in any way.

3.2 PARTICIPATION ON PUBLIC CONSULTATION 71/2006

Considering the size of affected interests, it is clear that the political confrontation would be huge at the first possible opportunity. It is worth stressing that there have also been intensive political discussions within the already mentioned workgroup. Even due to the lack of consensus, Anvisa decided to go ahead with its own proposal, opening public discussions with CP 71. Anyway, public consultation is the first space where it is possible to effectively evaluate the dimension and intensity in which different sectors are affected.

Once opened to public, the text has received a huge number of contributions. There were 254 manifestations of 248 contributors. Chart 3 shows the groups which have sent their manifestations.

Chart 3: Contributions by Segment

Segment	Number	%
Representatives of the regulated sector	80	32.26
Individuals	71	28.63
Representatives of organized society, government and teaching institutions	62	25
Institutions to fight cancer	35	14.11
Total	248	100%

Source: Baird (2012)

In analyzing the chart above, it is possible to observe, beyond major general participation, that there has been relative balance among different groups contributing to Anvisa’s proposal. Notwithstanding a slight over-representation of the regulated sector, against the proposition, all groups could contribute to the rule proposed by Anvisa. There is also an intensive participation of institutions to fight cancer. It is curious to note that, as opposed to what could be expected, these organizations were against the rule, since the fourth pillar of the text, which prohibited sponsorships or social campaigns of certain foods, would end up making unfeasible

their financing sources. An example would be the “Happy McDay” that allocates its resources to such type of organizations.

Chart 3, however, does not totally reveal the amplitude of the participation. In reality, the 248 manifestations refer to a single document sent by some social group. However, each one of these documents may contain a series of suggestions, challenges, questions and comments. Major manifestations were punctual observations of the resolution provisions (80%) and general manifestations of support or rejection of the resolution (17%) (Baird, 2012).

In total, there have been 789 manifestations during the public consultation, quite a high figure revealing how the most different groups, favorable or against the measure, were mobilized by the subject. For comparison purposes, the study of Alves (2008), who has analyzed 11 Anvisa resolutions, has observed an average of 195 contributions, which is well below the 789 contributions analyzed herein.

Although the figures above show mobilization of interests, participation is still limited in the sense of showing business community commitment against the proposed rule. In spite of the number of general manifestations rejecting the resolution be virtually equal to its opposite, business community strength is hidden in the group of almost 80% of punctual manifestations about the regulation. What this number hides is that there are hundreds of extremely elaborated manifestations of the private sector against the resolution.

These are extremely substantiated technical and legal opinions criticizing the resolution point by point. Just as an example, 11 legal opinions of renowned lawyers, such as José Afonso da Silva and Tercio Sampaio Ferraz Junior, were prepared at CONAR’s request to subsidize the discussion. It is interesting to stress the criticism made by an interviewed attorney, for whom it would not be ethical that such opinions be signed by lawyers in their double condition of university professors and attorneys. In fact, if they were hired by the private sector, there would be no meaning in their signing as university professors, borrowing the prestige of the institution and its scientific neutrality to a document protecting the interests of one party on the claim (Baird, 2012).

By reading the text, it is also possible to conclude that different groups use a wide range of strategies to strengthen their positions. So, at one side, the business community sends, by means of different groups, contributions of identical content to reinforce their argument. Civil society organizations in favor of the rule, on the other hand, make undersigned petitions to show the strength of their position. Finally, it is possible to note that the private sector has much more intense and qualified participation as compared to different groups in favor of the rule (Anvisa, 2010).

Although the figures above show mobilization of interests, participation is still limited in the sense of showing business community commitment against the proposed rule. In spite of the number of general manifestations rejecting the resolution be virtually equal to its opposite, business community strength is hidden in the group of almost 80% of punctual manifestations about the regulation. What this number hides is that there are hundreds of extremely elaborated manifestations of the private sector against the resolution.



Chapter 4

Anvisa's regulation pros and cons

The analysis of favorable and unfavorable arguments to the regulation proposed by Anvisa and exposed in CP 71 is extremely elucidative, because there were already presented major technical and legal arguments to be used along the whole political confrontation. Chart 4 summarizes major arguments taken to the discussion, using data extracted from CP 71 itself.

Considering the legal discussion centrality, which ultimately has defined the outcome of the resolution afterward adopted by Anvisa, it is worth briefly discussing major claims in this aspect.

The regulated sector presented as basis for its claims two articles of the Federal Constitution. Initially, it pointed to article 22, which determines that legislating on commercial advertising is the exclusive power of the Union. So, only the National Congress could legislate on the subject. And, in a deeper way, it discussed article 220.

When stating that the advertising activity is based on freedom of expression, confirmed by article 220, there was the claim for a supposed “right to freedom of advertising”, which would be even applied to legal entities (Ferraz, 2006). An interviewed public prosecutor disagrees with this interpretation which places freedom of expression and freedom of advertising or of initiative, on the same level. Mentioning a decision of the United States Supreme Court, the prosecutor explains that the economic speech has not the same status as freedom of expression.

Even giving a high status to freedom of advertising, one do not deny, however, that the exercise of freedom of advertising may be restricted, according to paragraph 4 of this article 220. However, since this paragraph specifies the elements which may suffer restriction (tobacco, alcoholic drinks, pesticides, medications and therapies), very often the weak argument that only these elements could

Chart 4: Stakeholders Claims

Nature of the argument	Regulated sector position	Regulated sector claims	Civil society counter-claims
Legal issue	Inconstitutionality and legality	<p>Art. 22: The Union has the private power to legislate about commercial advertising.</p> <p>Art. 220: The manifestation of thought, creation, expression and information, in any form, process or vehicle, shall not suffer any restriction, observed the provisions of this Constitution.</p> <p>§ 3º: The federal law has the power to:</p> <p>II – establish legal means to assure to people and families the possibility of being protected against radio and TV programs or programming which contradict provisions in art. 221, as well as against advertising of products, practices and services which may be noxious to health and to the environment.</p> <p>§ 4: Commercial advertising of tobacco, alcoholic drinks, pesticides, medications and therapies is subject to legal restrictions.</p>	<p>Commercial advertising is not related to freedom of information and expression, which are fundamental rights. Commercial freedom is in the economic order.</p> <p>Art. 196: Health is the right of everyone and duty of the State, assured by social and economic policies aiming at decreasing the risk of diseases and other harms and at the universal and equalitarian access to actions and services for health promotion, protection and recovery.</p> <p>The FC also assures the right to education, information and integral children's protection. In the collision between commercial freedom and fundamental rights, the priority is for the latter, for being related to human beings protection.</p> <p>The Consumers Protection Code (CDC) and the Children and Adolescents Statute (ECA) assure broad protection to consumers and children.</p> <p>Anvisa's law intends to "control, monitor and follow up, under the sanitary legislation prism, advertising of products submitted to sanitary surveillance regimen".</p>
Economic impact	Decreased GDP and increased unemployment	<p>R\$ 802 million shall no longer be invested in advertising (40.1% decrease). Losses with sales may reach R\$ 18.2 billion (10.6% decrease in sales).</p> <p>GDP decrease between 0.5% and 1%, in addition to other production, distribution and media chain sectors.</p> <p>Decreased advertising of such products because there would be expropriation of 33% or 50% of paid space.</p>	Restriction to cigarettes advertising has not made unfeasible the tobacco industry.
Individual freedom	State tutorship and insult to the freedom of choice.	State tutorship to citizens who would have restricted their rights to choice and decision.	The State should inform citizens about potential harms of certain foods and should protect children who are more vulnerable to advertising.
Technique	Lack of technical-scientific support	<p>There are healthy and unhealthy diets, and not good or bad food.</p> <p>Food does not fit the legal concept of harmfulness, because every food is safe, otherwise would not be sold.</p> <p>All nutrients are needed for a balanced meal.</p> <p>Arbitrariness of limits. Breads, natural orange juice, cheeses and olive oils part of the Brazilian family basket would have the warning. Alcoholic drinks would have less rigid treatment.</p> <p>The obese phenotype is also determined by the imbalance between ingestion and energy consumption, and by genetic factors.</p>	<p>The group of regulation's nutrients demonstrably brings damage to health if excessively consumed.</p> <p>Advertising affects consumption. The dramatic decrease in tobacco consumption is an example.</p>

Source: Adapted from Baird (2012)

In any case, it would be possible, as from paragraph three of article 220, to interpret for the possibility of food advertising regulation, provided there would be a law in this direction. That is why civil society groups resort to laws such as the Consumer Protection Code and the Children and Adolescents Statute.

have their advertising delimited is used, which is not in the Federal Constitution.

The most controversial item of the Federal Constitution, however, is the paragraph three of this article 220, because it provides, as from the creation of a federal law, the establishment of legal means to help people to be protected against ads noxious to health. It would be possible to interpret, as from this paragraph, that it is possible to create tools to protect citizens from advertisings noxious to health. A legal opinion hired by the business community states, however, that creating legal means could not mean any type of censorship, including the imposition of warnings (Ferraz, 2006). For the attorney Tercio Sampaio Ferraz, legal means could be just the definition of products' quality standards, for example.

In analyzing the article of the Federal Constitution which deals with health and is evoked by groups favorable to regulation, Ferraz interprets the need for health risk-decreasing policies just as education and pedagogic orientation policies.

Anyway, core business community argument is that the Federal Constitution is clear when stating that it is up to the federal law to determine any regulation act, as provided in article 220. So, any regulation attempt, different from by federal law, would be considered unconstitutional, because it would hurt the Union's legal reserve.

In any case, it would be possible, as from paragraph three of article 220, to interpret for the possibility of food advertising regulation, provided there would be a law in this direction. That is why civil society groups resort to laws such as the Consumer Protection Code and the Children and Adolescents Statute. The former, in its article 37, prohibits abusive advertising which, among other things, is referred as "which is able to induce consumers to have health or safety harmful or hazardous behaviors". Civil society groups argue that this law would harbor Anvisa's regulation, since the lack of information related to consumption of nutrients targeted by the regulation of the agency would constitute abusive advertising.

The above-mentioned prosecutor recognizes, however, that the rule still lacks some generality, not offering enough tools in several cases, to legally advocate food advertising regulation. Anyway, the prosecutor argues that, taking into account the Brazilian health problem represented by non-communicable chronic diseases and that the Federal Constitution provides, in terms of right to health and, especially, to prevention of diseases, "by means of social and economic policies aiming at decreasing the risk of diseases and other harms" (Article 196), the legal basis would be sufficiently consolidated for propositions such as Anvisa's.

Finally, another fundamental discussion item, highly challenged by the regulated sector, is Anvisa's legality to regulate food advertising. It is claimed that Anvisa's creation law provides that the agency may "control, monitor and follow up, under the sanitary legislation prism, the advertising of products submitted to sanitary surveillance regimen" (Brazil, 2001). Based on this law, it is claimed that the agency could control and monitor, but would have no legal competence to publish rules regarding advertising content, as if it were the legislator. According to this claim, even if there were laws authorizing food advertising regulation, as there are for tobacco, medications, etc., Anvisa would not be legally invested to regulate the matter, since its scope is restricted to control, monitor and follow up food advertising (Ferraz, 2006).

The civil society has opposite claims when stating that Anvisa's creation law would already assure competence to the agency. First, article 2 of the law states that "It is the power of the Union, within the National Sanitary Surveillance System to: III – standardize, control and monitor products, substances and services relevant to health" (Brazil, 1999). Based on this text, it is argued that there are legal warranties for the agency to be able to standardize. The other above-mentioned text would only reinforce Anvisa's competence to also deal with advertising. In addition, it is argued that the law, when creating Anvisa, has delegated to this agency several attributions, among them advertising regulation, so that the approval of a law to deal with the matter would not be necessary.

The brief explanation above shows the intensity and technicality of the legal discussion about the possibility of Anvisa regulating food advertising. It can be observed that there are sound claims on both sides of the discussion. Anyway, as it could be noted, a most direct interpretation of the Federal Constitution would allow supposing the need for a more specific federal law on the issue. This is what is advocated by several opinion-issuers and judges who decided on the, as it will be seen below. At the same time, however, several judgments have endorsed Anvisa's regulation, calling attention to the severe Brazilian health problem caused by non-communicable chronic diseases. So, the conclusion is that the legislation opens space for all types of interpretations, being possible to legally defend or condemn the regulation proposed by Anvisa.

Finally, another fundamental discussion item, highly challenged by the regulated sector, is Anvisa's legality to regulate food advertising. It is claimed that Anvisa's creation law provides that the agency may "control, monitor and follow up, under the sanitary legislation prism, the advertising of products submitted to sanitary surveillance regimen" (Brazil, 2001).



Chapter 5

Political game until regulation approval

5.1 SELF-REGULATION AS AN ANSWER TO SOCIETY

We have seen that the business community was already unhappy with the actions adopted by Anvisa since the workgroup on the subject, which has prepared the proposal to regulate food advertising. Taking into account that initial tussles were originated exactly in Anvisa, it was to be expected that the private sector would also act on the fringes of the agency and of CP 71 to meet its objectives.

A first move in this sense was made in September 2006, two months before the publication of regulation draft on CP 71. Aware that the rule would be extremely restrictive and against its interests, the private sector acted before Anvisa's action signaling to society that it was taking measures to regulate advertising. In this sense, there have been changes in two parts of the Brazilian Advertising Self-Regulation Code, managed by CONAR.

On the one hand, new wording was given to article 37, section 11, chapter 2 of the Code, which deals with advertising aimed at children and teenagers. The text states that “no ad shall make imperative consumption appeal to children” and defines guidelines, such as not discriminating those not consuming a certain product or not encouraging the association of a certain product to a notion of superiority (CONAR, 2014).

On the other hand, there have been changes in Attachment H of the Code, related to “Foods, Soft drinks, Juices and Similar Beverages”. The text brings recommendations such as “not presenting any product as replacement of basic meals...” and “avoid the exploration of potential benefits derived from the consumption of the product, such as obtaining popularity, higher status or social success...” (CONAR, 2014)².

² It is interesting to note that Fritschler (1969), when studying the tobacco industry in the United States in 1960s to prevent government regulations, has found a similar strategy, namely the proposition of a self-regulating code.

While business groups were trying to give some answer to Anvisa's proposal, civil society organizations were trying to expand project's support base. In 2007, year when CP 71 was closed, a support motion to Anvisa's proposal was approved with 520 signatures in the III National Food and Nutrition Security Conference.

5.2 ACTION BEFORE EXECUTIVE AND LEGISLATIVE POWERS

Business groups also tried to take their interests to constituted powers, to put more direct pressure on Anvisa. The first contacted political agency was the Ministry of Health, to which Anvisa is administratively linked. CONAR, ABIA and ABIR were received some times by the then minister José Gomes Temporão. Such contact had no effect, because the minister would not intervene in the subject, allowing Anvisa to go ahead with the subject.

Technically speaking, the General Coordination of Food and Nutrition (CGAN), agency of the Ministry of Health dealing with these subjects, supported Anvisa's initiative. Anyway, its positions had no major impact on the definition of major discussed issues. Other contacted ministries, such as the Civil Office, have not "taken the field" in this subject.

Another power contacted by stakeholders was the Legislative. It is possible to state that there were two basic action lines before the National Congress. Before describing them, it is worth stressing that there is no legal measure the Congress may take to prevent a regulating agency of going ahead in its regulatory intent. Having this in mind, and even as a consequence of this, one may say that the most basic act is to mobilize representatives and senators to put pressure on Anvisa's managers and dissuade them from the idea of going ahead with their proposal. This has been done, however without success.

A second action line is to convince congressmen of the legal argument that Anvisa was going beyond constitutional and legal limits by proposing such resolution, having them advocating the private sector cause. And here there is a sound argument to bring congressmen to the business community side, namely, that the regulating agency would be usurping National Congress legislative prerogatives.

Getting congressmen support is important for two reasons. On the one hand, the chorus is increased and so is the pressure of the opponent side to Anvisa's regulation. On the other hand, an ally is created which, although not having power to interrupt the process triggered by the agency, may stop it later, in case the rule is published by the agency. Deployments of this power shall be analyzed later.

Civil society, in turn, with less access to major power positions, tried to support Anvisa's proposal in other ways. At the end of 2008,

Getting congressmen support is important for two reasons. On the one hand, the chorus is increased and so is the pressure of the opponent side to Anvisa's regulation. On the other hand, an ally is created which, although not having power to interrupt the process triggered by the agency, may stop it later, in case the rule is published by the agency.

Even due to public hearing outcome, which has brought no changes to the rule, civil society institutions and business stakeholders have continued to take measures to meet their interests. Non-governmental organizations, such as the Alana Institute and the Brazilian Institute of Consumers Protection (Idec) were putting pressure on Anvisa. For such, they have sent a letter to the agency, in December 2009, requiring the immediate publication of the regulation.

it gained an important ally: the National Health Council. This council, which represents the highest deliberation instance of the National Health System (SUS) and congregates government and civil society sectors, has approved the resolution 408, which determined the regulation of advertising aiming at children.

5.3 THE PUBLIC CONSULTATION AND NEW STAKEHOLDERS STRATEGIES

The massive political game around the subject and the huge number of contributions made during CP 71 have greatly delayed this Anvisa's regulatory process. So much so that the next agency's institutional step since the end of the public consultation term, which happened in April 2007, was to carry out a public hearing to discuss the subject in August 2009.

By that time, a new version of the resolution was presented. However, changes were marginal, just improving the spirit of the text advocated by Anvisa. With regard to stakeholders' position, there has also been no news, because opinions were already consolidated on both sides of the political spectrum. According to Baird (2012), "the intensification of the dispute was noted even physically in the auditory reserved for the audience, because the left side was occupied by representatives of the productive sector while public interest groups were positioned to the right of those entering the room" (Baird; 2012, p. 119).

Anyway, the public hearing, which counted on the presence of 130 people of most different organizations, was the last institutional moment to gather stakeholders to discuss the regulation proposed by Anvisa. Hearing transcription shows that the event has brought no gain in the sense of changing positions or building consensus, but rather has worked as a signal of the measure that would be taken by the business community if Anvisa continued with its proposal. ABIAs president speech made clear that the sector would have no alternative but going to the Court to overturn the resolution in case of publication³.

Even due to public hearing outcome, which has brought no changes to the rule, civil society institutions and business stakeholders have continued to take measures to meet their interests. Non-governmental organizations, such as the Alana Institute and the Brazilian Institute of Consumers Protection (Idec) were putting pressure on Anvisa. For such, they have sent a letter to the agency, in December 2009, requiring the immediate publication of the regulation.

³Transcription of public hearing held in Anvisa in 08/20/2009.

It is interesting to observe that, at the eve of the approval of the regulation by Anvisa, civil society organizations started to look more intensively for direct contact with key-players of the public power. In March 2010, the same institutions, together with the Federal Prosecutor's Office, met with the attorney-general of the Union to discuss Anvisa's legal competence to regulate food advertising.

The business community, more concerned with the way in which Anvisa's regulation was designed, has again decided to take a self-regulating measure aiming at emptying agency's efforts and at signaling to society and to the government as a whole its commitment with population's health and with responsible advertising. With this goal, ABIA and ABA (Brazilian Association of Advertisers) presidents have signed, five days after the public hearing, "document forwarded by 24 major companies of the food sector, where they were committed to limiting food and beverage advertising for children below 12 years of age. This was the adoption of a Public Commitment⁴ regarding responsible advertising, through which each company would establish its own self-regulation policy" (Baird, 2012).

5.4 THE INTERVENTION OF ANVISA'S PUBLIC ATTORNEY'S OFFICE AND OPINION OF AGU ABOUT MEDICATIONS ADVERTISING REGULATION

The most remarkable aspect between technical regulation proposal of 2006 and the approval of the rule by Anvisa in 2010 was the dramatic change in the final text carried out by the agency's public attorney's office, linked to AGU, after the public hearing.

The change may be explained by two factors: the opinion given by AGU about medication advertising regulation by Anvisa and the change in Anvisa's public attorney's office direction between 2008 and 2009.

In June 2009, soon before the public hearing, AGU has issued the already mentioned opinion against Anvisa's resolution which aimed at regulating medications advertising. In its justification, the body stressed unconstitutional points of the rule.

This fact was vividly reminded during the public hearing on Anvisa's food advertising regulation by the vice-president of CONAR⁵, who discussed with the chief sub-proxy of the agency claiming that AGU had, again, put to the ground Anvisa's legal competence to legislate about advertising. The fact is that AGU's opinion, in response to a reconsideration request by Anvisa, weakened the ability of the agency to regulate the subject.

This fact coincided with the arrival, to the agency, of new leaderships in its Public Attorney's Office. In the understanding of the new management of this legal body, the agency had competence to regulate food advertising, but not exactly the way in which the text was placed since public consultation.

According to Public Attorney's Office, the legal basis to regulate food advertising would be even weaker than that to regulate medications. This fact reveals the impact of AGU's opinion on the new rule in gestation in Anvisa. This is even more evident if we take into consideration that, in two previous occasions, in 2007, both Anvisa's Public Attorney's Office and AGU had already given their opinion about the proposed rule, considering legally correct the procedures adopted by the agency to regulate food advertising (Baird, 2012).

To adjust the regulation, there would be the need for adaptations allowing further focus on consumers' protection, and less emphasis on advertising practices and on restrictions to advertising format and display. This would be translated into the maintenance of the first pillar of the previously proposed rule,

⁴ Available at: http://www.unilever.com.br/Images/Compromisso%20Publico%20de%20Publicidade%20Responsável_tcm95-199807.pdf

⁵ Transcription of public hearing held in Anvisa in 08/20/2009.

which aimed at information to consumers, and into changes or exclusions of actions such as the prohibition of free samples and giveaways, and the definition of times for broadcasting advertising for children as well as of its content.

5.5 EXECUTIVE BOARD RESOLUTION (RDC) 24

In early 2010, with a new resolution proposal in hands, Anvisa has called major stakeholder groups to learn its content and to try to expand adhesion to the text. However, the result was worse than expected. The business community, following the position adopted since CP 71, did not accept to discuss any point of the proposal, being prepared for legal confrontation. Civil society was divided faced to the new text. Idec, even observing the weakening of the text, decided to support it, because it understood it was an advance for consumers. Alana Institute, in turn, major protector of children's cause, has strongly protested against the suppression of the part dealing with children's advertising.

In light of the dead-lock, Anvisa decided that there was no longer space for negotiation and that, after more than five years of discussions, it was time to concretize and make positive what had been discussed. So, the agency published in June 29, 2010, RDC 24, first specific regulation dealing with food advertising. The approved Technical Regulation established

minimum requirements for the offering, advertising, information and other related practices, the objective of which would be publicizing and commercially promoting foods with high amounts of sugar, saturated fat, trans fats and sodium, and beverages with low nutritional content, as provided in this Resolution (Brazil, 2010).

The text approved by Anvisa was much leaner and with much less coverage than that proposed in CP 71. It is worth highlighting some points of the remaining text, because this will allow us to better understand the intervention of Anvisa's Public Attorney's Office, and at the same time understand the dissatisfaction of some groups with the text.

The first point calling the attention is the inclusion of an objective to the regulation, regarding the guarantee of unavailable information to all people exposed to food advertising, so as to avoid consumption patterns incompatible with health. Such inclusion is aligned with the intention of the Public Attorney's Office, which aimed exactly at directing the resolution to consumers' protection.

With regard to major regulation pillars, in comparing with CP 71 text, one may generally state that the text maintained and strengthened the first pillar, regarding warnings in food advertisements, at the same time that eliminated or dramatically decreased remaining pillars. Such configuration assures concreteness to the objective of informing consumers.

Going through the regulation item by item, it is observed that the second pillar, which had some restrictions to the content of issued information, was well minimized. Although keeping veto to some more basic suggestions, such as that foods targeted by the regulation were nutritionally complete, most innovative and restrictive parts of the rule, such as the induction to certain behaviors, especially in children, were abolished.

The third pillar, which was the most rigid and totally dedicated to children, was virtually suppressed, being replaced by a single paragraph restating the need to displaying warnings also in advertisements aimed at children.

Finally, the decision regarding the fourth pillar pretty much synthesizes the spirit of change in the regulation. Similarly to the third pillar, the fourth had a whole section which has disappeared from the final text. It was replaced by mentions to free samples, to discount tickets and to social campaigns. However, the distribution of such objects is no longer prohibited, but rather the regulation assures that they should also have the warnings about potential harms of foods with high amounts of sugar, saturated fat, trans fats and sodium, and of beverages with low nutritional content. The chart below summarizes major changes between the CP 71 and RDC 24.

Chart 5: Comparison between proposed and approved Technical Regulation

	Public Consultation 71/2006	Executive Board Resolution 24/2010
OBJECTIVE	To regulate the offering, advertising, information and other related practices the objective of which is the disclosure and promotion of foods with high amounts of sugar, saturated fat, trans fats and sodium, and of beverages with low nutritional content.	Aims at assuring unavailable information to health preservation of all those exposed to the offering, advertising, information and other related practices the objective of which is the disclosure and commercial promotion of foods mentioned in art. 1 (rich in sugar, saturated fat, trans fats and sodium, and beverages with low nutritional content) aiming at preventing excessive practices leading the public, especially children, to consumption patterns incompatible with health and which violate their right to adequate meals.
MAJOR PILLARS	<p>Pillar 1: Issuing of warnings about the hazards of excessive consumption of such nutrients through messages such as: <i>"This food has high amounts of sugar. Excessive sugar consumption increases the risk of developing obesity and tooth decays".</i></p>	Pillar 1: Remains identical
	<p>Pillar 2: Prohibit some suggestions in advertisings, such as:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Any food is nutritionally complete; • Any comparison with breast milk; • Encouragement of practices and lifestyles stimulating hazardous situations or potentially harmful for health; • Exploration of fear or superstition, benefiting from children's poor judgment and experience; • Encouraging children to persuade their parents to acquire foods targeted by regulation; • Suggesting that people acquiring such foods for children are more attentive, lovely, etc. 	Pillar 2: Maintenance of the prohibition of simpler items, especially advertisings suggesting that any type of food is nutritionally complete, as in the first two items of the initial proposal. Suppression of remaining provisions.
	<p>Pillar 3: Requirements for advertisings aimed at children:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Prohibition of the use of children's universe characters; • Prohibition of broadcasting TV and radio advertisings between 9:00 p.m. and 6:00 a.m.; • Prohibition of advertising in teaching institutions; • Prohibition of giveaways and prizes conditioned to the acquisition of foods with low nutritional content; • Prohibition of advertising in games, movies, toys. 	Pillar 3: Virtually suppressed, being replaced by a single paragraph which only repeats the need to display warnings also in advertisings aimed at children.
	<p>Pillar 4: Requirements for the distribution of free samples, discount tickets and other promotional activities:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Prohibition of free samples, tastings and discount tickets related to foods targeted by this regulation; • In case of sponsorship of cultural or sports activities prohibition of advertising; • In social campaigns carried out by food distributors, it is prohibited to mention the name of the food. The social campaign also cannot be mentioned in such foods advertisings. 	Pillar 4: Virtually extinguished, being replaced solely by mention to the mandatory displaying of warnings in free samples, in discount tickets to promote food, in ad material related to sponsorship of food suppliers or distributors and in social programs or campaigns mentioning foods names/brands.

(continues)

Chart 5: Comparison between proposed and approved Technical Regulation

	Public Consultation 71/2006	Executive Board Resolution 24/2010
OBSERVATIONS	<p>1) The regulation is aimed solely at food and beverage advertising, and not at labeling, the regulation of which could only be carried out within Mercosur.</p> <p>2) The regulation does not apply to fresh, refrigerated and frozen fruits, greens and vegetables; fresh, refrigerated and frozen meats; milk and yogurt, as well as alcoholic drinks, food additives and technology adjuvants.</p> <p>3) Companies shall maintain factual, technical and scientific data supporting the advertising message at the disposal of the Sanitary Authority.</p>	<p>1) The regulation is aimed solely at food and beverage advertising, and not at labeling, the regulation of which could only be carried out within Mercosur.</p> <p>2) The regulation does not apply to food additives and technology adjuvants; to greens and vegetables; to fruit juices; to walnuts, chestnuts and seeds; to fresh, refrigerated and frozen meats and seafood; to milk; to yogurts; to cheeses; to legumes/ to olive, vegetable and fish oils.</p> <p>3) Companies shall maintain factual, technical and scientific data supporting the advertising message at the disposal of the Sanitary Authority.</p>

It is clear the direction of the approved rule in the sense of strongly investing in consumer’s information. In doing so, Anvisa’s text has opted not to act on advertising practices, especially on the distribution of free samples and tickets, or on the content and possibilities of having ads directed to children⁶.

This change in direction could have contributed to recover the support of institutions such as those fighting cancer. On the other hand, active civil society organizations, such as the Alana Institute, have criticized the decision. Anyway, the text became effective at the date of its publication, establishing 180 days for companies to comply with imposed rules.

It is worth briefly discussing Anvisa’s inflection with regard to the text in the final stretch of its approval. The position of the agency along more than five years of discussions about the regulation indicated sound commitment to the subject. After all, in spite of all counter-pressure from the most different fronts, and even faced with the threat of a new legal battle, Anvisa has advocated, until the eleventh hour, the maintenance of the original version of the text.

It was only as from AGU’s opinion about the regulation of medications advertising that the agency has changed its strategic action. Here we have two interesting elements. First, the business community has exerted a successful lobby before AGU. Second, it is curious to note how a public policy decision may directly impact another, when the regulation format is similar. So, one may state that AGU’s decision has weakened Anvisa’s regulatory power.

In this sense, in spite of the protest of some social groups, it is understandable that Anvisa, guided by its new Public Attorney’s Office, has decided for a strategic step back, smoothing the proposed rule for understanding that, yes, there would be more chance of mustering support around it, making more feasible its implementation. That is why the agency believes it has played its health protection role, expanding its regulatory power to where it could be able to. It is worth reminding also that 2010 was electoral year and the agency was suffering major pressure not to publish such polemic resolution which would challenge so many interests in a moment when the government candidature was depending on private sector financing.

⁶ It is also interesting to note that the text initially proposed had many details on how warnings should be presented by type of media. This was also not part of the published text, possibly to rule out criticisms with regard to Anvisa’s intromission in advertising practices.



Chapter 6

Political game after approval of RDC 24/2010

RDC 24/2010 approval was not the end, but rather the beginning of a new stage of the political debate around the subject. While some civil society groups were criticizing the content of the rule and went to Anvisa to protest, others have endorsed the measure adopted by the agency. A proof is that between July and September, Anvisa has received 805 letters supporting the resolution, coming from individuals and civil society organizations.

But the most affected group by the measure was clearly the private sector that did not take long to take measures against the resolution. One week after the coming into force of RDC 24, business groups have again put into action the agency that had strengthened previous mobilizations against Anvisa: AGU.

Almost at the same time, a manifest was issued by representatives of the food and advertising industry condemning Anvisa's resolution. Finally, previous articulation before the National Congress was effective. At request of the Brazilian Association of Advertising Agencies (ABAP), and of the Brazilian Association of Radio and Television Stations (ABERT), federal representative Milton Monti (PR-SP) has proposed the Legislative Decree Bill (PDC) 2830, the single objective of which was to adjourn RDC 24 for considering it unconstitutional. It must be said that federal representative Henrique Eduardo Alves (PMDB-RN) has presented a project with the same content, namely PDC 2832.

6.1 THE ROLE OF THE FEDERAL ATTORNEY (AGU)

To prove that the action strategy before AGU was successful, this body has answered just two days after CONAR's teasing, recommending the adjournment of RDC 24 until final decision by the Federal Consultancy. It is important to highlight that Anvisa has not complied with the decision, maintaining the resolution in force. According to the then president-director of the agency Dirceu Raposo, since AGU's opi-

Immediately after AGU's decision, the civil society has emphatically protested. Nine organizations, including Alana Institute and Idec, have sent letters to AGU challenging its position and requiring support to the resolution. Even international agencies, such as Consumers International have sent letters to AGU showing their support to RDC 24.

nion was not conclusive and simply insinuated that there could be some unconstitutionality, it made no sense to adjourn a normative act based on an assumption (Baird, 2012).

Immediately after AGU's decision, the civil society has emphatically protested. Nine organizations, including Alana Institute and Idec, have sent letters to AGU challenging its position and requiring support to the resolution. Even international agencies, such as Consumers International⁷ have sent letters to AGU showing their support to RDC 24.

One should briefly mention some points related to AGU, since it had a critical role in the future legalization of this RDC. In fact, this AGU's opinion was the core element for actions moved by the business community in the Judiciary, which ended up making Anvisa's resolution unfeasible.

Two particularly curious aspects of this episode call the attention. First, AGU's opinion had a much milder content than previous opinion regarding medications advertising, were Anvisa's resolution revocation was expressly recommended. In case of RDC 24, although calling the attention to a possible Union legal reserve to establish restrictions to advertising, the opinion stated that there were no hints of illegality in the rule, but even so it recommended its adjournment until a final decision about it. In reality, the strangest thing is that the text gets to be flattering with Anvisa's resolution, highlighting the care of the agency when regulating the subject. That is, the opinion does not clearly show some problem with regard to RDC 24, but tries to prevent its applicability.

Another curious point is that AGU had already given its opinion about the subject in 2007. By that time, the order of a Union consultant approved the way Anvisa was trying to regulate the subject. It is worth reminding that the evaluated text was CP 71, which was far more rigid than RDC 24. This opinion, however, was only appreciated by the then attorney-general-lawyer and now minister José Dias Toffoli, two years later in 2009. In analyzing the text, the minister, who had just given his opinion against the regulation of medications advertising, decided not to take any position. Instead, he asked Anvisa to send to AGU the updated version of the regulation. In doing so, Toffoli, who would leave AGU to become a Supreme Court minister still in late 2009, was delegating the decision on the matter to his successor, minister Luís Inácio Adams.

It is not by chance that the organized civil society has always been very suspicious with regard to the action of former AGU minister José

⁷ Consumers International is an international federation congregating more than 250 consumer associations and governmental consumers protection agencies in 120 countries. Idec is full member of this organization. Available at: <http://www.consumersinternational.org/>

Dias Toffoli. First, he was responsible for opinions against Anvisa's regulation of alcoholic drinks and medications advertising. In addition, the former minister had tergiversated about the regulation of foods advertising, not endorsing the favorable opinion prepared by a Union consultant. If this were not enough, the former minister has also given a testimonial on constitutional prerogatives of commercial advertising in a CONAR book called: "Self-regulation and freedom of expression: CONAR's recipe", which has just increased the mistrust with regard to his actions.

Finally, it has to be pointed out a not less important fact, which is the lack of a final opinion to date, almost four years after the publication of RDC 24. Such omission becomes even more severe if we take into account the speed with which other opinions were issued by the same body on related subjects.

As mentioned by Baird (2012),

For the business community, going to AGU was a straight shot, because either Anvisa would follow the recommendation of that body, which would block the implementation of the act, or would ignore it, keeping the regulation in force, but running the risk of arriving undermined to the legal dispute⁸.

6.2 LEGALIZATION OF RDC 24/2010

As we saw, Anvisa has decided to keep the rule in force, in spite of AGU's opposite opinion. In light of this situation, the business community had no alternative but appealing to the ultimate Power, the Judiciary. It should be stressed that the business community was entering this battle extremely strengthened by AGU's order.

For the judges, Anvisa's resolution and AGU's opinion were signaling an uncertainty of the government itself with regard to the subject. After all, on one side there was an agency looking at regulating a subject and, at the same time, the Executive legal consultancy body, in charge of judicially and extra-judicially representing the Union, stating that it was not possible to go ahead with such regulation. In light of this deadlock, it would be even natural that judges, who know little about the subject, would prefer to wait for at least a more unisonous voice coming from the government.

And this was exactly what happened with several lawsuits in progress in the Judiciary Power. Major business association, ABIA, was the

As we saw, Anvisa has decided to keep the rule in force, in spite of AGU's opposite opinion. In light of this situation, the business community had no alternative but appealing to the ultimate Power, the Judiciary. It should be stressed that the business community was entering this battle extremely strengthened by AGU's order.

⁸ It is important to have in mind that only AGU may defend the Union in the Supreme Federal Court (STF). In this sense, if AGU changes its position and the subject gets to the maximum instance of the Brazilian judiciary power, Anvisa would be judicially unprotected

first to enter with a lawsuit against RDC 24, claiming that there was no legal provision in the Constitution for the restriction intended to be created (unconstitutionality) and that Anvisa would not be legally competent to regulate the subject (illegality). Technically speaking, it has also claimed that “parameters used by Anvisa do not have scientific foundation”⁹. As it was to be expected, AGU’s opinion was attached to the lawsuit. And not just that. Given the imminence of the entering into force of the rule (180 days), ABIA has requested “tutorship effects anticipation”, which is equivalent to a temporary injunction, so that Anvisa would be prevented from applying RDC 24.

Soon after, in September of this same year, the Federal Justice of the Federal District has accepted ABIA’s request, adjourning the effects of the rule until judgment of the merit of the issue. Since ABIA counts on more than 1500 direct and affiliated members, representing approximately 73% of Brazilian food production¹⁰, this temporary injunction made unfeasible the application of the rule by Anvisa. So, this first judgment represented, in practical terms, the early end of RDC 24.

Anvisa has appealed of the decision about the temporary injunction to the second instance, however without success. In this sense, the agency has entered with a special and extraordinary appeal to take the suit, respectively to the Supreme Court of Justice (STJ) and to the Supreme Federal Court (STF). The dispute has still not been judged. It is to be highlighted that this information is related just to the temporary injunction judgment.

With regard to the lawsuit itself, there has been a sentence in May 2012 favorable to the industry, relieving ABIA members of complying with RDC 24. Anvisa has appealed from the decision but the case is still waiting for an outcome.

It is interesting to note, in this legal dispute, that the lobby is not restricted to traditional Executive and Legislative powers, reaching also the Judiciary power. Aiming at influencing the lawsuit entered by ABIA, Idec and the Alana Institute have filed before the Federal Justice an *amicus curiae*¹¹ request. The request was approved and both institutions became part of the lawsuit, being able to contribute with information about the subject. This is an important instrument, because judges understand about laws but seldom have complete access to all relevant pieces of information about the subject being analyzed.

Although ABIA’s action alone was already enough to block food advertising regulation proposed by Anvisa, several other associations entered with similar suits. In some cases, such as the Brazilian Association of Pasta Products and Industrialized Bread & Cake Industries (ABIMA), this was made by pressure of companies not members of ABIA, thus which were uncovered. It is also curious to note that some associations not directly linked to the food industry, such as the National Association of Restaurants (ANR) and the National Confederation of Tourism (CNTur), mobilized themselves, or were mobilized into going to Justice. This wide and intensive movement has generated a total of 11 lawsuits against Anvisa, as shown in Chart 6 of page 111, which indicates the associations which have pleaded suits and the status of each one.

It is interesting to note that, from 11 lawsuits, ten have already first instance decisions, being seven in favor of the industry and three in favor of Anvisa. It has to be highlighted that, to date, no lawsuit has transited in *rem judicatam*, that is, has reached a final decision where appeals are no longer possible. In spite of the higher favoritism of the regulated sector cause, the rule is not a peaceful point for the Judiciary Power. In

⁹ Lawsuit 42882-45.2010.4.01.3400 entered by ABIA against Anvisa.

¹⁰ This information may be accessed at www.abia.org.br. One should stress that in some segments this percentage may reach 90%.

¹¹ This is an institute introduced by Law 9882/99, aiming at expand discussions of actions of major social impact. This instrument allows the participation of third parties representative of general collectivity interests to qualify and democratize the discussion.

general, when judges consider suits valid, thus deciding in favor of the industry, unconstitutionality and illegality claims are accepted. In suits favorable to Anvisa, judges tend to focus on the severe health problem of non-communicable chronic diseases, stating that the regulation should be carried out by the agency because it would not be up to the law to reach this level of detail.

Even to put pressure on the Judiciary, civil society groups have devised the publication of the document “Anvisa and the Regulation of Food Advertising”, where ten renowned lawyers advocated the legality of Anvisa’s resolution. At the same time, they organized the forwarding of the “Letter to the Brazilian Society Advocating the Regulation of Unhealthy Food Advertising as a Citizenship Right”, subscribed by 42 civil society entities, to Judiciary and Executive powers. Similarly, CONSEA has forward letter to the Supreme Courts of the country supporting RDC 24.

6.3 DEPLOYMENT AND PERSPECTIVES

In parallel to the legal discussion, all stakeholders were mobilized to strengthen their positions, be it for Judiciary disputes, be it to get support for future actions.

Aiming at creating a unified nucleus to discuss the subject, civil society organizations have launched, still in 2010, the Front for Food Advertising Regulation, which gathers 58 entities in favor of further restrictions to food advertising¹².

Business associations, in turn, have also created in 2010 the Open Word Institute, made up of major advertising-related entities, such as ABERT and ABAP. Having as declared objective to protect freedom of expression and of information, the Institute soon turned its eyes to the food advertising restriction subject, asking a major consultancy firm to prepare a study on the subject¹³.

Strategies and actions of different stakeholder groups have as ultimate objective to strengthen the subject within society, gaining followers, aiming at future government actions. These actions shall possibly go through the Legislative Power, due to lack of consensus about the possibility of regulation on part of Anvisa. Since the legislative agenda in Brazil is largely determined by the Executive, it would be critical to obtain the support of this power.

Executive support might mean the support of the minister of Health, since CGAN, is a politically weak body within the Ministry of Health. Anvisa, which is also part of the federal Executive Power, will

In parallel to the legal discussion, all stakeholders were mobilized to strengthen their positions, be it for Judiciary disputes, be it to get support for future actions. Aiming at creating a unified nucleus to discuss the subject, civil society organizations have launched, still in 2010, the Front for Food Advertising Regulation, which gathers 58 entities in favor of further restrictions to food advertising.

¹² The front communicates via the blog: <http://regulacaoalimentos.blogspot.com.br/>

¹³ Available at: http://www.palavraaberta.org.br/docs/Estudo_Palavra_Aberta.pdf

hardly be able to contribute to the advance of the subject. And this is not only because the agency was weakened with the legalization of RDC 24.

Since 2011, the agency has changed its position, signaling that it would not exert its best efforts toward advancing the subject. According to Baird (2012), as result of business community pressure during the presidential campaign of 2010, a new director, Jaime Cesar Oliveira, was appointed to establish in Anvisa a new dialog channel with the business community.

For the new director, the agency would have made a mistake in the political calculation around RDC 24, in a way that the business community was successful in its attempt to halt the rule. As result, Anvisa had no longer ways to go ahead with the subject, unless and at the utmost, via National Congress. This Anvisa's retreat is clearly expressed in the restructuring carried out in the agency's management in charge of regulating advertising. GPROP was changed by means of Administrative rule 422/2012, and became part of a broader area, the General-Management of Inspection, Quality Monitoring, Control and Monitoring of Inputs, Medications and Products, and Advertising (GGIMP) (Brazil, 2012). With this, Anvisa has lost one management with the specific attribution of formulating an advertising regulation policy.

Anvisa's retreat expectations were confirmed, so that until recently it has taken no measure in the area or, specifically, with regard to RDC 24. In this sense, it seems to be difficult, so far, that the agency will go back to its supporting position for actions in defense of food advertising regulation.

It is important to note, however, that the agency has decided, in late 2013, to retake discussions on the subject, so as to define its position about it. To bring any subject back to schedule, internal Anvisa's procedures determine that it should be incorporated to the Regulatory Agenda. So, a "Proposal of initiative of Review of unhealthy food advertising regulation, considering the legalization of current RDC 24/2010" was approved and published by the Federal Gazette in November 25, 2013, including the subject in the Regulatory Agenda 2013-2014 (Brazil, 2013).

The director, rapporteur of the subject, Renato Porto, has presented the subject which was discussed in a meeting of Anvisa's Executive Board last year. Considering AGU's decision and the whole controversy involving the subject, it was decided for a public call, to present and discuss with society all issues involving RDC 24. Only after this discussion the Executive Board will make some decision about the subject. Currently, Anvisa's technical areas are preparing the documents to support this call, which shall still be approved by the Executive Board. So, there is no estimate as to when this public call will take place. It has also to be stressed that such call shall not have the position of the agency, but rather it will act only to get subsidies from the society about the subject.

So, after four years of inaction with regard to the subject, Anvisa shall soon retake the discussion about RDC 24. It is understandable that the agency wants proceed with the subject, since to date RDC 24 has only yielded judicial expenses. However, it is difficult to know Anvisa's position. Considering internal facts and difficulties reported about the subject, both in Justice and AGU, it is difficult to imagine that the agency will take any measure to continue with the subject in Anvisa itself. It is more plausible that the agency, if decided to encourage the subject, searches for a more indirect support via National Congress¹⁴.

¹⁴ From the beginning, one should stress the huge difficulties to be faced in the National Congress strongly protected by communication and food industries lobby. As an example, data from the Superior Electoral Court (TSE), from UnB and the Institute of Communication Research and Studies have indicated that 133 congressmen elected for the 53rd legislature (2007-2010) had some connection with Brazilian broadcasting companies (Baird, 2012).

Chart 6: Proceedings related to RDC 24/2010

Author	Process	Court/State	Bill of Review	Decision	Appeal	Current situation
BRAZILIAN ASSOCIATION OF SOFT DRINKS AND NON ALCOHOLIC BEVERAGES INDUSTRIES – ABIR	AO 55190.16.2010.4.01.3400	13th Federal Court/DF	AI 0004549-05.2011.4.01.0000 – converted into retained in 02/21/2011	Still no decision.	–	Concluded for decision in 08/28/2013.
BRAZILIAN ASSOCIATION OF FOOD INDUSTRIES – ABIA	AO 42882-45.2010.4.01.3400	16th Federal Court/DF	AI nº 0067108-32.2010.4.01.0000 interposed by ANVISA – bereft in 07/2011. RE applied by ANVISA – not admitted in 03/2012. Resp applied by ANVISA (1409519) – admitted in 03/2012 and sent to STJ, still waiting for decision.	Favorable decision in 05/2012, relieving affiliates of complying with RDC 24/2010.	Appeal applied by ANVISA – bereft in 02/22/2013.	AP and RESp applied by ANVISA and offering of brief of appellee by ABIA in 10/03/2013. Since 02/13/2014, suit is with the Vice-Presidency Office.
BRAZILIAN ASSOCIATION OF CHOCOLATES, COCOA, PEANUTS, CANDIES AND ALIKE INDUSTRIES	AO 57288.71.2010.4.01.3400	7th Federal Court/DF	AI 0005540-78.2011.4.01.0000 applied by ANVISA – bereft in 09/16/2011. Amendments of judgement applied by ANVISA in 10/2011 – waiting for decision.	Favorable decision in 06/27/2013, relieving author affiliates of complying with RDC 24/2010.	Appeal applied by ANVISA in 10/21/2013.	Still impossible to consult. Process forwarded to TRF in 04/03/2014.
NATIONAL ASSOCIATION OF RESTAURANTS – ANR	MS 0022116.62.2010.403.6100	8th Federal Court/SP	AI 2010.03.00.038826-1 applied by ANR – converted into retained in 01/14/2011.	Favorable decision in 04/01/2011, relieving petitioner's affiliates of complying with RDC 24/2010.	Appeal applied by ANVISA – waiting for TRF3 decision.	Waiting for decision of appeal applied by ANVISA. Last move in 01/22/2012.
NATIONAL CONFEDERATION OF TOURISM – CNTUR	AO 47480-42.2010.4.01.3400	2nd Federal Court/DF	AI 0000167-66.2011.4.01.0000 applied by the author – considered aggrieved in 03/08/2013.	Favorable decision in 02/06/2013, relieving author affiliates of complying with RDC 24/2010.	Appeal applied by ANVISA in 06/04/2013.	Waiting for decision of appeal applied by ANVISA. Currently in Chief-judge João Batista Moreira Office.
ASSOCIATION OF MANUFACTURES OF SOFT DRINKS – AFREBRAS	AO 5024208.14.2010.404.7000	6th Federal Court of Curitiba/PR	AI 5000578-40.2011.404.0000/PR – supersedeas granted in 01/20/2011, but afterward the appeal was considered aggrieved in 11/25/2011.	Unfavorable decision in 11/08/2011.	Appeal applied by the author – bereft in 04/19/2012.	AP and RESp applied by the author, both admitted by TRF4 in 05/06/2013. RESp forwarded to STJ in 05/21/2013 (1387730), still waiting for decision. Last move was in mid 2011.
UNION OF THE MAIZE AND SOYBEAN INDUSTRY OF THE STATE OF SÃO PAULO	AO 59486-81.2010.4.01.3400	6th Federal Court/DF	–	Unfavorable decision in 06/29/2012. trnsanted in rem judicatam in 12/06/2012.	–	Transited in rem judicatam in 12/06/2012.
BRAZILIAN ASSOCIATION OF THE PASTA INDUSTRY – ABIMA	AO 21946-62.2011.4.01.3400	20th Federal Court/DF	AI 21357-85.2011.4.01.0000 applied by the author – granted appeal tutorship anticipation in 04/18/2011 and provided in 07/08/2011, adjourning RDC 24/2010 effectiveness 24/2010 with regard to author's affiliates. AP applied by ANVISA – not admitted in 03/26/2012. Resp applied by ANVISA – admitted in 03/26/2012 and forwarded to STJ in 06/27/2013 (1390989). Waiver approved in 04/09/2014.	Favorable decision in 09/23/2013, relieving author affiliates of complying with RDC 24/2010.	Appeal applied by ANVISA in 11/14/2013, received in double effect in 02/20/2014. Against this decision AI 17002-27.2014.4.01.0000 was applied by ABIMA, still not decided.	Waiting for decision of appeal applied by ANVISA. Currently in Chief-judge Jirair Meguerian Office.
NATIONAL ASSOCIATION OF BISCUIT INDUSTRIES – ANIB	AO 15965-52.2011.4.01.3400	21st Federal Court/DF	AI 0017377-33.2011.4.01.0000 applied by the author – granted appeal tutorship anticipation in 04/2011 and provided in 09/16/2011. After supersedeas applied by ANVISA, however AI was considered aggrieved in 07/06/2012.	favorable decision in 02/27/2012, relieving author associates of complying with RDC 24/2010.	Appeal applied by ANVISA in 05/2012.	Waiting for decision of appeal applied by ANVISA. Last move in 04/08/2014; Process under responsibility of called judge (Federal Judge Gilda Sigmaringa Seixas).
BRAZILIAN FRANCHISING ASSOCIATION	AO 0006999-94.2011.4.03.6100	9th Federal Court/SP	*AI 0014238-19.2011.4.03.0000 applied by the author – considered aggrieved in 10/07/2011.	Unfavorable decision in 10/03/10/2011.	Appeal applied by the author in 11/2011.	Waiting for decision of appeal applied by the author.
BRAZILIAN ASSOCIATION OF GASTRONOMY, LODGING AND TOURISM COMPANIES – ABRESI	AO 0015873-74.2011.4.01.3400	22nd Federal Court/DF	–	Favorable decision in 09/27/2012, relieving author associates of complying with RDC 24/2010.	Appeal applied by ANVISA in 01/07/2013.	Waiting for decision of appeal applied by ANVISA. Since 04/29/2013, concluded for report and voting – Chief-judge Carlos Moreira Alves.



Chapter 7

Final remarks

The search for the regulation of unhealthy food advertising by Anvisa has met the objectives of the agency of facing the severe problem of non-communicable chronic diseases. However, such effort has found extremely powerful opponents in the private sector, in addition to a very controversial legal field.

Business stakeholders have contacted all possible powers, using all sorts of political strategies to block, from the beginning, Anvisa's regulatory intent. The immediate result of such actions was the smoothing of the rule proposed by the agency. Anvisa, however, has gone on until the end of the process, approving the first rule regulating Brazilian food advertising.

From this point on, business community action was more incisive and effective. In a first moment, there has been successful management before the Federal Attorney, which ended up being decisive to make unfeasible in the Judiciary Power the application of the rule approved by Anvisa, which is still true today, four years after the approval of RDC 24. One should also stress that the lack of unquestionable legal foundation has largely impaired agency's initiative.

In an even deeper way, Anvisa's regulatory power itself was weakened as from changes in the leadership of the agency and organizational changes aligned with the interests of business groups. In this sense, it is difficult to envision new Anvisa's actions in the sense of giving new life to the subject.

From now on, the most probable is that political disputes around unhealthy food advertising regulation will take place within the Legislative Power, where there will be huge resistance. Taking into account the severe Brazilian public health problem represented by non-communicable chronic diseases, it is feasible to assume that the subject shall mature and slowly gain social support, as it happened with tobacco in the last decades. Only when the subject has strong social support, this will reflect in sound National Congress political support which, in turn, may be translated into a real possibility of legislative advance.

Part II

EVALUATION OF NATIONAL BILL PROPOSALS ABOUT MARKETING OF FOODS PRODUCTS

The second part of the publication shall present the evaluation of National Congress Bills with regard to the marketing of unhealthy foods products. The general objective of this study was to investigate and evaluate legislative regulation initiatives regarding the marketing of foods and beverages with high amounts of sugar, saturated fat, trans fats and sodium, and low nutrients content. We hope that this study results are used as subsidies for the action of health protection and consumers' protection bodies in favor of the adequate regulation to prevent non-communicable chronic diseases (NCD). This study tried to understand how the National Congress is working in the production of bills on food advertising and labeling, whether such bills are adequate to promote healthy meals contributing to prevent NCD, and also whether there is any kind of legislative proposal with regard to pricing or taxation policies, taking into account the discouragement of unhealthy foods consumption.

Study conducted by Mariana de Araújo Ferraz



Chapter 1

Methods

Study methodology was made up of three stages: Survey of the House of Representatives and Senate legislative proposals; Qualitative and quantitative analysis of proposals and Selection and analysis of the three most comprehensive Legislative Proposals (PLs).

1.1 SURVEY OF LEGISLATIVE PROPOSALS - HOUSE OF REPRESENTATIVES AND SENATE

The survey of legislative proposals in progress in the Senate and in the House of Representatives proposing the marketing regulation of unhealthy foods (with high amounts of sugar, fats and sodium, and low nutritional content) was carried out by querying the websites www.camara.gov.br and www.senado.gov.br. As thematic criteria, PLs were selected by searching by keywords: *foods/feeding*; AND *advertising*; OR *labeling*; OR *commercialization*; OR *marketing*; OR *tax*; OR *taxation*; OR *price*; OR *sodium*; OR *fats*; OR *sugar*. Time limitation was from the year 2000 until August 2014. This survey was tabulated in Excel spreadsheet, where the number of Bills, year, origin, authorship, party, general subject, amendment, major provisions, justification (abstract of justification presented by legislators), status and summarized PL analysis are described.

1.2 QUALITATIVE AND QUANTITATIVE ANALYSIS OF PROPOSAL

The second part of the study has submitted the abstracts of major points regulated by PLs to the analysis of experts and civil society and government organizations. By means of interviews forwarded by e-mail in a form, we tried to define the most adequate regulatory strategies to prevent NCDs.

An electronic form was developed with the major points regulated by PLs and with fields to be filled

about adequacy or inadequacy to prevent NCDs, an optional justification for such consideration and the level of priority that should be given to the proposal in a possible social mobilization action.

Forms were forwarded to 37 experts from universities, government and organized civil society entities. Answers were processed in Excel spreadsheet and descriptive report, stressing proposals considered most relevant for the regulation of food marketing practices.

Respondents were asked to point regulatory proposals they considered relevant (adequate) or irrelevant (inadequate) for the regulation of the marketing of foods and beverages with high amounts of sugar, saturated fat, trans fats and sodium, and low nutrients content, as well to promote a healthy diet to prevent non-communicable chronic diseases. Optionally, they could justify their option in the adequate field. It was also requested that they graded from 1 to 5 the level of priority for each proposal, being 1 “no priority at all” and 5 “total priority”. Respondents had the option of not giving opinion about a certain proposal. In these cases, just respondents of each question were considered in the calculation of final results.

Calculation method to determine adequacy/inadequacy of each proposal was the calculation of the percentage of respondents considering the proposal adequate/inadequate. Note that respondents who have not given opinion about a certain answer were not considered for the calculation, the formula of which is shown below:

$$\% \text{ (Final Adequacy)} = \frac{\text{Adequate Votes}}{\text{Total respondents}} \times 100$$

$$\% \text{ (Final Inadequacy)} = \frac{\text{Inadequate Votes}}{\text{Total respondents}} \times 100$$

With regard to the priority of each proposal, respondents were asked to grade from 1 to 5, being 1 “no priority at all” and 5 “total priority”. Final priority level was calculated by mean priority level. Mean priority level calculation formula is shown below:

$$\text{Mean priority level} = \frac{\text{Sum of grades}}{\text{Total respondents}}$$

Forms were forwarded to 37 experts from universities, government and organized civil society entities. Answers were processed in Excel spreadsheet and descriptive report, stressing proposals considered most relevant for the regulation of food marketing practices.

Priority categories were established for mean level intervals, being priorities classified as:

Very low	<i>Mean level < 2</i>
Low	<i>Mean level $\geq 2 < 3$</i>
Moderate	<i>Mean level $\geq 3 < 4$</i>
High	<i>Mean level ≥ 4</i>

1.3 SELECTION OF THE THREE MOST COMPREHENSIVE LEGISLATIVE PROPOSALS

As from results of the qualitative and quantitative survey of general Bill proposals, we have selected three Bills addressing proposals with the highest priority. With regard to these three PLs, we have proposed phone or e-mail interviews with representatives/senators/parliamentary assistants or other members linked to the legislative sphere. The interview had questions about (1) major challenges to be overcome to advance the judgment of selected PLs; (2) how could the organized civil society interfere to help the approval of a Bill proposed to regulate food marketing, such as the selected PLs.



Chapter 2

Results and Discussion

2.1 SURVEY OF LEGISLATIVE PROPOSALS - HOUSE OF REPRESENTATIVES AND SENATE

We have found 81 Bills proposed from the year 2000 to 2014 about the marketing of unhealthy foods or foods with high content of fat, sodium and sugar, and low nutritional content also 13 proposals are archived.¹⁵ Among these proposals:

- 62 Bills are from the House of Representatives, that is, 77% of PLs;
- 19 Bills are from the Senate, that is, 23% of PLs.

From the temporal analysis of legislative propositions, it is observed that, as from 2007, there is an increase in proposals of Bills in the National Congress dealing with the marketing of unhealthy foods or foods with high content of fat, sodium and sugar, and low nutritional content (Figure 1). It may be inferred that this increase was inspired by civil society demand before the State for food marketing regulation rules. A landmark would be Public Consultation 71, published by Anvisa in November 10, 2006, and which has remained open for contributions until April 1, 2007.

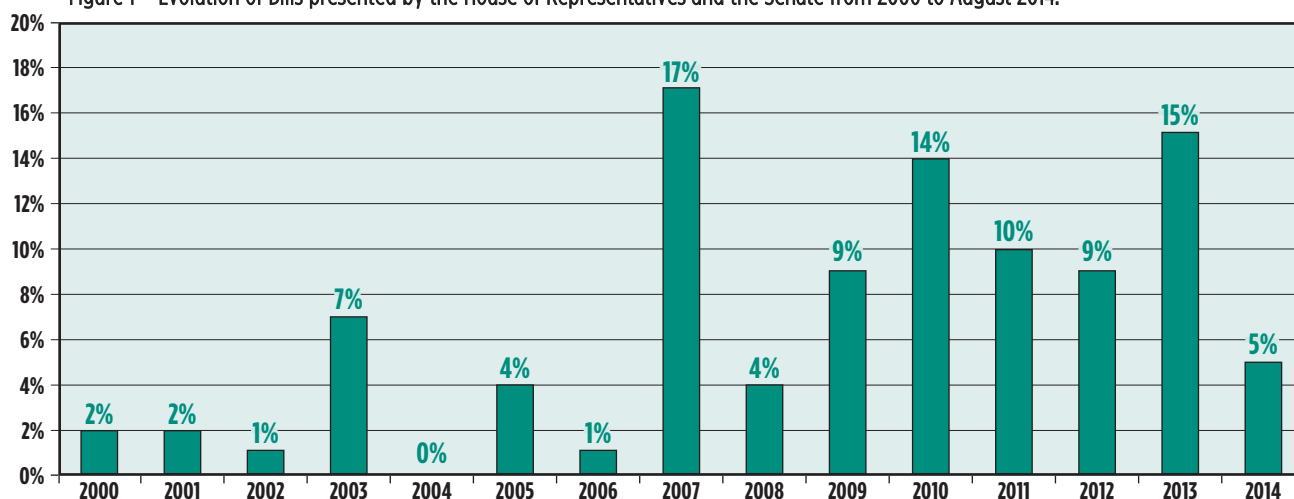
Such public consultation (presented on Part I of the publication) dealt with the proposal to control food advertising, promotion and information. Major regulatory proposal points are: promotion and protection of healthy diet; control of advertising of foods with high amounts of nutrients and other components potentially noxious to health when excessively consumed; special protection to children; diffusion of messages orienting about the risks associated to excessive consumption of foods rich in sugar, salt, saturated fat and trans fats, and beverages with low nutritional content; prohibition of giveaways, bonuses and special presentations, conditioned to the acquisition of such foods; prohibition of the use of pictures, drawings, personalities and characters admired by children.

¹⁵ From House of Representatives: PL6693/2009; PL4949/2009; PL451/2007; PL6890/2006; PL6168/2005; PL6080/2005; PL2510/2003; PL4705/2001; PL6848/2002. From Senate: PLS336/2012; PLS26/2003; PLS25/2003.

Due to this, many Bills with similar wording to the regulation under public consultation were proposed in the National Congress. In August 20, 2009, Anvisa has carried out a Public Hearing about the new regulation proposal. As from 2009 there has been a new increase in legislative propositions.

Another landmark which may have influenced legal propositions are the Guidelines for the promotion of healthy meals in public and private kindergarten, elementary and high schools, throughout Brazil, instituted by the Interministry Ordinance 1010, from May 8, 2006, by the ministries of Health and Education. One action listed in the Ordinance is the restriction to the offering and sale of foods with high content of fat, saturated fat, trans fat, free sugar and salt and the development of healthy foods and meals options in schools. This has triggered several legislative proposals on the subject.

Figure 1 – Evolution of Bills presented by the House of Representatives and the Senate from 2000 to August 2014.



Proposals analysis by subject

Generically, we may group the 81 PLs by core subjects: (i) Giveaways and toys associated to food commercialization; (ii) Nutritional composition; (iii) Schools; (iv) Advertising; (v) Food labeling/packaging; (vi) Taxation; (vii) Others. Some PLs address more than one core subject.

(i) Giveaways and toys associated to food commercialization: 11 Bills (13% of PLs) address the subject. Among them:

- Six exclusively regulate the commercialization of foods associated to giveaways or toys¹⁶;
- Two regulate giveaways associated to food also providing for children’s advertising¹⁷.
- Two regulate giveaways associated to foods also providing for general food advertising, children’s advertising and food marketing in schools¹⁸;
- One bill regulates, in addition to giveaways associated to food, also food labeling/packaging, food advertising, children’s advertising and food marketing in schools¹⁹.

¹⁶ From House of Representatives: PL6111/2013; PL1146/2011; PL4935/2009; PL4888/2009; PL4815/2009. From Senate: PLS144/2012.

¹⁷ From House of Representatives: PL1745/2011; PL5608/2013.

¹⁸ From House of Representatives: PL1637/2007. From Senate: PLS150/2009.

¹⁹ From Senate: PLS735/2011.

(ii) Nutritional composition: 11 Bills (13% of PLs) deal with the subject²⁰.

(iii) Schools: 19 Bills (23% of PLs) propose the regulation of food marketing in schools and/or teaching institutes. Among them:

- 15 Bills exclusively regulate the commercialization and/or advertising of food in schools²¹;
- One Bill regulating marketing in schools also proposes the regulation of commercialization, proposing the prohibition of the sale of soft drinks to those below 18 years of age²²;
- Two Bills, in addition to regulating food marketing in schools also regulate advertising; advertising to children; giveaways associated to foods²³;
- One PL, in addition to regulating food marketing in schools, also regulates giveaways associated to foods, food labeling/packaging, food advertising²⁴.

(iv) Advertising: 25 bills (31% of PLs) regulate food advertising. Among them:

- Eight Bills exclusively regulate food advertising²⁵;
- Eight Bills exclusively regulate children's advertising²⁶;
- Two Bills regulate children's advertising and the association of giveaways to food commercialization²⁷;
- One Bill regulates food advertising and children's food advertising²⁸;
- Two Bills regulate advertising, children's advertising, giveaways and food marketing in schools²⁹;
- Two Bills regulate food advertising and labeling/packaging³⁰;
- One Bill regulates advertising; children's advertising and food labeling/packaging³¹.
- One Bill regulating food advertising and marketing in schools regulates giveaways associated to food, food labeling/packaging³².

(v) Food labeling/packaging: 22 Bills (27% of PLs) regulate food labeling/packaging. Among them:

- 18 Bills exclusively regulate food labeling/packaging³³;

²⁰ From House of Representatives: PL7696/2014; PL6836/2013; PL5883/2013; PL4949/2009; PL4462/2008; PL1770/2007; PL1319/2007; PL826/2007. From Senate: PLS495/2007; PLS181/2007.

²¹ From House of Representatives: PL5043/2013; PL3348/2012; PL2389/2011; PL7901/2010; PLC93/2010; PL1755/2007; PL1234/2007; PL763/2007; PL451/2007; PL127/2007; PL6890/2006; PL6168/2005; PL2510/2003; PL6848/2002. From Senate: PLS406/2005.

²² From House of Representatives: PL6283/2013.

²³ From House of Representatives: PL1637/2007. From Senate: PLS150/2009.

²⁴ From Senate: PLS735/2011.

²⁵ From House of Representatives: PL7667/2010; PL7644/2010; PL7304/2010; PL2832/2010; PL2830/2010; PL3793/2008. From Senate: PLS73/2007; PLS431/2003.

²⁶ From House of Representatives: PL702/2011; PL6803/2010; PL6693/2009; PL6080/2005; PL5921/2001. From Senate: PLS50/2014; PLS493/2013; PLS282/2010.

²⁷ From House of Representatives: PL5608/2013; PL1745/2011.

²⁸ From House of Representatives: PL5140/2013.

²⁹ From House of Representatives: PL1637/2007. From Senate: PLS150/2009.

³⁰ From House of Representatives: PL7174/2010; PL4803/2012.

³¹ From Senate: PLS25/2003.

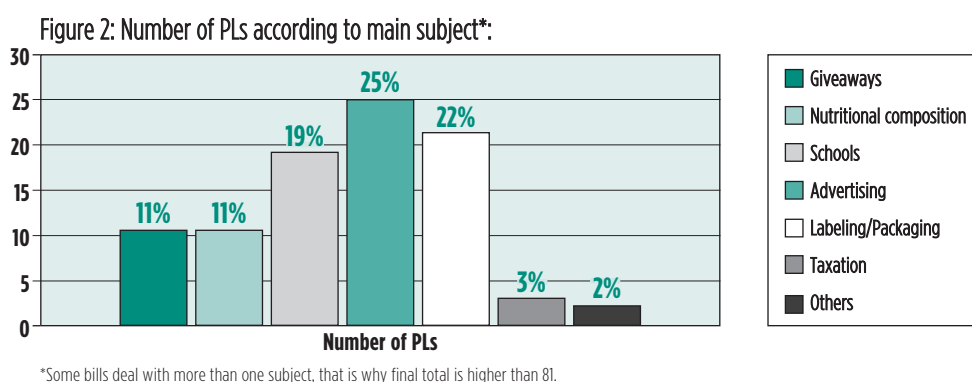
³² From Senate: PLS735/2011.

³³ From House of Representatives: PL7141/2014; PL6985/2013; PL5629/2013; PL4452/2012; PL3893/2012; PL1640/2011; PL7648/2010; PL6451/2009; PL1350/2007; PL2356/2003; PL4705/2001; PL3909/2000; PL3459/2000; PL3027/2000. From Senate: PLS336/2012; PL489/2008; PL196/2007; PL26/2003.

- Two Bills address food advertising and labeling/packaging³⁴;
- One Bill addresses labeling/packaging; advertising and children’s advertising³⁵;
- One Bill, which addresses food advertising and marketing in schools also regulates giveaways associated to food, food labeling/packaging³⁶.

(vi) Taxation: Three Bills (4% of PLs)³⁷ have taxation measures on food products.

(vii) Others: Two Bills address other subjects: one about general food information in restaurants and cafeterias; and one about promoting healthy meals in general³⁸.



2.2 QUALITATIVE AND QUANTITATIVE ANALYSIS OF PROPOSALS

The second stage of the study submitted abstracts of major points regulated by PLs to the analysis of experts. This opinion survey about the adequacy and priority of legislative proposals has count on the answers of 12 experts, being four from civil society organizations, five from academia and three from governmental or international health organizations.

Results by investigated subjects are shown below: Taxation, Nutritional Composition, Information, Labeling/Packaging, Advertising, Children’s Protection, Schools and Commercialization.

Taxation

The three National Congress taxation proposals were in their majority evaluated as inadequate and all had very low priority level.

- The proposal of tax compensation for food industries respecting minimum and maximum limits of fats, sugar and sodium established by the Executive Power, from House of Representatives PL7730/2014, was evaluated by 100% of respondents as inadequate, with “very low” priority (mean level 1.2).

³⁴ From House of Representatives: PL7174/2010; PL4803/2012.

³⁵ From Senate: PLS25/2003.

³⁶ From Senate: PLS735/2011.

³⁷ From House of Representatives: PL 7730/2014; PL 3755/2012. From Senate: PLS 494/2013.

³⁸ From Senate: PLS 5489/2011 e From House of Representatives: PL 6183/2013

Among justifications, it is claimed that “laws that aim at population health should not be optional or linked to benefits to the industry”. “PLs related to tax exemption should be those related to the sale of fruits, vegetables and greens and other basic foods”. “Compliance to law is not a virtue deserving tax compensation”. “Tax exemption conditioned to the amount of nutrients is dangerous, because it may encourage the development of many products with high amounts of sweeteners and other artificial additives”. “Industries should respect limits established by the Executive Power with no need for fiscal incentives for such”. “Healthy meals should not be based on consumption of ultra-processed foods”. “Foods meeting such criteria would not necessarily be healthy and should not receive economic encouragement”. “Attempts in other countries have shown that this type of strategy hardly works”. “I don’t see why minimum limits for such ingredients should be established. Depending on tax compensation, the measure will be very ineffective since it will be not profitable for the industry to sell less addictive products (which depends on the amount of such ingredients in their products)”.

In summary, such measure could encourage the consumption of ultra-processed foods, which is not considered by the experts as a beneficial measure to health.

- The proposal of *IPI and COFINS exemption for the manufacturing and commercialization of foods for diabetics*, from House of Representatives PL3755/2012, was considered inadequate by 92% of respondents with “very low” priority (mean priority level 1.3).

Among justifications evaluating the measure as inadequate, it is claimed that “a person with diabetes is able to have healthy meals with foods already available for consumption”. “PLs related to tax exemption should be those related to the sale of fruits, vegetables and greens and other basic foods”. “Diabetes patients may have healthy meals based on foods without the need for food for special purposes”. “I am in favor of decreasing taxes for manufacturers of healthier foods, not of exemption”. “Tax exemption conditioned to the amount of nutrients is dangerous, because it may encourage the development of several products with high amounts of sweeteners and other artificial additives”. “Healthy meals should not be based on the consumption of ultra-processed foods”. “Foods meeting such criteria are not necessarily healthy and should not receive economic incentive”. “How can we know whether just diabetics will have access? I am concerned with the ‘healthy aura’ around diet foods being consumed even by children”. “Where it is written food, they are probably dealing with industrialized products. Diabetics will be over-encouraged to eat ultra-processed products”. In the observation evaluating the measure as adequate, it is claimed that “if the manufacturing of special foods generates higher costs for companies, than there should be some way of economic compensation”.

In summary, such measure is evaluated by the majority as inadequate due to potential encouragement to the consumption of ultra-processed foods, and due to the non dependence on such products by diabetics, since there is a range of in natura foods more adequate to their condition.

- The proposal of *IPI exemption for foods of diets with carbohydrates, fats, proteins, sodium and sugars restriction*, from Senate PLS494/2013, was evaluated as inadequate by 92% of respondents with “very low” priority (mean level 1.3).

As justification for the inadequacy evaluation it is claimed that “available foods take care of this”, “PLs related to tax exemption should be those related to the sale of fruits, vegetables and greens and other basic

As conclusion, we do not have in Brazil food taxation or pricing proposals that are adequate to the promotion of healthy meals or to discourage the consumption of industrialized products.

foods”. “I am in favor of decreasing taxes for manufacturers of healthier foods, not of exemption”. “Tax exemption conditioned to the amount of nutrients is dangerous, because it may encourage the development of several products with high amounts of sweeteners and other artificial additives”. “Healthy meals should not be based on the consumption of ultra-processed foods”. “Foods meeting such criteria are not necessarily healthy and should not receive economic incentive”. “Why should we award industrialized foods with nutrient restrictions?” “Where it is written food, they are probably dealing with industrialized products”. In the observation evaluating the measure as adequate it is claimed that “if the manufacturing of special foods generates higher costs for companies, than there should be some way of economic compensation”.

In summary, such measure is evaluated by the majority as inadequate due to potential encouragement to the consumption of ultra-processed foods, which are not necessarily healthy.

As conclusion, we do not have in Brazil food taxation or pricing proposals that are adequate to the promotion of healthy meals or to discourage the consumption of industrialized products. In general, experts understand that tax measures should not encourage the production and consumption of ultra-processed foods, but rather encourage the consumption of in natura foods, such as fruits, vegetables and greens.

Nutritional composition

- The proposal to *establish maximum limits of sugars in food products* (PL7696/2014; PL6836/2013; PL5883/2013, all from the House of Representatives) was evaluated by 83% of respondents as adequate with “moderate” priority (mean level 3.4).

As observations and justifications it is claimed: “Proposal with difficulty to define cutoff points for maximum limit. In addition, the replacement of sugar cannot be based on the use of artificial sweeteners (as it is usually done with jellies) or on the addition of fats as in “diet” foods”. “I don’t think this proposal is feasible. There are many food categories and it would be necessary to establish one value for each one; it will depend a lot on control and does not contradict the food regulation process”. “In my opinion it makes no sense to focus the PL on just one food component, namely ‘sugars’”. “In general, the food industry creates other strategies to go around nutrient limits”. “It is important, if applied with legislation requiring notification of the amount of sugars on labeling”. “It depends on the maximum established limit, which shall be rigorous”. “A way to make effective consumers’ right to adequate and clear information”.

In summary, several exceptions are made to this generic proposal and the measure shall be carefully studied and discussed.

- The proposal of prohibition of intersterified fats addition to foods (PL4949/2009) was evaluated by 67% of respondents as adequate with “moderate” priority (mean level 3).

About adequacy, it is claimed that the measure is “important considering the effects of the consumption of this fat on health”, however “in general, the food industry creates other strategies to go around nutrient limits”. About inadequacy, it is claimed that it is “difficult to jointly act in the line of fats, sugar and sodium regulation” and that the proposal would be “very restrictive” or “vague”.

- The proposal of prohibition of manufacturing, importing and commercializing products which have trans fats in their composition (PL4462/2008; PL1319/2007; PL826/2007; PL181/2007; PL1770/2007, all from the House of Representatives) was evaluated as adequate by 100% of respondents, with “high” priority (mean level 4.1).

It is said that the proposal is “important to strengthen actions related to eliminating trans fats in Brazil” and that it is “important considering the effects on health of the consumption of industrial trans fats”; however “the food industry creates other strategies to go around nutrient limits”. It is also claimed that although adequate, there are “doubts about the feasibility” of the proposal. One respondent stated not being favorable to total prohibition, but rather to a regulation, for example of market percentage, and clearer warnings about its harms.

Although being considered adequate by 100% of respondents, the proposal deserves a deeper study, especially in the terms of each PL.

- The proposal that the sanitary authority shall establish the maximum limit of sodium content for foods containing salt (PLS 495/2007, from the Senate), was considered adequate by 83% of respondents with “high” priority (mean level 4.2).

Among the justifications for inadequacy, it is claimed that it is “difficult to legislate only over one nutrient; the ideal would be to act in the line of jointly regulating fats, sugar and sodium”; “this proposal would be interesting for some food categories”. It is also claimed that “there are sweet foods (ex.: sweet biscuits) with high sodium content. I am not sure if I adequately understood the proposal. I think that proposals suggesting ‘improved versions’ of products approved by the Ministry of Health should be carefully analyzed. If not very well linked to the regulation of advertising of such foods, this MH approval will become a ‘claim’ that the food is healthier and ‘meets MH recommendations”.

About adequacy, there are some caveats: “in general the food industry creates other strategies to go around nutrient limits”; “depends on established maximum limit, which shall be rigorous”; “as a way to make effective the right for adequate and clear information of consumers and the protection of their health”.

Information

- About the proposal that restaurants and alike shall make available for consumers nutritional information of prepared foods, as provided by the regulation (PLS 483 from the Senate), 100% of respondents have considered it adequate with “moderate” priority (mean level 3.5).

It is said that it is “critical that information is clear, in adequate language and accessible place, but the most important is information about ingredients and not only about nutrients – information about nutrient amounts poorly dialogs with lay consumers”. “Interesting and may help consumers making better choices among available options”. “Important and very feasible”. “The availability of information is important, but has little impact on changing dietary practices”. “I stress that I think it is adequate, but I ask what this nutritional information would be. I think information about ingredients is more important than information about nutrients, for example”. “This is a right and a rather effective measure. It is worth reminding that its implementation would not be simple, if bromatological evaluation is required. So, analysis based on food composition tables would be reasonable”. “As a way to make effective the right to adequate and clear information to consumers and the protection of their health”.

In summary, the general proposal is approved, but the caveat is that it cannot be restricted to nutritional information, but should also have ingredients information, and that it may face implementation difficulties.

Labeling/Packaging

- The proposal of information on the label of food products about sugar presence, amount and risks (PL7141/2014; PL1640/2011; PL6451/2009; PLS196/2007: sugary soft drinks and beverages) was evaluated by 83% of respondents as adequate with “high” priority (mean level 4.5).

Respondents observations about the adequacy of the proposal say that it is an “important measure since Brazil (Mercosur) does not clearly indicate such data on labels”, however, they call the attention for some conditionings: “fundamental that information is clear, in adequate language and in accessible place on the label”; “preferably including pictorial information at the front of the package”; “As a way to make effective the right to adequate and clear information to consumers and the protection of their health”. It is also observed that “very often, label ends up being used as advertising media by the food industry”.

Respondents’ observations about inadequacy are that “all labeling-related proposals are not the most adequate, because they are not pegged to existing regulation which is Anvisa’s responsibility. There is a major risk of creating one more law which is incompatible or contradictory with regard to existing regulation”. It is also said that “the label shall bring information orienting consumers with regard to the product as a whole and not only with regard to one ingredient, such as sugar. A recent experience in this sense is going on in Australia, with the system of attributing stars to foods (similar to what happens with hotel chains)”.

In this sense, the adequacy of the proposal is conditioned to specificities of Bill texts, being an important measure, but which cannot be taken isolated.

- The proposal of information on the label of food products about salt presence, amount and risks (PL6985/2013; PL7648/2010) was evaluated as adequate by 83% of respondents with “high” priority (mean level 4.2).

Observations about proposal adequacy state that it is “a way to make effective the right to adequate and clear information to consumers and the protection of their health”, but also condition the proposal, warning that is “fundamental that information is clear, in adequate language and in accessible place on the label”, “preferably including pictorial information at the front of the package”, and that “very often, label ends up being used as advertising media by the food industry”.

The observation about inadequacy states that “the label shall bring information orienting consumers with regard to the product as a whole and not only with regard to one ingredient. A recent experience in this sense is going on in Australia, with the system of attributing stars to foods (similar to what happens with hotel chains). There are sodium-based additives that are not necessarily “salt”, which are very noxious to health and which, by this text, would not be contemplated on label information”.

- About the proposal of more legibility of mentions on labels of enriched, irradiated, dietetic, light and zero foods (PLS 336/2012 from the Senate), 67% of respondents consider it adequate with “low” priority (mean level 2.3).

Adequacy claim is that it is “a way to make effective the right to adequate and clear information to consumers and the protection of their health”. However, a responded states having doubts about the proposal because “this information is difficult to handle. How to separate what is positive and what is negative in this proposal?” It is also claimed that “very often, label ends up being used as advertising media by the food industry”.

About inadequacy of the proposal, it is said that “Enriched foods (and alike) do not reproduce or improve the benefits already present in in natura and minimally processed foods. So, they should not be highlighted”; “this is not the information needing to have more emphasis on the label”; “I don’t exactly understand what “better legibility” means, because it seems that the idea is to emphasize positive food attributes, which seems to me to be a mistake in these cases”.

- The proposal for the prohibition of emphasizing statements of quality and nutritive features on food packaging and advertising (PL5629/2012 from the House of Representatives; PLS 26/2003 from the Senate) was evaluated by 82% of respondents as adequate with “moderate” priority (mean level 3.8).

Among justifications it is claimed that “the idea is adequate, but I have doubts as to its feasibility, due to the difficulty to define what is ‘emphasis’”. About inadequacy, it is said that “the problem is not emphasizing qualities, but is the veracity of statements”; it is stated that the proposal seems to be “an irrelevant aspect”.

- The proposal of a nutritional traffic light (green, yellow, red) on food labels (PLS 489/2008 from the Senate) was considered inadequate by 58% of respondents with “low” priority (mean level 2.6).

Considerations about adequacy state it is “a clearer, more accessible and democratic technique to convey information. Even so, it is fundamental that there is information about ingredients and not only about nutrients” and that it “Benefits a large part of the population who does not read or is not interested on label information”. “The idea is adequate, but the way it was presented is not”. “Depending on foods classification criteria, this may generate doubts at purchasing time”.

About inadequacy, it is claimed that “the nutritional traffic light is a controversial subject, I tend to believe that excessive label information complicates more than explains”; “Low effectiveness. High risk of encouraging consumption of processed, not necessarily healthy foods”; “Surveys show that the traffic light has positive, but also negative factors very often confusing instead of helping the choice”; “The nutritional traffic light using these colors communicates information in a confuse way. It should communicate whether the amount is high, medium or low, but together with this it should also communicate whether it is ‘bad’ or ‘good’. What may result in the approval of unhealthy products understood as ‘good’”; “Pictorial of photographic information is more effective and less confusing”; “There are controversies about its adequacy to make effective the right of adequate and clear information to consumers”.

- The proposal of making mandatory the identification on food packaging of the level of trans fats (PL2356/2003 from the House of Representatives) was considered adequate by 92% of respondents with “moderate” priority (mean level 3.4).

Adequacy justifications say it is “a way to make effective the right to adequate and clear information to consumers and the protection of their health”, but make a caveat “Of course, with the exception of foods containing trans fat”; “The idea is adequate, but the way it was presented is not”.

About inadequacy, it is claimed that “Industrial trans fat should be eliminated from food rather than emphasized”.

- The proposal of warnings on labels and packaging of foods and beverages with low nutrient content and high sugar, saturated fat or sodium content (From House of Representatives: PL4803/2012; PL4452/2012; PL3893/2012 [sodium]; PL4705/2001 [soft drinks]. From Senate: PLS 25/2003 [sodium]; PLS 735/2011) was evaluated by 92% of respondents as adequate with “high” priority (mean level 4.2).

About adequacy, it is claimed that “the idea is highly relevant”; “as a way to make effective the right to adequate and clear information to consumers and the protection of their health”. About inadequacy, it is said that “excessive information on labels tend to complicate rather than explain. We would have to advance in the discussion and make our joint bets”.

- About the proposal of warnings on packages [of unhealthy products]³⁹ followed by images or pictures illustrating the meaning of the message, as provided in the regulation (PLS 735/2011 from the Senate), was evaluated as adequate by 73% of respondents with “moderate” priority (mean level 3.9).

About adequacy, it is said that “The idea is quite relevant”; “as a way to make effective the right to adequate and clear information to consumers and the protection of their health”. About inadequacy, it is said that “excessive information on labels tend to complicate rather than explain. We would have to advance in the discussion and make our joint bets”.

³⁹ Wording presented in the form submitted to respondents has not specified that these were unhealthy foods, which has generated uncertainty of the proposal and comments due to generated questions.

• The proposal for inclusion, in legible and adequate way, of nutritional and caloric values on labels of industrialized food (PL3909/2000) was evaluated as adequate by 82% of respondents with “moderate” priority (mean level 3.7).

For adequacy, it is said that it is “a way to make effective the right to adequate and clear information to consumers and the protection of their health”; however, “The most important is information about ingredients and not only about calories. Amount of calories poorly dialogos with lay consumers”; and that it is necessary to “improve label nutritional information as a whole and not only for calories”.

About inadequacy, it is claimed that the “proposal is previous to the existing regulation”; and that “this is labeling”.

• The proposal to include a stripe on food packaging indicating lipids content (PL3459/2000) was evaluated as inadequate by 55% of respondents with “low” priority (mean level 2.3).

About inadequacy, it is said that this is “Confusing information and almost useless for consumers”; “very limited”; “This type of strategy ‘demonizes’ a necessary nutrient such as fat. It seems more adequate to limit products fat content”.

About adequacy, there are some caveats “The most important is information about ingredients and not only about calories. Amount of calories poorly dialogos with lay consumers”; “Not only lipids, but expanding to sugar, sodium and energetic density. I don’t understand what will be placed on the strip. But if it is a warning and/or image, it would be great”.

Advertising

• The proposal to include in the Federal Constitution “commercial food advertising” as subject to public power restriction (PEC 73/2007) was evaluated as adequate by 90% of respondents with “high” priority (mean level 4.9).

About adequacy, it is said that “When the constitution was reviewed, food was not yet seen as something harmful to health, that is why they have only specified tobacco, alcoholic drinks, medications, therapies and pesticides”. The caveat is that “Adequate would be to consider unhealthy foods, which would be defined by infra-constitutional legislation. Food is a very comprehensive term which, per se, does not indicate the harmfulness dealt with by the constitutional provision”.

• The proposal to place warnings in advertising, information and any other related practices to publicize and promote foods with high amounts of sugar, saturated fat, trans fat and sodium, and beverages with low nutritional content (From House of Representatives: PL7667/2010; PL7644/2010; PL7304/2010; PL7174/2010(sodium); PL150/2009; PL3793/2008; PL1637/2007; From Senate: PLS 25/2003; PLS 431/2003 (soft drinks) is evaluated by 100% of respondents as adequate with “high” priority (mean level 3.7).

It is adequate in the sense of “protecting population’s health and preventing the propagation of abusive or misleading advertising as provided by the Consumer Protection Law”. However, there are some caveats, such as the possibility of warnings not working for all population groups, and of the proposal being inadequate with regard to industrial trans fat, which should be eliminated from food rather than having its maximum content

established. It is also commented that “With the restriction of advertising, these warning sentences would lose their meaning”.

- The proposal that food products advertising shall not suggest exaggerated or abusive consumption (PLS 735/2011; PLS 25/2003 from the Senate) was evaluated by 75% of respondents as adequate with “moderate” priority (mean level 3.7).

Adequacy is commented as “a way to prevent the propagation of advertising considered abusive or misleading as provided by the Consumer Protection Law”. However, the caveat is that “Many times, the advertising industry creates new strategies to go around such restrictions” and that “With advertising restrictions these actions would lose their meaning”.

About inadequacy it is said that “Other advertising aspects are as (or more) important as this. It makes no sense a PL focused on a single aspect of the persuading advertising elements” and that it is “difficult to define what suggests exaggerated consumption”.

- The proposal that food products advertising could not be associated to ideas or images of natural products related to healthy meals or to sports activities, Olympic or not (PLS 735/2011 from the Senate) was evaluated by 92% of respondents as adequate with “high” priority (mean level 4.1).

It is adequate “if the restriction aims at preventing the propagation of advertising considered abusive or misleading as provided by the Consumer Protection Law”; and that “With advertising restrictions these actions would lose their meaning”. About inadequacy, it is said that “It makes no sense a PL focused on a single aspect of the persuading advertising elements”.

- The proposal that commercial food advertising should be prohibited: a) by electronic media, including internet; b) in the fixed or mobile form in arenas, races, stages or similar places; c) as merchandising, was evaluated as adequate by 67% of respondents with “moderate” priority (mean level 3.7).

It is claimed: “Although interesting, I think it is difficult to put into practice”; “It is necessary to differentiate food from food products”; “Interesting and comprehensive proposal, however I think it is not very feasible”; “With advertising restrictions these actions would lose their meaning”. About inadequacy, it is said that it is “vague with regard to the foods it is targeting” and that “restriction should be more specific with regard to the type of food and/or target audience of the commercial message”.

- The proposal to prohibit RDC 24 from June 15, 2010, from the Executive Board of the National Agency of Sanitary Surveillance (PDC2832/2010; PDC2830/2010) was evaluated by 100% of respondents as inadequate, with “very low” priority (mean value 1.5).

It is said that “RDC should be implemented, not prohibited” and that “The resolution establishes important parameters to identify unhealthy foods”.

Children's protection

- The proposal to prohibit advertising aimed at children of foods and beverages low in nutrients and with high content of sugar, saturated fat or sodium (PLS 735/2011; PLS 150/2009 from the Senate) was evaluated by 92% of respondents as adequate with “high” priority (mean level 5).

It is said that “adequacy to current legislation (Federal Constitution, ECA, CDC, Conanda’s Resolution 163) which protects children against abusive advertising and other marketing communication strategies. Protection to children most vulnerable to advertising appeals”. However, the caveat is that “The end of advertising for children is critical, since they do not have enough maturity to deal with this, but the law should be about types of foods (ex.: soft drinks) and not about nutrients”.

- The proposal to prohibit advertising aimed at children of foods and beverages poor in nutrients and with high content of sugar, saturated fat or sodium in predetermined times (PLS50/2014; PL5608/2013; PL5140/2013; PL150/2009; PL1637/2007; PLS25/2003; PL6080/2005; PL702/2011(any advertising); PL6693/2009(children’s products)) was evaluated as adequate by 67% of respondents with “high” priority (mean level 4.7).

It is said that “Right would be ‘at any time’ and linked to the types of foods (ex.: soft drinks) and not to nutrients”; With total advertising restriction these actions would lose their meaning”. “In addition to time, there should be a proposition about the content and language”. “I consider important to prohibit always and not only in predetermined times”. “It would be better not to have time delimitation for the restriction to be broader, as a way to protect the health of children more vulnerable to market appeals”.

- The proposal to restrict any advertising aimed at children (not only foods) (from Senate: PLS 493/2013; PLS 5921/2001) was evaluated by 83% of respondents as adequate with “high” priority (mean level 4.5).

About adequacy, it is said that “adequacy to current legislation (Federal Constitution, ECA, CDC, Conanda’s Resolution 163) which protects children against abusive advertising and other marketing communication strategies. Protection to children most vulnerable to advertising appeals”; “Fundamental”; “Very important”. However, the caveat is “Questionable action. I believe that it has to be better discussed and with well determined cutoffs”; and “favorable to regulation, not to prohibition”.

- About the proposal establishing that unhealthy foods advertising should not include the participation of children or teenagers (from Senate: PLS 735/2011; PLS 25/2003), 92% of respondents have considered adequate with “high” priority (mean level 4.4).

It is said that “The end of advertising for children is fundamental, since they do not have enough maturity to deal with this”; “With total advertising restriction these actions would lose their meaning”.

About inadequacy it is claimed that “the mere participation of children and teenagers is not a clue for harmfulness. More adequate would be to restrict the participation of children (or teenagers) consuming the product, or its use as a way of enticing children to consume the products”.

- The proposal to prohibit giveaways, toys, bonuses or prizes associated to the acquisition of foods and beverages for children (PL6111/2013; PL5608/2013; PL1745/2011; PL1146/2011[tied sale]; PLS735/2011; PL4935/2009; PL4888/2009; PL4815/2009; PL1637/2007; PLS144/2012) was evaluated by 100% of respondents as adequate with “high” priority (mean level 4.7).

It is claimed that “The end of advertising for children is fundamental, since they do not have enough maturity to deal with this”; “With total advertising restriction these actions would lose their meaning”; “Fundamental!”; “Adequacy to current legislation (Federal Constitution, ECA, CDC, Conanda’s Resolution 163) which protects children against abusive advertising and other marketing communication strategies. “Protection to children most vulnerable to advertising appeals”

- The proposal that food advertising to children should be subject to nutritionists’ opinion (PL 1745/2011 from House of Representatives) was evaluated by 67% of respondents as inadequate with “low” priority (mean level 2.6).

It is said that it is a “Controversial measure. There are many professionals with updated registration and who work for the industry. Without effect and could also generate a different from expected result”; “Nutritionists are not the only ones able to evaluate food advertising”; “There are many nutritionists working for the food industry”; “This generates ineffective red tape”; “There should be no advertising for children”.

Schools

- The proposal to restrict the offering and sale of foods with high content of fat, saturated fat, trans fat, free sugar and salt in schools (PL2389/2011; PLS735/2011; PL7901/2010; PL127/2007; PLS406/2005; PLC93/2010) was evaluated as adequate by 92% of respondents with “high” priority (mean level 4.4).

It is said that the “School should be a protected environment, without advertising and sale of foods with high content of fats, sugars and sodium. This is valid for all PLs related to school environment – difficulty to monitor such actions”; “Some cities have already adopted this measure with positive results”; “ I would include energetic density”; “Protection of the school space against market abuse. Adequacy to current legislation which protects children against abusive advertising. Protection of children and teenagers’ health and encouragement of adequate and healthy meals in school”.

- The proposal to prohibit advertising of soft drinks and unhealthy foods in schools (PL5043/2013; PL2389/2011; PL150/2009; PL1637/2007) was evaluated as adequate by 100% of respondents with “high” priority (mean level 4.9).

It is said that the “School is an environment to promote healthy meals”; “The school should be a protected environment, without advertising and sale of foods with high content of fats, sugars and sodium. This is valid for all PLs related to school – difficulty to monitor such actions”; Adequacy to current legislation which protects children against abusive advertising. Protection of children and teenagers’ health and encouragement of adequate and healthy meals in school”.

• The proposal to prohibit the commercialization of foods with high content of fats, sugar, sodium, carbohydrates and other foods to be defined by sanitary regulation in schools (PL 3348/2012) was evaluated as adequate by 100% of respondents with “high” priority (mean level 4.7).

It is said that “The school should be a protected environment, without advertising and sale of foods with high content of fats, sugars and sodium. This is valid for all PLs related to school – difficulty to monitor such actions”; “Sanitary regulation usually does not evaluate nutritional composition of foods and its relation with nutritional status”; “Protection of children and teenagers’ health and encouragement of adequate and healthy meals in school”.

• The proposal to prohibit the commercialization of certain food products (ex.: soft drinks, puff pastry, fried products, sandwich cookies, industrialized popcorn, artificial juices, canned products, products with trans fats, candies, lollypops, chewing gums, etc.) in schools (PL6283/2013; PL6890/2007; PL1755/2007; PL763/2007; PL451/2007; PL6890/2006; PL6168/2005; PL2510/2003) was evaluated as adequate by 100% of respondents with “high” priority (mean level 4.8).

It is said that “The school is an environment to promote healthy meals”; “The school should be a protected environment, without advertising and sale of foods with high content of fats, sugars and sodium. This is valid for all PLs related to school – difficulty to monitor such actions”; “Important but it is necessary to well define criteria to choose food categories”; “Protection of children and teenagers’ health and encouragement of adequate and healthy meals in school”.

However, one should highlight the observation that “a more general text would be better as a way to prevent the food list to become obsolete along time”.

• The proposal to prohibit promotional visits or free distribution in teaching institutions or public places (PLS 735/2011) was evaluated as adequate by 92% of respondents with “high” priority (mean level 4.6).

It is said that the measure is “Fundamental!”; “Considering mentioned actions as market communication strategies aimed at children”; “The school should be a protected environment, without advertising and sale of foods with high content of fats, sugars and sodium. This is valid for all PLs related to school – difficulty to monitor such actions”;

“The school is an environment to promote healthy meals”; “The school should be a protected environment, without advertising and sale of foods with high content of fats, sugars and sodium. This is valid for all PLs related to school – difficulty to monitor such actions”

“Although the merit is adequate, the text is vague, both with regard to the target product of the promotion and with regard to what is understood as ‘public place’. If both aspects are better detailed by the PL text I consider the proposal adequate”.

- The proposal to delegate to the Ministry of Health the possibility of prohibiting the commercialization of food products in schools (PL 1234/2007) was evaluated as adequate by 58% of respondents with “low” priority (mean level 2.6).

About inadequacy, it is claimed that “the responsibility of preparing statutes for schools belongs to the Ministry of Education and Culture (MEC) and not to the MH – Ministry’s deviation of function”; “The definition of attributions related to school meals in Brazil indicates that MEC/FNDE should be in charge. I think it should remain as it is”; “Questions about the need for the rule, due to the competence of MEC and teaching secretariats to establish such restrictions and rules about school meals”.

About adequacy, the caveat is that “the Ministry of Education and state and municipal secretariats should also be included”.

Commercialization

- The proposal to prohibit the sale of soft drinks for those below 18 years of age (PL 6283/2013) was evaluated as inadequate by 92% of respondents with “very low” priority (mean level 1.2).

About inadequacy, it is said that “Prohibition of commercialization does not have previous effective examples. Sales prohibition encourages illegality and smuggling”; “This PL deals with soft drinks similarly to alcoholic drinks and we cannot do this type of comparison. Risks are different”; “Very limited monitoring conditions”; “Questions about the effectiveness of the rule”.

About adequacy it is said that it is “Interesting. But does not work even for alcohol. I don’t think the Brazilian society is ready for such PL”.

Final evaluation

As final result of the second stage of the study, we highlight proposals considered the most adequate and with highest priority and proposals considered less adequate and with lowest priority.

For such, we have filtered expert interviews results with adequacy equal to or higher than 90%, and priority category evaluated as “high”. Results are shown in Table 1 in decreasing order of mean priority level (from highest to lowest priority).

With regard to inadequate proposals, we present a selection of those evaluated with inadequacy percentage equal to or above 67% and with priority category “low” or “very low”. Results are shown in Table 2, in increasing order from lowest to highest priority.

Table 1 – Most adequate proposals and with highest priority:

General Proposal	Macrotheme	% Adequacy	Mean level	Priority
Prohibition of advertising aimed at children of foods and beverages poor in nutrients and with high content of sugar, saturated fats or sodium	Children's protection	92%	5,0	high
Prohibition of giveaways, toys, bonuses or prizes associated to the acquisition of food and beverage for children	Children's protection	100%	4,9	high
Prohibition of soft drinks and unhealthy foods advertising in schools	Schools	100%	4,9	high
Includes in FC "commercial advertising of food" as subject to public power restrictions.	Advertising	90%	4,9	high
Prohibition of the commercialization of certain food products (ex.: soft drinks, puff pastry, fried products, sandwich cookies, industrialized popcorn, artificial juices, canned products, products with trans fats, candies, lollipops, chewing gums, etc.) in schools	Schools	100%	4,8	high
Prohibition of the use of pictures, drawings, personalities and characters admired by children in food advertising	Children's protection	100%	4,7	high
Prohibition of the commercialization of foods with high content of fats, sugar, sodium, carbohydrates and other foods to be defined by sanitary regulation, in school	Schools	100%	4,7	high
Prohibition of promotional visits or free distribution in teaching institutes or public places	Schools	92%	4,6	high
Unhealthy food advertising shall not include the participation of children or teenagers	Children's protection	92%	4,4	high
Restriction to offering and sale of foods with high content of fat, saturated fat, trans fat, free sugar and salt in schools	Schools	92%	4,3	high
Warning messages in advertising, information and any other related practices to publicize and promote foods with high amounts of sugar, saturated fat, trans fat and sodium, and beverages with low nutritional content.	Advertising	100%	4,3	high
Warning messages on labels and packages of foods and beverages poor in nutrients and with high content of sugar, saturated fat or sodium	Labeling/ Packaging	92%	4,2	high
Prohibited the manufacturing, import and sale of products with trans fat in their composition	Composition	100%	4,1	high
Food products advertising shall not be associated to ideas or images of natural products related to healthy food or sports, Olympic activities	Advertising	92%	4,1	high

Table 2 – Least adequate proposals and with lowest priority:

Proposal	Macrotheme	% Inadequacy	Mean level	Priority
Tax compensation for food industries complying with minimum and maximum limits of fats, sugar and sodium established by the Executive Power	Taxation	100%	1,2	very low
Prohibition of sale of soft drinks for those below 18 years of age	Comercialization	92%	1,2	very low
IPI and COFINS exemption for the manufacturing and commercialization of food for diabetics	Taxation	92%	1,3	very low
IPI exemption for foods of diets with restriction of carbohydrates, fats, proteins, sodium and sugars	Taxation	92%	1,3	very low
Prohibit RDC 24, from June 15, 2010 of the Executive Board of the National Agency of Sanitary Surveillance	Advertising	100%	1,5	very low
Children's food advertising should be subject to nutritionists' opinion	Children's protection	67%	2,6	low

2.3 SELECTION OF THE THREE MORE COMPREHENSIVE LEGISLATIVE PROPOSALS

To select the three more comprehensive Bills, we looked for those with the highest number of proposals considered most adequate and with highest priority by the selection of the second stage of this study (Table 1)

Selected Bills were:

a) **PL 1637/2007** from the House of Representatives and encompassing four of the proposals considered most adequate and with highest priority;

b) **PLS 150/2009** from the Senate, which encompasses three of the proposals considered most adequate and with highest priority;

c) **PLS 735/2011** from the Senate, which encompasses six of the proposals considered most adequate and with highest priority.

According to the methodological proposal of this study, we have requested interviews with members of the Legislative Power, aiming at knowing their impressions about major challenges in the proceedings of mentioned Bills and their suggestions for civil society action in favor of such legislative proposals.

Contacted legislators were:

- Senator Marcelo Crivella, author of PLS 735/2011 from the Senate
- Senator Ângela Portela, rapporteuse of PLS 735/2011 with favorable opinion
- Representative Carlos Bezerra, author of PL1637/2007 from House of Representatives
- Senator Gilberto Goellner, rapporteur with favorable opinion to PLS 150/2009 from the Senate
- Senator João Alberto Souza, rapporteur with favorable opinion to PLS 150/2009 from the Senate
- Senator Ruben Figueiró, surrogate of the author of PLS 150/2009 Marisa Serrano

After expiring the date for answers and after several telephone contact attempts, unfortunately no congressman has answered us. One should highlight that this stage of the study was impaired since interviews were forwarded during electoral period and contacts with legislators were made difficult due to their electoral campaign activities.

Analysis of selected Bills

a) **PL1637/2007 from House of Representatives**

Context and proceedings

PL 1637/2007 authored by Representative Carlos Bezerra, from the House of Representatives, was proposed in the context of Anvisa's publication of the Public Consultation about the rule to control food advertising, promotion and information (Public Consultation 71/2007). At that moment, the regulated sector was already advocating the incompetence of the sanitary authority to regulate food advertising by a rule, claiming that only a federal law could provide on the subject.

In this sense, PL 1637/2007 aimed at authorizing, via federal law, the regulation of the subject by Anvisa. This is confirmed by the "Justification" of the Bill presented by Representative Carlos Bezerra: "Due to the extreme relevance of the matter and to avoid the risk of judicial challenging of the initiative, we decided for the presentation of this Bill, which has used the foundations, principles and major provisions of the Technical Regulation placed for Public Consultation by Anvisa".

Today, the regulation proposed by Anvisa is adjourned by judicial decisions which understood it is necessary a federal law to provide on the subject. In light of this, the approval of PL 1637/2007 would be extremely important to validate Anvisa's regulation.

About proceedings, PL 1637/2007 has gone through the Science and Technology, Communication and Information Technology Committee (CCTCI) and through the Economic Development, Industry and Commerce Committee (CDEIC) receiving, from both committees, unanimously approved opinions against the PL.

In CCTIC, the Opinion of the Rapporteur, Repr. Paulo Abi-Ackel (PSDB-MG) in favor of rejection claims in a narrow synthesis that:

- restriction to advertising would have little practical effects on population’s dietary habits;
- a public policy of dietary education would be something more adequate;
- CONAR – National Council of Advertising Self-Regulation – self-regulation is enough;
- there are technical cooperation commitments with the food industry sector signed with the Ministry of Health.
- there is no constitutional authorization to restrict food advertising (§4, art. 220 of the Federal Constitution).

In CDEIC, Opinion of Rapporteur, Repr. Damiano Feliciano (PDT-PB), follows the claims of Repr. Paulo Abi-Ackel and adds that “the impact should come not from a State intervention in the economy, but from the free game of market forces”.

In 03/14/2013, the Bill was forwarded to the Social Security and Family Committee (CSSF), being rapporteur Repr. Darcísio Perondi (PMDB-RS). In 04/03/2013, CSSF presented an Urgency Petition for the appreciation of Bill 1637/2007, due to the unanimous approval of proposals of the Report of the Special Subcommittee to Evaluate Advances and Challenges of Food Safety Policies.

In 11/05/2013, the National Council of Food and Nutrition Safety (CONSEA) forwards to CSSF the Notice 322/2013 with Recommendation 6/13 – CONSEA, which recommends to representatives of the Legislative Power to give priority to the proceeding of Bills aiming at regulating unhealthy products advertising.

Positive and negative points:

PL 1637/2007, authorship - Carlos Bezerra, House of Representat	
Provision	Comment
Summary: provides for offering, advertising, information and other related practices aiming at publicizing and promoting foods with high amounts of sugar, saturated fat, trans fat and sodium and beverages with low nutritional content.	<p>Positive points: The text “offering, advertising, information and other related practices aiming at publicizing and promoting foods” allows for a broad coverage of marketing communication and strategies. It is not restrictive to TV advertising.</p> <p>Negative points: The text does not include foods with high energetic density.</p>
The National Congress decrees: Art 1 Offering, advertising, information and other related practices aiming at publicizing and promoting foods with high amounts of sugar, saturated fat, trans fat and sodium, and beverages with low nutritional content, whichever the ways and means of communication, are subject to the following restrictions:	<p>Positive points: The text “whichever the ways and means of communication” reinforces the comment above. Broad coverage of strategies for food products communication and sales.</p> <p>Negative points: It would be interesting if the text explicitly mentioned communication strategies via food labeling and packaging. Although the wording is able to cover this aspect for mentioning “related practices”, literal reference is important to leave no doubt about the application of the law. The text does not include food with high energetic density.</p>
I – it is mandatory to include warning messages of sanitary content;	<p>Positive points: This text aimed at authorizing Anvisa to regulate food marketing communication, providing for the mandatory need for warnings as shown by PL justification.</p> <p>Negative points: However, the term “warning of sanitary content” does not make clear that this is a warning about risks for the health due to excessive consumption of the food.</p>

(continues)

PL 1637/2007, authorship - Carlos Bezerra, House of Representat	
Provision	Comment
II – TV and electronic media transmission restricted from 9:00 p.m. to 6:00 a.m.	Positive points: Such provision aims at preventing advertising to be exposed to children.
III – prohibition of informing or suggesting, by any means, nutritional qualities or health benefits not corresponding to the reality of the product.	Negative points: Such provision is dispensable since the Consumer Protection Law prohibits misleading advertising, that is, that does not correspond to the factual reality of the product.
IV – prohibition of giveaways or prizes by companies selling such products;	Positive points: Very important provision and evaluated with very high level of adequacy and priority. Measure aiming at protecting children against the practice of abusive marketing.
V – prohibition of broadcasting during children’s programming;	Positive points: Important provision to protect children. Negative points: The text could be more restrictive, emphasizing the prohibition of directing communication to children.
VI – Prohibition of the use of pictures, drawings, personalities and characters admired by children;	Positive points: Using personalities and characters admired by children is a strategy to direct communication to this audience. So, the measure is very important to avoid abusive communication.
VII – prohibition of advertising in kindergarten or elementary schools and in other public or private entities aimed at taking care of children, as well as in the production of educative material and in culture-incentive or sports events.	Positive points: One more measure to protect children. It also covers strategies aiming at associating unhealthy food consumption to sports practices aiming at promoting a misleading “healthwashing”. The intended adjacent message is that one may consume at will unhealthy foods provided physical activities are practiced.
Art. 2 Provision of art. 1 is not applied to <i>in natura</i> products	Positive points: Important provision because the focus of the regulation are ultra-processed industrialized products. Negative points: In addition to <i>in natura</i> foods, the text could mention minimally processed foods used as ingredients of preparations.
Art. 3 Food suppliers, in the advertising of their products, shall keep with them, at disposal of the sanitary authority, the advertising piece, factual, technical and scientific data supporting the message.	Negative points: Unnecessary text. Provision already existing in the Consumer Protection Code, article 36, sole paragraph.
Art. 4 Non compliance with provisions of this Law is sanitary breach as provided in Law 6437, from August 20, 1977, without impairing the compliance with remaining applicable laws.	Positive points: Important. Penalty for non compliance
Art. 5 It is up to the upper body of the national sanitary surveillance system to regulate this law within 60 days.	Positive points: Authorizes Anvisa to regulate the law. This would authorize RDC 24/2010. The sanitary authority would determine criteria for the definition of “foods with high amounts of sugar, saturated fat, trans fat and sodium, and beverages with low nutritional content”.

b) PLS 150/2009 from the Senate

Context and proceedings:

PLS 150/2009 was proposed previously to the publication of Anvisa’s RDC 24/2010, but in the context of Anvisa’s public hearing about the proposal to regulate the advertising of foods with high amount of sugar, saturated fat, trans fats and sodium, and beverages with low nutritional content.

Soon after the proposition, two proposals were presented to amend the project and which removed major provisions to regulate food advertising. Note that arguments are aligned with what food and advertising industries advocate, against advertising regulation. An amendment proposal was presented by Senator Wellington Salgado de Oliveira, claiming that “article 23-C, as originally proposed, even with restrictions to time to broadcast advertising messages, is in disagreement with the principles of Freedom of Commercial

Expression, even because there is no consensus – quite the contrary – within the science scope, that a parsimonious consumption may cause the harms disproportionately claimed”. He also claims that “products, the advertising of which is intended to be restricted, are freely produced and sold, thus being incoherent the restriction to their advertising”. Similarly, the amendment proposal of Senator José Nery suppresses the restriction to advertising times, claiming as justification that “article 23-C, as originally proposed, even with restrictions to time to broadcast advertising messages, is in disagreement with the principles of Freedom of Commercial Expression, even because there is no consensus – quite the contrary – within the science scope, that a parsimonious consumption may cause the harms disproportionately claimed”.

The Bill went originally through the Committee for Environment, Consumer Protection and Monitoring and Control (CMA) with report of Senator Gilberto Goellner. In 11/19/2009, this Committee has carried out a public hearing. The following guests were present: Maria José Delgado Facundes, representative of Anvisa; Renata Alves Monteiro, representative of the Research Center for Healthy Diet of the Nutrition Department, School of Health Sciences, University of Brasilia –FS/UnB; Isabella Vieira Machado Henriques, representative of the ALANA Institute – Child and Consumption Project; Auli de Vitto, representative of the Promotional Marketing Association – AMPRO; and Wagner Federico, representative of the National Association of Promotional Products Manufacturers – APPROM.

Senator Gilberto Goellner’s report was favorable to the approval of the Bill. It was claimed that proposition rules are in complete line with basic consumer rights, “proposed provisions reveal the commitment of the legislator to provide consumers with necessary conditions for them to be able to exert a truly free consumption act with regard to adequate food”. The rapporteur stresses that “with regard to provisions in arts. 24-B and 23-C, included by art. 2 of the Bill, we note that these rules contribute to improve children and adolescents protection against abusive advertising” and for such, both amendments suppress a substantial gain for the tutorship of children and adolescents against abusive advertising. So, the Rapporteur approves the Senate Bill 150 from 2009, and rejects the two amendments presented before CMA. In the same direction, Senator João Alberto Souza presents a Report approving the PL and rejecting the amendments.

In the Committee of Constitution, Justice and Citizenship (CCJ), Senator Marta Suplicy has requested a Public hearing. Until 04/08/2013, Rapporteur had not been indicated.

It was claimed that proposition rules are in complete line with basic consumer rights, “proposed provisions reveal the commitment of the legislator to provide consumers with necessary conditions for them to be able to exert a truly free consumption act with regard to adequate food

Positive and negative points:

PL 150/2009, authored by Marisa Serrano – Senate	
Provision	Comment
Changes Decree-Law 986, from October 21, 1969, to regulate food advertising.	<p>Positive points: ODecree-Law 986, from October 21, 1969, was approved by the Federal Constitution and has status of ordinary law. So, this would be an adequate way to provide for advertising.</p> <p>Negative points: The proposition does not expressly regulate food labeling.</p>
<p>Art. 1 Art. 2 of Decree-Law 986 of October 21, 1969 shall henceforth be added of the following items, renumbering remaining items: “Art. 2 [...]” VIII – Food with high amount of sugar: food having in its composition amount equal to or above 15 g of sugar for 100 g or 7.5 g per ml in the form it is exposed for sale; IX – Food with high amount of saturated fat: food having in its composition amount equal to or above 5 g of saturated fat per 100 g or 2.5 g per 100 ml in the form it is exposed for sale; X – Food with high amount of trans fat: food having in its composition amount equal to or above 0.6 g per 100 g or ml in the form it is exposed for sale XI – Food with high amount of sodium: food having in its composition amount equal to or above 400 mg of sodium per 100 g or ml in the form it is exposed for sale; XII – Beverages with low nutritional content: soft drinks, artificial juices, beverages or concentrates for the preparation of beverages based on guarana or currants, mate and black tea; (NR)”</p>	<p>Positive points: It is very positive to have a provision clearly discriminating foods subject to regulation. Here, the same Anvisa’s RDC 24/2010 criteria are adopted, which were widely discussed during civil society hearings.</p>
<p>Art 2 Decree-Law 986 from October 21, 1969, shall henceforth be added of the following Chapter III-A: “CHAPTER III-A Advertising Art. 23-A. Advertising and other similar practices the object of which is publicizing or promoting food or beverage shall: I – make clear the commercial character of the message, whichever the form or media used; II – inform, in a bold and adequate form to the communication media used, the energetic value of presented food and beverage.</p>	<p>Positive points: Item I of art. 23-A just reinforces what is already provided by the Consumer Protection Code, art. 36, about the identification principle. Item II of art. 23-A has a provision different from those provided in RDC 24/2010. It may be positive for benefiting the right to information.</p> <p>Negative points: But it may be negative because information about energetic value of the food, highlighted separated from the others, may act as encouragement to the consumption of products with low calories, however not healthy for being ultra-processed.</p>
<p>Art. 23-B. In the advertising mentioned in art. 23-A it is vetoed: I – to induce consumers to error as to product origin, nature, composition and properties; II – to induce exaggerated consumption; III – to discourage, in any way, exclusive breastfeeding until six months of age and complementary until 2 years of age or above.</p>	<p>Negative points: Item I of art. 23-B just reinforces what is already provided by the Consumer Protection Code art, 37, §1 about misleading advertising.</p> <p>Positive points: Item II provision is important although difficult to determine. Item III reinforces legislation which protects breastfeeding.</p>
<p>Art. 23-C. Advertising and other similar practices, the object of which is to publicize or promote foods with high amounts of sugar, saturated fat, trans fat and sodium, and beverages with low nutritional content shall observe the following determinations: I – they may only be broadcasted in radio or TV between 9:00 p.m. and 6:00 a.m.; II – they shall be followed by warning messages about risks associated to excessive consumption of these foods; III – they will not be allowed to suggest, by means of expressions or any other way, that the food is healthy or beneficial to health;</p>	<p>Positive points: Time restriction (I) to direct advertising to children (IV), association with giveaways (IV), presentation in teaching institutions (V) and in educative materials (V) are measures which adequately aim at children’s protection.</p> <p>The provision for warning messages (II) has the function of informing adult consumers about consumption risks, being Anvisa in charge of the regulation (sole paragraph). Item III aims at avoiding the misleading character of such advertisings.</p>

(continues)

PL 150/2009, authored by Marisa Serrano – Senate

Provision	Comment
<p>IV - they will not be allowed to be directed to children and adolescents, be it by the use of images or characters associated to these target-audiences, be it by linking foods to giveaways, toys, movies, electronic games or other means directed to them; V - they will not be allowed to be shown in teaching institutions and public or private entities aimed at taking care of children; VI - they will not be allowed to be shown in educative or recreational materials. Sole paragraph. The federal sanitary authority shall determine the content of warning messages mentioned in item II of the caption.</p>	
<p>Art. 3. Art. 23 of Decree-Law 986, from October 21, 1969, shall henceforth have the following wording: “Art. 23. Provisions of this Chapter apply to texts and articles of food and beverage advertising, whichever the media used for their publication, observed provisions of Chapter III-A. (NR)”</p>	<p>Positive points: Art. 23 of Decree-Law 986, from October 21, 1969, expands provisions of the chapter about advertising labeling. So, this new wording includes the application of labeling provisions to new advertising provisions</p>

c) PLS 735/2011, **from Senate**

Context and proceedings:

Senate Bill 735, from 2011, by Senator Marcelo Crivella, was proposed in a context after the publication of Anvisa’s RDC 20/2010, which proposed rules for food advertising.

PLS 735/2001 would authorize the validity of RDC 24/2010, because it delegates to the competent body the provision about food advertising. In addition to advertising, the Bill intends to regulate also the labeling of foods “with substances with less safe nutritional or physiological substances: food or food product with excessive trans and saturated fats, salt, sodium, sugars or other ingredients, at the competent body’s judgment, the excessive ingestion of which is not recommended” and of “fast food: foods prepared with pre-prepared or pre-processed ingredients and served packaged for immediate consumption or not”, thus becoming more comprehensive.

With regard to proceedings, Senator Blairo Maggi, Rapporteur of this PL in the Committee for Environment, Consumer Protection and Monitoring and Control (CMA) has prepared a report rejecting the Bill. In summary, he claims that the “proposition imposes exaggerated restrictions to food product suppliers, which result in impairing the free initiative principle”. Such report was approved by CMA in 04/24/2012.

In the Committee of Social Affairs, the project was reported by Senator Ângela Portela, being approved, however with six amendments. The Senator claims that the initiative is fully meritorious from the public health point of view and that it is in compliance with Consumer Protection Law (CDC) provisions – Law 8078, from 1990, “particularly items I to IV of its art. 6, it establishes rights to protection to life, health and safety against risks caused by practices in the supply of products and services considered hazardous or noxious (item I); education and disclosure about adequate consumption of products and services, assuring freedom of choice among different products and services, with correct specification of quantity, features, composition, quality and price, as well of the risks they might pose (item III); protection against misleading and abusive advertising, coercive or unfair commercial methods, as well as against abusive practices and provisions or those imposed to the supply of products and services (item IV)”.

Challenging claims of the opinion voting for the rejection of the Bill, Senator claims that “Warning messages, both on packages and in advertising of specified foods, do not aim at eliminating the consumption of such products, but rather at warning about the risks related to their excessive consumption. We do not see here any contradiction to the free initiative principle, only respect for citizens’ right to receive needed information to be able to practice free and aware consumption. Full consumers’ autonomy will only be possible when all relevant information is made available and is still more fundamental when talking about products with impact on health”.

In her report, she mentions the need to enhance the proposition. With regard to the term “foods with nutrients and substances with less safe nutritional or physiological effect”, it should be amended to “foods with nutrients and substances with nutritional or physiological effect potentially harmful for health”.

She considers inadequate the use of the term “food products”, because she claims that “not all food products may be considered as food with substances with less safe nutritional or physiological effect or as fast-food, which constitute the two types of products object of the proposition”. She claims that “it is not adequate to force the publication of images to illustrate warning messages about the harms of the product dealt with by the Bill, be it on labels, be it on advertising, spoken or written, reason why we present amendment to remove this obligatoriness from arts. 22-A and 23-B”. She also says that “sole paragraph of art. 23-C, included by art. 3 of the proposition, has unconstitutionality vice when attributing to the sanitary authority the competence to establish other restrictions to advertising, in addition to those in the law the Bill shall originate”.

The report was removed from CAS voting schedule by petition. The subject shall go to Committees of Economic Affairs (CAE), and the final decision shall be given by the Committee of Social Affairs. Since 11/22/2012, the Bill is under rapporteurship of Senator Romero Jucá, from the Committee of Economic Affairs.

Positive and negative points:

PLS 735/2011, authorship – Marcelo Crivella, from Senate	
Provision	Comment
<p><i>Summary:</i> Changes Decree-Law 986, from October 21, 1969, which institutes basic rules for food, to provide for labeling and advertising of foods with nutrients and substances with less safe nutritional or physiological effect and for fast-food.</p>	<p>Positive points: Decree-Law 986, from October 21, 1969, was approved by the Federal Constitution of 1988 and has status of ordinary law. So, it would be an adequate means to provide for food advertising and labeling.</p>
<p>Art. 1. Art. 2 of Decree-Law 986, from October 21, 1969, shall henceforth be added of the following items XXI and XXII: “Art. 2 [...] XXI – food with substances with less safe nutritional or physiological effect: food or food product with excessive content of trans and saturated fats, salt, sodium, sugars or other ingredients at the judgment of the competent body, the excessive ingestion of it is not recommended;</p>	<p>Positive points: Decree-Law 986, from October 21, 1969, has a series of definitions about “food”; “food products”; “in natura products”. It would be adequate to add the definition of foods subject to advertising and labeling regulation considering their potential risk to health. Negative points: However, it would be adequate that the definition of “ultra-processed foods” would also be added, so that regulation coverage would not be restricted to nutritional components (content of fats, salt, sodium, sugars and others). It leaves to the judgment of “competent bodies” the definition of the term “food with substances with less safe nutritional or physiological effect”. It would be adequate to expressly mention that this body is Anvisa.</p>
<p>XXII – fast-food: foods prepared with pre-prepared or pre-processed ingredients and served packaged for immediate consumption or not. (NR)</p>	<p>Negative points: It still has to be checked whether this is the best definition for “fast-food”.</p>

(continues)

PLS 735/2011, authorship – Marcelo Crivella, from Senate

Provision	Comment
<p>Art. 2. Chapter III – Labeling, of Decree-Law 986, from October 21, 1969, shall henceforth be added of the following art. 22-A: “Art. 22-A. Packaging of foods with substances of less safe nutritional or physiological effect shall have warnings about the harms of their excessive consumption, followed by images or pictures illustrating the meaning of the message, as provided in the regulation”.</p>	<p>Positive points: This provision would force the “competent body” (Anvisa) to dispose by regulation about warning messages on packages of “foods with less safe nutritional or physiological effect”, both in written and pictorial form, to help consumers’ understanding. Negative points: This provision does not expressly mention “food products”.</p>
<p>Art. 3. Decree-Law 986, from October 21, 1969, shall henceforth be added of the following Chapter III-A: “CHAPTER III-A Advertising Art. 23-A. Advertising of food products, of products with less safe nutritional or physiological effect and of fast-food shall comply with the following principles: I – refrain from suggesting exaggerated or abusive consumption; II – refrain from inducing people to consumption by giving them nutritional properties or by relating them to well-being and health; III – refrain from associating them to ideas or images of natural products which may be related to healthy meals; IV – refrain from associating them to the practice of sports activities, Olympic or not; V – refrain from associating them to ideas or images of further personal success; VI – refrain from including the participation of children or teenagers or to appeal to them.</p>	<p>Positive points: Provisions of this article are fundamental to fight abusive and misleading practices in food advertising, especially misleading practices associating food to images of natural products, to the practice of sports and to a healthy life. It should be highlighted that item VI would prohibit the direction of advertising of these foods to children (regardless of time, this type of advertising could not use a language dialoguing with children). Note that these provisions are also related to “food products” which, according to definition of Decree-Law 986, from October 21, 1969 are: “X – Food product: every food deriving from food raw material or in natura or not food, of other allowed substances, obtained by adequate technological process”.</p>
<p>Art. 23-B. The advertising of food products, of foods with less safe nutritional or physiological effect and of food shall have warnings, whenever possible by spoken or written media, about the harms of its excessive consumption, according to sentences established by the competent body, sequentially used, in simultaneous or rotary way. <i>Sole paragraph.</i> Advertising materials mentioned in the caption shall contain, in addition to mentioned warning, images or pictures illustrating the meaning of the message.</p>	<p>Positive points: This provision would authorize provisions of Anvisa’s RDC 24/2010, for example, and would also expand the possibilities of regulation, allowing warnings also in the form of images. In practice, it would discourage the industry of such foods to advertise their products. Here there is also mention to “food products” as commented above.</p>
<p>Art. 23-C. With regard to food products, foods with less safe nutritional or physiological effect and fast-food, as well as with regard to industrial and commercial facilities producing or selling them, the following are prohibited: I – distribution, for any reason, of sample or giveaway associated to promotion and commercialization; II – promotional visits or free distribution in teaching institutions or public places; III – production, distribution and sale in teaching and health institutions; IV – sponsorship of cultural or sports activities; V – advertising by electronic media, including the worldwide web (internet); VI – indirect contracted advertising or merchandising. <i>Sole paragraph.</i> Additional restrictions may be established by the federal sanitary authority with regard to non-traditional advertising forms.</p>	<p>Positive points: This article involves other commercial practices in addition to communication via labels or packages, prohibiting giveaways associated to the food; promotional visits and free distribution in schools or public places; commercialization and advertising of such foods in schools; sponsorship of cultural or sports activities; via internet or contracted advertising. In the sole paragraph, the article also opens the possibility of federal sanitary authority to include additional restrictions. Here there is also mention to “food products” as commented above.</p>
<p>Art. 4. Art. 32 of Decree-Law 986, from October 21, 1969 shall henceforth have the following wording: “Art. 32. Non-compliance with provisions of this Decree-Law shall be determined by administrative process carried out according to Law 6437, from August 20, 1977”. (NR)</p>	<p>This provision just updates the Law providing for breaches of the federal sanitary legislation: Current wording: Art. 32. <i>Non-compliance with provisions of this Decree-Law shall be determined by administrative process carried out according to Decret-Law 785, from August 25, 1969”</i></p>
<p>Art. 6. Caption of art. 42 of Decree-Law 986, from October 21, 1969 shall henceforth have the following wording: “Art. 42. Foods provided in art. 10 of Law 6437, from August 20, 1977, shall not be disposed when, after official laboratory analysis, it is verified that the food is not inadequate for immediate consumption” (NR).</p>	<p>This provision just updates the Law providing for breaches of the federal sanitary legislation: Current wording: Art. 42. <i>Foods provided in art. 10 of Law 6437, from August 20, 1977, shall not be disposed when, after official laboratory analysis, it is verified that the food is not inadequate for immediate consumption.</i></p>



Chapter 3

Final remarks

It is noticed that the Congress immediately reacts to Executive regulatory initiatives. This is shown by the increased number of propositions as from 2007, coinciding with the periods in which regulatory provisions about advertising or commercialization of foods in schools were being discussed with civil society.

In spite of the large number of Bills, proceedings are in general slow. Only one Bill was approved in one legislative house (Representatives) and sent to the analysis of the other legislative house (Senate), namely PL 127/2007, which intends to regulate the commercialization of unhealthy foods in schools, being renumbered as PLC 93/2010.

In general terms, the 81 surveyed PLs deal with the following general subjects: restrictions to the commercialization of giveaways and toys associated to foods; nutritional composition (establishment of maximum limits of sugar or sodium in foods; prohibition of trans fats); restrictions to the commercialization and/or advertising of foods in schools; restriction to food advertising (warning messages about potential risks, prohibition of directing them to children, time restrictions); rules for information presented on food labeling/packaging (warning messages, highlight of nutritional information, etc.); taxation (tax exemption for the production of certain food products); others (general information about foods).

Advertising and labeling/packaging subjects are the most contemplated by surveyed Bills. Twenty-two Bills provide for foods labeling/packaging, that is, 27% of total surveyed; and 25 Bills provide for food advertising, that is, 31% of surveyed records.

It was observed that proposals considered the most adequate are in general about restriction of advertising of foods and beverages directed to children; prohibition of the association of giveaways and toys to the commercialization of foods; restrictions to the commercialization and advertising of unhealthy foods in

schools; obligatoriness of warning messages about the risks of consumption in advertising/labeling/packaging of foods with high amounts of sugar, saturated fat, trans fat and sodium, and of beverages with low nutritional content.

We have also identified three taxation proposals in the National Congress, being that all of them were considered inadequate by the majority of interviewed experts – and with very low level of priority. In summary, such measures are in their majority evaluated as inadequate due to potential encouragement to the consumption of ultra-processed foods.

As conclusion, we do not have in Brazil adequate food taxation or pricing proposals to promote healthy meals or to discourage the consumption of industrialized food products. In general, experts understand that fiscal measures should not encourage the production and consumption of ultra-processed foods, but rather encourage the consumption of in natura foods, such as fruits and vegetables.

Bibliography

ABIA (2013). *Indústria da Alimentação - O Setor em Números*. Disponível em: http://www.abia.org.br/vst/o_setor_em_numeros.html

ALVES, Sandra Mara C. (2008). *Processo de participação da sociedade civil nas consultas públicas realizadas pela Agência Nacional de Vigilância Sanitária - Anvisa (2000 - 2006)*. UNB, Brasília, Dissertação de Mestrado.

Anvisa - Manifestações da Consulta Pública 71. Disponível em: http://www.anvisa.gov.br/propaganda/Contribuicoes_CP71_VersaFinal_RF.pdf

BAIRD, Marcello Fragano (2012). *O Lobby na Regulação da Propaganda de Alimentos da Agência Nacional de Vigilância Sanitária - Anvisa*. USP, São Paulo, Dissertação de Mestrado.

BRASIL (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF, 5 de out. 1988.

BRASIL (1990). Código de Defesa do Consumidor. *Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências*. Brasília, DF, 11 de setembro de 1990.

BRASIL (1996). Lei nº 9.294, de 15 de julho de 1996. *Dispõe sobre as restrições ao uso e à propaganda de produtos fumíferos, bebidas alcoólicas, medicamentos, terapias e defensivos agrícolas, nos termos do § 4º do art. 220 da Constituição Federal*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9882.htm

BRASIL (1999). Lei nº 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*. Brasília, DF, 26 de jan. 1999. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9782.htm

BRASIL (2001) Ministério da Saúde. *Altera dispositivos das Leis nº 9.782, de 26 de janeiro de 1999, que define o Sistema Nacional de Vigilância Sanitária e cria a Agência Nacional de Vigilância Sanitária, e nº 6.437, de 20 de agosto de 1977, que configura infrações à legislação sanitária federal e estabelece as sanções respectivas, e dá outras providências.* Medida Provisória nº 2.190-34, de 2001. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/2190-34.htm

BRASIL (2005a). Ministério da Saúde. Agência Nacional de Vigilância Sanitária. RDC nº 73/2005. *Institui grupo de trabalho para discutir proposta de regulação da publicidade de alimentos.*

BRASIL (2005b). Ministério da Saúde. Agência Nacional de Vigilância Sanitária. Portaria nº 385/2005. *Nomeia representantes para grupo de trabalho que discute proposta de regulação da publicidade de alimentos.*

BRASIL (2005c). Ministério da Saúde. Agência Nacional de Vigilância Sanitária. Consulta Pública nº 83, de 16 de novembro de 2005. *Dispõe sobre o Regulamento Técnico sobre propaganda comercial de bebidas potáveis com teor alcoólico superior a treze graus Gay Lussac.*

BRASIL (2005d). Ministério da Saúde. Agência Nacional de Vigilância Sanitária. Consulta Pública nº 84, de 16 de novembro de 2005. *Dispõe sobre o 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.*

BRASIL (2006). Ministério da Saúde. Agência Nacional de Vigilância Sanitária. Consulta Pública nº 71, de 10 de novembro de 2006. *Dispõe sobre o 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, 13 de novembro de 2006.

BRASIL (2008). Ministério da Saúde. Agência Nacional de Vigilância Sanitária. Resolução. RDC nº 96, de 17 de dezembro de 2008. *Dispõe sobre a propaganda, publicidade, informação e outras práticas cujo objetivo seja a divulgação ou promoção comercial de medicamentos.*

BRASIL (2010). Ministério da Saúde. Agência Nacional de Vigilância Sanitária. Resolução da Diretoria Colegiada (RDC nº 24), de 15 de junho de 2010. *Dispõe sobre a regulação da publicidade de alimentos.* Diário Oficial da União, Brasília, DF, 29 de junho 2010.

BRASIL (2012). Ministério da Saúde. Agência Nacional de Vigilância Sanitária. Portaria nº 422, de 16 de março de 2012. *Altera o Regimento Interno da Anvisa.*

BRASIL (2013). Ministério da Saúde. Agência Nacional de Vigilância Sanitária. Despacho do Diretor-Presidente resolve aprovar proposta de iniciativa em Anexo (RDC nº 24/2010). Diário Oficial da União, Brasília, DF, 25 de novembro 2013.

BRASIL (2014). Ministério da Saúde. Secretaria de Vigilância em Saúde. *Vigitel Brasil 2013: vigilância de fatores de risco e proteção para doenças crônicas por inquérito telefônico.* Brasília. Ministério da Saúde.

CONAR (2014). Código Brasileiro de Autorregulamentação Publicitária.

FERRAZ, Tercio Sampaio (2006). Parecer Jurídico a respeito da proposta de regulação da propaganda de alimentos da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa).

FRITSCHLER, A. Lee (1969). *Smoking and Politics: Policymaking and the Federal Bureaucracy.* Meredith Corporation.

HAWAKES, C (2006). *Marketing de alimentos para crianças: o cenário global das regulamentações*. Organização Mundial da Saúde; tradução de Gladys Quevedo Camargo. - Brasília: Organização Pan-Americana de Saúde; Agência Nacional de Vigilância Sanitária.

HILL JO, PETERS JC (1998). *Environmental contributions to the obesity epidemic*. Science 280 (5368):1371-4.

MONTEIRO, CA (2011). *The big issue is ultra-processing: the price and value of meals*. World Nutrition 2. p. 271-82.

IBGE (2011). *Pesquisa de orçamentos familiares 2008-2009: análise do consumo alimentar pessoal no Brasil*. IBGE, Coordenação de Trabalho e Rendimento. - Rio de Janeiro: IBGE.

MOODIE, R; STUCKLER, D; MONTEIRO, C; SHERON, N; NEAL, B; LINCOLN, P et al (2013). *Profits and pandemics: prevention of harmful effects of tobacco, alcohol, and ultra-processed food and drink industries*. Lancet 381 (9867): 670-9.

What is Idec?

O Idec – Brazilian Institute for Consumers' Protection is a non-for-profit consumers association, founded in 1987. It is an NGO (non-governmental organization) independent of companies, governments or political parties. Its mission is to promote consumers' education and awareness, to protect their rights and ethics on consumption relationships.

Idec primarily orients its members and also consumers in general, so that they may protect themselves in case of abuse and non-compliance with the law by products and/or services suppliers. When needed, the Institute judicially defends them in collective lawsuits.

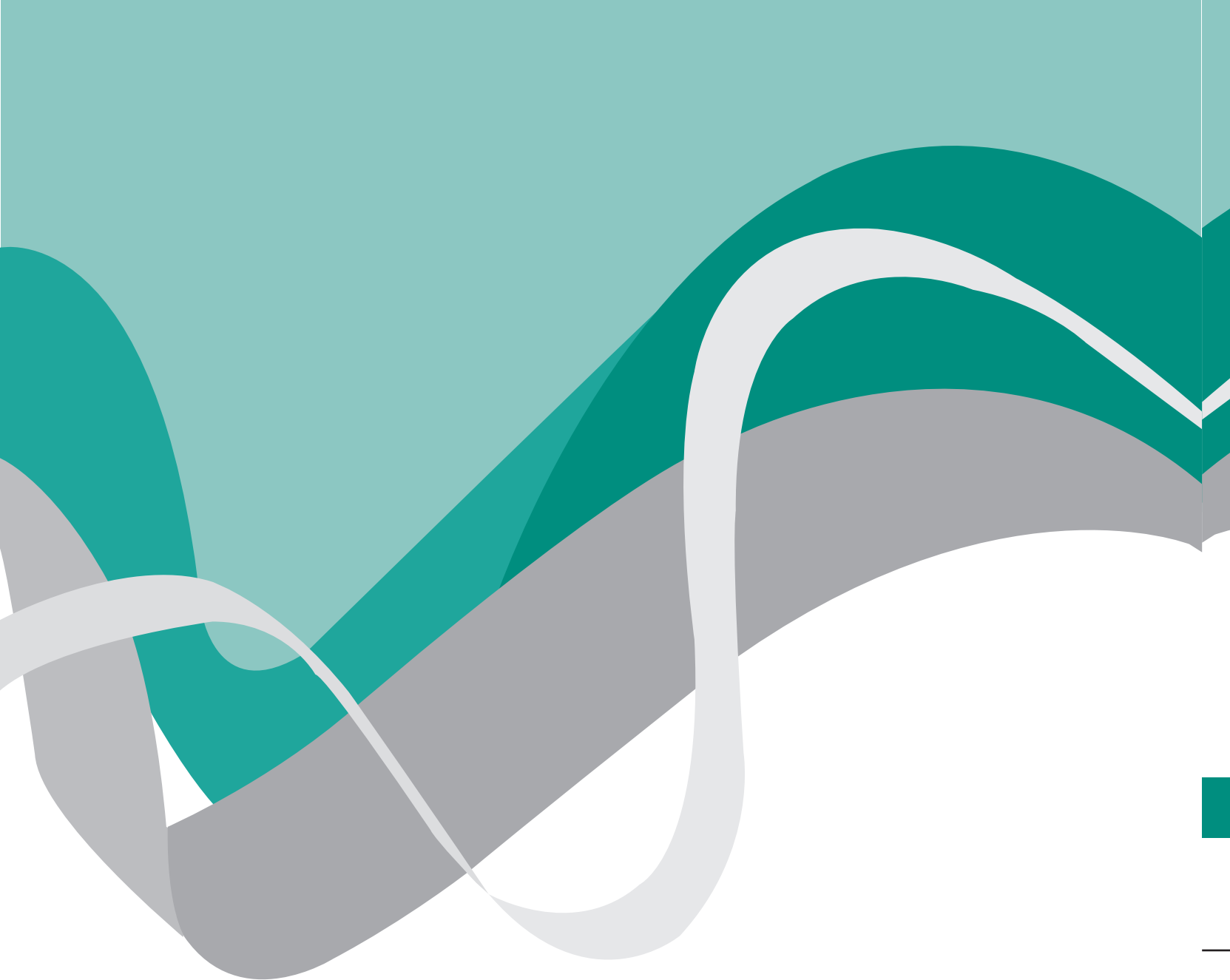
To meet its objectives, the Institute publishes the Idec Journal (which is distributed to affiliates and subscribers), produces books, has a website and maintains an affiliates attention service via e-mail, letter, telephone and personally at its head office.

Idec is member of the Consumers International, organization gathering approximately 200 consumer associations in more than one hundred countries. In Brazil, Idec is member of the National Forum of Civil Consumer Protection Entities.

Idec is maintained by individual contributions of its members. The entity counts on approximately 10 thousand affiliates and is permanently opened to the entering of new members.

It is easy to become a member. You can do it via letter, internet, telephone or in person:

Idec - Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor
Rua Desembargador Guimarães, 21 - Água Branca
CEP 05002-000, São Paulo - SP, Brasil
E-mail: institucional@idec.org.br
Visite nosso site: www.idec.org.br



ISBN 978-85-86258-05-3



9 788586 258053