

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
FACULDADE DE COMUNICAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM COMUNICAÇÃO

**A SOCIEDADE CIVIL ORGANIZADA COMO CATALISADORA DE
TRANSFORMAÇÕES NA REGULAÇÃO DA PUBLICIDADE BRASILEIRA**

Suelen Brandes Marques Valente

Brasília, dezembro de 2015

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
FACULDADE DE COMUNICAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM COMUNICAÇÃO

**A SOCIEDADE CIVIL ORGANIZADA COMO CATALISADORA DE
TRANSFORMAÇÕES NA REGULAÇÃO DA PUBLICIDADE BRASILEIRA**

Suelen Brandes Marques Valente

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Comunicação da Universidade de Brasília/UnB como parte dos requisitos para a obtenção do título de Doutora.

Brasília, dezembro de 2015

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
FACULDADE DE COMUNICAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM COMUNICAÇÃO

TESE DE DOUTORADO

A sociedade civil organizada como catalisadora de transformações
na regulação da publicidade brasileira

Autora: Suelen Brandes Marques Valente

Orientadora: Prof^a. Dr^a. Nélia Rodrigues Del Bianco

Banca examinadora:

Prof^a. Dr^a. Nélia Rodrigues Del Bianco (presidente)
Universidade de Brasília

Prof. Dr. Edmundo Dantas Brandão (examinador)
Universidade de Brasília

Prof^a. Dr^a. Elen Cristina Gerales (examinadora)
Universidade de Brasília

Prof. Dr. Maximiliano Martin Vicente (examinador)
Universidade Estadual Paulista

Prof. Dr. José Edgard Rebouças (examinador)
Universidade Federal do Espírito Santo

Prof. Dr. Wagner Antonio Rizzo (suplente)
Universidade de Brasília

Para Júlia, meu grão de amor.
Para Rodolfo, pelos sonhos compartilhados.
Para meus pais e irmãos, por sempre acreditarem em mim.

AGRADECIMENTOS

Quero iniciar agradecendo ao meu parceiro Rodolfo, pelo sonho compartilhado. Desde quando iniciei o mestrado em Bauru, aceitou desbravar comigo novos desafios. Hoje, juntos, concluímos mais uma etapa, que marcou nossas vidas para sempre. Também sou grata à Júlia, minha pequena grande parceira nos últimos meses dessa jornada, que encheu a minha vida de esperança e amor sem medidas.

Agradeço aos meus pais, Edmar e Aldaléa, os melhores professores da minha vida. Cresci frequentando a Universidade Federal do Maranhão, ajudando a aplicar provas, lançar notas, observando o atendimento de alunos e aprendendo que ser professor é ser fonte de inspiração e transformação na vida de pessoas. Se hoje escolhi seguir esta carreira é porque eles me permitiram enxergar o que ela tem de melhor. À minha irmã Milena, agradeço por ser tão presente, mesmo distante fisicamente. Aprendo com ela, talvez mais do que possa imaginar. Ao meu irmão, Delano, agradeço pela parceria e por desde muito cedo ter sido fonte de inspiração. Aos meus sobrinhos, Edmar e Léa, simplesmente por tornarem a vida mais doce e leve com a sua existência. Agradeço à minha avó, Alda, mulher de fibra, que sempre me ensinou, através de seu exemplo, a reconhecer minha força interior.

À minha orientadora, Nélia, que engrandeceu este trabalho com sua experiência e paciência, até o último momento. Com sua rigidez e sabedoria, me fez acreditar que era possível chegar até aqui. Ao meu orientador do mestrado, Max, minha primeira referência acadêmica, pelo carinho com que sempre me acolheu. Aos professores Carlos Eduardo, Elen, Edmundo, pelas valiosas contribuições na fase de qualificação desta pesquisa. Aos professores Wagner Rizzo e Selma, pela confiança e amizade com que me acolheram desde que fui aprovada no concurso da FAC. Ao professor Paulino, por ter sido fonte de inspiração com sua disciplina Políticas de Comunicação, em 2010. À professora e amiga, Márcia Flausino, que sempre acreditou em mim ao longo do doutorado.

Aos meus alunos, com quem pude crescer academicamente ao longo de todos estes anos. Aos entrevistados do Conar, do Instituto Alana e do Idec, Edney Narchi, Eduardo Correa, Isabella Henriques, Renato Godoy e Carlos Thadeu, pelo tempo dedicado e informações fornecidas, tão essenciais para o desenvolvimento desta pesquisa.

Aos colegas e professores da Universidade Católica de Brasília, em especial, à minha amiga, Valesca, com quem dividi bancas, conversas e inseguranças. E à minha querida amiga do mestrado, Mayra, tão presente, mesmo que estejamos distantes fisicamente.

E acima de tudo, sou grata a Deus, por ser fonte de amor e esperança para os desafios da vida.

Suelen Brandes Marques Valente

RESUMO

A proposta do presente trabalho foi investigar as iniciativas da sociedade civil organizada diante da regulação da publicidade brasileira, especialmente a atuação do Instituto de Defesa do Consumidor e do Instituto Alana, questionando e denunciando campanhas publicitárias que contrariam o interesse público, para identificar que tipo de crítica está sendo elaborada pelos próprios consumidores organizados em instituições independentes. Do ponto de vista teórico, a sociedade civil foi analisada na concepção gramsciana de Estado Ampliado, em que a mudança da sociedade política depende da mobilização da sociedade civil e ambas legitimam o Estado. Do ponto de vista metodológico, foi utilizado o método dialético como método de abordagem para compreender o conflito social existente dentro do cenário da regulação da publicidade brasileira. Buscou-se uma visão ampla e complexa das inúmeras relações que surgem nesse campo, refletindo sobre o papel da publicidade nas relações de consumo, as reações do consumidor diante da publicidade e os fatos históricos relacionados ao controle da publicidade no Brasil. Por meio da Análise de Conteúdo de processos originados por denúncias destas entidades ao Conar, aos Ministérios Públicos, Procons e Tribunais de Justiça, assim como através da observação de uma Audiência Pública do Projeto de Lei nº 5.921/2001 e de entrevistas com representantes dos diferentes atores envolvidos (Idec, Alana e Conar), buscou-se compreender em que medida a atuação do Conar é ou não satisfatória para atender à demanda de regulação imposta pela sociedade contemporânea. A ação dos grupos da sociedade civil surge como uma arena privilegiada de luta pela regulação da publicidade brasileira. Seu papel não ocorre na forma de embate direto contra o mercado publicitário e é justamente por isso que consegue exercer impacto no controle da publicidade. Tal atuação evidencia um cenário dialético, capaz de acionar outras instâncias sociais para a questão e provocar uma efetiva intervenção estatal na publicidade, catalisando mudanças importantes no cenário de regulação da publicidade brasileira e conduzindo a autorregulação a assumir novas responsabilidades.

Palavras-chave: Publicidade. Sociedade civil Organizada. Consumerismo. Conar. Autorregulação.

ABSTRACT

The purpose of this study was to investigate the initiatives of the civil society organization on the regulation of Brazilian advertising, especially the effort of the Instituto de Defesa do Consumidor and Instituto Alana in questioning and denouncing advertising campaigns that run counter to public interest, an effort that aims to the identification of the types of criticism made by the consumers themselves as organized independent institutions. From a theoretical point of view, civil society was analyzed in Gramsci's conception of Extended State, in which the change of political society depends on the mobilization of civil society and both legitimize the State. From a methodological standpoint, we used the dialectical method to understand the existing social conflict within the setting of the regulation of Brazilian advertising. We attempted to observe a broad and complex view of the numerous relationships that arise in this field, reflecting on the role of advertising in consumer relations, consumer reactions to advertising and the historical facts related to the control of advertising in Brazil. Through Content Analysis of the processes originating from complaints of these entities to Conar, to the Public Ministry, the Procon (Consumer Protection) and the Courts of Justice, as well as by observing public hearings on Bill 5921/2001 and through interviews with representatives of the different actors involved (Idec, Alana and Conar) we sought to understand to what extent the performance of Conar is satisfactory or not in meeting the regulatory demands imposed by contemporary society. The role of civil society groups is sited as a privileged arena of struggle for control of Brazilian advertising. Its role does not arise in the form of direct confrontation against the advertising market and it is precisely for this reason that it exerts an impact in controlling advertising. Such accomplishment shows a dialectical scenario, capable of generating other social fora around the question thereby causing an effective state intervention on the matter thus catalyzing important changes in Brazilian advertising regulation scenario and leading to self-regulation taking on new responsibilities.

Keywords: Advertising. Organized Civil Society. Consumerism. Conar. Self-regulation.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Objetivos da pesquisa.....	23
Quadro 2: Resumo das etapas da pesquisa	39
Quadro 3: Representantes entrevistados de cada grupo da sociedade civil	51
Quadro 4: Visão geral da amostra analisada de forma comparativa entre Instituto Alana e Idec.....	56
Quadro 5: Síntese do pensamento e ação da sociedade civil organizada: Idec e Alana	130
Quadro 6: Visão detalhada da amostra analisada (processos).....	138
Quadro 7: A publicidade nas relações de consumo na visão do Instituto Alana (argumentos nos processos)	147
Quadro 8: A publicidade nas relações de consumo na visão do Idec (argumentos nos processos).....	148
Quadro 9: A publicidade nas relações de consumo na visão do mercado publicitário (argumentos nos processos denunciados pelo Alana).....	152
Quadro 10: A publicidade nas relações de consumo na visão do mercado publicitário (nos processos denunciados pelo Idec)	152
Quadro 11: A publicidade nas relações de consumo na visão do Estado favorável à denúncia (nos processos denunciados pelo Alana)	154
Quadro 12: A publicidade nas relações de consumo na visão do Estado contrária à denúncia (nos processos denunciados pelo Alana)	154
Quadro 13: A publicidade nas relações de consumo na visão do Estado favorável à denúncia (nos processos denunciados pelo Idec)	155
Quadro 14: Resumo comparativo sobre a publicidade nas relações de consumo.....	157
Quadro 15: A natureza persuasiva da publicidade na visão do Instituto Alana (nos processos denunciados)	158
Quadro 16: A natureza persuasiva da publicidade na visão do mercado publicitário (nos processos denunciados pelo Instituto Alana)	158
Quadro 17: A natureza persuasiva da publicidade na visão do Estado contrária à denúncia (nos processos denunciados pelo Instituto Alana)	159
Quadro 18: A natureza persuasiva da publicidade na visão do Estado contrária à denúncia (nos processos denunciados pelo Instituto Alana)	159

Quadro 19: A natureza persuasiva da publicidade na visão do Idec (nos processos denunciados)	160
Quadro 20: A natureza persuasiva da publicidade na visão do Estado favorável à denúncia (nos processos denunciados)	160
Quadro 21: Resumo comparativo sobre a natureza persuasiva da publicidade	163
Quadro 22: Legislação e controle da publicidade na visão do Instituto Alana (nos processos denunciados)	164
Quadro 23: Legislação e controle da publicidade na visão do mercado publicitário (nos processos analisados)	165
Quadro 24: Legislação e controle da publicidade na visão do Estado contrária à denúncia (nos processos denunciados pelo Instituto Alana)	165
Quadro 25: Legislação e controle da publicidade na visão do Estado favorável à denúncia (nos processos denunciados pelo Instituto Alana)	166
Quadro 26: Legislação de proteção do consumidor na visão do Idec (nos processos denunciados pelo Idec)	166
Quadro 27: Legislação e controle da publicidade na visão do mercado publicitário (nos processos denunciados pelo Idec)	167
Quadro 28: Legislação e controle da publicidade na visão do Estado favorável à denúncia (nos processos denunciados pelo Idec)	167
Quadro 29: Resumo comparativo sobre a legislação e controle da publicidade.....	169
Quadro 30: A publicidade e os meios de comunicação na visão do mercado publicitário (nos processos denunciados pelo Alana)	173
Quadro 31: Desqualificação da denúncia na visão do mercado publicitário (nos processos denunciados pelo Alana)	175
Quadro 32: Desqualificação da denúncia na visão do Estado contrário à denúncia (nos processos denunciados pelo Alana)	175
Quadro 33: Desqualificação da denúncia na visão do mercado publicitário (nos processos denunciados pelo Idec)	175
Quadro 34: Resumo comparativo sobre a legislação e controle da publicidade.....	176
Quadro 35: Tramitação do PL no 5.921/2001 (principais alterações sofridas).....	191
Quadro 36: Síntese das informações coletadas em Audiência Pública do PL5.921/2001	195

SUMÁRIO

PARTE I – APRESENTAÇÃO DA PESQUISA

CAPÍTULO 1: INTRODUÇÃO.....	13
1.1 Objeto, problema de pesquisa e justificativa	15
1.2 Conceitos operacionais e estrutura da tese	24
CAPÍTULO 2: PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS DA PESQUISA.....	28
2.1 Peculiaridades da pesquisa social	29
2.2 Observações sobre a prática da pesquisa qualitativa	31
2.3 O método e os métodos da pesquisa.....	32
2.3.1 Lógica da pesquisa: a dialética como método de abordagem	33
2.3.2 Etapas da pesquisa: os métodos de procedimento.....	39
2.3.2.1 <i>Etapa exploratória e a escolha das organizações da sociedade civil.....</i>	<i>41</i>
2.3.2.2 <i>Audiência pública do Projeto de Lei 5.921/2001</i>	<i>46</i>
2.3.2.3 <i>Entrevistas com Idec, Instituto Alana e Conar.....</i>	<i>48</i>
2.3.2.4 <i>Análise de conteúdo dos processos selecionados.....</i>	<i>52</i>

PARTE II – PUBLICIDADE, CONSUMO E SOCIEDADE

CAPÍTULO 3: PUBLICIDADE E CONSUMO.....	59
3.1 Publicidade ou propaganda?.....	60
3.2 A publicidade como técnica de vendas e persuasão: uma breve trajetória	63
3.3 A publicidade como profissão no Brasil: caráter econômico, social e cultural	68
3.4 A mensagem publicitária: linguagem da sedução	75
3.5 As diferentes formas de regulação da publicidade.....	79
3.6 A regulação da publicidade no Brasil.....	86
3.6.1 O CONAR e a autorregulação da publicidade	91
3.6.2 O CDC e outras leis de controle da publicidade brasileira	101

CAPÍTULO 4: CONSUMO E SOCIEDADE	104
4.1 O consumidor diante da publicidade na modernidade líquida.....	104
4.2 O consumo na esfera pública: o consumidor como cidadão	107

CAPÍTULO 5: SOCIEDADE CIVIL ORGANIZADA E MOVIMENTOS CONSUMERISTAS.....	112
5.1 Movimento consumerista no Brasil.....	112
5.2 Novos movimentos sociais de defesa do consumidor: Idec e Instituto Alana	117

PARTE III – RESULTADOS E CONCLUSÕES

CAPÍTULO 6: SOCIEDADE CIVIL ORGANIZADA E A REGULAÇÃO DA PUBLICIDADE BRASILEIRA.....	136
6.1 A sociedade civil organizada no cenário da regulação atual.....	136
6.1.1 O papel da publicidade nas relações de consumo	147
6.1.2 A natureza persuasiva da publicidade	158
6.1.3 Legislação e controle da publicidade	164
6.1.4 Publicidade e os meios de comunicação de massa.....	172
6.1.5 A desqualificação da denúncia.....	174
6.1.6 O real efeito da atuação dos grupos	184
6.2 A sociedade civil organizada na defesa pública de novos caminhos regulamentares da publicidade.....	187

CAPÍTULO 7: CONCLUSÕES.....	204
------------------------------------	------------

REFERÊNCIAS	209
--------------------------	------------

ANEXOS	216
---------------------	------------

APÊNDICES.....	252
-----------------------	------------

PARTE I - APRESENTAÇÃO DA PESQUISA

CAPÍTULO 1: INTRODUÇÃO

Esta tese procura avançar na análise de uma nova configuração do movimento consumerista no Brasil, especificamente no que diz respeito ao papel da sociedade civil organizada na consolidação de um maior controle da publicidade no país.

O consumerismo é um movimento social que busca estabelecer equilíbrio nas relações de consumo. São ações sociais voltadas para defender os interesses dos consumidores. Abordar este movimento, ou seja, a proteção do consumidor, é, portanto, discutir sobre algo inerente à sociedade de consumo, que é a capacidade que o consumo tem de impactar a vida das pessoas, causando satisfação ou insatisfação. E, nesse sentido, sabe-se que a publicidade, assim como inúmeras outras práticas de marketing, está intrinsecamente ligada à relação de troca estabelecida entre marca e consumidor, aos desejos estimulados e expectativas geradas e que nem sempre são atendidas.

Segundo Giacomini Filho (1991, p. 9), o consumerismo “é, sobretudo, uma resposta às práticas de marketing que têm causado insatisfação aos consumidores [...], sendo a publicidade elemento-chave do marketing para incrementar o consumo”, o que a torna parte integrante do movimento consumerista.

O mesmo autor explica que a força do consumerismo é mais intensa se um número maior de pessoas estiver envolvido numa causa comum, quando os consumidores se aliarem entre si e com entidades para atingir objetivos mais complexos. E é nesse contexto que o presente estudo se propõe a avançar, compreendendo o papel da sociedade civil organizada quando esta reage contra os abusos da publicidade, estabelecendo uma frente de atuação importante que acaba se estendendo a toda a sociedade na forma de políticas públicas de comunicação.

Para realizar esta tarefa, tornou-se necessária uma reflexão crítica sobre a atuação de alguns grupos da sociedade civil, especificamente o Instituto de Defesa do Consumidor (Idec) e o Instituto Alana, este último através do seu Projeto Criança e Consumo. Crítica não no sentido de subestimar ou desvalorizar as suas realizações, pelo contrário, e sim identificar suas novas e variadas formas de inserção na sociedade, os desafios que implicam e as contribuições que exercem no cenário de regulação da publicidade.

Desde a época da luta contra a ditadura – quando surgiu na América Latina e tornou-se símbolo da luta democrática – até o momento atual, o lugar e o papel da sociedade civil

mutaram profundamente. O consumidor-cidadão tornou-se um personagem cada vez mais importante para a sociedade. O despertar e a evolução dessa consciência, notadamente no que diz respeito à atividade publicitária no Brasil, é o tema de interesse desta tese.

Ultrapassando o olhar utilitarista, de que a função da publicidade consiste em ser, unicamente, a principal força propulsora do consumo na sociedade capitalista, as relações entre a publicidade e o consumo vêm ganhando, nas últimas décadas, a apreciação de inúmeros estudiosos e da sociedade como um todo.

Muito embora seja identificada por sua relação com o mercado, como importante componente da estrutura capitalista, o lugar e a influência da publicidade na sociedade se complexificou ao longo da história, em particular no que diz respeito ao seu papel e efeitos principalmente sociológicos, de tal forma que pensá-la unicamente sob o pilar econômico significaria simplificar um fenômeno amplo, multifacetado e capaz de se reinventar constantemente para exercer impacto na vida do consumidor.

A partir da intervenção publicitária os produtos passam a ser conhecidos e consumidos. Qualquer anúncio que se proponha a atingir seus objetivos deve construir mensagens com relevância, impacto e fortemente motivadoras para o consumidor. Para tanto, os profissionais da área recorrem a inúmeros recursos persuasivos, argumentos criativos e espaços inusitados, aparentemente desconexos entre si. Ou, nas palavras de Nelly de Carvalho (1996), a publicidade recorre a uma linguagem da sedução.

Desde simples panfletos, comerciais na televisão e no rádio, anúncios em jornais e revistas, *merchandising*, patrocínios, testemunhais, ações promocionais em eventos, e até em escolas, estratégias de guerrilha e virais, publicidade de emboscada e camuflada, entre inúmeros outros recursos, a indústria publicitária ocupa todos os espaços da vida contemporânea: “a onipresença da publicidade comercial na sociedade de consumo cria um ambiente cultural próprio, um novo sistema de valores” (CARVALHO, 1996, p.11). É de sua natureza adotar uma lógica e uma linguagem próprias, nas quais a sedução e a persuasão substituem a objetividade informativa.

Tal onipresença pode se tornar um problema quando ela invade espaços e temas mais complexos do contexto social, saindo do campo mercadológico da relação anunciante-consumidor para adentrar o universo social do consumidor-cidadão. Sendo a publicidade uma forma de intervenção na vida do consumidor, por ser considerada capaz de influenciar mudanças no comportamento e na mentalidade dos indivíduos, a prática da publicidade

confere ao setor diversas responsabilidades.

Para além das rodas de amigos e dos círculos familiares, para além dos famosos bordões utilizados no dia a dia, que demonstram a íntima e, até mesmo, prazerosa relação da publicidade na vida dos consumidores, quando ela, de alguma forma, permeia o mercado que envolve crianças e adolescentes, cigarros e bebidas alcoólicas, medicamentos, produtos prejudiciais à saúde, a diferença entre os gêneros, quando falta com a verdade ou induz ao erro, quando estimula comportamentos socialmente condenáveis, passa a chamar ainda mais a atenção da sociedade, tornando-se objeto de duras críticas ao consumo, às empresas e à própria atividade publicitária.

Quando o indivíduo cobra estas responsabilidades da indústria publicitária e o consumidor-cidadão organiza-se para questioná-la e exigir posturas éticas, a publicidade está diante de uma forma de controle social capaz de impactar os caminhos regulamentares da sua atividade, aspecto este que motivou a presente pesquisa de doutorado.

Quais seriam os seus limites para persuadir o consumidor e influenciá-lo? O papel da publicidade deve ser apenas o de elevar as vendas? É possível atingir o consumidor de um produto apenas destacando suas características? É possível que ofertas publicitárias sejam bem sucedidas, sendo ao mesmo tempo verdadeiras e prestando todas as informações relevantes ao consumidor? O consumidor estaria disposto a reagir diante de possíveis excessos das estratégias publicitárias? Se sim, de que forma? Por quais motivos? E quais seriam os efeitos dessa reação?

Estas inquietações foram os primeiros aspectos que, no ano de 2010, instigaram a presente pesquisa. Durante os anos seguintes, estes questionamentos foram tomando forma, a ponto de delinear um fenômeno que surgiu há décadas na sociedade de consumo brasileira: a atuação da sociedade civil organizada no controle da publicidade brasileira, exercendo influência no sistema de regulamentação da publicidade existente no país.

1.1 Objeto, problema de pesquisa e justificativa

Fenômeno tão relevante quanto polêmico, o crescente poder da publicidade conduziu, invariavelmente, à discussão acerca do seu controle, sabido que em qualquer setor podem surgir abusos, e com a publicidade não é diferente.

Para se ter uma ideia, em meados do século passado, a publicidade vendia cigarros

utilizando a imagem de atletas, personagens infantis e até de bebês. Em 1905, por exemplo, a Gillette veiculou um anúncio com a imagem de um bebê fazendo a barba e o texto “Comece cedo, faça a barba”. Em 1910, o calmante Vigonal era vendido prometendo combater o pessimismo, sendo capaz de tornar o indivíduo bem-vindo em toda parte. Em 1929, para vender armas, a marca de rifles Winchester direcionava seus apelos para crianças, alegando ser uma arma segura e de confiança. Em 1949, um anúncio publicitário vendia o Leite Moça como um complemento ao leite materno. E mais recentemente, a publicidade dos cigarros Winston, na década de 1950, era protagonizada pelos personagens do desenho infantil Flinstones (ROCHA, 2010). Portanto, para atingir seu objetivo maior de constante avanço nas vendas, era comum o anúncio vender “gato por lebre”, ou seja, enganar o consumidor, que muitas vezes adquiria um bem com vício ou com informações enganosas ou abusivas na publicidade. Consequentemente, a gradual preocupação com a regulamentação publicitária se fez sentir mundialmente, e a necessidade de um controle para o setor foi se expandindo.

Nesse contexto, preocupações foram surgindo em torno do impacto da publicidade sobre o discernimento do consumidor, dividindo opiniões. Há quem defenda que as disfunções das estratégias mercadológicas afetam direta e intensamente a percepção dos consumidores quanto as suas necessidades. Contra essa posição, reage o mercado publicitário, alegando que a publicidade não é uma atividade mágica, danosa ou capaz de criar novos valores e novos hábitos.

É neste cenário que surge a atuação dos dois grupos estudados, Instituto de Defesa do Consumidor (Idec) e Instituto Alana, que agem em defesa dos interesses dos cidadãos nas relações de consumo, criticando os abusos da atividade publicitária e atuando para que ocorra maior rigor no controle da publicidade. Em muitos casos, ao invés de acionar o órgão autorregulador, torna-se necessário recorrer, inclusive, à Justiça, como forma de aguçar outras instâncias da sociedade que não estejam vinculadas ao mercado publicitário.

Os dois grupos são entidades da sociedade civil que se caracterizam como Organizações Não Governamentais – ONGs -, que se mantêm através de auxílios, doações, legados, renda de cursos, palestras e periódicos, buscando total independência política e econômica. Agem de forma multidisciplinar nos temas relacionados ao consumo, dentre eles as questões relativas à regulamentação da publicidade no Brasil.

O Idec foi uma das mais importantes entidades na formação do movimento

consumerista no país. Fundado em 1987, é uma associação para proteger o consumidor, inclusive representando-o na Justiça – em causas coletivas movidas pela entidade para resguardar seus direitos nas relações de consumo – e o orientando para que saiba como fazer valer o Código de Defesa do Consumidor. Dentre as formas de atuação do Idec, destacam-se os testes e pesquisas que realiza para avaliar produtos e serviços, publicando os resultados em sua própria Revista. A premissa para sua atuação é que sejam temas de interesse coletivo da sociedade, e não questões particulares entre consumidor e empresa. Outrossim, temas necessários para equilibrar as relações de consumo, uma vez que o consumidor é considerado sempre o lado mais frágil nas trocas consumeristas. É neste âmbito que a pesquisa identificou o Idec como uma entidade atuante – nas suas especificidades – no controle da publicidade brasileira, uma vez que as mensagens publicitárias são peças fundamentais na tomada de decisões do consumidor.

Da mesma forma, o Instituto Alana surge como um projeto social em 1994, e o consumismo na infância – assim como as relações da publicidade com a criança – aparecem como um grave problema social, dando origem a um projeto específico do Instituto, chamado Criança e Consumo, em 2006. Dentre os objetivos do projeto, está o combate à comunicação mercadológica dirigida à criança, atuando para colocar o tema “consumismo na infância” na agenda nacional. Sua missão, segundo o próprio Instituto, mais do que qualquer legislação restritiva, é fomentar a reflexão da sociedade sobre o impacto do consumismo e da publicidade na vida das crianças.

Por tais motivos, a presente pesquisa, partindo da constatação da relevância da publicidade na sociedade e, conseqüentemente, da necessidade de controle desta atividade, e percebendo uma frente de atuação da sociedade civil organizada neste cenário, tem por objetivo refletir sobre a seguinte questão: **qual o papel da sociedade civil organizada na regulamentação da publicidade brasileira, questionando e denunciando campanhas publicitárias que contrariam o interesse público, tanto junto ao CONAR como junto a órgãos estatais?**

É interesse da pesquisa compreender essa atuação de forma ampla, seja no órgão autorregulador da publicidade, mas também em órgãos vinculados ao Estado, como os Ministérios Públicos, Procons e Tribunais de Justiça.

Além disso, ao pensar a atuação da sociedade civil organizada diante do cenário de regulamentação atual, a pesquisa, invariavelmente, também tem como escopo o modelo

brasileiro atual de regulamentação, refletindo sobre suas forças e deficiências.

O interesse por estudar, particularmente, a atuação da sociedade civil organizada surgiu a partir de algumas constatações iniciais identificadas na análise de denúncias encaminhadas ao Conselho Nacional de Autorregulamentação Publicitária, o CONAR. Logo, este foi o ponto de partida da pesquisa, um levantamento exploratório das denúncias encaminhadas ao órgão responsável por regular a publicidade no país, num período de 10 anos¹ (2001 a 2011), e que será detalhadamente explicado no capítulo metodológico.

Aquelas inquietações iniciais, ainda dispersas, foram sendo redirecionadas a partir de questões levantadas no mapeamento de 2.995² processos éticos, o que permitiu desenhar o cenário da pesquisa e compreender quais são as forças que agem em defesa dos consumidores no que diz respeito à atividade publicitária. Dentre elas se destacou a atuação dos dois grupos da sociedade civil já mencionados.

Ao identificar esta frente de atuação percebeu-se que hoje a veiculação e a permanência de uma campanha é resultado composto pelas decisões de anunciantes e publicitários de um lado, mas, de outro, aceitação da sociedade, governo e entidades de interesse.

Por isso, entende-se que esta tese deve, necessariamente, analisar um cenário amplo que envolve ações e reações de diferentes atores, tanto do mercado publicitário, da sociedade civil e do Estado. É preciso compreender de que forma as instâncias oficiais do Estado compreendem os questionamentos contra o mercado publicitário, até que ponto a sociedade civil organizada consegue acionar não somente o mercado publicitário, mas também o Estado para pensar os excessos da atividade publicitária.

Algumas experiências em outros países ilustram situações em que foram necessárias alternativas além da autorregulamentação. Um exemplo é o da província de Québec, no Canadá, em que a preocupação com a influência da publicidade no comportamento infantil levou à criação do Movimento para a Abolição da Publicidade Destinada às Crianças (MAPE), formado por quatro mães preocupadas com os efeitos dos comerciais em seus filhos. Com uma campanha de boicote aos produtos anunciados para crianças, o MAPE chegou a reunir mais de 4.500 assinaturas em petições, que resultaram na criação da Lei

¹ Até o momento de realização da pesquisa exploratória, as informações sobre o ano de 2011 só estavam disponíveis até o mês de outubro.

² O total de processos deste período foi 3.615, o que significa que 620 não estavam disponíveis no site. Além disso, alguns processos apresentaram duplicidade, isto é, foram encontrados dois processos diferentes com o mesmo número.

72, proibindo a publicidade destinada a este público. No país também foram estabelecidos órgãos governamentais para acompanhar a atividade, sobretudo no que tange à publicidade infantil, caracterizando um modelo misto com autorregulação e correção³ (REBOUÇAS, 2008).

Outro exemplo é o órgão equivalente ao CONAR na Espanha, *Asociación para La Autorregulación de la Comunicación Comercial (AUTOCONTROL)*. A comissão que julga as queixas contra campanhas publicitárias é um grupo independente do *AUTOCONTROL*, composto por profissionais de diversas áreas (direito, economia, sociologia, comunicação comercial, publicitários aposentados e ex-funcionários públicos especializados em questões de consumo), sendo 25% destes membros nomeados pelo Instituto Nacional de Consumo (INC), órgão público vinculado ao Ministério de Defesa do Consumidor (BRAGAGLIA, 2009).

No Brasil, o sistema de autocontrole da publicidade é exercido pelo Conselho Nacional de Autorregulamentação Publicitária – CONAR. E além da autorregulamentação, existem dispositivos legais e instâncias governamentais que de alguma forma tratam dessa questão. Além de movimentos organizados pela sociedade civil, conforme interesse desta pesquisa, que ampliam o leque de controle existente no país. O que não se sabe ao certo é de que forma tais dispositivos se cruzam, como dialogam ou divergem entre si.

Contudo, entende-se que o movimento no Brasil em busca de uma publicidade com maior responsabilidade social dialoga com experiências em diferentes lugares do mundo. Nesses países, o órgão autorregulador, a exemplo da província de Quebec e da Espanha, funciona de forma menos autocentrada, abrindo espaço para o diálogo com a sociedade e com o Estado.

Sobre a intervenção externa no sistema de autorregulamentação do mercado publicitário, é importante destacar um estudo realizado pelo professor Jean Boddewyn (1988), entre 1981 e 1987, em doze países, incluindo o Brasil. Cada país foi pesquisado quanto ao seu sistema de autorregulação publicitária e sua interação com o governo e movimentos consumeristas. Ênfase particular foi dada à contribuição de membros externos ao funcionamento do sistema de autorregulação – ou seja, membros de fora da indústria publicitária. A este respeito, o autor relata que: “[...] o sistema de autorregulação brasileiro

³ Correção denota uma responsabilidade compartilhada entre as empresas de comunicação e o Poder Público a partir de um conjunto de medidas nos prazos necessários para o cumprimento de objetivos firmados (PAULINO, 2008, p. 2).

parece propenso a expandir e melhorar. No entanto, é improvável que esse desenvolvimento benéfico impeça o desenvolvimento da legislação de proteção do consumidor”⁴. O autor enumera os motivos pelos quais acredita que a legislação de proteção do consumidor irá se desenvolver ainda mais nos anos seguintes à sua pesquisa, no que diz respeito à atividade publicitária: o fato de que alguns problemas são mais passíveis de tratamento legal, como a proteção da criança, por exemplo, e o desenvolvimento econômico do país em ascensão, o que naturalmente irá gerar um consumidor mais crítico, estimulando novos movimentos e novas medidas de proteção (BODDEWYN, 1988, p. 96).

Além disso, Boddewyn (1988, p. 96) foi categórico ao concluir que:

O Conar é fraco em termos de solicitar e interagir com membros externos no desenvolvimento e aplicação do seu código, já que poucos representantes dos consumidores, do governo e do público em geral, fazem parte do sistema⁵.

Ele também explica a importância do estudo que realizou, ao argumentar que outros estudos geralmente ignoram ou somente mencionam a participação de membros externos à indústria na estrutura e no funcionamento do sistema de autorregulação da publicidade. Entretanto, esta participação externa existe de várias formas em todos eles e desempenha um papel importante em alguns. Além de considerar a participação externa uma “parte do espírito dos nossos tempos”, Boddewyn explica que ela “está se tornando necessária, já que as tarefas da autorregulação publicitária têm crescido e sua credibilidade tem sido questionada” (BODDEWYN, 1988, p. 96).

Não obstante, no rastro das tendências anunciadas por Jean Boddewyn, o movimento organizado dos grupos estudados nesta tese reflete uma demanda da sociedade para os caminhos éticos e regulamentares da publicidade brasileira e por isso mesmo devem ser compreendidos como uma estratégia legítima, capaz de conduzir a publicidade para um novo patamar. Não se está falando em subordinação da publicidade a qualquer tipo de censura. Trata-se, sim, da legítima e democrática participação da sociedade nas escolhas

⁴ Tradução da autora. Texto original: “[...] brazilian self-regulatory system appears likely to expand and improve. However, this beneficial development is unlikely to prevent the development of consumer protection legislation” (BODDEWYN, 1988, p. 96).

⁵ Tradução da autora. Texto original: “The Brazilian Conar is weak in terms of soliciting and interacting outside inputs in its code development and application since few consumer, government and even general-public representatives participates in them” (BODDEWYN, 1988, p. 96).

dos modelos de regulação de publicidade que o país quer ter disponíveis.

É importante mencionar ainda alguns estudos aqui no Brasil que tiveram como foco a ética publicitária e o CONAR. Vale destacar a pesquisa de mestrado de Ana Paula Bragaglia (2004), cujo objetivo foi investigar motivações de encaminhamento de reclamações quanto ao caráter antiético de anúncios denunciados ao CONAR por consumidores brasileiros, bem como levantar possíveis significações deste comportamento. Aqui, interessa particularmente a constatação de que são poucas as denúncias feitas ao CONAR, se comparado ao volume de denúncias a órgãos similares de outros países, como a instituição britânica *Advertising Standards Authority (ASA)*, que recebeu 12,6 mil denúncias em 2001, contrastando com o número de 368 processos instaurados pelo CONAR em 2003. Dentre as hipóteses levantadas pela autora para justificar o baixo índice de denúncias contra a publicidade brasileira, ela supõe que podem ser vários os anúncios que agridem a ética publicitária, “porém poucos consumidores percebem as sutilezas antiéticas ou, mesmo percebendo, não as denunciam, seja por não saberem da existência do CONAR, seja por não dominarem o acesso à internet, ou por não estarem dispostos a tal iniciativa” (BRAGAGLIA, 2004, p. 161).

Na tese de doutorado da mesma autora, intitulada “Ética Publicitária em tempos hipermodernos: um estudo comparativo entre Brasil e Espanha”, ela faz uma comparação entre o CONAR e o órgão equivalente, *AUTOCONTROL*, e sugere que os profissionais espanhóis desempenham uma reflexão ética mais apurada que os brasileiros (BRAGAGLIA, 2009).

Também merece destaque a tese de doutorado de Ângela Lovato Dellazzana, “*Accountability* da publicidade: uma análise da apropriação do conceito de responsabilidade social”, que buscou compreender de que forma a publicidade se apropria do conceito de responsabilidade social, analisando o “caráter *accountable*” do anunciante e do publicitário. Portanto, a autora reflete sobre a apropriação indevida que a publicidade tem feito do tema da responsabilidade social ao fazer uma análise da produção da mensagem publicitária (DELLAZZANA, 2010).

E num cenário ainda mais recente, em consonância com a proposta desta tese, destaca-se a pesquisa de doutorado de Glícia Bezerra. A pesquisa, que tem como escopo compreender especificamente o CONAR e a autorregulamentação publicitária brasileira, analisa as disputas entre o mercado, o Estado e a sociedade civil, entendendo o discurso da

autorregulação como uma estratégia corporativa em defesa dos interesses econômicos do mercado publicitário (BEZERRA, 2015).

Os estudos mencionados, de alguma forma, apontam fragilidades no sistema de controle da publicidade no país: publicidade algumas vezes abusiva, que se apropria da ideia de “responsabilidade social” sem ser efetivamente responsável, um sistema de autorregulação pouco conhecido pelos consumidores, assim como a pouca representatividade da sociedade civil no conselho de ética do CONAR. Apesar de o estudo de Jean Boddewyn ter analisado exatamente a intervenção externa no sistema de autorregulamentação publicitária em diversos países, inclusive identificando a importância do diálogo com a sociedade civil, sua pesquisa foi realizada em 1981, antes da nova Constituição Brasileira e do Código de Defesa do Consumidor, fatores que impactaram significativamente o sistema de controle da publicidade no Brasil. Além disso, a metodologia da sua pesquisa teve como foco entrevistas com profissionais da autorregulamentação de cada país, o que difere das técnicas utilizadas na presente tese, cujo escopo foi a análise de processos denunciados por grupos da sociedade civil.

Portanto, nenhum deles procurou estudar os movimentos sociais de consumidores na contemporaneidade no âmbito das políticas públicas de comunicação. A proposta que esta pesquisa traz, ao estudar os impasses de interesses da regulação da atividade publicitária, especificamente a contribuição de grupos de consumidores neste cenário, pode não apenas suprir lacunas identificadas na literatura, como contribuir para o avanço efetivo desta questão.

Por fim, é possível resumir os objetivos da pesquisa da seguinte forma: **analisar as iniciativas da sociedade civil organizada diante da regulação da publicidade brasileira**, questionando e denunciando campanhas publicitárias que contrariam o interesse público, para **identificar que tipo de crítica à publicidade está sendo elaborada pelos próprios consumidores organizados em instituições independentes**. Por meio da análise dos diferentes embates existentes neste cenário, que envolve tanto o mercado publicitário, os consumidores e as associações de defesa dos consumidores, assim como os órgãos governamentais, acredita-se ser possível **demonstrar como tais iniciativas explicitam demandas da sociedade por uma regulamentação**, no sentido de assegurar uma publicidade mais responsável, o que permitirá **compreender dificuldades, limites e impasses da autorregulação da publicidade no Brasil e avaliar em que**

medida a atuação do CONAR é ou não satisfatória para atender à demanda de regulação imposta pela sociedade contemporânea. Em última instância, a pesquisa permitirá sugerir relações entre a atuação destes grupos e o exercício de uma publicidade mais responsável e, assim, **avaliar a possibilidade de outros caminhos regulamentares para a profissão.**

De modo simples, os objetivos estão enunciados no quadro a seguir:

Quadro 1: Objetivos da pesquisa

1.	A pesquisa se propõe a...	analisar as iniciativas da sociedade civil organizada diante da regulação da publicidade brasileira , questionando e denunciando campanhas publicitárias que contrariam o interesse público, tanto junto ao CONAR como junto a órgãos estatais;
2.	para...	identificar que tipo de crítica à publicidade está sendo elaborada pelos próprios consumidores organizados em instituições independentes;
3.	com a finalidade de...	demonstrar como tais iniciativas explicitam demandas da sociedade por uma regulamentação , no sentido de assegurar uma publicidade com maior responsabilidade;
4.	o que permitirá...	compreender dificuldades, limites e impasses da autorregulação da publicidade no Brasil e avaliar em que medida a atuação do CONAR é ou não satisfatória para atender à demanda de regulação imposta pela sociedade contemporânea. Em última instância, a pesquisa permitirá sugerir relações entre a atuação destes grupos e o exercício de uma publicidade com maior responsabilidade social e, portanto, avaliar a possibilidade de outros caminhos regulamentares para a profissão , em especial, a intervenção estatal.

Fonte: Elaborado pela autora

Finalmente, o que se pretende demonstrar é que o papel desempenhado pela sociedade civil organizada reflete a atual dinâmica da sociedade de consumo, que está mais informada, mais atenta e mais preparada para lidar com essas questões. Estudar a atuação destes grupos e as consequências que têm causado no setor da publicidade significa compreender novas características do cenário de consumo e, possivelmente, apontar caminhos que direcionam a publicidade no país.

Tendo em vista o problema de pesquisa tal como aqui apresentado, bem como os dados coletados na fase exploratória, esta tese vai partir da seguinte premissa: devido ao grau de organização e estratégias multidisciplinares adotadas por esses grupos, eles atuam como meios de assegurar a responsabilidade social da publicidade e por isso podem ser

considerados como mecanismos de controle importantes para a regulação da publicidade no país. Em síntese, acredita-se numa atuação propositiva, já que eles possuem estratégias que garantem sua autonomia, pois não simplesmente criticam a regulação atual, apontando limites e impasses do CONAR, mas sobretudo apresentam proposta de resolução, no caso a intervenção estatal, por meio da criação de leis, da realização de audiências públicas acerca da publicidade, do julgamento de campanhas enganosas e abusivas, entre outras estratégias. Sua meta é criar canais de participação legítimos e apontar caminhos que resolvam os limites e impasses da autorregulação.

1.2 Conceitos operacionais e estrutura da tese

Ao longo da pesquisa, o que será melhor explicado no capítulo da metodologia, alguns conceitos emergiram naturalmente do objeto analisado, portanto, foi a necessidade de análise do objeto que desenhou toda a sustentação teórica do trabalho. Tal constatação nada mais é do que uma definição do caminho teórico-metodológico da tese, que ocorreu na observação da atuação dos grupos da sociedade civil estudados.

Logo, surgiram alguns conceitos operacionais norteadores da pesquisa, que representam a visão que cada uma das instituições analisadas possui sobre três universos intrínsecos à pesquisa e inter-relacionados entre si: a **publicidade** em sua relação com o **consumo** e a **sociedade**. Consequentemente, tornou-se mister para a tese partir de uma compreensão de quem é este consumidor impactado pela publicidade, até que ponto ele está sujeito a ser influenciado por ela e qual a sua autonomia nas relações de consumo, sendo ou não capaz de decidir e de se proteger.

A sustentação teórica da pesquisa foi desenvolvida através: dos pensamentos de Bauman (2001; 2008), Canclini (1999) e Giacomini Filho (1991), para compreender a sociedade de consumo e a formação de um consumidor mais crítico e reativo, bem como a formação do chamado Consumerismo para a proteção do consumidor; das ideias de Nelly de Carvalho (1996), Vestergaard e Schroder (1994) e Lagneau (1981), para pensar a linguagem da publicidade comercial, seu poder de sedução e persuasão no consumo; e dos estudos de Jean Bowdelyn (1988), Antônio Herman Vasconcellos e Benjamin (1994) e Iain Ramsay (1992) na compreensão das diferentes formas de regulamentação da publicidade, suas vantagens e desvantagens, especialmente, as fragilidades do sistema

autorregulador, assim como a necessidade de impor limites à atividade publicitária. Todas essas questões serão oportunamente discutidas nos capítulos teóricos do trabalho.

Outrossim, um último conceito necessário e basilar na compreensão do objeto pesquisado é o de **sociedade civil**, sua constituição, sua dinâmica de funcionamento em relação ao Estado e sua importância no cenário atual, especificamente diante da publicidade brasileira. E nesse sentido, Gramsci é especialmente importante para o presente trabalho, por trazer uma nova dimensão à leitura da sociedade civil, ao trabalhar exaustivamente o conceito de autonomia relativa do Estado, noção fundamental para a compreensão das relações de poder entre os grupos estudados, o mercado publicitário e o Estado.

A categoria de sociedade civil nasce com o mundo burguês, sempre vinculada ao conceito de Estado. Estado e sociedade civil já foram termos que se confundiam, praticamente como sinônimos. Já foram considerados como opostos. E como partes de uma unidade. Na medida em que mudam os autores, mudam os contextos históricos e as perspectivas políticas, o termo adquire sentidos diversos e, por vezes, opostos entre si.

Tanto Marx como Gramsci entendem a sociedade civil – e não mais o Estado – como um momento ativo e positivo do desenvolvimento histórico. De modo que, em Marx, esse momento ativo e positivo é estrutural, enquanto em Gramsci é superestrutural. Nesse sentido, a contribuição de Gramsci para a análise deste conceito, é que apesar de manter a dicotomia Sociedade civil/Estado, distancia-se de Marx ao deslocar a Sociedade civil da esfera da estrutura para a da superestrutura, criando a dicotomia poder ideológico/poder político (MARX; ENGELS, 2007; GRAMSCI, 2000).

Assim, no século XX, Gramsci critica e reformula o conceito, passando a sociedade civil a integrar a noção de Estado Ampliado, concepção de que o Estado se ampliou a duas esferas fundamentais – a sociedade civil e a sociedade política –, tornando-se esta a base teórico-metodológica que permitiu compreender o cenário da tese.

Entre o Estado, que diz representar o interesse público, e os indivíduos atomizados no mundo da produção, surge uma esfera plural de organizações, de sujeitos coletivos, em luta ou em aliança entre si. Essa esfera intermediária é a sociedade civil no sentido gramsciano, o campo dos aparelhos privados de hegemonia, o espaço da luta pelo consenso, pela direção político-ideológica (GRAMSCI, 1999).

Para Gramsci (1999), a hegemonia não é um mero produto do domínio do econômico e, conseqüentemente, do Estado, que estaria sob o controle da classe dominante. Ela ocorre principalmente no plano cultural, e expressa o poder de uma determinada classe de dirigir moral e intelectualmente o conjunto da sociedade.

O autor, em sua compreensão sobre o capitalismo, o poder político e a opressão, passou a compreender a organização das vontades coletivas e sua aceitação por meio do Estado capitalista desenvolvido, principalmente, a partir do momento em que incorpora conquistas resultantes das lutas populares. Seu objetivo é contribuir para superar o campo dos interesses, defendendo uma sociedade equilibrada (GRAMSCI, 1999; GRAMSCI, 2000).

Logo, Gramsci ajuda a compreender este cenário ao ampliar os espaços de luta das classes nas sociedades contemporâneas, em sua íntima relação com o Estado. Sobre isso, Bobbio explica que a sociedade civil gramsciana: “não se sustenta fora do campo do Estado e muito menos em oposição dicotômica ao Estado [...]. Ela se articula dialeticamente no Estado e com o Estado [...]” (BOBBIO, 1987, p.223).

Idec e Instituto Alana assumem uma clara posição diante do Estado (fato que será evidenciado nos resultados desta tese), acionando outros atores da sociedade para o debate acerca da publicidade, sobretudo órgãos estatais. Estes grupos identificam no Estado a possibilidade de coibir a publicidade enganosa e abusiva, o que caracterizaria um sistema estatal ou misto de regulação.

Da mesma forma, a história mostra que a indústria publicitária brasileira sempre teve uma relação íntima com o poder. Uma trajetória marcada por importantes articulações do mercado com políticos em busca de maior status e reconhecimento ao profissional de propaganda. Muitos obstáculos foram transpostos para a construção das bases institucionais desse ofício que se tornaria um importante agente de dinamização do consumo e da cultura de massa no país. Foi preciso uma mobilização efetiva do mercado que exigia dedicação, determinação e um plano de ações traçado conjuntamente.

A burguesia, segundo Gramsci (2000, p. 271), “põe-se a si mesma como organismo em contínuo movimento, capaz de absorver toda a sociedade assimilando-a a seu nível cultural e econômico”.

Assim, tais características qualificam os grupos estudados nesta tese dentro do conceito gramsciano de sociedade civil, esfera que não se sustenta fora do campo do

Estado e que com ele se articula dialeticamente.

Nogueira (2003, p.219) entende que com a sociedade civil “se pode transformar a sociedade”. E enfatiza que esta sociedade civil foi descoberta por Gramsci como a grande novidade que, na passagem do século XIX para o século XX, modificava a natureza do fenômeno estatal, encaminhando-o à ideia do Estado ampliado.

Alana e Idec têm demonstrado a importância da organização da sociedade civil para a mudança da sociedade política, num plano que envolve táticas e estratégias legítimas de atuação. Nesse sentido, foi possível identificar na atuação destes grupos uma arena privilegiada de luta pela regulamentação da publicidade.

Por fim, encerrando a parte estrutural da tese, é importante explicar que, atendendo aos objetivos da pesquisa, o trabalho está organizado em três partes. A primeira tem por escopo apresentar o cenário da pesquisa, sendo constituída pela presente introdução e pela metodologia do estudo, esclarecendo como a pesquisa foi realizada. Na parte II, destaca-se a estrutura teórica, abordando a publicidade em sua relação com o consumo e a sociedade. A mesma seção expõe e analisa o perfil das entidades da sociedade civil selecionadas, Instituto Alana e Instituto de Defesa do Consumidor, como grupos que ajudam a formar o movimento consumerista no Brasil. Ao final, a parte III apresenta os resultados da pesquisa, destacando suas principais conclusões. Em seguida, são apresentadas as referências bibliográficas utilizadas, os anexos e apêndices que integram o conteúdo desta tese.

CAPÍTULO 2: PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS DA PESQUISA

Um primeiro esclarecimento metodológico necessário diz respeito ao tipo de pesquisa realizada. Sabe-se que o objetivo fundamental de qualquer pesquisa é descobrir respostas para problemas mediante o emprego de procedimentos científicos. Quando a busca de conhecimento diz respeito ao campo da realidade social, pode-se dizer que se trata de uma pesquisa social.

Gil (2008) esclarece que a realidade social pode ser entendida em sentido bastante amplo, envolvendo todos os aspectos relativos ao homem em seus relacionamentos com outros indivíduos e instituições sociais. Assim, o primeiro conceito de pesquisa aqui adotado encontra-se no âmbito das ciências sociais, portanto, diz respeito a uma pesquisa social que busca investigar a participação de consumidores, organizados em grupos - Instituto de Defesa do Consumidor e Instituto Alana -, no controle da publicidade brasileira.

Além da realidade pesquisada, um outro aspecto que permite classificar a pesquisa científica é a sua finalidade, podendo ser classificada em pesquisa exploratória, descritiva e explicativa. Tal classificação de Gil (2008) permite enquadrar esta tese como uma pesquisa descritiva, cujo objetivo principal é a descrição das características de determinada população ou fenômeno ou ainda o estabelecimento de relações entre variáveis. São incluídas neste grupo as pesquisas, que assim como esta, buscam levantar as opiniões, atitudes e crenças de uma população.

Estudar o movimento consumerista que se desenhou nas últimas décadas para compreender a atuação de grupos da sociedade civil, suas estratégias de ação, seus argumentos, suas conquistas e as consequências que tem causado no setor da publicidade, significa compreender novas características do cenário de consumo brasileiro e, possivelmente, apontar caminhos que direcionam a publicidade no país. Por isso, o estudo aqui desenvolvido pode ser classificado como uma pesquisa descritiva.

É preciso ainda compreender que nas ciências sociais a metodologia implica uma discussão problematizante, e não simplesmente uma análise da realidade empírica (DEMO, 1989). Nesse sentido, é importante esclarecer que a metodologia desta tese não se resume ao presente capítulo metodológico, uma vez que, além das escolhas instrumentais, ela implica também em escolhas teóricas da pesquisa. A este respeito, Minayo (2009, p. 14-

15) explica que a metodologia inclui simultaneamente a teoria da abordagem (o método), os instrumentos de operacionalização do conhecimento (as técnicas) e a criatividade do pesquisador (sua experiência, sua capacidade pessoal e sua sensibilidade). Assim, buscando traduzir aspectos mais pontuais das escolhas metodológicas, o presente capítulo apresenta de que forma a pesquisa foi pensada e executada, o que não exclui os demais capítulos da tese como parte intrínseca da metodologia da pesquisa.

Para iniciar, serão apresentadas algumas peculiaridades das ciências sociais que impactam diretamente esse estudo, por tratar-se de uma pesquisa dentro da especificidade que as ciências sociais representam no campo do conhecimento. Alguns critérios gerais serão retomados a partir de autores como Demo (1995), Minayo (2009) e Gil (2008).

2.1 Peculiaridades da pesquisa social

Uma das especificidades mais importantes da pesquisa social diz respeito ao papel do pesquisador, que diferentemente das ciências naturais, que estabelecem separação clara entre sujeito e objeto, nas ciências sociais, “ao contexto do objeto da pesquisa pertence também o sujeito” (DEMO, 1989, p. 30). Isso significa que não existe pesquisa social sem a marca do seu produtor, pois o sujeito-pesquisador é incapaz de apenas descrever, retratar o objeto, “como se fosse mera fotografia” (DEMO, 1989, p. 28). Na realidade social, sujeito e objeto coincidem, pois o sujeito faz parte da realidade estudada, ou nas palavras de Gil (2008, p. 5) “[...] nas ciências sociais o pesquisador é mais do que um observador objetivo: é um ator envolvido no fenômeno”. Portanto, no esforço de traduzir algumas condições sociais determinantes na escolha e no desenvolvimento do tema desta tese, é preciso enfatizar o lugar de fala desta autora.

Ser publicitária há 10 anos, trabalhando com a criação publicitária, é um aspecto que não pode ser ignorado no desenrolar da tese. A partir dele foi possível ver a publicidade como uma área da comunicação de extrema importância na sociedade de consumo, na qual são construídas mensagens persuasivas e direcionadas, estrategicamente pensadas para determinado fim comercial. Além disso, como uma atividade que, devido ao grau de linguagem empregada, consegue espaço na vida dos consumidores, a ponto de fazer parte de um campo cultural que extravasa o aspecto unicamente econômico. Contudo, paralelamente, surge a carreira do magistério superior, passando esta autora a ter como

missão também a pesquisa, a crítica, a indagação do fazer publicitário. A partir desse momento, abriu-se o olhar para compreender a atividade publicitária de forma mais complexa, identificar não apenas sua função econômica, social e cultural, mas os excessos que pode causar na sociedade de consumo. Conseqüentemente, estes são aspectos que possibilitaram captar fragmentos da realidade estudada e ter certa familiaridade com o tema, exigindo, ao mesmo tempo esforço para alcançar um distanciamento, ou um equilíbrio, aspectos importantes para a pesquisa científica. O lugar de fala diz respeito, ainda, à linha de pesquisa Políticas de Comunicação e Cultura, inserida no Programa de Pós-Graduação em Comunicação da Universidade de Brasília. Caso fosse outra linha de pesquisa, certamente seriam outros recortes, leituras, paradigmas e abordagens.

Logo, é natural que a visão de mundo enquanto autora deste estudo esteja implicada em todo o processo de conhecimento, desde a concepção do objeto aos resultados do trabalho (MINAYO, 2009). Essa situação não invalida a pesquisa em ciências sociais. Torna-se necessário, no entanto, valer-se de quadros de referência que ultrapassem a visão proposta pelo Positivismo, que se mostra insuficiente para o entendimento do mundo complexo das relações humanas. É preciso admitir que o princípio da objetividade, tão caro ao Positivismo, aplica-se precariamente às ciências sociais. Não há como conceber uma investigação que estabeleça uma separação entre o sujeito e o objeto. Por essa razão é que nas ciências sociais é importante “a existência de diferentes quadros de referência para análise e interpretação dos dados” (GIL, 2008, p. 5), conforme conceitos operacionais previamente apresentados.

Ainda sobre as peculiaridades das ciências sociais é preciso esclarecer algumas limitações próprias desta pesquisa, relacionadas ao seu poder de generalização, uma vez que se trata do estudo de uma realidade social. Conforme explica Gil (2008, p. 5), diferentemente de pesquisas nas ciências naturais que podem conduzir ao estabelecimento de leis, as pesquisas sociais não conduzem mais do que à identificação de tendências: “o verdadeiro nas ciências sociais pode ser apenas um verdadeiro relativo e provisório”.

Portanto, existem limitações no poder de inferência dos resultados obtidos, e não poderia ser diferente. Porém, generalizar os resultados identificados não é o objetivo da pesquisa. Por tratar-se de um cenário recente, forças organizadas da sociedade questionando a publicidade, a possibilidade de identificar as estratégias de atuação adotadas por alguns destes grupos, delinear os argumentos construídos e as reações dos

demais atores envolvidos nos processos já é suficiente para compreender novas forças no cenário de controle da publicidade, novas características, logo, novas possibilidades de caminhos regulamentares para este mercado.

2.2 Observações sobre a prática da pesquisa qualitativa

Uma outra explicação necessária, que também pode ser entendida como mais uma forma de classificar a pesquisa realizada nesta tese, é quanto à sua classificação como pesquisa qualitativa.

A pesquisa qualitativa responde a questões muito particulares. Minayo (2009, p. 21) esclarece que esse tipo de pesquisa se ocupa, nas Ciências Sociais, com um nível de realidade que não pode ou não deveria ser quantificado. Isto é, ela trabalha no contexto dos significados, causas, aspirações, crenças, valores e atitudes. Trata-se de um universo da produção humana que dificilmente pode ser traduzido em indicadores quantitativos.

Nesta pesquisa foram estudados dois grupos específicos da sociedade civil organizada – Idec e Instituto Alana – e como material de análise foram selecionados 44 processos de denúncias contra a publicidade feitas por estes grupos. Num primeiro momento se poderia pensar que a amostra desta pesquisa não tem representatividade, se sua análise fosse empreendida sob o aspecto quantitativo. Porém, a seleção destes dois grupos, bem como dos processos de análise, não procurou ter uma representatividade numérica, e nem precisaria. No caso desta pesquisa, estas escolhas tiveram o peso da construção dos argumentos dos grupos estudados para denunciar a publicidade, conforme é demonstrado no capítulo dos resultados.

Uma análise prévia dos processos selecionados permitiu perceber que nem todas as decisões favoráveis às denúncias elaboradas pelos grupos significavam, de fato, um resultado positivo, da mesma forma que nem todos os resultados contrários às denúncias dos grupos significavam inércia perante a publicidade enganosa ou abusiva. Desta forma, percebeu-se a necessidade de imergir nas páginas dos processos, mesmo que em menor quantidade, para identificar as razões que levavam a este aparente paradoxo nas decisões processuais. Tais constatações estão detalhadamente explanadas em capítulo próprio.

Assim se deu a análise dos processos, uma análise sem representatividade quantitativa, mas significativamente representativa do ponto de vista da construção dos

argumentos da sociedade civil organizada, do Estado e do mercado publicitário, quanto à regulação da publicidade brasileira.

Por estes motivos, o estudo é qualitativo, porque, entre outras razões, não se pretendeu mapear o que a maioria das organizações da sociedade civil pensa e faz a respeito da publicidade enganosa e abusiva. O propósito foi trazer à tona o olhar de duas instituições com destacada atuação neste cenário, bem como determinadas significações de tal postura, sem a pretensão de generalizar as conclusões obtidas para contextos mais amplos.

2.3 O método e os métodos da pesquisa

Conforme mencionado, nas ciências sociais a metodologia implica uma discussão problematizante, e não simplesmente uma análise da realidade empírica (DEMO, 1989). Portanto, para desenvolver esta pesquisa foi necessário, antes de escolher os procedimentos técnicos da investigação, identificar a melhor forma de se pensar o objeto estudado. Isso significa encontrar uma abordagem teórico-metodológica (método de abordagem) que ajude na compreensão do objeto, assim como eleger procedimentos técnicos que ajudarão na descoberta da realidade empírica. Desta forma será possível uma análise do objeto em todas as suas dimensões. Para os fins deste trabalho foi utilizada a classificação de Demo (1989), que divide os métodos em métodos de abordagem e métodos de procedimento.

A primeira escolha a ser feita diz respeito ao método de abordagem mais adequado. Os métodos de abordagem estão presentes em todos os momentos do trabalho. Consiste num raciocínio utilizado para o desenvolvimento da pesquisa, ou seja, procedimentos gerais que norteiam o desenvolvimento das etapas fundamentais de uma pesquisa científica. Os principais métodos de abordagem são: indutivo, dedutivo, dialético, fenomenológico e hipotético-dedutivo (DEMO, 1989). Estes métodos esclarecem acerca dos procedimentos lógicos que deverão ser seguidos no processo da investigação. São, portanto, métodos desenvolvidos a partir de elevado grau de abstração, que possibilitam ao pesquisador decidir acerca do alcance da sua investigação, das regras de explicação dos fatos e da validade de suas generalizações.

Já os métodos de procedimento constituem etapas mais concretas da pesquisa, com finalidade mais restrita em termos de explicação dos fenômenos e podem ser confundidos

com técnicas⁶, pois relacionam-se com fases da investigação. Escolher os métodos de procedimento significa eleger a forma pela qual se obtêm os dados necessários para a elaboração da pesquisa (DEMO, 1989). A este respeito, Gil (2008) acrescenta que alguns autores ampliam consideravelmente o elenco desses métodos, incluindo o método do questionário, da entrevista, dos testes, da observação e muitos outros. Além disso, é comum, sobretudo nas ciências sociais, a combinação de vários desses métodos em diferentes fases da pesquisa científica.

Na presente tese, optou-se pelo método dialético como método de abordagem, e por um agrupamento de métodos de procedimento, conforme melhor especificado nos capítulos que seguem.

2.3.1 Lógica da pesquisa: a dialética como método de abordagem

Sobre a metodologia para o estudo da realidade social, Demo (1989, p. 88) é taxativo ao considerar a dialética a escolha mais adequada, sobretudo porque além das condições objetivas, a realidade social é movida da mesma forma por condições subjetivas.

A dialética pode ser entendida como um método de interpretação da realidade. Segundo esse método, os fatos sociais não podem ser compreendidos quando considerados isoladamente, abstraídos de suas influências políticas, econômicas, culturais etc. O método dialético acredita que todo fenômeno, mesmo que aparentemente estável, seja cercado por condições que podem modificá-lo.

Ao utilizar o método dialético como guia para o desenvolvimento desta pesquisa, partiu-se do pressuposto de que ao estudar a atuação da sociedade civil organizada questionando a publicidade brasileira, seria possível compreender de forma mais ampla o atual sistema de controle dessa atividade, as potencialidades e fragilidades da autorregulamentação e, possivelmente, identificar novos caminhos regulamentares para a publicidade no país.

Nesse sentido, o método dialético foi o mais apropriado no estudo da regulação da publicidade brasileira, já que sua condição básica é a historicidade e seu principal pressuposto é o conflito, realidade inerente ao campo estudado, uma vez que as tentativas

⁶ Alguns autores consideram os métodos de procedimentos sinônimos de técnicas de pesquisa, caso de Marconi e Lakatos (2003), que compreendem que, pelo uso mais abrangente de algumas técnicas de pesquisa, estas evoluíram e se transformaram em métodos.

de intervenção externa no controle da publicidade acabam encontrando resistência por parte da indústria publicitária. A pesquisa, para analisar o papel que os grupos desempenham na regulação da publicidade, necessariamente, examinou a origem e o desenvolvimento de cada grupo da sociedade civil selecionado, a forma específica que aparecem no contexto brasileiro, comparando-as entre si.

Além disso, foi preciso compreender os fatos históricos relacionados ao controle da publicidade no Brasil, os acontecimentos que levaram à formação do atual sistema de autorregulação publicitária, bem como o aparecimento das inúmeras leis que permeiam a questão no país. O tema também exigiu a pesquisa, no passado, dos grupos e do mercado publicitário, suas estratégias e evolução, para que fosse possível compreendê-los na atualidade. Assim, foi possível identificar os diferentes conflitos existentes nesse cenário que, num primeiro momento, aparentavam ocorrer entre o mercado publicitário e qualquer tentativa de intervenção externa, seja ela da sociedade civil, seja ela do Estado. A pesquisa traçou uma visão mais ampla e complexa das inúmeras relações que se desenham no atual cenário de regulação da publicidade no país, com foco na atuação da sociedade civil organizada.

O fato é que a dialética forneceu as bases para uma interpretação dinâmica e totalizante da realidade, já que estabelece que os fatos sociais não podem ser entendidos quando considerados isoladamente, abstraídos das influências que os cercam. Assim, ao lançar um olhar amplo diante do atual sistema de regulamentação publicitária existente no país, e das diferentes forças que agem nesse contexto, dentre elas a sociedade civil organizada, foi possível compreender questões que de outra forma poderiam não ser percebidas, identificar influências até então imperceptíveis, questionar papéis, examinar novas situações e avaliar novos caminhos.

Segundo Demo (1995), utilizar o método dialético como raciocínio faz com que seja possível verificar com mais rigor os objetos de análise, justamente por serem postos frente a frente com o teste de suas contradições possíveis. Ou seja, aquilo que se coloca diante do pesquisador como verdade deve ser contraditado, confrontado com outras realidades e teorias, para que seja possível chegar a uma conclusão.

Trata-se de uma postura metodológica rica e interessante para se compreender a realidade social, que engloba algumas leis fundamentais⁷ consideradas nesta pesquisa, a saber: 1) lei da mudança dialética (ou tudo se transforma); 2) lei da ação recíproca (ou tudo se relaciona); 3) lei da contradição (ou interpenetração dos contrários); e 4) lei da transformação da quantidade em qualidade (ou mudança qualitativa).

A primeira lei geral da dialética, também conhecida como mudança dialética, parte do pressuposto de que as coisas estão em perpétua mudança, evoluindo continuamente. Portanto, não existe nada de definitivo, de sagrado, de absoluto (ENGELS *apud* POLITZER, 1979). Ao estudar um determinado objeto, seja da natureza, seja da sociedade, percebe-se que ele nem sempre foi o que é atualmente, que ele sofreu transformações e, por conseguinte, sofrerá outras no futuro. A dialética diz que nada escapa ao movimento, à mudança, às transformações da história.

Estudar o objeto do ponto de vista dialético significa colocá-lo do ponto de vista do movimento, estudar não somente o que ele é, agora, mas o que ele já foi, sua origem, de onde vem e para onde vai. Politzer (1979) explica que a dialética vê tudo como transitório entre o que foi e o que será, entre o passado e o futuro. Portanto, é preciso considerar cada coisa como provisória, como tendo uma história no passado, e devendo ter outra no futuro, tendo um começo e devendo ter um fim.

Nesse sentido a dialética foi a abordagem metodológica adotada para estudar a regulação da publicidade brasileira exatamente como ela é, como um estado transitório entre o que já ocorreu no controle da publicidade brasileira - abusos excessivos da atividade publicitária, censura por parte do Estado, organização do próprio mercado publicitário, surgimento de leis limitadoras e proibitivas, pressão dos consumidores e de organizações da sociedade civil -, e o que ainda ocorrerá.

Esta lei da dialética compreende que o estado atual das coisas nada mais é do que o resultado, no exato momento em que são estudadas, de um encadeamento de processos, de fases que saem umas das outras (POLITZER, 1979). Assim, para estudar a regulação da publicidade na atualidade, em que a sociedade civil organizada tem exercido alguma influência no controle da publicidade, precisou-se compreender as fases que precederam

⁷ Os diferentes autores que abordam a dialética não estão de acordo quanto ao número de leis que fundamentam o método. Alguns apontam três leis, outros quatro, outros cinco. Também não existe consenso quanto à denominação que essas leis recebem e à ordem de apresentação. Ver Politzer (1979), Marconi e Lakatos (2003), Demo (1989) e Gil (2008).

tal situação, quais circunstâncias levaram a um tipo de controle exercido por grupos de consumidores cada vez mais organizados e atentos aos abusos da publicidade brasileira.

Desse modo, resgatou-se o passado da publicidade no país, compreendendo os contextos que levaram à necessidade de maiores limites à atividade publicitária, quais fatores resultaram no surgimento do Código de Defesa do Consumidor e de leis restritivas em relação ao tabaco e bebidas alcoólicas, por exemplo, quais acontecimentos levaram o próprio mercado a se organizar para impor mais limites e a sociedade civil a intervir, questionar e pressionar o mercado publicitário. Estudar tais aspectos do passado permitiu compreender não apenas o atual cenário de regulação da publicidade brasileira, mas também avaliar quais caminhos ela poderá seguir, diante do que já foi e diante das fragilidades que existem hoje.

Logo, a mudança dialética, ideia de que tudo se transforma, foi o ponto de partida desta pesquisa: compreender o atual sistema de regulação da publicidade como um estado provisório entre todos os acontecimentos passados e as lacunas a serem preenchidas no futuro.

A segunda lei geral da dialética, a ação recíproca, continua o raciocínio da primeira lei. Da mesma forma que a dialética entende que nada é definitivo, tudo está em movimento, compreende que as coisas não existem isoladas, destacadas umas das outras e independentes, mas como um todo unido e coerente. Marconi e Lakatos (2003, p. 101) explicam que tanto a natureza como a sociedade são compostas de objetos e fenômenos organicamente ligados entre si, dependendo uns dos outros e, ao mesmo tempo, condicionando-se reciprocamente. Essa interdependência significa que nenhum fenômeno pode ser compreendido fora dos demais fenômenos que o cercam (STALIN *apud* POLITZER, 1979). É preciso, assim, ampliar o olhar, enxergar ao redor do objeto que está sendo analisado, pois, para a dialética, tudo se relaciona.

Por exemplo, ao questionar o papel da sociedade civil organizada no controle da publicidade brasileira, necessariamente foi preciso questionar o que leva os grupos a denunciarem campanhas publicitárias e para quem denunciam, indagar o atual sistema de controle da publicidade brasileira, se existem lacunas que estão sendo deixadas nesta fiscalização, como o sistema atual funciona, a quem presta contas, se protege o consumidor dos possíveis abusos de mensagens publicitárias. Foi preciso, ainda, avaliar se existem

outros órgãos e instâncias, para além do mercado publicitário, que estão sendo acionados por estes grupos, quais, por quais motivos, como agem e reagem a estas denúncias.

Logo, a regulação da publicidade feita pelo CONAR é uma realidade social, um processo institucionalizado que possui contornos próprios, conteúdos próprios, cultura própria. É que, por dinâmica inerente, gera um espaço de luta, de embates, de questionamentos, por parte de diversos atores, dentre eles a sociedade civil organizada.

Nesse sentido, o método dialético apresenta a sua terceira lei, a contradição, ou interpenetração dos contrários: as coisas mudam porque contêm em si mesmas a sua contradição. Contradição nos fatos, nas coisas, forças reais que se combatem (POLITZER, 1979). Como explica Demo (1998), para haver diálogo é mister a polarização de interesses contrários. Isso sugere que o caminho para uma regulação da publicidade é a presença de movimentos contestadores do atual sistema de regulação, no caso, a autorregulação, que acabam por viabilizar um diálogo com os profissionais do setor, que de outra forma não existiria. É uma realidade em que duas forças se necessitam e se afastam. E quem ganha é o consumidor, que tem seus interesses cada vez mais protegidos.

Esta concepção do método dialético significa que um fenômeno, além de ser resultado do movimento, da mudança, entre o que foi e o que será, além de ser resultado de tudo o que o cerca e pode influenciá-lo, é, ainda, resultado direto das forças contrárias que existem dentro dele. Qualquer evolução, mudança, transformação, só ocorrerá por conta dessa contradição interna. Aplicando esta lei ao objeto da tese, compreende-se que a atuação da sociedade civil existe porque o atual sistema de regulação tem deixado lacunas. Qual o impacto desta atuação? Suas consequências? O que ela aponta sobre o futuro da regulação da publicidade no país?

Dessa forma o método dialético foi utilizado para identificar as contradições que caracterizam as relações entre os atores deste processo de regulação, para compreender o que acontece, como acontece, o que muda, como muda.

Em resumo, como explicam Marconi e Lakatos (2003), todos os aspectos da realidade prendem-se por laços necessários e recíprocos. Uma situação precisa ser avaliada do ponto de vista das condições que a determinam e, conseqüentemente, a explicam. É esta ação recíproca, entre forças aparentemente opostas - a sociedade civil organizada, a autorregulamentação e o Estado -, que foi identificada e observada na presente tese, para explicar o verdadeiro papel que estes grupos exercem no cenário atual.

A autorregulação é certamente uma formação social conflituosa, e o objetivo desta pesquisa foi verificar se a atuação da sociedade civil organizada constitui fenômeno suficientemente radical que a leve a uma superação histórica ou pelo menos dê indícios desta superação.

Assim, chega-se à quarta e última lei do método dialético, a transformação da quantidade em qualidade. A dialética reconhece que mudanças contínuas acumulando-se acabam por produzir mudanças bruscas. Engels (*apud* POLITZER, 1979) esclarece que a evolução das coisas não pode ser indefinidamente quantitativa, pois, transformando-se, sofrem, por fim, uma mudança qualitativa. Ou seja, em algum momento, a quantidade transforma-se em qualidade. Essa mudança pode ser súbita ou gradual. De forma complementar, Marconi e Lakatos (2003, p. 103) elucidam que esta mudança qualitativa seria a passagem de um estado para outro, mas que o importante é lembrar que a mudança qualitativa não é obra do acaso, pois decorre necessariamente de uma mudança quantitativa.

Desta forma, o objetivo maior foi compreender se a atuação dos grupos selecionados exerce impacto suficiente no controle da publicidade, a ponto de influenciar no sistema de regulação existente, mudando qualitativamente o cenário atual.

Alguns aspectos na história da publicidade no país já apresentam indícios de mudanças quantitativas. Um exemplo é que, apesar dos esforços do CONAR, a pressão do movimento de defesa dos consumidores conseguiu fazer com que houvesse um incremento lento e gradual na restrição legal à publicidade enganosa e abusiva, assim como de alguns produtos específicos, como cigarros, bebidas alcoólicas, medicamentos e produtos infantis, conforme as leis nº 8.078/90, nº 9.294/96 e Lei nº 8.069/90. Ademais, o próprio Código de Autorregulamentação tem sofrido adaptações importantes ao longo dos anos. Em março de 2013, por exemplo, o Código passou a proibir ações de *merchandising* dirigidas ao público infantil, estratégia comum na publicidade até hoje (CÓDIGO VEDA..., 2013).

Portanto, para fins deste trabalho, e sem a pretensão de esgotar a temática, entende-se que a qualidade política somente é realizável na unidade de contrários, o que significa que uma publicidade com maior responsabilidade só é possível diante do choque de interesses entre os profissionais do mercado e os grupos aqui estudados.

2.3.2 Etapas da pesquisa: os métodos de procedimento

Para realizar a análise dialética acima proposta, foi preciso fazer algumas escolhas relacionadas à operacionalização da pesquisa. Portanto, buscando atingir os objetivos traçados para compreender o papel e força da atuação da sociedade civil organizada na regulamentação da publicidade brasileira, a pesquisa organizou-se em 6 etapas, que não necessariamente ocorreram separadamente, algumas sendo realizadas concomitantemente, conforme será explicado a partir de agora.

As etapas foram: 1) Pesquisa exploratória; 2) Observação de audiência pública do Projeto de Lei nº 5.921/2001; 3) Entrevistas com os atores envolvidos no tema pesquisado; 4) Seleção do *corpus* de análise (processos), 5) Leitura flutuante dos processos (identificação de categorias e indicadores de análise); e, 6) análise e interpretação dos resultados. Das seis etapas, as três últimas compreendem a Análise de Conteúdo dos processos selecionados.

O Quadro 2 apresenta, de forma resumida, cada uma destas etapas, além de demonstrar a contribuição de cada uma delas para a pesquisa.

Quadro 2: Resumo das etapas da pesquisa

	ETAPAS DA PESQUISA	ESPECIFICAÇÕES	CONTRIBUIÇÕES
1	Pesquisa Exploratória	Primeiro passo da pesquisa. Mapeamento de denúncias encaminhadas ao CONAR e análise dos relatórios das atividades anuais dos grupos selecionados.	Identificação dos principais autores das denúncias, seleção dos grupos estudados, assim como identificação de um perfil inicial de cada grupo, reconhecendo suas especificidades e algumas estratégias de atuação, que foram analisadas.
2	Observação de audiência pública do PL nº 5.921/2001	Observação da defesa pública das causas dos grupos, convocando a sociedade para o debate sobre o tema da regulamentação, em uma mesa composta por representantes do mercado publicitário, dos grupos selecionados e do Estado.	Descoberta de alguns dos principais argumentos da sociedade civil organizada contra a publicidade, assim como do posicionamento do mercado publicitário e do Estado em relação ao tema.
3	Realização de entrevistas	Entrevistas com os principais representantes de cada grupo envolvido na pesquisa - Idec, Instituto Alana e CONAR. Foram 5 entrevistados no	Esclarecimento de dúvidas e conhecimento das estratégias e perfil de cada grupo de forma mais detalhada.

			total - 1 representante do Idec, 2 do Instituto Alana e 2 do CONAR. A entrevista foi semiestruturada, realizada com cada um na sede de suas instituições e gravada com a devida autorização.	
4	Constituição do <i>corpus</i> de análise	Análise de conteúdo dos processos selecionados	Análise dos processos com as denúncias de cada grupo contra a publicidade. Após estabelecer todos os critérios de seleção e identificar a viabilidade de acesso do material listado, foi possível formar o material de análise da pesquisa.	Seleção dos processos denunciados pelos grupos para posterior análise: 44 processos, sendo 10 do Idec e 34 do Instituto Alana. Este material incluiu documentos com as denúncias elaboradas, com as defesas das empresas denunciadas, bem como as respostas por parte dos órgãos acionados.
5	Decifrando o <i>corpus</i> de análise		Leitura fluente dos processos, o que permitiu descobrir as categorias e indicadores de análise da pesquisa, aspectos fundamentais para a interpretação dos resultados.	Reconhecimento dos diferentes argumentos que sustentam o posicionamento de cada grupo estudado, bem como dos argumentos do mercado publicitário e do Estado nas distintas situações envolvidas em cada caso.
6	Análise e interpretação do <i>corpus</i>		Interpretação dos processos à luz das categorias e indicadores previamente identificados, bem como do referencial teórico da pesquisa, guiado pelo método dialético e pensamento gramsciano.	Conclusões da tese, identificando-se possíveis respostas à pergunta-problema.

Fonte: Elaborado pela autora

Tais etapas permitiram enfoques distintos do objeto estudado, conforme explicam Marconi e Lakatos (2003) sobre a importância da utilização de métodos ou técnicas para além do próprio conhecimento do pesquisador e que sejam suficientes e apropriados para atender às necessidades do próprio objeto. Desta forma, acredita-se que o conjunto destas etapas (ou métodos de procedimento) – pesquisa exploratória, observação de audiência pública, entrevistas com os principais atores e análise de conteúdo dos processos com denúncias dos grupos – possibilitou uma compreensão ampla e rica do papel da sociedade civil organizada na regulação da publicidade brasileira.

2.3.2.1 Etapa exploratória e a escolha das organizações da sociedade civil

A primeira etapa da presente pesquisa pode ser classificada como exploratória, um tipo de investigação cujo objetivo é proporcionar maior familiaridade com o problema, para torná-lo mais explícito ou para formular hipóteses.

Como explica Gil (2002), esse é um tipo de pesquisa que ajuda no aprimoramento de ideias ou até mesmo a descobrir intuições. Por ser uma investigação traçada para desvelar o tema, ela traz um planejamento bastante flexível, para que os mais variados aspectos do problema investigado possam ser considerados.

São variadas as técnicas de investigação utilizadas na pesquisa exploratória, o que permite um olhar amplo e heterogêneo do objeto. A pesquisa bibliográfica é uma das principais formas de realizar uma investigação desse tipo, assim como as entrevistas com pessoas que tiveram experiências práticas com o problema e a análise de exemplos representativos do tema (GIL, 2002, p. 41).

Nesta tese, estas três técnicas investigativas foram utilizadas. A pesquisa bibliográfica, essencial para a compreensão inicial do campo publicitário, da regulamentação da publicidade, da atuação da sociedade civil e dos movimentos sociais em defesa dos consumidores; entrevista com a assistente de produção e pesquisa do Projeto Criança e Consumo do Instituto Alana, Roberta Nardi; assim como o estudo de exemplos variados da atuação dos grupos da sociedade civil observados, através da análise de documentos que registraram essa atuação.

Desta forma, a fim de refletir sobre o potencial de introdução e sustentação de mudanças significativas desses grupos na regulamentação da publicidade contemporânea, identificou-se sua forma de atuação por meio do mapeamento das denúncias encaminhadas ao Conar e da análise dos relatórios das atividades anuais dessas organizações. Esta foi a etapa exploratória da pesquisa e teve início ainda na fase de elaboração do projeto de pesquisa do doutorado, no ano de 2011. O intuito desta etapa foi encontrar um caminho mais sólido para a pesquisa do tema e recortar o objeto de estudo de forma mais clara, encontrando novos questionamentos pertinentes.

O ponto de partida para a análise foi o CONAR, órgão responsável pela autorregulação da publicidade no país. Através de um mapeamento das denúncias

encaminhadas ao órgão num intervalo de 10 anos⁸ (2001 a 2011), foram analisados 2.995 processos⁹, o que possibilitou desenhar o cenário inicial da pesquisa e identificar quais são as forças que agem em defesa dos consumidores.

Assim, alguns aspectos relevantes, que sugerem a importância da atuação da sociedade civil organizada nesse cenário, se destacaram: a) o prazo de julgamento das denúncias; b) a origem das denúncias; e c) o motivo das denúncias.

Um primeiro aspecto constatado é que 20% dos processos foram julgados até dois anos após sua data de abertura. Esse prazo de julgamento chama a atenção, uma vez que as campanhas denunciadas podem, de fato, ser abusivas ou enganosas e gerar prejuízo para a sociedade durante o período em que são veiculadas e até depois, pelo efeito que já pode ter sido causado.

Contudo, convém salientar que algumas campanhas são sustadas em caráter liminar pelo CONAR, até que sejam julgadas e o parecer final seja estabelecido. Mas o que ocorre com as demais que não são sustadas liminarmente e permanecem sendo veiculadas até o julgamento? Qual a eficácia de proibir ou alterar uma campanha que já foi veiculada durante tempo suficiente para atingir milhares de consumidores? Dentre os questionamentos levantados por grupos da sociedade civil quanto à eficácia do CONAR, este é um dos principais, o controle *a posteriori*.

Tal punição após a veiculação de uma campanha publicitária evita possíveis injustiças com o mercado publicitário, garantindo aos anunciantes o direito à liberdade de expressão comercial¹⁰, o que pode, contudo, colocar em risco os consumidores, despertando questionamentos relativos à agilidade do atual sistema de autorregulamentação para de fato proteger os interesses da sociedade em detrimento dos interesses do mercado.

Outra constatação diz respeito à origem das denúncias. Parcela relevante é elaborada por consumidores individualmente ou organizados em grupos. Denúncias de consumidores neste período totalizaram 36,2%, e de grupos da sociedade civil, 3,3%, isto

⁸ Até o momento de realização deste trabalho, as informações sobre o ano de 2011 só estavam disponíveis até o mês de outubro.

⁹ Cabe esclarecer que o total de processos deste período foi de 3.615, o que significa que 620 não estavam disponíveis no site do CONAR no momento da coleta. Além disso, alguns processos apresentavam duplicidade, isto é, existiam dois processos diferentes com o mesmo número.

¹⁰ Segundo o professor e pesquisador Edgar Rebouças (2008), essa expressão é um neologismo jurídico criado pelo mercado publicitário para confundir a opinião pública.

é, 99 reclamações de 54 organizações distintas.

Ao analisar o conteúdo destas 99 denúncias, constatou-se que são mais qualificadas, pois possuem como fundamento a legislação brasileira e o Código de Ética do CONAR, sendo que 56% delas foram julgadas procedentes e sofreram alguma penalidade.

Assim, pode-se perceber uma atuação qualificada de grupos de cidadãos na fiscalização da publicidade. O próximo passo foi selecionar estes grupos dentre os 54 identificados no mapeamento, uma vez que muitos atuam de forma bastante pontual nas suas áreas de interesse e acabam por elaborar denúncias contra campanhas que ofendam estas áreas, como a indústria de pneumáticos, a indústria de cobre e as classes de profissionais (enfermagem, odontologia, contabilidade e medicina). Por isso, estabeleceu-se como critério selecionar somente aqueles cujo foco de atuação seja o aprimoramento da legislação de defesa do consumidor e de matérias correlatas. Assim, foram descartados os demais grupos e selecionados os dois restantes que mais denunciaram: Instituto de Defesa do Consumidor (Idec) e Instituto Alana.

Foram 21 denúncias encaminhadas ao CONAR por estes dois grupos: 8 do Idec e 13 do Alana. Ao analisar a natureza destas denúncias, constatou-se que as elaboradas pelo Idec se concentraram em questões de direitos autorais e veracidade de informações. E as treze encaminhadas pelo Alana tratavam da publicidade direcionada à criança e ao adolescente, foco de sua atuação.

Em relação às decisões tomadas pelo CONAR a partir destas denúncias, a maioria das que tratavam do tema Criança e Adolescente, defendido pelo Alana, foram arquivadas (8), 3 sofreram algum tipo de alteração e 2 foram sustadas. Das denúncias encaminhadas pelo Idec, houve um equilíbrio nas decisões - 3 alterações, 3 sustações, sendo uma agravada com advertência ao anunciante, além de 2 arquivamentos.

Mesmo que a maioria das queixas tenha sido julgada procedente, levando a campanha a sofrer alteração ou sustação, vale observar que parece existir uma clara divisão na percepção do CONAR quanto a essas denúncias. Um aspecto é o uso da imagem indevida de uma marca. Não se trata de um questionamento da publicidade em si, mas do direito de propriedade de uma marca. Neste caso, as denúncias foram acatadas. Outro, bem distinto, é o questionamento da publicidade que induz a criança a um determinado comportamento. Neste caso, há um questionamento da linguagem publicitária, do efeito que ela pode causar, portanto, do fazer publicitário. O que pode ser, no entendimento do

CONAR, um desrespeito à chamada liberdade de expressão comercial. Estas denúncias foram, em sua maioria, consideradas improcedentes e arquivadas.

Como evidenciado neste mapeamento, estas características sugerem: primeiro, uma fragilidade do órgão fiscalizador, uma vez que o prazo de julgamento pode expor a sociedade e contrariar o interesse público em detrimento de interesses do mercado; segundo, uma atuação de grupos da sociedade civil permeando e cobrando o trabalho publicitário, numa espécie de coerção social que espera da publicidade posturas diferentes, sobretudo em relação a temas mais sensíveis, como a publicidade direcionada ao público infantil; e, terceiro, reações distintas do órgão quando o tema questionado envolve a própria publicidade.

Numa leitura detalhada de 11 relatórios anuais de atividades destas organizações, sendo 4 do Instituto Alana (2007 a 2010) e 7 do Idec (2004 a 2010), foi possível perceber que recorrer ao CONAR não é a estratégia central dessas entidades, assim como também foi possível identificar quatro estratégias principais de sua atuação: a) acompanhamento e elaboração de denúncias contra campanhas publicitárias; b) representação institucional em eventos e espaços legais de discussão para gerar estratégias de políticas públicas; c) pesquisas e testes práticos, criando embasamento para as denúncias e fortalecendo a credibilidade do tema na sociedade; e d) presença na mídia, ganhando maior visibilidade, gerando o debate e conscientizando sobre a questão.

Das estratégias acima, destaca-se, inicialmente, o acompanhamento e a denúncia de campanhas consideradas enganosas e abusivas. Enquanto no mapeamento das denúncias no Conar foram contabilizadas 13 denúncias do Alana, nos relatórios da organização foram identificadas 198 denúncias no mesmo período, encaminhadas a vários outros atores, a maior parte órgãos estatais. O Ministério Público e o Procon aparecem como os caminhos mais escolhidos pelo Alana para denunciar campanhas, com 43,9% e 17% das denúncias, respectivamente. Em seguida aparece o CONAR, com 7,65% das denúncias.

Quanto ao Idec, foram identificadas 7 denúncias nos relatórios¹¹, sendo somente 2 encaminhadas ao CONAR. Da mesma forma que o Alana, a maior parte das denúncias foi direcionada para órgãos estatais, como a Agência Nacional de Vigilância Sanitária

¹¹ No mapeamento das denúncias no site do CONAR foram identificadas 7 denúncias encaminhadas pelo Idec no período de 2001 a 2011. Enquanto nos relatórios, foram identificadas somente 2 denúncias encaminhadas ao CONAR. O motivo pelo qual 5 denúncias elaboradas pelo Idec e encaminhadas ao CONAR não aparecem nos relatórios do Instituto ainda é desconhecido.

(ANVISA), Ministério da Saúde e Ministério da Justiça.

A decisão por não encaminhar todas as denúncias ao CONAR é estratégica, segundo a assistente de produção e pesquisa do Projeto Criança e Consumo do Instituto Alana, Roberta Nardi (2011): “O objetivo é trazer ao conhecimento da sociedade, organizações e autoridades, os impactos da comunicação mercadológica no desenvolvimento saudável das crianças”. O Instituto entende que os Procons e Ministérios Públicos colaboram para disseminar a temática, enquanto o CONAR foca sua atuação especialmente no eixo Rio - São Paulo, sem abrangência nacional. Nardi explica que “denunciar apenas para o CONAR tornaria as ações do Alana pontuais”.

Ao encaminhar a maior parte das denúncias a outros órgãos, além de buscar a conscientização da sociedade, colocam em xeque a eficácia do controle que tem sido feito pelo órgão autorregulador. Logo, a primeira grande característica da atuação da sociedade civil organizada identificada na pesquisa é a preocupação em acionar o Estado para o debate, atuando em parceria com ele, conforme conceito de Estado ampliado de Gramsci.

Outra importante vertente da atuação dos grupos são os eventos que organizam e espaços legais de discussão dos quais participam, buscando gerar estratégias efetivas de políticas públicas para o setor. São fóruns de regulação, frentes de atuação em políticas públicas, reuniões em comissões técnicas, conferências, palestras, seminários, manifestos, audiência públicas, apoio a campanhas e iniciativas legais. Uma das ações de maior destaque do Projeto Criança e Consumo do Instituto Alana, e também do Idec, é o apoio ao Projeto de Lei nº 5.921/2001¹², acompanhando de perto a tramitação da proposta legislativa e respaldando muitos dos seus fundamentos.

Mais uma estratégia de atuação dos grupos é a realização de pesquisas sobre os temas em que atuam. O Alana já financiou inúmeros trabalhos de conclusão de curso que pesquisam o binômio criança e consumo. Já o Idec realiza constantemente pesquisas e testes de cunho prático, para avaliar produtos, serviços e marcas, com o objetivo de alertar a sociedade sobre o cumprimento do Código de Defesa do Consumidor. Muitas dessas pesquisas servem de embasamento para as denúncias feitas pelo próprio Idec e também por outras organizações da sociedade civil.

Por último, outra estratégia relevante é o espaço que conseguem nos meios de

¹² Projeto de Lei criado pelo Deputado Federal Luiz Carlos Hauly. Pede a proibição da publicidade dirigida à criança. Ele será apresentado com mais detalhes no capítulo 6, ao discutir a Audiência Pública do PL observada.

comunicação para divulgar suas atividades e debater sobre a publicidade enganosa e abusiva. Os grupos intensificam seu trabalho de assessoria de imprensa, com o envio de *releases*, sugestão de pautas e contato com jornalistas e, sobretudo, uma ampla divulgação pelas redes sociais. Seu objetivo é conquistar maior visibilidade na sociedade, gerando o debate e conscientizando sobre o tema.

Das quatro estratégias aqui apresentadas, a pesquisa escolheu duas para analisar a fundo. A primeira estratégia analisada ocorreu num âmbito mais específico da regulação da publicidade - processos com as denúncias dos grupos -, quando os grupos atuam na denúncia de campanhas publicitárias, acionando o CONAR e também órgãos estatais, para discutir os abusos e limites da atividade publicitária, a partir dos dispositivos éticos e legais já existentes. E a segunda estratégia analisada representa uma atuação mais ampla dos grupos na defesa pública de suas causas, convocando a sociedade para o debate sobre o tema da regulamentação. Trata-se de sua representação institucional em espaços legais de discussão, especificamente na Audiência Pública do Projeto de Lei nº 5.921/2001, que busca proibir toda forma de comunicação mercadológica direcionada para o público infantil.

Estas duas etapas da pesquisa – observação da Audiência Pública do PL 5.921/2001 e também a análise dos processos com denúncias contra campanhas enganosas e abusivas – serão metodologicamente detalhadas a seguir.

2.3.2.2 Audiência pública do Projeto de Lei 5.921/2001

A etapa de observação de uma audiência pública do Projeto de Lei nº 5.921/2001 foi importante para o desenrolar da pesquisa, uma vez que este foi o primeiro contato mais direto com as organizações selecionadas neste estudo e também com os demais atores envolvidos na regulação da publicidade no país – o mercado publicitário e o Estado. Esta fase permitiu descobrir mais detalhadamente as estratégias dos grupos analisados, seus principais argumentos contra a publicidade, assim como identificar o posicionamento do mercado publicitário e do Estado em relação ao tema.

A audiência pública observada ocorreu no dia 3 de julho de 2012, no Congresso Nacional, na Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática (CCTCI) da Câmara dos Deputados, na cidade de Brasília. Foi solicitada pelo Deputado Salvador Zimbaldi, com o objetivo de debater o Projeto de Lei nº 5.921/2001. Foram três as

audiências públicas ocorridas para discutir este projeto de lei ao longo do desenvolvimento desta tese. Mas a escolha da coleta de dados especificamente nesta audiência se deu por dois motivos. Primeiro, porque esta foi a primeira vez que um coletivo de pais e mães, através do Movimento Infância Livre de Consumismo, foi chamado para participar do debate. E também por conveniência, uma vez que nesta data a pesquisa demandava dados novos para uma maior direcionamento, fato que coincidiu com a realização desta audiência pública.

A respeito da observação como técnica de investigação científica, é válido esclarecer que ela faz parte de um trabalho interacional importante nas pesquisas sociais. Minayo (2009, p. 62, *grifos do autor*) explica que “a pesquisa social trabalha *com gente e com suas realizações*, compreendendo-os como atores sociais em relação [...]”. Assim, a interação entre o pesquisador e os sujeitos pesquisados pode ser reveladora numa pesquisa qualitativa, capaz de expor sistemas de valores e crenças que passariam despercebidos de outras formas.

Embora haja muitas formas de se realizar o trabalho de campo, dois instrumentos se destacam, na concepção de Minayo (2009), e foram utilizados nesta pesquisa: a observação e a entrevista.

Para a autora, na pesquisa social, a observação de uma realidade permite ao investigador perceber aspectos que vão aflorando aos poucos e, assim, incluir ou retirar do seu roteiro questões que percebe serem mais ou menos relevantes do ponto de vista dos interlocutores (MINAYO, 2009).

A observação é uma técnica de coleta de dados para conseguir informações, que coloca o investigador em contato mais direto com a realidade pesquisada. Ela é o ponto de partida da investigação social. Não consiste apenas em ver e ouvir, mas também em examinar fenômenos que se desejam estudar (MARCONI; LAKATOS, 2003, p. 190).

Na tese, foi realizada uma observação não estruturada (assistemática ou simples), segundo classificação de Marconi e Lakatos (2003), que é aquela na qual o pesquisador recolhe os fatos da realidade sem a utilização de meios técnicos especiais e sem fazer perguntas diretas aos sujeitos da realidade observada. De forma complementar, Gil (2008) ressalta que sua principal vantagem, em relação a outras técnicas, é que os fatos são percebidos diretamente, sem qualquer intermediação. Desse modo, a subjetividade, que permeia todo o processo de investigação social, tende a ser reduzida. Pode-se dizer que a

observação da audiência pública permitiu exatamente esse percurso: a identificação do discurso estratégico dos grupos estudados contra a publicidade, a reação do mercado publicitário e do Estado em relação ao tema, uma certa aproximação entre alguns discursos, assim como a constatação de um modo de ver a publicidade muito peculiar de cada um.

Todas as informações aqui relatadas, bem como as falas dos membros das mesas, foram coletadas por meio de anotações, gravação de áudio e enriquecidas com as notas taquigráficas da referida audiência pública, disponibilizadas no site da Câmara dos Deputados pelo Departamento de Taquigrafia, Revisão e Redação¹³.

Assim, a audiência pública permitiu o esboço de um cenário a ser desvendado e interpretado na pesquisa, uma vez que a observação não é a simples constatação dos fatos, e sim um processo de coleta de informações que deve ser seguido da análise e interpretação, para que possua a sistematização e o controle requeridos dos procedimentos científicos (GIL, 2008).

2.3.2.3 Entrevistas com Idec, Instituto Alana e CONAR

Após as constatações da audiência pública, a realização de entrevistas com os principais envolvidos no tema ora pesquisado permitiu avançar na investigação, elucidando questões que surgiram nas etapas anteriores, assim como preparando para a etapa seguinte de leitura dos processos.

Portanto, como forma de ampliar o material da pesquisa e conhecer mais profundamente os atores envolvidos no debate, foram realizadas entrevistas com membros do Conar, do Idec e do Instituto Alana. Essa experiência foi essencial para entender o perfil das entidades selecionadas, traçar um percurso histórico de sua atuação, assim como as oposições discursivas entre elas. As entrevistas também ajudaram a conhecer a luta ideológica travada pelo setor publicitário em defesa da autorregulamentação, uma vez que trouxe um detalhamento histórico do setor.

¹³ A transcrição completa do documento possui mais de 60 páginas, não sendo, por isso, disponibilizada como anexo deste trabalho. Contudo, o documento completo pode ser acessado em: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/cctci/documentos/notas-taquigraficas/2012/notas-taquigraficas-2012/2012.07.03-ap-publicidade-infantil>.

Minayo (2009) identifica a entrevista como a estratégia mais usada no processo de coleta de informações no trabalho de campo. Após a observação de dados mais gerais na audiência pública, as entrevistas permitiram uma conversa direta com fontes importantes para a pesquisa, com o objetivo de aprofundar a compreensão que cada um tem do atual sistema de regulação da publicidade brasileira e da participação da sociedade civil organizada nele.

A entrevista é uma conversa a dois, ou entre vários interlocutores, realizada por iniciativa do entrevistador, com uma finalidade específica. Foi aplicada na pesquisa por ser uma técnica que permite coletar informações diretamente construídas no diálogo com o entrevistado. Os cientistas sociais costumam denominar essas informações de dados subjetivos, pois só podem ser conseguidos com a contribuição da pessoa. Constituem uma representação da realidade: crenças, opiniões, sentimentos, condutas, projeções para o futuro, razões conscientes ou inconscientes de determinadas atitudes e comportamentos (MINAYO, 2009).

Na mesma direção, Marconi e Lakatos (2003) esclarecem que essa técnica é usada na investigação social não apenas para a coleta de dados, mas também para ajudar no diagnóstico ou no tratamento de um problema social. Por isso, essa técnica foi aplicada, por permitir um diálogo direto com indivíduos cujo olhar sobre a regulação da publicidade brasileira permitirá uma análise mais detalhada do problema pesquisado.

Minayo (2009) pontua, ainda, algumas práticas importantes na realização de uma entrevista, que podem ajudar no processo de interação e diálogo com os interlocutores. Todas elas, na medida do possível, foram aplicadas na pesquisa de campo: apresentação entre entrevistador e entrevistado (alguém de confiança para introduzir); menção do interesse da pesquisa; credencial institucional (segurança e credibilidade); explicação dos motivos da pesquisa; justificativa da escolha do entrevistado; e conversa inicial ou aquecimento (quebrar o gelo).

O contato inicial feito com o Idec foi o único que não teve um intermediador. O convite foi feito diretamente através do envio de e-mails, formulários no site e redes sociais do Instituto. Talvez por isso, a resposta tenha sido demorada, mas após alguns meses, a entrevista foi agendada. No caso do convite para o Instituto Alana e para o CONAR, o contato foi intermediado por pesquisadores que já conheciam as fontes e que

ajudaram na abordagem com cada uma delas. A resposta foi positiva e as entrevistas agendadas com rapidez em ambos os casos.

No e-mail explicativo de convite, além de uma breve explanação sobre os objetivos da pesquisa e sobre o Programa de Pós-Graduação em Comunicação da Universidade de Brasília, todas as fontes foram convidadas a participar da pesquisa, salientando-se a importância de cada uma delas para a compreensão do tema.

Foi realizada a entrevista denominada “em profundidade”, que na análise de Minayo (2009, p. 64) permite ao informante falar livremente sobre um determinado tema. Essa é uma maneira de realizar a entrevista de forma dinâmica e flexível e com base em teorias e pressupostos definidos pelo pesquisador, recolher respostas a partir da experiência subjetiva de uma fonte, selecionada por deter informações que se deseja conhecer (DUARTE, 2006).

Portanto, os dados de uma entrevista em profundidade não são apenas coletados, mas resultam da interpretação e reconstrução do pesquisador, em diálogo crítico com a realidade. São as perguntas apresentadas, a interação entre entrevistador e entrevistado, que permitem explorar o assunto, aprofundá-lo, descrever processos, compreender o passado, analisar, discutir e fazer perspectivas. Possibilitam ainda identificar problemas, padrões e detalhes, obter juízos de valor e interpretações, caracterizar a riqueza de um tema e explicar fenômenos de abrangência limitada (DEMO, 1989).

A entrevista em profundidade realizada foi do tipo semiaberta, o que significa que foi organizado um roteiro-base relativo ao problema estudado, com tópicos e questões para cada entrevistado. Essas questões foram elaboradas com base nos pressupostos teóricos e hipóteses da tese e não obedeceram a uma ordem específica, foram sendo apresentadas e adaptadas conforme as respostas dos informantes. Cada resposta foi explorada ao máximo, até que a questão fosse esgotada e um novo questionamento fosse introduzido.

Duarte (2006) alerta que uma boa pesquisa exige fontes que possam ajudar a responder o problema proposto, portanto, devem ter envolvimento com o assunto, disponibilidade e disposição para falar. Essa tarefa, nos estudos qualitativos, faz com que sejam preferíveis poucas fontes, mas de qualidade, a muitas sem relevo.

Foi dessa forma que as fontes a seguir foram selecionadas, considerando-se, além da disponibilidade, sua capacidade de contribuir para a compreensão das questões relacionadas ao controle da publicidade brasileira e, especificamente, sobre a participação

de grupos da sociedade civil nesse cenário. O quadro a seguir sintetiza as fontes entrevistadas na pesquisa.

Quadro 3: Representantes entrevistados de cada grupo da sociedade civil

Grupo da Sociedade Civil	Profissional entrevistado	Cargo
Instituto Alana	Isabella Henriques	Diretora Geral do Instituto Alana e advogada
Instituto Alana	Renato Godoy	Pesquisador do Instituto Alana
Idec	Carlos Thadeu	Gerente Técnico do Idec
Conar	Edney Narchi	Vice-presidente executivo do Conar
Conar	Eduardo Correa	Assessor de imprensa do Conar

Fonte: elaborado pela autora

As entrevistas foram realizadas a partir de um roteiro elaborado para cada organização (VER APÊNDICES A, B e C), com uma lista de dezessete a vinte e cinco perguntas, com pequenas variações de acordo com a organização abordada (Idec, Alana ou Conar).

Elas ocorreram em 2013 e 2014, conforme disponibilidade dos entrevistados. A primeira entrevista realizada foi com o gerente técnico do Idec, Carlos Thadeu de Oliveira, no dia 09 de outubro de 2013, na sede do Idec na cidade de São Paulo. A entrevista teve duração de 1 hora e 16 minutos e todos os temas de interesse desta pesquisa junto ao Idec foram abordados e discutidos.

A segunda entrevista realizada foi com o vice-presidente executivo do Conar, Edney Narchi, e com o assessor de imprensa do Conar, Eduardo Correa. As duas entrevistas foram realizadas conjuntamente, no dia 24 de fevereiro de 2014, na sede do CONAR na cidade de São Paulo e tiveram a duração de 1 hora e 53 minutos.

As últimas entrevistas foram realizadas com representantes do Instituto Alana, no dia 25 de fevereiro de 2014. Foram entrevistados simultaneamente a diretora do Instituto Alana, Isabella Henriques, e o pesquisador do Instituto, Renato Godoy. A entrevista foi realizada na sede do instituto na cidade de São Paulo e teve a duração de 1 hora e 53 minutos.

Todas foram registradas integralmente, através de gravação de áudio, como instrumento de garantia da fidedignidade dos dados coletados, conforme orientações de Minayo (2009) para a realização de entrevistas. Não houve restrições e oposições para o registro completo do áudio por parte de nenhum dos entrevistados.

2.3.2.4 *Análise de conteúdo dos processos selecionados*

Esta etapa da pesquisa refere-se à análise de um conjunto de processos instaurados a partir de denúncias das entidades estudadas. Seu objetivo foi clarificar a atuação de cada um desses atores no contexto da regulação da publicidade no Brasil, com uma compreensão mais profunda deste cenário, uma forma de buscar respostas para questões mais específicas, como a reação dos órgãos estatais e do próprio Conar à atuação de cada uma das organizações, assim como os efeitos concretos diante das estratégias adotadas e dos argumentos apresentados contra a publicidade.

Nesse sentido, considerou-se que o material capaz de trazer estas respostas, assim como outros detalhamentos desta atuação, são os processos originados a partir de denúncias elaboradas por estes grupos junto ao Conar e aos órgãos estatais. Através da análise detalhada deste *corpus*, isto é, através da análise dos argumentos de cada um dos envolvidos e das respostas dadas a estes argumentos, foi possível identificar o efeito prático da atuação destes grupos, que juntamente com os demais dados coletados e à luz do referencial teórico estabelecido, permitiram compreender a regulação da publicidade brasileira e o papel da sociedade civil organizada neste cenário.

Para que todos estes documentos fossem lidos e interpretados à luz dos objetivos da pesquisa, optou-se por uma Análise de Conteúdo temática deste material, de forma a operacionalizar os dados levantados e encontrar unidades de significação.

Em sua obra clássica, Bardin (1977, p. 21-23) esclarece que a Análise de Conteúdo (AC) “já não é considerada exclusivamente com um alcance descritivo, antes se tomando consciência de que a sua função ou o seu objetivo é a inferência, seja ela baseada ou não em indicadores quantitativos”. Ao focar atenção nos mecanismos subjacentes da mensagem que não podem ser observados, a inferência contribui para a valorização do método. O analista trabalha com índices que são como pistas, que, quando postos em evidência, são capazes de dizer muito sobre o emissor ou sobre o destinatário da comunicação.

Segundo Fonseca Jr. (2006, p. 284), inferir é extrair conhecimentos sobre os aspectos latentes da mensagem analisada, ou seja, a AC destina-se a formular, a partir de certos dados, inferências reproduzíveis e válidas que podem se aplicar ao contexto do objeto estudado.

Assim, tem-se, através da AC, a possibilidade de se analisar conteúdos a partir da perspectiva qualitativa, assim como o uso de inferências que partem da descrição dos conteúdos explícitos da comunicação para se chegar a dimensões que vão além da mensagem. Não obstante, a AC é um caminho metodológico importante para esta pesquisa, não só por seus aspectos organizacionais e sistemáticos de categorização, mas sobretudo porque é esta sistematização que permitirá inferir, interpretar, compreender aspectos dos processos selecionados e, conseqüentemente, do cenário de regulação da publicidade no país.

A AC dos processos denunciados pelos grupos foi dividida em três etapas, que ocorreram sequencialmente: 1) seleção do material, 2) organização e 3) interpretação.

Para a seleção do *corpus*, ou seja, definição do conjunto de documentos a serem submetidos à análise, foi necessário levar em consideração algumas limitações próprias da pesquisa social. De forma geral, as pesquisas sociais abrangem um universo de elementos muito grande que se torna impossível considerá-lo na totalidade. Por isso, é comum selecionar uma amostra capaz de representar esse universo (GIL, 2008). A presente pesquisa não tem a pretensão de generalizar os resultados para todas as organizações da sociedade civil organizada que buscam uma regulamentação da publicidade brasileira. Contudo, respeitando as limitações de recursos humanos, econômicos e temporais da pesquisa, procurou estabelecer critérios de seleção amostral capazes de validar seus resultados, sobretudo no que se refere aos grupos selecionados.

Os processos foram selecionados a partir de princípios de amostra não probabilística por conveniência da pesquisa qualitativa, buscando trazer homogeneidade e pertinência ao material de análise.

Foram selecionados 44 processos no total, sendo 10 do Instituto de Defesa do Consumidor e 34 do Instituto Alana. Dos 10 processos denunciados pelo Idec, 8 foram denunciados ao CONAR e 2 ao Tribunal de Justiça de São Paulo. Dos 34 processos do Instituto Alana, 14 foram denunciados ao CONAR, 2 ao Procon e 18 aos Ministérios Públicos. Foi possível chegar a esta delimitação através da etapa exploratória da presente tese no site do Conar e nos relatórios das organizações.

Nos processos denunciados ao CONAR, não são disponibilizados os autos dos processos para quem não é parte dele, somente os resumos que ficam disponíveis no site

do CONAR¹⁴. Apesar de serem resumos, estes documentos fornecem informações importantes para a pesquisa, como o autor da denúncia, os denunciados, argumentos da denúncia, argumentos da defesa, decisão do Conselho e fundamentação ética e legal da decisão.

Dos processos direcionados aos diversos órgãos estatais, foram selecionados apenas aqueles denunciados aos Ministérios Públicos, Procons e Tribunais de Justiça, pelo fato de estes serem os órgãos mais acionados pelos grupos estudados, servindo assim de recorte para o *corpus*.

Além disso, um esclarecimento necessário diz respeito à terminologia “processos” utilizada no trabalho. Em cada um dos órgãos acionados, os casos tramitam com nomes diferentes. No Conar, denomina-se de processo ético; no Procon, processo administrativo (extrajudicialmente); e no Ministério Público, Inquérito Civil Público (extrajudicialmente) ou Ação Civil Pública (quando vira uma ação judicial). Contudo, ao longo do texto da presente tese, optou-se por utilizar uma única expressão, no caso, processos, para dar conta de todas elas.

No que diz respeito à amostra de processos analisada, a diferença amostral entre os dois grupos (10 processos do Idec e 34 do Alana), além de refletir as limitações de acesso ao material, é também reflexo da diferença de foco da atuação de cada um. O Idec atua de forma ampla na defesa dos direitos dos consumidores, direcionando seu trabalho a distintos segmentos das relações de consumo, sobretudo para a realização de pesquisas e testes, sendo que a fiscalização da publicidade não ocorre de forma planejada e organizada, constatação que pode ser comprovada na entrevista com o Instituto. Já o Instituto Alana tem na fiscalização da publicidade um dos seus focos principais, tendo seu trabalho organizado em subáreas, dentre elas, algumas específicas para o monitoramento da publicidade: espaço no site para denúncias dos cidadãos, *advocacy* e ações jurídicas.

Diante deste cenário, o acesso às denúncias realizadas pelo Instituto Alana foi simples, uma vez que todos os processos, bem como os documentos relacionados a eles, estão disponíveis e organizados no site do Instituto¹⁵. Por outro lado, os processos denunciados pelo Idec não estão disponíveis no site, tendo sido necessária uma busca

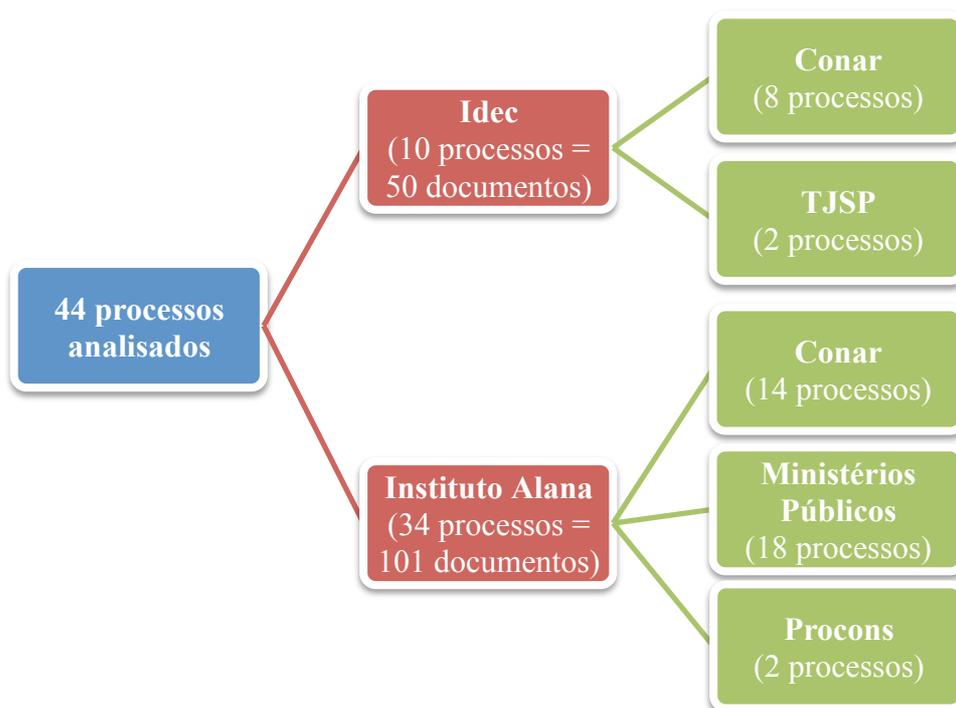
¹⁴ Em novembro de 2012, o site do Conar foi completamente reestruturado, passando a disponibilizar os casos julgados de forma mais organizada e detalhada. Acredita-se que esta reestruturação tenha relação direta com a pressão exercida por grupos da sociedade civil, que alegam ineficácia do órgão e falta de transparência.

¹⁵ Acessar os processos e seus documentos no site: <http://criancaeconsumo.org.br/acoes-juridicas/>

presencial nos arquivos materiais do Idec na sede do Instituto na cidade de São Paulo. Os arquivos não estão organizados e encontram-se distribuídos de forma aleatória. Desta maneira, os documentos foram selecionados através de busca ampla e dispersa nos materiais encontrados na sede. Devido a estas limitações de acesso, foram selecionados somente dois processos judiciais do Idec, que, por outro lado, somam mais de 40 documentos (amostragem de unidades de análise).

Dessa forma, somando-se os processos denunciados ao CONAR, Ministérios Públicos, Procons e Tribunal de Justiça, a amostra final de análise ficou assim organizada: 34 processos do Instituto Alana, totalizando 101 unidades de análise, e 10 processos do Idec, totalizando 50 unidades de análise. A representação dessa amostra pode ser vista na Figura 1, que segue:

Figura 1: Organograma demonstrativo da amostra selecionada dos processos



Fonte: elaborado pela autora

Após a seleção, a pesquisa partiu para a organização do material de análise, para que fosse possível decifrá-lo e, em seguida, compreendê-lo. Aqui foi realizada uma leitura flutuante dos processos, o que permitiu a elaboração de uma ficha para organizar dados gerais da análise, para que fosse possível visualizar de forma detalhada a amostra

analisada, já diferenciando aspectos importantes de cada processo: órgão acionado, anunciante denunciado, peça(s) publicitária(s) denunciada(s), síntese da denúncia, argumentos do denunciante, fundamentos normativos da denúncia, argumentos da defesa, decisão do órgão acionado, argumentos do órgão acionado e duração do processo (VER APÊNDICE D).

Em seguida, estes dados foram agrupados num único quadro comparativo com as principais informações das fichas individuais: total de processos analisados, total de documentos, tipo de publicidade denunciada, motivos da denúncia, órgãos acionados, duração do processo e resultado após o julgamento. Essa primeira organização cruzada permitiu ter uma visão do conjunto dos processos, assim como apreender algumas particularidades de cada grupo estudado. O Quadro 4 apresenta estas informações iniciais:

Quadro 4: Visão geral da amostra analisada de forma comparativa entre Instituto Alana e Idec

Processos do Inst. Alana x Processos do Idec		
Dados	Inst. Alana	Idec
Total de processos	34	10
Total de documentos (unidades de análise)	101	50
Tipo de publicidade	Abusiva	Enganosa
Motivos da denúncia	Cuidados especiais com crianças e adolescentes	Veracidade das informações, direitos autorais e responsabilidade social
Órgãos acionados	18 vezes os Ministérios Públicos, 2 vezes o Procon, 14 vezes o Conar	2 vezes o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo e 8 vezes o Conar
Duração	Variou de alguns meses a pouco mais de 5 anos	Variou de alguns meses a 7 anos
Resultados	10 campanhas condenadas e 24 arquivadas	8 campanhas condenadas e 2 arquivadas

Fonte: elaborado pela autora

A leitura flutuante, num segundo momento, permitiu descobrir as categorias e indicadores de análise da pesquisa, aspectos fundamentais para a interpretação dos resultados. Para decifrar o *corpus* foi necessário destrinchar cada um dos processos em argumentos capazes de representar todos os atores envolvidos no processo: argumentos da sociedade civil organizada, argumentos do mercado publicitário e argumentos do Estado.

Uma peculiaridade que surgiu durante a leitura dos processos foi a diferença de argumentos do Estado quando a decisão final do processo era favorável à denúncia e quando a decisão era contrária à denúncia, levando à subdivisão destes argumentos da

seguinte forma: argumentos do Estado para decisões favoráveis à denúncia e argumentos do Estado para decisões contrárias à denúncia.

Além disso, a diferença de argumentos entre os dois grupos selecionados para a tese - Instituto Alana e Idec -, resultou numa categorização separada para as informações de cada grupo.

Foi criado, então, um quadro de argumentos para cada processo, de cada grupo, e, conforme a leitura avançava, percebeu-se que os argumentos representavam visões mais amplas em relação a determinado tema, o que possibilitou reorganizá-los em categorias maiores. Por exemplo, quando o Instituto Alana alegava em um determinado processo que “a publicidade é um estímulo ao consumismo e ao materialismo”, que ela “invade a vida do consumidor e determina suas escolhas”, que “cria desejos e necessidades”, que “visa ao aumento do consumo”, que “privilegia o consumismo como fonte de felicidade”, todos esses argumentos foram agrupados em uma categoria que representa a visão do Instituto Alana sobre a “Publicidade nas relações de consumo”. Mas quando afirmava que “existe a necessidade de intervenções externas na publicidade”, que ela “não cumpre as leis e normas vigentes”, que “a autorregulação é frágil e tendenciosa”, que “a regulação no Brasil não é suficiente (comparada com outros países)”, que “o próprio Estado reconhece a necessidade de controle mais rigoroso”, deu indícios de um outro tema, portanto, outra categoria, relacionada à “Legislação e controle da publicidade”. Assim, conforme esse procedimento foi desenvolvido em todos os processos, percebeu-se que os argumentos e categorias se repetiam, o que possibilitou a criação de temas gerais para todos os documentos analisados.

Por fim, a última etapa da Análise de Conteúdo foi a interpretação dos processos à luz das categorias e indicadores previamente identificados, bem como do referencial teórico da pesquisa, guiado pelo método dialético e pensamento gramsciano.

PARTE II – PUBLICIDADE, CONSUMO E SOCIEDADE

CAPÍTULO 3: PUBLICIDADE E CONSUMO

Para compreender como a sociedade civil organizada participa do processo de regulação da publicidade, expondo seu ponto de vista e suas críticas, é preciso antes analisar como a publicidade está inserida na sociedade de consumo contemporânea. Trata-se de um importante elemento no comportamento do consumidor, que ao longo de sua história foi assumindo um papel cada vez mais evidente, a ponto de levar o próprio indivíduo a cobrar responsabilidades da indústria publicitária e exigir maiores limites para a profissão.

São vários os ciclos sobre a história da propaganda no Brasil e no mundo que ajudam a compor e a disciplinar este campo, cuja importância para a sociedade de consumo se mostra desde os primórdios. Não somente como técnica de vendas, mas também, e principalmente, como ferramenta de persuasão essencial na relação do indivíduo com os bens de consumo. Assim, é preciso situá-la num contexto histórico para entender por que se configura hoje como uma forma de comunicação imersa na vida do cidadão, capaz de influenciá-lo em seus hábitos, pensamentos e escolhas.

Destarte, o ponto de partida para se pensar a publicidade na sociedade de consumo é a sua origem enquanto técnica de vendas para estimular a compra de bens produzidos em larga escala pelas indústrias. Nesse contexto, seu papel era informar para vender. Com o passar dos anos, não bastava mais informar, era preciso convencer as escolhas do consumidor diante de inúmeras opções, o que levou a publicidade a incrementar suas técnicas e a migrar para uma linguagem persuasiva, que seduz mais do que informa. Ao demonstrar forte potencial, capaz de encantar a mente e os olhos do indivíduo, ela passou a ser estudada pelas teorias da comunicação, com o intuito de identificar seu verdadeiro papel enquanto fenômeno da comunicação de massa.

Num segundo momento, o texto traz uma reflexão sobre a linguagem publicitária, buscando identificar estratégias utilizadas pelos anúncios que fazem desta forma de comunicação uma verdadeira linguagem da sedução. Em vez de unicamente fornecer informações, a publicidade se configura de forma a apelar para as sensações de que o consumo daquele bem ou serviço modificará positivamente a vida do consumidor. Nesse contexto, passa a explorar os desejos, gostos, ideias e necessidades, cada vez mais complexas, dos consumidores.

E por último, o capítulo faz um panorama do cenário regulatório da publicidade no Brasil, de forma a discutir os principais códigos deontológicos que orientam a profissão no país e que apontam para as responsabilidades e problemas éticos envolvidos na produção de mensagens publicitárias e decorrentes dela e, conseqüentemente, demonstram a complexidade social e profissional do trabalho do publicitário.

3.1 Publicidade ou propaganda?

Logo no início de qualquer reflexão acerca da publicidade, coloca-se a questão da denominação, mesmo neste trabalho que trata da regulamentação do setor.

É comum compreender a publicidade como intermediadora dos processos de consumo e, portanto, interveniente na vida dos indivíduos a fim de persuadi-los com a oferta de bens e serviços (LAGNEAU, 1981; ROCHA, 1995). Esta é uma forma de reconhecer a publicidade como instrumento persuasivo, capaz de legitimar sistemas, modelos e tendências, mobilizando desejos e induzindo comportamentos. Contudo, para outros autores, como Pinho (1990, p. 22), esse seria o próprio conceito de propaganda: “Conjunto de técnicas e atividades de informação e persuasão destinadas a influenciar, num determinado sentido, as opiniões, os sentimentos e as atitudes do público receptor”.

No Brasil, para alguns estudiosos e profissionais, os termos publicidade e propaganda podem ser usados como sinônimos. Isso porque, como explicam Sant’Anna, Júnior e Garcia (2009), apesar de possuírem origens diferentes, os termos passaram a ser usados indistintamente.

É interessante notar que o próprio Código Brasileiro de Autorregulamentação Publicitária (CBAP) algumas vezes trata o mesmo objeto como propaganda e, em outras, como publicidade, sem fazer distinção entre as duas terminologias. Da mesma forma, as Normas-Padrão da Atividade Publicitária (NPAP), baseadas na Lei nº 4.680/65, e nos Decretos nº. 57.690/66 e 2.262/97, mencionam, em seu capítulo 1, linha 1.1, que “**Publicidade ou Propaganda** é qualquer forma remunerada de difusão de ideias, mercadorias, produtos ou serviços por parte de um anunciante identificado” (CENP, 2013) (grifo nosso).

No mesmo sentido, Rabaça e Barbosa (1987, p. 598) explicam que no Brasil e em alguns países de língua latina “as palavras propaganda e publicidade são geralmente usadas

com o mesmo sentido, e esta tendência parece ser definitiva independentemente das tentativas de definição que possamos elaborar em dicionários ou em livros acadêmicos”. Por isso, para diferenciar os diversos tipos de propaganda ou publicidade, são usadas adjetivações: “propaganda política”, “propaganda ou publicidade comercial”, “propaganda de utilidade pública”, “publicidade editorial” etc. (SAMPAIO, 1999, p. 25).

Mas Fernandes Neto (2004) esclarece que esta imprecisão terminológica existe somente no âmbito da comunicação, e não no âmbito do direito, uma vez que o Código de Defesa do Consumidor trouxe a definição legal da expressão publicidade, colocando fim a tal discussão. O CDC não regulamenta a propaganda, mas tão somente a publicidade, única expressão utilizada pelo Código para se referir à atividade que objetiva divulgar produto ou serviço, portanto aquela que produz mensagem de cunho comercial: “no âmbito do direito – ciência lastreada em conceitos – com o ingresso do CDC, é indefensável a confusão entre os dois conceitos” (FERNANDES NETO, 2004, p. 43).

Além disso, etimologicamente também podem ser demonstradas as distinções entre eles. A origem da expressão propaganda tem sido datada com a fundação da Congregação da Propaganda pela Igreja Católica, no século XVII, pelo Papa Gregório XV. O objetivo era contrapor-se aos atos ideológicos e doutrinários da Reforma luterana. Sobre isso, Pinho (1990, p. 20) explica que:

A Reforma protestante, o advento da imprensa, o surgimento das classes mercantis e comerciais, a descoberta de novos mundos e, mais tarde, a Revolução Industrial, fizeram com que a Igreja Católica perdesse seu monopólio na propagação de ideias. Outras organizações não católicas começaram a se utilizar da propaganda na difusão de novas ideias, princípios e doutrinas, a qual deixou de ser exclusividade dos sacerdotes e se tornou uma atividade peculiar a vários tipos de organizações econômicas, sociais e políticas.

Ou seja, a propaganda passou a desempenhar um importante papel numa sociedade que se transformava radicalmente, significando uma forma de influenciar mudanças de atitude. Passou a ser compreendida como uma forma de propagar uma ideia na mente das pessoas, um processo de disseminar informações para fins ideológicos, seja ele religioso, político, filosófico, econômico.

Pinho (1990) lembra que o termo propaganda é até hoje associado às atividades de comunicação conduzidas por Joseph Goebbels, ministro de Hitler. Portanto, entendida por

alguns como uma forma de manipular e enganar as pessoas. Nos Estados Unidos, por exemplo, ninguém afirma “fazer propaganda”, mas é acusado de fazê-la.

Para Santos (2005, p. 17), no terreno da comunicação social, propaganda:

[...] visa a mudar atitude das pessoas em relação a uma crença, a uma doutrina ou uma ideologia. Embora muitas vezes utilize as mesmas ferramentas da publicidade, a propaganda não tem a finalidade de levar as pessoas a praticarem uma ação específica imediata. Ela visa a uma mudança das atitudes do público em relação a uma ideia. Tem lugar na mente dos indivíduos ou no imaginário social.

Já o termo Publicidade deriva do latim *publicus* e designa a qualidade do que é público. Significa, portanto, o ato de vulgarizar, publicizar, tornar público (SANT’ANNA, JÚNIOR E GARCIA, 2009).

Num sentido prático, ela é definida como atividade mediante a qual bens de consumo e serviços que estão à venda se dão a conhecer, tentando convencer o público da vantagem de adquiri-los (GOMES, 2001). É, portanto, a técnica de produzir mensagem de cunho comercial a ser veiculada para o consumidor. Tem um sentido mercadológico.

A própria história demonstra que o objetivo da publicidade é estimular a circulação de produtos, quando ao término do século XIX as técnicas publicitárias avançaram significativamente com o desenvolvimento da produção em massa.

Como se vê, embora muitos autores tentem delimitar os conceitos de publicidade e propaganda, no Brasil já se convencionou a utilização de ambos os termos indistintamente, até mesmo porque há proximidade nos seus significados. Porém, o termo propaganda é empregado genericamente, por possuir significado mais amplo que publicidade, ou como bem exemplifica Rafael Sampaio (1999), bastaria acrescentar adjetivações ao termo propaganda, falando-se em propaganda política, propaganda religiosa e propaganda comercial, por exemplo.

Portanto, no âmbito desta pesquisa, que trata da regulamentação do setor, apesar da possibilidade de distingui-las segundo critérios da literatura, mesmo não havendo completa equivalência entre elas, considera-se mais viável não fazer uso inflexível dos termos publicidade e propaganda, uma vez que os principais códigos deontológicos da profissão no país não fazem distinção entre eles. E por mais que o CDC regulamente a publicidade, e não a propaganda, fazendo uso somente da expressão publicidade, a tarefa de construir um texto com um único termo se tornaria ainda mais complexa, já que as falas e pensamentos

dos autores do campo fazem uso indistinto das duas terminologias. A única ressalva necessária é que, independentemente do termo utilizado, esta pesquisa, por uma escolha metodológica, trata tão somente das mensagens de cunho comercial.

3.2 A publicidade como técnica de vendas e persuasão: uma breve trajetória

Para recuperar a profissionalização do campo, aspecto essencial na compreensão das questões éticas e legais do setor, é preciso recontar sua história. Quando começou a propaganda? Para que ela existe e por que ela tem que ser persuasiva? A resposta para estas questões está nas condições histórico-sociais que tornam a propaganda possível e necessária.

Ao retornar aos primórdios da publicidade e das teorias que se dedicaram a compreender seu significado, efeitos e características, pode-se identificar traços elementares da sua atuação na sociedade e compreender a natureza desta atividade. Contudo, esta tarefa não é simples, uma vez que existe uma absoluta falta de consenso em relação à sua origem. Sequer há consenso sobre o que é a publicidade, sendo comumente tratada como sinônimo de propaganda, conforme já discutido anteriormente.

Apesar de serem inúmeras as tentativas de periodização do aparecimento da publicidade e da propaganda, sabe-se que são acontecimentos recentes na sociedade. Isso porque o contexto que se relaciona ao surgimento da publicidade remonta ao aparecimento da prensa, de Gutenberg, no século XV, e da propaganda (ao considerá-la como atividade diversa da publicidade) aos trabalhos desenvolvidos pela Igreja Católica no século XVII, em 1662.

Alguns relatam que já existiam vestígios de publicidade na Antiguidade Clássica, quando apelos, através das tabuletas descobertas nas ruínas de Pompeia, anunciavam combates de gladiadores, por exemplo. Outros chegam a afirmar que as pinturas das cavernas pré-históricas eram uma forma de publicidade.

Martins (2010, p. 5) expõe que na tentativa de dar um ar científico à sua origem já houve até quem dissesse que quando o homem das cavernas pendurava uma pele de animal na entrada de sua caverna, esse ser pré-histórico já estaria fazendo seu comercial aos interessados naquele item.

Qualquer destes exemplos traz em si, em maior ou menor proporção, características de uma comunicação comercial. Contudo, ainda não eram formas de propaganda, uma vez que este nome só iria surgir no início do século XVII, com a criação da *Congregatio Propaganda Fide* ou Congregação para a Propagação da Fé, organismo criado pelo Vaticano, que tinha como objetivo fundar seminários destinados a formar missionários para difundir a religião e a imprimir livros religiosos, procurando contrapor-se aos atos ideológicos da Reforma Luterana.

O trabalho desenvolvido pela Igreja Católica foi de tal proporção, que, como afirma o publicitário Rafael Sampaio (1999, p. 19), hoje, em absoluta maioria, o ocidente é cristão. Martins (2010, p. 6) ainda faz uma comparação da Igreja com grandes empresas como IBM, General Motors e Nestlé, alegando que para elas ainda faltam “mil anos de sucesso absoluto de mercado para se equiparar ao Vaticano”.

Pode-se dizer que foi somente a partir do trabalho estratégico desenvolvido pela Igreja para a venda dos seus preceitos religiosos que se conheceu uma metodologia própria e um conjunto de técnicas persuasivas para a venda de um produto. É a partir da propagação feita de forma estratégica pela Igreja Católica que se tem, nas palavras de Zeca Martins (2010, p. 6), “o início da Propaganda como atividade racional, pensada e eficiente nos resultados que é capaz de colher”.

Contudo, um consenso é o de que a invenção da imprensa mecânica, por Johann Gutenberg, ainda no século XV, foi uma das mais importantes etapas na história da propaganda mundial. Grandes progressos dos meios de comunicação são creditados à utilização do papel, pois, mesmo antes da impressão dos livros, surgiram os primeiros panfletos ou folhas volantes, de que a Reforma posteriormente se utilizará (TUNGATE, 2009).

Pode-se dizer que a invenção da prensa mecânica trouxe as bases necessárias para uma nova configuração da comunicação, da mesma forma que a Revolução Industrial, no século XVIII, que impulsionou um novo modelo de vida em sociedade, agora centrado no consumo em larga escala. Ambos os acontecimentos marcam etapas essenciais no desenvolvimento da publicidade, pois colocam em destaque o seu papel em nova forma de vida e de mercado, que associa a economia capitalista, os meios de comunicação de massa e a publicidade, numa relação de interdependência.

Nesse contexto, o aparecimento da máquina a vapor traz um impulso significativo para diversos setores da indústria, potencializando ainda mais a produção, que passou a ser em larga escala com grande economia de mão de obra.

Instala-se, assim, uma força industrial capaz de produzir uma infinidade de bens de consumo, que passaram a ser indispensáveis à vida do indivíduo. Não se tratava mais de suprir somente as necessidades materiais. A superprodução de bens ocasiona a chamada necessidade social, estimulada pelas mensagens da época. Vestergaard e Schroder (1994, p. 3), ao discorrerem sobre a propaganda no cenário do século XVIII, explicam que: “na medida em que o aparelho de produção de uma sociedade não esteja suficientemente desenvolvido para satisfazer mais que as meras necessidades materiais de sua população, é claro que não há lugar para a propaganda”. Portanto, é a partir dessa nova referência de vida, muito mais consumista, que se faz necessário o desenvolvimento de algumas atividades vinculadas à produção, dentre as elas a publicidade e a propaganda.

Mais do que necessidades materiais, as necessidades sociais passam a guiar as escolhas dos bens, impulsionados pelas mensagens publicitárias, que surgem nesse contexto, principalmente, como mecanismo de estímulo ao consumo.

Outro marco importante na história da propaganda mundial é a propaganda nazista, que, em muitos aspectos, deu à propaganda moderna os contornos que ela tem hoje. Martins (2010, p. 256) explica que “[...] na ânsia de deplorar o nazismo, a imprensa mundial (e a academia também) parece nunca ter dado a devida importância para o que Hitler e Goebbels nos deixaram em *Know-How* publicitário de alta eficácia e qualidade técnica para as gerações seguintes”.

Joseph Goebbels, ministro das comunicações do 3º Reich e principal responsável pelo desenvolvimento da propaganda nazista, criava, com muita habilidade, mensagens não apenas de crítica aos inimigos, mas que ajudavam a produzir modelos de comportamento a serem seguidos pelos alemães, como ser comedidos economicamente e evitar o luxo.

A propaganda deu um importante salto quando Goebbels criou uma série de estratégias para que Hitler ficasse convincente diante dos alemães, conseguindo incutir na mentalidade do povo a visão de mundo nazista e a devoção incondicional ao Führer. Hitler foi um autêntico produto que alcançou sucesso graças ao trabalho de Joseph Goebbels ao “estudar o comportamento, a psiché da Alemanha de então, de desenvolver técnicas de

convencimento individual e coletivo – mesmo que não exatamente éticas -, de conhecer suas ansiedades e necessidades psicológicas [...]” (MARTINS, 2010, p. 6).

Foi assim, que desenvolvendo uma propaganda ao mesmo tempo agressiva e eficiente, administrada por Goebbels, o Partido Nazista se infiltrou em toda a sociedade alemã, chegando a controlar a imprensa, o rádio, o teatro, o cinema, a literatura e as artes.

O “método publicitário” criado por Goebbels trouxe à tona recursos propagandísticos que evoluíram e se fazem presentes até hoje na publicidade, aspecto que será melhor discutido em capítulo sobre a linguagem da sedução da propaganda. A propaganda nazista foi tão eficiente que, ainda hoje, como é possível perceber em alguns acontecimentos da vida contemporânea, mesmo passadas décadas de contrapropaganda e demonstrações na imprensa mundial do contrassenso que eram aquelas mensagens, ainda há muita gente acreditando com convicção no discurso nazifascista.

A história mostra como a propaganda passa a ser uma ferramenta a serviço de diferentes ideologias, a exemplo da Igreja Católica e do nazismo, que a utilizavam como amplificadora de seus interesses, sejam eles ideológicos, políticos e comerciais. Neste último caso, destacam-se especialmente os meios de comunicação, cuja história se confunde com a própria história da publicidade.

Como já dito, a imprensa mecânica de Gutenberg, impulsionou a propaganda de tal forma, que a partir dessa e de outras tecnologias da comunicação passou a ser possível atingir um mercado de massa, até então impensável.

A introdução de anúncios publicitários nas páginas dos jornais a partir do século XIX muda o cenário da imprensa e aciona uma nova fase na história dos meios de comunicação: a fase da publicidade. O início da comercialização de espaços para anunciantes permitiu que as empresas reduzissem custos de produção e diminuíssem significativamente os preços dos exemplares, fato que permitiu, juntamente com o aumento proporcional do número de leitores, levar os jornais às massas.

O responsável por essa nova fase é o francês Emile de Girardin, que, em 1835, lançou o jornal *La Presse* pela metade do preço que seus rivais e de menor custo, devido à inserção de publicidade. Para Girardin, a lógica era simples: quanto mais barato for um jornal, mais leitores ele terá, e quanto maior for o número de leitores, mais publicidade atrairá (MARSHALL, 2003).

Girardin implanta o “suporte misto”, que significa a existência num mesmo jornal de textos jornalísticos e publicitários, inaugurando uma relação “perigosa” entre a publicidade e a mídia.

Além de Gutenberg e Girardin, outros nomes se destacam na primitiva história da propaganda, como o do médico, jornalista e improvável publicitário, Théophraste Renaudot, que no século XVII, precisamente a partir de 1631, criou o primeiro jornal francês, que chamou *La Gazette*, no qual inseria regularmente anúncios pessoais.

Mattelart (1991, p. 18) explica que Renaudot teria sido o inventor da agência de publicidade em sua forma primitiva, por ter criado o que ele chamou de “*bureau des adresses e des rencontres*”, que seria um escritório de recrutamento e um quadro de avisos para os desempregados. Esse bureau logo se transformou numa verdadeira central de informações para quem estivesse procurando ou oferecendo trabalho, comprando ou vendendo bens, ou anunciando alguma coisa. Foi para disseminar mais amplamente estas informações que o francês criou o jornal *La Gazette*.

Pode-se dizer que a invenção da prensa mecânica trouxe as bases necessárias para uma nova configuração da comunicação, da mesma forma que a Revolução Industrial, no século XVIII, impulsionou um novo modelo de vida em sociedade, agora centrado no consumo em larga escala. Ambos os acontecimentos marcam etapas essenciais no desenvolvimento da publicidade, pois colocam em destaque o seu papel em uma nova forma de vida e de mercado, que associa a economia capitalista, os meios de comunicação de massa e a publicidade, numa relação de interdependência.

Contudo, a propaganda conheceu sua verdadeira expansão no final do século XIX. A tecnologia e as técnicas de produção em massa já tinham atingido um nível de desenvolvimento em que um número maior de empresas produzia bens de qualidade a preços semelhantes. Assim, veio a superprodução, tornando-se necessário estimular o mercado, de modo que as técnicas publicitárias precisaram dar um salto, saindo “da proclamação para a persuasão” (VESTERGAARD; SCHRODER, 1994, p. 6).

Ao mesmo tempo, a alfabetização da população cresceu significativamente e foi lançado o primeiro jornal impresso – *Daily Mail* –, com renda majoritariamente dependente da publicidade (VESTERGAARD; SCHRODER, 1994).

E foi nos últimos anos do século XIX que a propaganda se tornou uma área profissional definida, com a criação das primeiras agências profissionais. Assim, o

contexto social e institucional em que se situa a propaganda nos dias de hoje definiu-se no início do século XX: mercadorias produzidas em massa, mercado de massa atingido através de publicações de massa, cuja fonte de renda mais importante é a propaganda, bem como uma indústria de propaganda responsável por atender grandes empresas anunciantes.

3.3 A publicidade como profissão no Brasil: caráter econômico, social e cultural

O primeiro ciclo da propaganda no Brasil é marcado pela tradição oral, em que viajantes, religiosos e comerciantes não possuíam outras formas de propagar suas ideias sobre os produtos e serviços e as vendiam através da palavra, de músicas criadas e cantadas especialmente para estas ocasiões e também através de cartazes afixados em locais apropriados.

Datam desta época as primeiras regras para disciplinar as atividades comerciais realizadas em público. Foi em 15 de junho de 1543 que:

Martim Afonso de Souza baixou, em São Vicente, uma postura municipal em que impunha a primeira lei escrita sobre a publicidade no Estado de São Paulo, proibindo os excessos verbais dos comerciantes que disputavam os espaços das feiras livres e dos nascentes mercados de comércio a céu aberto (QUEIROZ, 2006, p. 16).

Portanto, a publicidade tem início no Brasil e logo aparecem as dificuldades de relacionamento entre os comerciantes da época, fazendo com que imediatamente sejam necessárias regras para que ela atue de forma criteriosa.

Já no século XIX, em 1808, surge o primeiro jornal impresso, a Gazeta do Rio de Janeiro, e nele o primeiro anúncio, que divulgava um imóvel: “Quem quiser comprar uma morada de casas de sobrado, com frente para Santa Rita, fale com Ana Joaquina da Silva, que mora nas mesmas casas, ou com o Capitão Francisco Pereira de Mesquita, que tem ordem para as vender” (RAMOS, 1985, p. 9).

Este e outros anúncios que vieram na sequência instalaram o formato dos classificados, que pouco a pouco se tornaram muitos e variados. Eles carregavam a linguagem dos velhos pregões, lembrando as vozes dos vendedores ambulantes. O “quem quiser” aproxima-se do “quem quer comprar”, caracterizando os anúncios da época com a lógica da pura venda.

Na sequência, em 1809, surge o primeiro anúncio de escravos, cujo texto procura descrever os negros fugidos ou vendidos e estabelecer a gratificação ou o preço. Sobre este período, Ramos (1985, p. 10) diz que: “se a propaganda já foi chamada de a poesia do comércio, aqui ela se tinge de cores sombrias, mais próximas ao drama”.

A partir de 1821, com o aparecimento de um novo jornal carioca, o Diário do Rio de Janeiro, que se apresenta como jornal de anúncios, o campo da propaganda começa a se expandir. Logo os anúncios imperaram por todo o século, bem como os artigos e serviços a serem divulgados se multiplicaram, desde o aluguel, compra e venda de imóveis e escravos, a artigos de moda, bebidas, livros e móveis de festas, teatros e aniversários.

Data de 1860 o cartaz inaugural na publicidade brasileira. Do mesmo período são os panfletos, os painéis pintados, as placas a cores e as bulas com promessas miraculosas. Os almanaques surgiram logo em seguida. Todos pregados em locais movimentados, como restaurantes e bares, ou entregues nas ruas em locais comerciais.

De modo geral, as formas de propaganda começavam a variar, mas o sentido da mensagem continuava o mesmo, estritamente informativo. Pode-se dizer que o anunciante não argumentava, apenas enumerava as informações.

Os primeiros anúncios ilustrados são publicados por volta de 1875. E em 1898, o jornal O Mercúrio inicia um movimento pioneiro no campo da publicidade gráfica no Brasil, sendo impresso a duas cores e contando com textos de poetas e ilustradores renomados da época: “Dessa fase de nossa propaganda, em que a rima e o humor ganham terreno, se diria mais tarde que foi imaginosa. Pela fantasia dos motivos e beleza do traço, pelo bom gosto da composição” (RAMOS, 1985, p. 17).

Em quase 100 anos, a propaganda saiu dos pequenos classificados aos grandes anúncios com ilustrações a duas cores, texto de poetas e desenho de artistas famosos. No início do século XX, começam a aparecer no Brasil as revistas, que eram mais voltadas para as crônicas sociais, a charge e o soneto. A primeira delas foi a Revista da Semana, lançada em 1900. Os homens do governo, como exemplifica Ramos (1985), não são mais atacados, são alvo de sátira, e os fatos do dia não se traduzem em notícia, mas vêm no leve comentário, junto com as rimas, que passam a ocupar largo espaço.

As revistas marcam a existência de um negócio de propaganda, de um princípio de organização em que surge a figura do agenciador de anúncios, uma profissão no começo interna, que foi se ampliando ao ganhar a rua e o cliente.

A revista A Lua, inaugurada em 1910, representa essa nova fase da propaganda brasileira, na qual surge a figura de José Lyra, conhecido como Homem-Reclame, “devido à sua formidável tenacidade de propagandista invencível”. Lyra negociava espaços na revista junto à marca Daudt & Lagunilla e representava essa marca junto à Revista (RAMOS, 1985, p. 23), tornando-se uma antecipação do publicitário-modelo. Sobre esta figura emblemática na formatação da publicidade brasileira, Ricardo Ramos é taxativo:

Mas se os poetas que fazem publicidade são importantes, se a arte dos anúncios evoluiu de forma apreciável, o nosso conceituado José Lyra também importa. Ele nos fala de profissionalismo, de uma atividade ordenada de propaganda, de homens que tornavam possível o anúncio regular. Os agentes, ou agenciadores. Tinham acompanhado o desenvolvimento dos negócios, haviam preparado o campo, traziam o bastão no dia a dia anônimo até o ano de 1913. Fazendo anúncios, cartazes, avulsos, variadas formas de propaganda ao ar livre. Podia chegar a primeira agência (RAMOS, 1985, p. 26).

Fica claro, então, que os primórdios do negócio publicitário estão ligados ao veículo, uma vez que o agente de anúncios, sozinho ou associado a outro, se transformaria em uma espécie de agência, uma empresa desenvolvida para servir o jornal e a revista, naquilo que significasse propaganda, desde o anunciante até o anúncio.

Foram os profissionais e agenciadores de anúncios dos jornais impressos da época, especialmente do jornal O Estado de São Paulo, João Castaldi e Jocelyn Benaton, que fundaram a primeira agência de publicidade que passou a funcionar na cidade de São Paulo. Seu nome funcional era A Eclética e sua data de fundação é imprecisa, existindo relatos de 1913 e outros de 1914.

Júlio Cosi Filho, filho de Júlio Cosi, um dos pioneiros no campo profissional da publicidade, que ingressou como sócio de A Eclética alguns anos mais tarde, relata que:

Os pequenos anúncios eram levados especialmente aos balcões de anúncios do Estadão, de forma pouco controlada. Foram o Castaldi e o Benaton que resolveram alugar um espaço para agenciar estes anúncios, dando-lhes forma redacional mais adequada e cobrando por isso, livrando o jornal do ônus de uma produção sem uniformidade nas páginas dos pequenos anúncios. Com o sucesso da investida, eles passaram também a oferecer os serviços de agenciamento e criação de forma mais profissional (QUEIROZ, 2006, p. 18)

Após o fim da 1ª Grande Guerra, havia cinco agências de publicidade funcionando em São Paulo: A Eclética, a Pettinati, a Edanée, a de Valentim Haris e a de Pedro Didier e

Antônio Vaudagnoti (RAMOS, 1985). Assim, a profissionalização na área dava os seus primeiros passos.

Entre os principais clientes da Eclética estavam Ford, Texaco, Lux, Kolinos, Gillette, Aveia Quacker, entre outros. Logo a agência ganhou uma filial no Rio de Janeiro, sob o comando de Julio Cosi e Eugênio Leuenrouth. O próprio Cosi explica a importância do trabalho desenvolvido pela agência para as demais agências do país:

A Eclética serviu as contas mais importantes na época. [...] Surgiram então os primeiros contatos com os veículos dos estados e as primeiras autorizações de anúncios, prevendo tamanho, data, preço do anúncio e envio de comprovante. Com estes contatos surgiram as representações de alguns jornais, servindo, assim, A Eclética, de modo leal às outras agências do ramo (QUEIROZ, 2006, p. 25).

Além disso, a agência também costumava contratar redatores e ilustradores de renome para dar forma aos anúncios, como os poetas Guilherme de Almeida, Menotti Del Pichia e os artistas Voltolino, Belmonte, Vicente Caruso, dentre outros.

A pioneira das agências também foi responsável pela criação do primeiro anuário de propaganda, o Anuário da Imprensa Brasileira, que esbarrou em um grande problema político da época, sendo proibido pela Departamento de Imprensa e Propaganda do governo, já que aquele departamento já publicava edição similar.

Um fato que merece destaque é a luta dos pioneiros da publicidade, como Julio Cosi e Petrônio Corrêa, para acabar com o preconceito dos comerciantes com a publicidade. Devido ao perfil agressivo dos corretores de espaços publicitários, era comum em alguns estabelecimentos comerciais a exibição de cartazes com dizeres pejorativos, tais como “Não atendemos agentes de propaganda, nem damos esmolas” ou “Proibida a entrada de pedintes, vendedores e publicitários propagandistas” (QUEIROZ, 2006, p. 26; AUGUSTO, 2013, p. 100).

Ou seja, era baixo o nível de aceitação social do publicitário. Isso ocorria porque os propagandistas, na primeira metade do século XX, eram os representantes dos veículos que iam pedir anúncios, sem propor nenhuma solução para seus problemas de vendas, postura que acabou gerando grande desgaste para a reputação desses profissionais.

Tal iniciativa dos comerciantes fez com que os profissionais da época se esforçassem para divulgar os atributos positivos e estratégicos da publicidade como

serviços essenciais para o comércio, através de cadernos explicativos sobre o papel da atividade junto ao comércio, à indústria e aos veículos.

Mas esta ação não era suficiente. Esses profissionais perceberam que este era apenas um obstáculo e se mobilizaram para a construção das bases institucionais deste ofício. Uma mobilização efetiva que exigia dedicação, determinação e um plano de ações traçado conjuntamente.

De fato, a primeira agência de publicidade no país trouxe consigo a profissionalização do campo. Os pioneiros da publicidade superaram preconceitos e trouxeram elevado grau de criatividade nas relações entre a indústria, os veículos e os profissionais da publicidade. Fica definida, desde então, uma característica fundamental da publicidade brasileira: sua capacidade de se auto-organizar para superar as críticas e demonstrar seu papel potencializador na sociedade de consumo.

A este respeito, o depoimento de Petrônio Corrêa, relatado no livro de Regina Augusto (2013, p. 101, grifo nosso) é revelador:

Para mim sempre foi muito claro que **há uma necessidade de se fazer alianças, de se unir**, porque o negociador do outro lado, em geral, é mais forte e mais cruel do que você. E **lidar com essa oposição de forças individualmente é muito difícil**. Por mais que fôssemos concorrentes e brigássemos, tínhamos os mesmos problemas. Era **muito melhor nos unirmos**. [...] essa não era uma visão apenas compartilhada por mim. Os meus pares, na época, também enxergavam isso, e tal postura fez toda a diferença. Afinal, **tínhamos muita coisa a fazer e a construir juntos**.

Essa visão quase sindical do ofício da publicidade aparece como um pensamento norteador das agências de publicidade da época e foi fundamental para criar as bases institucionais e éticas da profissão no país.

Nessa época, as propagandas estrangeiras já estavam bem mais aprimoradas, o que levou os brasileiros a importarem algumas como exemplo. E na virada da década de 1930, as primeiras agências internacionais se instalaram no Brasil, motivadas, principalmente, pela indústria automobilística, e foram as precursoras e responsáveis por difundir os fundamentos da prática de comunicação mercadológica. Foi uma agência norte-americana, a J. Walter Thompson, vinda para servir a General Motors, a primeira estrangeira a se instalar no Brasil, importando a publicidade com fotos aos anúncios brasileiros (AUGUSTO, 2013).

No entanto, a grande inovação para a publicidade brasileira da década de 1930 foi a chegada oficial do rádio. A partir daí a propaganda rapidamente se transformou, com sons, vozes e até músicas, além de novos formatos de anúncios, como os jingles e os spots. Surgiram, ainda, as radionovelas e programas inteiramente patrocinados por grandes marcas da época, como Gessy e o Repórter Esso, que se transformaram em marcos dessa época.

É necessário também destacar o papel que algumas agências brasileiras tiveram na construção dos primórdios da publicidade nacional. Uma delas é a Standard, fundada em 1933, que foi responsável por introduzir no calendário brasileiro o Dia das Mães, a segunda data mais importante para o comércio, perdendo apenas para o Natal. O diretor de criação da agência, Fritz Lessin, após viagem aos Estados Unidos, voltou com a ideia de lançar uma campanha institucional para o Dia das Mães em 1948, cujos resultados nas vendas surpreenderam o mercado. Por isso, em 12 de junho de 1949, a mesma agência lançou o Dia dos Namorados, também com grande repercussão. E alguns anos mais tarde, em 1953, o publicitário Sylvio Bhering, que na época trabalhava em O Globo, lançou no Rio de Janeiro o Dia dos Pais, no segundo domingo de agosto (AUGUSTO, 2013).

A história consegue evidenciar não apenas o papel fundamental que a publicidade tem como intermediadora da sociedade de consumo, mas principalmente sua forte ligação com os hábitos de uma sociedade, tornando-se parte da cultura da população brasileira, ao estabelecer datas sem as quais os indivíduos já não sabem viver, hábitos que impulsionam os sentimentos familiares, rotinas e escolhas emotivas.

E foi nos anos de 1950 que ocorreu o verdadeiro amadurecimento da propaganda brasileira. Entre os fatores determinantes para isso está o surgimento da TV, logo no início da década, quando o jornalista Assis Chateaubriand importou equipamentos dos Estados Unidos e construiu a estrutura necessária. Porém, não existiam no país receptores de televisão capazes de receber as mensagens da nova emissora. Assim, a primeira grande campanha publicitária brasileira foi para vender os próprios televisores, com o objetivo de popularizar a nova mídia (QUEIROZ, 2006).

Com os primeiros programas, surgem as garotas-propagandas, que apresentavam as informações de forma improvisada ao vivo diante das câmeras, característica herdada da linguagem radiofônica. No entanto, é a novela O Direito de Nascer que marca uma importante característica das estratégias publicitárias, o poder de persuasão dos

personagens das novelas para a venda de produtos. Como explica Queiroz (2006, p. 20), a associação dos personagens desta novela com produtos da marca Gessy Lever “transformaram produtos como Omo, Rinso, Lux e Minerva em gêneros de primeira necessidade das donas de casa”.

Ainda na década de 1950, os modernos conceitos de marketing começaram a ser introduzidos no mercado brasileiro, principalmente através das agências internacionais que aqui se instalaram a partir da década de 1930. Thompson, McCann Erickson, Lintas e Gradt Advertising tornaram-se grandes escolas de propaganda, formando uma geração inteira de profissionais que, nas décadas seguintes, iriam se tornar fundadores de suas próprias agências.

Augusto (2013, p. 35) relata que a importância adquirida pela propaganda no mercado brasileiro foi tão grande, que em dezembro de 1950, o Museu de Arte de São Paulo, organizou o Primeiro Salão Nacional de Propaganda. O evento foi muito bem recebido pela população, levando o MASP a convidar Rodolfo Lima Martensen, na época presidente da agência Lintas no Brasil, para organizar um curso de arte publicitária. Rodolfo, no entanto, concluiu que o país precisava de uma Escola de Propaganda profissionalizante, capaz de ensinar todo o universo profissional do campo, que desse aos alunos uma noção realista das responsabilidades socioeconômicas do publicitário. Foi assim que, em 27 de outubro de 1951, o Masp se tornou o abrigo da primeira Escola de Propaganda no Brasil. A iniciativa deu certo e logo a Escola precisava de uma sede própria. Mais uma vez o mercado se uniu e, através do apoio financeiro de agências, veículos, anunciantes e fornecedores, garantiu sua autossuficiência e ampliou ainda mais seu âmbito de atuação, passando a se chamar Escola Superior de Propaganda e Marketing de São Paulo, em 1971.

Ainda merece destaque a fundação da Associação Brasileira de Propaganda e da Associação Paulista de Propaganda, em 1937, que marcou a entrada dos profissionais na era de um relacionamento mais comprometido e qualificado com clientes e veículos. A partir delas um associativismo tem conduzido a propaganda brasileira a um patamar importante, que avança com a criação da Federação Nacional das Agências de Propaganda, em 1979, e com a fundação do Conar, Conselho Nacional de Autorregulamentação Publicitária, em 1980, responsável pelo crescimento ético da profissão no Brasil e que será discutido mais adiante.

3.4 A mensagem publicitária: linguagem da sedução

Um outro aspecto que se relaciona diretamente com a atuação da sociedade civil organizada na queixa dos abusos publicitários, diz respeito à linguagem publicitária. Várias teorias surgiram para explicar o fenômeno da comunicação de massa e demonstraram a evolução da concepção pertinente aos efeitos das mensagens. Nesse cenário, as pesquisas em torno da publicidade tiveram papel revelador. Ao retornar aos primórdios da atividade publicitária e das teorias que se dedicaram a compreender seu significado, efeitos e características, pode-se identificar traços elementares da sua atuação na sociedade e compreender a verdadeira natureza da profissão.

Destas, merece destaque, inicialmente, a “teoria hipodérmica”, também denominada teoria da “bala mágica”, pela qual todo o público é atingido pela mensagem de modo análogo. Seria uma espécie de estímulo-resposta, fato que fez emergir a concepção de “agulha hipodérmica”, proposta por Lasswell para evidenciar a audiência como apática, simples e imutável receptora das mensagens advindas dos meios de comunicação (WOLF, 2005, p. 05).

Apesar de tal teoria ser considerada ultrapassada na sua concepção original, haja vista desconsiderar a capacidade de reação do público e as questões de cunho cultural, ela influenciou outras teorias, mais profundas e aprimoradas, que estudam a importância do reflexo social da indústria cultural e da comunicação de massa, abordagem priorizada pela Teoria Crítica, da Escola de Frankfurt.

A contribuição da Teoria Crítica está na percepção da importância social da publicidade no cenário da Indústria Cultural. Ao contrário do que propunha a expressão “cultura de massa”, “que se trata de algo como uma cultura surgindo espontaneamente das próprias massas” (ADORNO, 1987, p. 287), a Indústria Cultural foi utilizada justamente a fim de se evidenciar um processo que não era gerado espontaneamente por parte da massa, mas sim a ela imposto e de modo padronizado.

Quer sob o enfoque da teoria hipodérmica ou da abordagem crítica da publicidade, e compreendendo as limitações destas abordagens, é irrecusável o fato de que as mensagens publicitárias geram estímulos, causam efeitos e alteram comportamentos.

A esse respeito, vale compreender que a função inicial da publicidade era informar. Segundo Marcondes e Ramos (1995), a publicidade surgiu como braço informativo do

sistema econômico em que se inseria, num tempo em que as cidades cresciam e as populações também. A vida urbana se sofisticava e as pessoas deixavam de se conhecer pelo nome. E, nesse contexto, a única preocupação dos anúncios era informar a qualidade dos objetos ou serviços, sem se importar em argumentar e persuadir.

Porém, percebe-se já uma certa mudança nesta perspectiva, quando a rima passa a ser utilizada na publicidade. Nas palavras de Castelo Branco (1999, p. 3), no século XVIII, os poetas, que eram artistas de renome, “puderam levantar o nível dos nossos anúncios”. O autor explica que “o público, na maioria analfabeto ou semianalfabeto, encontrava nas rimas a indispensável ajuda mnemônica para melhor guardar temas e anúncios (era o que os anunciantes desejavam, por isso buscavam poetas)”.

Este fato demonstra que a publicidade rapidamente foi se aperfeiçoando e buscando formas para melhor convencer. Desde seus primórdios, por mais informativa que fosse, precisava buscar técnicas para convencer o consumidor a adquirir tal produto, portanto, mesmo tendo caráter informativo, a publicidade já era persuasiva ao utilizar a poesia fácil para fixar a mensagem na mente do consumidor.

Porém, Jean Baudrillard (2000, p. 291, grifo do autor) relata que as primeiras publicidades tinham “como tarefa informar as características deste ou daquele produto e promover a sua venda. Essa função ‘objetiva’ resta em princípio sua função primordial”. Ou seja, o autor acredita que a função primordial da publicidade, desde que surgiu, não é informar, e sim convencer, por isso trazia informações “das mais tendenciosas”. Além disso, ao usar poetas famosos nos anúncios, pode-se notar outra característica muito presente na publicidade dos dias atuais, a associação do produto a pessoas públicas, que sejam reconhecidas e admiradas pelos consumidores, como estratégia de transferência de valores positivos para o produto.

Mas o maior impulso à publicidade se deu na era da Revolução Industrial (1750). Houve uma grande evolução das técnicas produtivas, o que ocasionou um acúmulo de estoque de mercadorias sem precedentes até aquele momento histórico, o que obrigou os empresários a buscarem meios para estimular vendas. Além disso, vários fabricantes passaram a atuar num mesmo setor produtivo, numa mesma área territorial. Surgiu, dessa forma, a concorrência de mercado, que gerou a necessidade de elaboração de publicidade mais agressiva como fator de diferenciação: “as técnicas publicitárias foram se aperfeiçoando, passando a publicidade a ser mais persuasiva nas suas mensagens e

deixando em segundo plano o seu sentido inicial, exclusivamente informativo” (PINHO, 1990, p. 18).

Portanto, foi no final do século XIX, que a linguagem publicitária se modificou significativamente:

A tecnologia e as técnicas de produção em massa já tinham atingido um nível de desenvolvimento em que um maior número de empresas produzia mercadorias de qualidade mais ou menos igual a preços mais ou menos iguais. Com isso, veio a superprodução e a subdemanda [...] tornando-se necessário estimular o mercado – de modo que a técnica publicitária mudou da proclamação para a persuasão (VESTERGAARD & SCHRODER, 1994, p. 4).

O novo cenário praticamente obrigou o aparecimento de um tipo de uma publicidade mais agressiva, no sentido de combater a concorrência, com a tentativa de impor um produto, ao invés de sugeri-lo. É interessante destacar que isto deu origem a muitos excessos na publicidade, que só foram barrados com a criação de regras para a atividade publicitária. Começava-se a perceber também a fragilidade do consumidor nesta relação, o que mais adiante levaria à criação das leis do consumidor.

Em face do novo contexto, a chave estava em valorizar um bem (produto ou serviço) frente aos demais, trazendo o “fazer-valer”, ou seja, agregando todo e qualquer processo socialmente utilizado para valorizá-lo. A partir desse momento nenhum objeto seria o mesmo, afinal, ele precisava se destacar em meio à concorrência: “Embora sejam tão exageradas quanto rudimentares, essas práticas sociais da valorização não deixam de esclarecer a dificuldade peculiar à profissão de publicitário e que consiste em modificar a relação que estabelecemos com um objeto qualquer” (LAGNEAU, 1981, p. 9).

Ora, Lagneau aponta para a verdadeira função da publicidade, que é transformar a relação do indivíduo com os objetos de consumo, portanto, alterar comportamentos. Ao mesmo tempo em que esta é a sua maior peculiaridade, é também seu maior desafio, uma vez que é preciso sempre encontrar novas estratégias para atingir este fim.

Logo, com a consolidação do consumo, a publicidade adquiriu importante papel para o desenvolvimento da massa consumidora que emergia. A linguagem publicitária começa a mudar de informativa para persuasiva e passa a explorar os desejos, ambições e frustrações dos sujeitos. Não oferta somente os produtos para as necessidades dos indivíduos, oferece algo mais, estilos de vida diferentes, felicidade, amor, bem-estar, *status*.

Mesmo se afastando de qualquer concepção mecanicista da publicidade, sua identificação com a persuasão é natural, uma vez que sua meta é estimular comportamentos, vinculando a marca à vida do consumidor, ao que ele deseja, busca, espera. Por isso, parte, via de regra, de pesquisas de mercado. O objetivo é encontrar novos meios para influenciar o consumidor. Esta é sua verdadeira natureza, a capacidade de se transformar para persuadir. A sociedade muda, a publicidade se adapta.

Quando a informação era suficiente para gerar venda, a publicidade informava. Quando o cenário mudou e os bens se acumularam, a publicidade se adaptou e passou a persuadir para o consumo. Hoje, diante não apenas da concorrência desenfreada pela atenção do consumidor, mas sobretudo diante de um consumidor mais crítico e seletivo, a publicidade continua a se transformar. A meta é encontrar novas maneiras de exercer influência sobre as decisões de consumo. É por isso que se entende a natureza da publicidade com a lógica da persuasão e, conseqüentemente, a necessidade de se autotransformar.

Sobre isso, Vestergaard e Schroder (1994, p. 171) esclarecem que “os específicos sistemas de referência usados pela propaganda nunca são estáticos: mudam continuamente, acompanhando as mudanças dos costumes e normas sociais”.

Isso significa que a publicidade possui uma capacidade de recuperação muito grande, sendo capaz de recorrer aos mais improváveis referentes e até mesmo de usar ideias, sistemas, fenômenos da sociedade cujo conteúdo real é totalmente alheio a ela. A capacidade de recuperação da publicidade é uma expressão cunhada por Vestergaard e Schroder para designar essa habilidade que os profissionais possuem para se recuperar das críticas que recebem de forma “verdadeiramente miraculosa”:

[...] pode ser definida como a capacidade para assimilar ou neutralizar atitudes hostis, capacidade para recuperar-se após um golpe através do golpe, fazendo com que ele sirva aos seus objetivos. Essa capacidade pode ser orientada quer no sentido de ataques críticos a fenômenos sociais, como a sociedade de classes e a repressão a mulheres e negros, quer no sentido de críticas à própria propaganda. (VESTERGAARD & SCHRODER, 1994, p. 182)

Por isso, os autores fazem estimativas bem pessimistas sobre a possibilidade de regulamentação da publicidade, uma vez que os anúncios são capazes de incorporar tudo e até de reabsorver as críticas que lhes são feitas. Nas palavras dos autores: “o sistema da propaganda é um grande recuperador: trabalha sobre todo e qualquer material, passando

incólume tanto pelas leis reguladoras da propaganda como pelas críticas à sua função básica” (IBID.).

O fato é que a publicidade é suscetível de autênticas mudanças diante das críticas da sociedade, mas há limites para tais mudanças, de forma a não colocar em risco a própria natureza da profissão:

[...] há limites para a extensão de tais mudanças. Ela é capaz de se adaptar com facilidade às críticas dos consumidores a certas matérias-primas – o que exige apenas a substituição de um ingrediente por outro -, mas é-lhe impossível adaptar-se às críticas sociais e políticas sem pôr em risco as bases da ordem social em que repousam o capitalismo e a própria propaganda. Nesse caso, cabe-lhe utilizar sua capacidade de recuperação para neutralizar as críticas (VESTERGAARD; SCHRODER, 1994, p. 189).

Ou seja, a própria natureza da sociedade, capitalista, e da propaganda, persuasiva, não permite que o setor ceda a todas as críticas sem colocar em risco os princípios e valores da profissão. Ela incorpora algumas críticas, como proibir uma frase que induza a erro o consumidor, retirar afirmações enganosas, ou coisas desse tipo, mas tenta se recuperar de outras, incorporando-as ao seu universo.

3.5 As diferentes formas de regulação da publicidade

A regulação da publicidade está diretamente ligada à sua influência junto à sociedade. Como um fenômeno inseparável da sociedade de consumo, ela não pode escapar a alguma forma de controle. Sua regulação é necessária pela simples razão de que esta atividade não está imune a irregularidades.

Mesmo assim, seu controle não é um tema pacífico. Existem inúmeros argumentos como base para a imposição de limites e fiscalização. O jurista Antônio Benjamin elenca estes argumentos, sendo o primeiro deles a ideia de que a publicidade é um mal em si mesma, uma força destrutiva e, por isso, deve ser totalmente proibida ou profundamente limitada. Contudo, existem diferentes pontos de vista que justificam a rejeição dessa ideia, sendo o primeiro deles o fato de que ela é um fenômeno intrínseco à sociedade capitalista: “[este argumento] é excessivamente geral e infantil, desconhecendo o fato de que a publicidade é um fenômeno de difícil eliminação na sociedade capitalista” (BENJAMIN, 1994, p. 41). O segundo argumento diz respeito à relação da publicidade com os meios de comunicação de massa: “significaria um golpe muito forte na sustentação financeira dos

veículos de comunicação em massa”. Terceiro, o autor acredita que, certamente, surgiriam outras estratégias de marketing, que não a publicidade, causando o mesmo impacto. E, por último, que “ao se banir a publicidade estar-se-ia atacando o sintoma e não a causa”.

Porém, existem outras teses que, ao invés de defender a proibição integral da publicidade, falam na sua limitação. Para Benjamin (1994, p. 42):

parte-se do pressuposto de que a publicidade, como fenômeno próprio da sociedade de consumo, é um meio lícito de promover, de estimular o consumo de bens e serviços, mas deve pautar-se pelos princípios básicos que guiam as relações entre fornecedores e consumidores, especialmente o da boa-fé.

Outro esclarecimento importante é o de que existem quatro modelos principais de argumentos para o regramento da publicidade. Eles não se excluem e representam enfoques distintos de uma mesma preocupação. São eles: modelo concorrencial, modelo informativo, modelo da manipulação de preferências e modelo cultural (BENJAMIN, 1994).

O modelo concorrencial explicaria o controle da publicidade para favorecer e ampliar a concorrência entre os diversos agentes econômicos. Seria uma forma, como explica Benjamin (1994), de proteger a integridade da relação horizontal entre os diversos anunciantes. Os desvios da publicidade afetariam não apenas o consumidor, mas diretamente o próprio mercado. Contudo, Benjamin alerta que o problema deste modelo concorrencial é que ele prioriza o concorrente em detrimento do consumidor: “O modelo concorrencial merece reparos porque é míope. Não vê, por inteiro, o universo dos prejudicados pelas imperfeições da publicidade” (BENJAMIN, 1994, p. 43). O autor relata que este modelo está superado hoje, porque ao seu lado foi desenvolvido todo um sistema de proteção do consumidor.

Por outro lado, defende-se que o controle da publicidade visa, prioritariamente, assegurar a informação do consumidor. Este é o modelo informativo, que, nas palavras de Benjamin: “ao reconhecer estar o fornecedor em melhor posição para bem informar o consumidor, pressupõe que a publicidade é, ou deve ser, um instrumento de informação” (BENJAMIN, 1994, p 44).

Sabe-se que a publicidade é um dos mais importantes veículos de informação do consumidor. Tanto é verdade que o próprio mercado utiliza-se dessa premissa para alegar que o objetivo da informação é que dá legitimidade à publicidade.

Benjamin (1994, p. 45) esclarece que este é o modelo dominante hoje no controle da publicidade e que “apesar de ser tido como conservador [...] por alguns, é, inegavelmente, o mais atraente para aqueles que não querem questionar a publicidade em profundidade”.

Controlar a publicidade com base no argumento da informação seria uma forma de compensar falhas do próprio mercado no fornecimento de informações ao consumidor, o que, conseqüentemente, beneficiaria também as relações de concorrência no próprio mercado. Segundo o jurista:

Seus benefícios teóricos para os doutrinadores e para o aparelho do Estado são vários, destacando-se uma certa “alienação ideológica”; realmente, o modelo informativo tem seus objetivos e resultados legitimados sob bases não-ideológicas, na medida em que a intervenção estatal não significa um desafio ao sistema de mercado – quer somente lhe dar mais eficiência -, não distinguindo, ademais, seus beneficiários, pois tanto consumidores, como fornecedores, são por ela protegidos. (BENJAMIN, 1994, p. 46, grifo do autor)

Além da ideia de que a publicidade é um braço informativo importante para o mercado, e que ela é necessária para estimular a concorrência, é comum atribuir à publicidade a capacidade de manipular gostos e preferências (modelo da manipulação de preferências).

Com o acirramento da concorrência no mercado, diferenciar os produtos através da construção de imagens simbólicas se tornou lugar comum. Portanto, a estrutura dos mercados contemporâneos favorecem essa faceta da publicidade, “incentivando enormemente a publicidade de imagem (ou institucional), fazendo com que crie desejos em vez de responder às necessidades de consumo ou mesmo simplesmente de informação” (BENJAMIN, 1994, p. 47).

Sobre esse tipo de controle da publicidade, com o intuito de evitar abusos no seu poder de persuasão:

[...] exigências de maior quantidade e qualidade de informação – na própria publicidade ou em embalagens, assim como também através da normalização – podem corrigir a manipulação de preferências, reduzindo a manipulação artificial de produtos e serviços, na medida em que o consumidor saberá quão “semelhantes” são eles, apesar de anunciados como se fossem absolutamente diferentes (BENJAMIN, 1994, p. 47, grifo do autor).

E, por último, existe uma linha de argumentos mais moderna e crítica, o modelo cultural, “que prefere ver na publicidade um instrumento de controle social – inserido no contexto da cultura de consumo -, daí se concluindo que uma eventual intervenção do Estado teria, igualmente, um forte componente cultural” (BENJAMIN, 1994, p. 47).

O autor chama atenção para o fato de que a publicidade não é uma simples gestora das informações culturais. Ela altera a própria cultura, constantemente, modificando, assim, as próprias bases das relações sociais. Ela constrói, substitui e fortalece estereótipos e matizes culturais.

Portanto, com base no modelo cultural se deve regular a publicidade com o intuito de limitar seu potencial de modificação de padrões culturais, porque se reconhece sua dimensão cultural, que leva o consumidor, inserido em um mercado dominado por uma indústria cultural, a ter dificuldades de pensar criticamente. Contudo, é preciso esclarecer que não se está falando de um consumidor atomizado diante da publicidade, e sim de uma “publicidade que favorece [...] tal tipo de comportamento, uma certa *confiança* diferenciada, culturalmente produzida ou imposta” (BENJAMIN, 1994, p. 48, grifo do autor).

Dentre todos os modelos que buscam justificar um certo controle da publicidade, Benjamin (1994, p. 48) esclarece que o Estado tende a guiar sua atuação pelo “mais palatável e fácil modelo informativo”, e “centra suas atenções nos aspectos econômicos e não na dimensão cultural da publicidade; só com muita dificuldade – e esforço – vai além de um controle de enganabilidade e de informação”.

O jurista é ainda mais categórico sobre a atuação do Estado diante da dimensão cultural da publicidade e da regulamentação dos diferentes tipos de publicidade existentes:

Diante de uma manifesta indiferença do Estado para com os aspectos culturais da publicidade e a ausência, no modelo cultural, do consenso social que envolve e legitima os modelos concorrencial e informativo (bases do controle de enganabilidade), não é difícil compreender as dificuldades de regulamentação da abusividade publicitária (BENJAMIN, 1994, p. 48).

As barreiras existentes para se controlar os diferentes tipos de publicidade – se abusiva ou enganosa – são aspectos que se destacaram nos processos analisados na presente tese e que serão evidenciados no capítulo 6, quando da apresentação dos resultados da pesquisa.

Além disso, não basta justificar o controle da publicidade, é preciso conhecer as diversas formas de exercê-lo. São três os modelos que podem ser utilizados: modelo autorregulamentar, modelo estatal e modelo misto.

A autorregulamentação teria surgido em resposta às críticas do consumerismo e à ameaça de regulamentação estatal. O professor da Faculdade de Direito da Universidade de Nova York, Iain Ramsay, esclarece que:

[...] o esforço auto-regulamentar, como forma renovada do corporativismo, se explica pela vontade dos profissionais de evitar o controle estatal sobre suas atividades. [...] não é mera coincidência o surgimento dos Códigos Auto-Regulamentares paralelamente ao desenvolvimento do consumerismo. Em larga escala, a autodisciplina nada mais é que uma resposta dos profissionais às críticas dos consumidores e dos seus representantes (RAMSAY, 1992, p. 135).

Assim, somente o próprio setor publicitário, através de códigos de ética e de órgãos próprios (privados), estaria capacitado e legitimado para controlar os abusos da publicidade.

Tradicionalmente, o setor publicitário tenta impedir estratégias de controle da publicidade por meio de legislação, sempre com o argumento que somente eles são capazes de impor suas regras e rejeitar todas as formas de publicidade não ética. Porém, como alerta Benjamin (1994), há muito, estas tentativas têm falhado quanto à sua efetividade: “a autorregulamentação, apesar de ainda hoje ter um importante papel, como mecanismo de controle isolado é vista com desconfiança pela grande maioria dos juristas, pura garantia *bem illusória* ou relações públicas dirigidas ao consumidor” (BENJAMIN, 1994, p. 50, grifo do autor).

O jurista ainda relata que, a opinião dominante é a de que a autorregulamentação não constitui em si mesma um meio adequado de proteção do consumidor, “embora possa ser uma extensão independente do sistema legal estatal” (BENJAMIN, 1994, p. 50).

Por outro lado, existem algumas vantagens do sistema autorregulamentar que merecem ser destacadas: sua rapidez, gratuidade para o consumidor e peso moral que exerce diante dos regulados. Mas a esse respeito, o autor explica que o efeito da autorregulação se daria somente diante dos seus associados, que aderem de forma voluntária ao sistema, e ainda podem recorrer judicialmente, caso discordem das decisões tomadas no âmbito autorregulamentar.

Como desvantagem, pode-se mencionar o fato de que o modelo aplica sanções de efeito moral, uma vez que não têm caráter legal: “suas sanções são privadas, constatando-se uma certa ausência de coerção” (BENJAMIN, 1994, p. 51). Além disso, o autor coaduna com Boddewyn (1988), quando diz que “a participação de sujeitos estranhos à indústria – mais ainda de associação de consumidores – é, normalmente, minoritária (quando existente)” (BENJAMIN, 1994, p. 51).

Para Ramsay (1992) existem questões inerentes a um sistema de autorregulamentação e que colocam em cheque a sua relativa eficácia. Primeiro, esse tipo de sistema torna necessária uma certificação de que existe uma representação dos interesses dos consumidores neste processo. Muitos sistemas de autorregulação só protegem o interesse dos consumidores se houver uma contínua monitorização do sistema pelo governo ou por grupos de interesse público. Foi exatamente o que ocorreu na Inglaterra e no Canadá em relação a questões como a estereotipagem dos papéis sexuais. Segundo, existe sempre o perigo de que os representantes dos consumidores que estão nos conselhos destas organizações sejam escolhidos, tornando-se necessária uma monitoração contínua ou um conselho totalmente independente.

O Conar, órgão autorregulador da publicidade no Brasil, é exemplo destas características de fragilidade: não existe nenhum tipo de monitoramento oficial de suas atividades e também não existe garantia de que os membros integrantes do conselho de ética sejam realmente representantes dos interesses dos consumidores. Porém, a atuação das entidades aqui estudadas demonstra ocupar um espaço importante na cobrança destes interesses, resultando numa contínua pressão para que o sistema de autorregulamentação existente no país seja cada vez mais eficiente e transparente. Tais questões serão mais detalhadas nos próximos capítulos, que tratarão do Conar e das organizações, Idec e Alana.

Outro aspecto que merece atenção nesse modelo, como ressalta Ramsay, é o fato de que a autorregulamentação pode ser entendida como um método de desregulamentação pela indústria publicitária: “Uma vez que a indústria se conscientize de que não existe ameaça de regulamentação legal, pode ocorrer um esforço menor no sentido de melhorar o sistema de autorregulamentação” (RAMSAY, 1992, p. 35). A questão levantada por Ramsay torna-se pertinente no sentido de se refletir acerca dos fatores capazes de levar a indústria publicitária brasileira a aperfeiçoar o seu sistema de autorregulamentação, uma

vez que não há um monitoramento legal, caso a autorregulamentação falhe em algum aspecto.

Por outro lado, não se pode desconsiderar “a grande evidência em que se situa a indústria da publicidade”, o que faz com que a adoção da autorregulamentação apresente maiores possibilidades de eficácia do que em outras indústrias (RAMSAY, 1992, p. 35-36). Na verdade, o fato de a publicidade ocupar um espaço de grande visibilidade na sociedade de massa, pode ser um fator importante nesse esforço de aperfeiçoamento do sistema de autorregulamentação, já que estaria o tempo todo sendo observada pela sociedade. Sobretudo nos dias atuais, em que qualquer campanha publicitária, mesmo quando veiculada nos meios de comunicação tradicionais, é capaz de obter um alcance imensurável através do poder de viralização das redes sociais, levando o público consumidor a manifestar suas opiniões instantaneamente, bem como influenciando outras percepções sobre aquela marca-anunciante. Assim, o caráter massificado da publicidade seria um fator que naturalmente estabelece uma espécie de controle social da indústria.

A respeito do sistema autorregulamentar, Benjamin conclui que apesar dos avanços éticos, reflete uma preocupação comercial própria da indústria, dirigida a uma área de grande interesse e repercussão social, “seara própria da lei e não da exclusiva intervenção privada setorizada” (BENJAMIN, 1994, p. 51). Sobre essa mesma questão, Iain Ramsay (1992, p. 36) compreende que o sistema de autorregulamentação tende a reagir “lenta e rancorosamente às preocupações emergentes” e que a natureza política dessas questões exige um processo específico e contínuo, capaz de refletir as demandas emergentes da sociedade.

Um alternativa seria o modelo de controle estatal, uma forma de controle externa ao setor publicitário. Neste caso, só o Estado pode e deve estabelecer limites aos excessos da publicidade. Assim como a autorregulamentação, possui vantagens e desvantagens. A favor do controle estatal, pode-se destacar “sua perícia técnica (através de órgãos especializados), sua capacidade de observar, analítica e continuamente, o mercado, sua ampla gama de poderes e instrumentos, inclusive de coação”. Por outro lado, o modelo estatal de controle apresenta desvantagens, dentre elas: “a lentidão e o formalismo da atuação oficial, as dificuldades de acompanhamento e ajustamento às rápidas alterações do mercado, a possibilidade de *captura* pelos regulados” (BENJAMIN, 1994, p. 51, grifo do autor). Tais aspectos serão de fundamental importância na compreensão dos processos

analisados nesta tese, uma vez que vários tramitaram em órgão estatais, na busca de respostas na resolução dos conflitos denunciados.

Por fim, existe a possibilidade de controle da publicidade através de um modelo misto de regulação, que representa uma junção do modelo autorregulamentar com o modelo legislativo (estatal). Parte-se do pressuposto que a autorregulamentação não exerce sobre o mercado uma autoridade suficiente a ponto de tornar desnecessária a intervenção estatal, e que esta, ao ser aplicada isoladamente, apresenta igualmente riscos para o consumidor. Sobre esse modelo, Boddewyn (1988, p. 157) entende que “a regulamentação estatal e a auto-regulamentação são parceiros naturais na melhoria dos padrões de comportamento empresarial”. E, de forma ainda mais esclarecedora, Benjamin (1994) esclarece que, nesse modelo, a autorregulamentação passa a ser um instrumento a mais, sem afastar a regulamentação estatal. Contudo, para uma efetividade do modelo misto, é preciso “agilidade do Estado, especialmente do Poder Judiciário, através de medidas cautelares” (BENJAMIN, 1994, p. 52).

3.6 A regulação da publicidade no Brasil

Tendo compreendido as distintas possibilidades para se estabelecer o controle da publicidade, parte-se, agora, para uma compreensão de como esse cenário de regulação se desenvolveu e consolidou no Brasil.

A publicidade, como fenômeno indissociável da sociedade de consumo e a esta indispensável, não pode escapar a alguma forma de controle. Sua regulamentação se impõe pela simples razão de que – embora sejam evidentes os benefícios trazidos pela atividade publicitária – não está essa atividade, como nenhuma outra, imune a desvios e abusos. Para coibi-los, desenvolveram-se mundialmente diferentes modelos de regulamentação: o autorregulamentar, o estatal e o misto. A regulamentação da publicidade está diretamente ligada à sua influência junto à sociedade. Ainda que lentamente, a questão foi ganhando força normativa.

Uma associação quase imediata que ocorre quando se fala da publicidade no Brasil é a sua forte ligação com o governo, com o poder público. A história mostra que a indústria publicitária brasileira sempre teve uma relação íntima com o poder, uma trajetória marcada por importantes articulações do mercado com políticos em busca de maior status e

reconhecimento ao profissional de propaganda. Muitos obstáculos foram transpostos para a construção das bases institucionais desse ofício que se tornaria um importante agente de dinamização do consumo e da cultura de massa. Foi preciso uma mobilização efetiva que exigia dedicação, determinação e um plano de ações traçado conjuntamente.

Como apresentado anteriormente, alguns nomes se destacaram nesse cenário, como José Cosi e Petrônio Corrêa, por exemplo. Outros profissionais também merecem destaque, como Luiz Macedo, sócio da MPM, juntamente com Petrônio Corrêa. Sobre este último, a jornalista Regina Augusto (2013), ao narrar sua história, e da agência MPM, revela detalhes do desenvolvimento e amadurecimento da publicidade brasileira.

Macedo era sobrinho de João Goulart, que o convidou para trabalhar na sua campanha para vice-presidente, na chapa que elegeria Jânio Quadros como presidente, em 1960. De acordo com a Constituição de 1946, as eleições para presidente e vice ocorreriam separadamente. Augusto (2013) relata que nessa época Macedo tornou-se amigo da família Saad, a quem fez uma proposta. Como os controladores da rede Bandeirantes estavam muito interessados em obter uma concessão para televisão, Macedo propôs que eles ajudassem na campanha de Jango cedendo espaço e, em troca, caso houvesse vitória, ele iria interceder junto ao tio para viabilizar a concessão do canal de TV.

Com a renúncia de Jânio Quadros em 1961, Jango assumiu a presidência do Brasil. A MPM começava a despontar como uma das grandes agências. Com o tio de Macedo como presidente, a MPM conquistava sua primeira conta pública. Na época, não havia concorrências. Todo o processo de escolha de uma agência era feito por meio de indicação vinda diretamente da sede do governo federal.

Um fato importante, relatado por Regina Augusto (2013), revela que a influência de Macedo entre os governantes lhe rendeu até a autoria de uma lei, que, na verdade, nunca passou de um acordo de cavalheiros e que virou prática da indústria. A “Lei Macedo”, como ficou conhecida, estabelecia que todas as contas públicas deveriam ser atendidas apenas por agências com capital 100% nacional. Essa regra, que nasceu de maneira informal e depois ganhou força, durou até meados dos anos 1990, quando a globalização e a força das agências internacionais ficaram intransponíveis.

A este respeito, a jornalista Regina Augusto relata que:

A articulação política é, sem dúvida, a característica mais marcante de uma geração inteira que construiu as bases empresariais do mercado publicitário a

ponto de transformá-lo em indústria. E por assim se configurar, é reconhecido hoje como um importante setor econômico no Brasil e um expoente de respeito no cenário mundial. Essa articulação começou de forma organizada, no início dos anos 1960, com um objetivo muito claro e pontual: unir forças para fazer frente às agências multinacionais. (AUGUSTO, 2013, p. 145)

O primeiro Congresso Brasileiro de Propaganda, no Rio de Janeiro, teve um papel fundamental no desenvolvimento do setor publicitário naquela década. O encontro foi um marco para uma indústria que dava seus primeiros passos rumo à consolidação. A iniciativa foi da Associação Brasileira de Agências de Propaganda (Abap), entidade que havia sido criada em fevereiro de 1949 a partir de um convênio celebrado pelas agências com base no documento da American Association of Advertising Agencies (4A's), que datava da década de 1930.

Com a realização do I Congresso ficou estabelecido um modelo propriamente brasileiro, cujo objetivo era buscar o equilíbrio de forças entre os diversos atores que formavam a base da indústria: agências, veículos e anunciantes.

Nesse encontro, foram elaboradas duas importantes normas para a consolidação da publicidade, que deveriam ser interpretadas e executadas pela própria ABAP. A primeira foi o Código de Ética dos Profissionais da Propaganda - CEPP, que estabelecia diretrizes para o setor. O código representava recomendações e não obrigações, “já que suas orientações somente seriam impositivas para as instituições que as adotassem” (COSTA; COSTA, 2008, p. 18).

De fato, embora o Código de Ética tenha sido lançado por um Congresso promovido pela Abap, sua abrangência envolvia todo o setor publicitário, incluindo veículos e anunciantes. Inclusive, suas regras foram apresentadas como recomendações, e não como obrigações. Paralelamente, as maiores inovações foram introduzidas pelas Normas-Padrão, ao estabelecer novas formas de remuneração para o setor. A competência para interpretar e executar essas normas foi conferida à própria Abap. Ou seja, estava lançada ali a base das regras que norteiam a atividade publicitária até hoje.

O modelo instaurado por essas duas iniciativas criou no Brasil um sistema peculiar que se afastou do liberalismo ao limitar a livre contratação dos espaços publicitários mediante a instituição de regras minuciosas sobre a fixação de preços e a remuneração das agências. Essas normas não caracterizavam uma intervenção estatal no mercado de publicidade, pois elas resultaram da própria auto-organização das agências de propaganda,

que ainda estavam em fase de consolidação e, portanto, buscavam estabelecer patamares mínimos tanto de remuneração quanto de qualidade.

Mais uma vez, as alianças entre os profissionais do mercado conseguem dar forças ao cenário da atividade no país, reforçando o DNA do mercado publicitário brasileiro, enraizado num perfil corporativista.

Com o setor publicitário cada vez mais profissionalizado, as lideranças da indústria conseguiram fazer com que o Congresso recém-empossado após o Golpe Militar de 1964 aprovasse o Código de Ética dos Profissionais de Propaganda. No entanto, tal aprovação não produziu efeito prático no dia a dia das agências, pois não tinha peso de lei. Novamente, lideranças do mercado começaram a se articular e criaram uma nova entidade, com caráter nacional, que reunia todas as associações de profissionais do setor: a Federação Brasileira de Publicidade (Febrasp), cujo presidente era Petrônio Corrêa.

Como presidente da Febrasp, Petrônio teve um papel fundamental naquela que seria a grande referência da atividade publicitária: a legislação da propaganda brasileira através da Lei 4.680/1965, que regulamentou a existência das empresas e dos profissionais de publicidade. A grande função de Petrônio naquele momento foi fazer a articulação com os parlamentares no Congresso para que o anteprojeto, do qual já constava o Código de Ética, fosse transformado, de fato, em lei. Augusto (2013, p. 98) conta que “[...] por meio da familiaridade com os deputados do Rio Grande do Sul, Petrônio passou a frequentar o Congresso, em Brasília [...]”.

No dia 18 de junho de 1965 foi aprovada a Lei 4.680. No artigo 17, determina que “a atividade publicitária nacional será regida pelos princípios e normas do Código de Ética dos Profissionais da propaganda, instituído pelo I Congresso Brasileiro de Propaganda, realizado em outubro de 1957, na cidade do Rio de Janeiro”.

A Lei, no entanto, não conferiu força geral às Normas-Padrão, também, estabelecidas no Congresso de 1957. Isso ocorreu alguns meses depois, quando o Poder Legislativo regulamentou a lei por meio do Decreto nº 57.690, de 1º de fevereiro de 1966.

Assim, consolidou-se na legislação o modelo definido pelo I Congresso de Propaganda, cujo núcleo foi o estabelecimento de que as agências de publicidade teriam direito a uma comissão de 20% sobre os valores pagos com veiculação de mídia. Isso evitou que se instalasse uma competição entre elas pelo oferecimento do menor preço, pois o único diferencial entre elas, em tese, passou a ser a qualidade, fato que certamente

contribuiu para o alto nível técnico das agências de publicidade brasileiras nas décadas seguintes.

A Lei 4.680 também pavimentou a estrada que concederia um novo status ao profissional de propaganda, pois até então sua aceitação social era bastante questionada, a exemplo do que ocorria na época dos corretores de anúncios e do preconceito que sofriam com os comerciantes.

Com isso, as disposições do Código de Ética deixaram de ser uma simples autorregulamentação da atividade das agências e passaram a ter validade geral. Porém, essa legalização do Código de Ética não teve grande impacto porque a maior parte das diretrizes ainda era muito generalista em suas orientações, uma vez que não tratava de temas específicos da publicidade, nem de penalidades no caso de abusos. Além disso, centrava-se sobretudo em orientações acerca do relacionamento entre agência e anunciante.

Da mesma forma, o documento de Normas-Padrão, apesar de ajudar a organizar o mercado, ainda não significou um avanço no que diz respeito à proteção do consumidor, vez que suas diretrizes estavam voltadas para o relacionamento comercial entre anunciantes, agências e veículos de comunicação.

No final da década de 1990, como resposta ao movimento de desregulamentação promovido pelo Governo Fernando Henrique Cardoso, as Normas-Padrão da Atividade Publicitária (NPAP) ganharam uma nova versão, que basicamente reafirma o modelo que se cristalizou na década de 1960, mas oferece uma regulação mais analítica e minuciosa do setor, especialmente do papel de cada um dos atores e de suas formas de remuneração. Frente a essa tentativa de liberalizar o mercado, as entidades nacionais representativas dos anunciantes, das agências e dos veículos se reuniram para elaborar as NPAP que até hoje organizam o setor de publicidade (COSTA; COSTA, 2008).

Diferentemente das Normas-Padrão de 1957, que foram resultado de um congresso de agências de propaganda, as regras atuais são resultado de um acordo entre as instituições¹⁶ que representam os interesses dos anunciantes, agências e veículos.

Um grande avanço dessa aliança renovada foi que a execução das normas-padrão deixou de ser uma incumbência da ABAP, tendo sido criada especificamente para esse fim

¹⁶ Fizeram parte desse acordo a ABA - Associação Brasileira de Anunciantes, a ABAP - Associação Brasileira de Agências de Publicidade, a ABERT - Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e Televisão, a ABTA - Associação Brasileira de Telecomunicações por Assinatura, a ANJ - Associação Nacional de Jornais, a ANER - Associação Nacional de Editores de Revistas, Central de Outdoor e a FENAPRO - Federação Nacional das Agências de Propaganda (COSTA; COSTA, 2008).

uma nova instituição, o Conselho-Executivo das Normas-Padrão (CENP). Assim, o CENP é uma associação representativa de todas as categorias envolvidas na publicidade, embora com um peso maior dos veículos, que indicam 12 membros, contra 6 das agências e 4 dos anunciantes.

Com isso, o mercado da publicidade renovou sua organização e ganhou uma associação que serve como fórum de debate para a definição dos rumos da profissão. Sobretudo porque em 31 de dezembro de 2002, por meio do Decreto nº 4.563, o artigo 7º do Decreto nº 57.690/66 foi alterado, incluindo a exigência à observância das Normas-Padrão do CENP, dando a elas força de Lei e reforçando ainda mais sua importância (COSTA; COSTA, 2008).

O fato é que o órgão regulariza diversas funções no setor, desde a criação de uma agência até a maneira como os serviços poderão ser cobrados do cliente. No entanto, ainda não cabe a ele o papel de fiscalizar o conteúdo dos trabalhos efetivamente elaborados por uma agência, no caso de campanhas enganosas e abusivas. Pode-se dizer que algumas leis direcionam esta fiscalização, como a Lei nº 8.078/90, a Lei nº 8.069/90 e a Lei nº 9.294/96, mas oficialmente tal tarefa é de responsabilidade do CONAR.

3.6.1 O CONAR e a autorregulação da publicidade

A autorregulamentação publicitária, que chega ao Brasil, na década de 1970, já tinha surgido décadas antes, na Europa, no período entre as duas Guerras Mundiais.

As câmaras de comércio internacionais, nas décadas de 1920 e 1930, já lançavam documentos convencendo o empresariado de que era importante a comunicação publicitária ter alguns padrões morais defensáveis, alguns comportamentos. Edney Narchi¹⁷ relata que, naquela época, eles se preocupavam muito mais com padrões de livre concorrência, de concorrência leal, padrões de não utilização de marcas alheias para a propaganda de seus produtos. Era uma ótica mais voltada para a defesa de patrimônio intelectual e patrimônio econômico:

Mas a evolução desses códigos, código das câmaras de comércio internacionais e o código britânico de autorregulamentação, mostraram que era importante ter uma visão voltada para a defesa do público consumidor da propaganda. Aquela parte que estava absolutamente fora do negócio, mas que era o destinatário final

¹⁷ Em entrevista concedida a esta autora.

das mensagens. Era o paciente da propaganda. Então, foi necessário, de fato, que se evoluísse para isso.¹⁸

Assim, foi criado o Código Brasileiro de Autorregulamentação Publicitária (CBAP), em 1978, e o Conselho Nacional de Autorregulamentação Publicitária (CONAR), em 1980, oficializando o processo de autorregulamentação publicitária no Brasil.

Sobre a origem do modelo autorregulador no país, Edney Narchi¹⁹ elenca três causas principais: a ditadura militar, que censurava a propaganda, os mais de 100 projetos de lei que tramitavam com o intuito de proibir a propaganda, com destaque para o Projeto Lindoso, e a chegada, no Brasil, dos movimentos de defesa dos consumidores, inspirados no cenário americano:

Uma das formas que se pensou para libertar a propaganda dessa necessidade de passar pela censura foi criando um documento de autorregulação, pelo qual todo o setor publicitário se comprometesse a veicular anúncios corretos, anúncios decentes, anúncios verdadeiros. Anúncios, enfim, que não ofendessem a sociedade, nem as leis, nem as autoridades.

A ditadura militar foi, portanto, a primeira grande ameaça que a propaganda brasileira teve que enfrentar. A segunda teria sido ainda em decorrência dela:

[...] a ditadura havia criado uma situação [...] para os parlamentares brasileiros que era a seguinte: nenhum deputado federal ou senador podia apresentar qualquer projeto de lei que significasse a redução das receitas governamentais ou a elevação das despesas governamentais. Você não pode apresentar um projeto que aumente as despesas, nem que diminua as receitas. O que sobrou para você fazer? Você não pode propor um projeto que crie uma estrada federal, que crie uma universidade federal, que crie um hospital federal. Você entendeu? Os deputados falaram: vamos falar sobre o quê?²⁰

Portanto, a propaganda teria sido um campo favorável para a proposição de projetos de lei, diante das severas restrições feitas pelos militares. Foi assim que, na década de 1960, surgiu o “Projeto Lindoso”, proposto pelo Senador do Estado do Amazonas, José Lindoso. O senador propôs a proibição da propaganda de cigarro, o que segundo, Narchi, teria estimulado uma série de projetos na sequência:

¹⁸ Edney Narchi em entrevista concedida a esta autora.

¹⁹ Edney Narchi em entrevista concedida a esta autora.

²⁰ Edney Narchi em entrevista concedida a esta autora.

Não passou nem um mês, os deputados perceberam ali um filão: vou apresentar um projeto que proíbe anúncio de bebida, [...] que proíbe propaganda com mulher pelada. E começou a aparecer uma série de iniciativas, que, em pouco tempo, já tinha mais de 100 Projetos de Lei tramitando, cada um deles falando de alguma coisa para proibir, para restringir, para tirar a liberdade de expressão comercial de determinados segmentos ou de alguns formatos publicitários. Então, esse foi um segundo problema, a respeito do qual as lideranças da propaganda se preocuparam.²¹

O terceiro problema, também na década de 1960, Narchi classifica como “um problema corretamente importado” dos Estados Unidos: a política de defesa dos consumidores, o que teria estimulado a mesma preocupação no mundo inteiro, até chegar ao Brasil, conforme será melhor discutido no capítulo sobre o consumerismo.

O fato é que o processo de criação do Conar tem relação direta com os movimentos sociais de defesa dos consumidores, no Brasil e no mundo, que na década 1970 começaram a resultar em iniciativas governamentais de regulação da propaganda comercial.

O Conar, como Organização Não-Governamental formada por entidades do mercado publicitário brasileiro, é o responsável pelo cumprimento do Código e recebe denúncias de consumidores, autoridades, associados ou da própria diretoria. Feita a denúncia, o Conselho de Ética, órgão responsável pela fiscalização e julgamento no que se relaciona ao cumprimento do Código, a julga, garantindo o direito de defesa ao acusado.

A composição atual do Conar é a seguinte: 1 Conselho Superior, cujos integrantes são indicados a cada dois anos pelas entidades fundadoras²²; 1 Direção Executiva, eleita pelo Conselho Superior, sendo constituída por um Presidente, três Vice-Presidentes, um Diretor Executivo, um Diretor de Assuntos Legais e dois diretores responsáveis pela direção de publicidade e de relações com a imprensa; e 1 Conselho de Ética, integrado por profissionais da área publicitária (agências, anunciantes e veículos) e representantes de consumidores, constituindo assim, setes Câmaras, sendo quatro em São Paulo, uma no Rio de Janeiro, uma em Brasília e uma em Porto Alegre (CONAR, 2010).

Aqui interessa particularmente o papel desempenhado pelo Conselho de Ética na autorregulamentação da propaganda brasileira. No Capítulo XII, do Estatuto Social, é estabelecido que a função do Conselho de Ética é fiscalizar, julgar e deliberar “no que se relaciona à obediência e cumprimento do Código Brasileiro de Autorregulamentação Publicitária, integrado pelo Presidente e 2º Vice-Presidente do CONAR e por mais 80

²¹ Edney Narchi em entrevista concedida a esta autora.

²² ABAP, ABA, ABERT, ANER, ANJ e Central de Outdoor

(oitenta) membros titulares e igual número de suplentes” (CONAR, 2010). Ou seja, “o Conselho de Ética representa, na estrutura do Conar, o poder judiciário, responsável por sua principal-atividade fim, e que se constitui na razão de ser da instituição” (SCHNEIDER, 2005, p. 66).

Ao dedicar um olhar mais atento à formação deste Conselho, percebe-se um espaço dedicado aos representantes da sociedade civil organizada (consumidores), que atualmente somam 24. Eduardo Correa, em entrevista concedida a esta autora, explica que estas pessoas:

[...] são convidadas pelo Conselho de Ética, e não são consumidores, digamos assim, comuns. São pessoas que dominam, de alguma maneira, nas suas respectivas atividades, algum conhecimento, algum estudo, algum trabalho relacionado ao consumerismo.

Portanto, estes 24 representantes da sociedade civil, entre eles advogados, médicos e muitos jornalistas, são indicados pelo próprio Conselho, como diz o parágrafo 4º do artigo 40 do Estatuto Social: “A representação da Sociedade Civil recairá sobre pessoas de reputação ilibada, escolhidas pelo Conselho Superior do CONAR” (CONAR, 2010). Este é um fator que chama a atenção, uma vez que os representantes dos consumidores são escolhidos pelos próprios anunciantes, veículos e agências associados.

No entendimento do órgão, a indicação dos representantes da sociedade civil pelo próprio Conar não desqualificaria essa representação, uma vez que elas são escolhidas por serem pessoas que possuem um mínimo de conhecimento, a ponto de discutir, contribuir e representar, de fato, os consumidores.

Além disso, o fato de dedicar um assento para a representação da sociedade civil seria um importante avanço no sistema de autorregulamentação, já que não é comum que entidades de classe tenham essa postura: “Eu não sei se existe no Brasil, uma outra entidade que proponha um mecanismo de autorregulamentação, onde, inclusive, o consumidor é contemplado e tem voz ativa”.²³

Outra questão que o Conar destaca é o fato de que essa representação sempre se fez presente, desde a origem do Conar: “São pessoas que tem exatamente a mesma opinião, o

²³ Eduardo Correa em entrevista concedida a esta autora.

mesmo voto, o mesmo direito de expressão de qualquer outro conselheiro. Então, de fato, a sociedade aqui se faz presente e sempre vai se fazer. Isso data do nascimento do Conar”.²⁴

Contudo, ao dedicar maior atenção à formação dessa representação dos consumidores, verifica-se que há uma carência de entidades da sociedade civil que militam pelos direitos de cidadania, como o Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor (Idec) e o Instituto Alana, por exemplo. Uma maior representatividade da sociedade civil, por meio de instituições de grande relevância na sociedade de consumo, poderia ajudar a diminuir o desequilíbrio do modelo autorregulador. Além disso, seria uma forma de fazer com que a autorregulação se abrisse para um maior diálogo com a sociedade, acompanhando mais de perto as demandas da contemporaneidade.

Além de considerar a participação externa uma “parte do espírito dos nossos tempos”, Boddewyn explica que ela “está se tornando necessária, já que as tarefas da autorregulação publicitária têm crescido e sua credibilidade tem sido questionada” (BODDEWYN, 1988, p. 96).

A este respeito, Isabella Henriques concorda que “a diversidade é sempre positiva”, mas esta não é maior fragilidade do Conar, e sim o fato de tratar-se de um órgão representativo do mercado publicitário, e não dos consumidores:

Ao invés de tentar se mostrar como um órgão isento, 100% comprometido com essa suposta isenção, ele deveria, mais claramente, se mostrar como um órgão do mercado. E não tem problema nenhum nisso. É legítimo que o mercado tenha uma associação que é financiada pelo próprio mercado. É absolutamente legítimo. O que não é correto, sob o nosso ponto de vista, é que ele tente ocupar um espaço que, pela natureza dele, pela natureza da formação e do financiamento, ele não pode ocupar. Acho que a questão do Conar não é nem se ele precisa de mais gente da sociedade civil, [...] mas é muito mais o Conar se assumir como um órgão do mercado, como outras associações.²⁵

De fato, o discurso do Conar é sempre o de um órgão representante do mercado e dos consumidores, alegando manter-se fiel “[...] ao princípio de se adaptar continuamente e de refletir os anseios da sociedade e do mercado publicitário” (SCHNEIDER, 2005, p. 22). Além disso, o próprio presidente do Conar, Gilberto Leifert, defende que a participação da sociedade civil amplia a proteção assegurada ao consumidor contra a propaganda comercial enganosa, ofensiva ou abusiva.

Vale também considerar que o formato de ONG do Conar segue uma tendência das

²⁴ Eduardo Correa em entrevista concedida a esta autora.

²⁵ Isabella Henriques em entrevista concedida a esta autora.

décadas de 1980 e 1990, com a institucionalização de organizações que buscam parcerias com o Estado ou com o setor empresarial. Muitas dessas ONGs assumem-se como representativas da sociedade civil e sem fins lucrativos, embora, muitas vezes, representem interesses privados e corporativos (BEZERRA, 2012).

Outra característica da atuação do Conar que merece ser avaliada é o chamado “controle *a posteriori*”. Isso significa que as normas estabelecidas pelo órgão incorporam um modelo de ação após a veiculação da peça publicitária pelos mais variados meios de comunicação, quando o risco à sociedade já se estabeleceu.

Tal fiscalização e punição de irregularidades *a posteriori* do acontecimento da infração ocorrem sob a alegação de que o Conselho não exerce censura prévia e garante a “liberdade de expressão comercial”. Ao narrar sua história no próprio site, o Conar enfatiza que:

[...] repudia qualquer tipo e não exerce em nenhuma hipótese censura prévia sobre peças de propaganda. Anúncios que, porventura, contenham infração flagrante ao Código têm sua sustação recomendada de forma liminar aos veículos de comunicação. O Conar é capaz de adotar medida liminar de sustação no intervalo de algumas horas a partir do momento em que toma conhecimento da denúncia (CONAR, 2010).

Para avaliar melhor esta questão, torna-se necessário compreender como uma denúncia pode ser feita ao Conar. Em sua página eletrônica, no link “Rito e Regimento”, o próprio órgão explica o rito processual. Primeiro, o anúncio precisa ter sido veiculado. Em seguida, se um consumidor, empresa concorrente ou autoridade pública, assim como o próprio Conar (presidente, membro do Conselho Superior, Diretor Executivo e Associado) sentir-se prejudicado ou ofendido por essa publicidade, poderá apresentar queixa por escrito, que não deverá ser anônima. Formulada a denúncia e verificada sua procedência, os autos serão conclusos ao Presidente da Câmara, que por meio de sorteio designará um Relator entre membros do Conselho de Ética. A defesa do anúncio questionado deverá ser apresentada no prazo de 5 dias úteis. O Conselho de Ética reúne-se, então, para examinar os processos. As partes envolvidas podem comparecer às reuniões e apresentar seus argumentos perante os conselheiros. Encerrado os debates, o relator anuncia seu parecer, que é levado à votação. O resultado final, a recomendação do Conselho, poderá determinar a alteração do anúncio, propor advertência do anunciante e de sua agência, impedir que ele venha a ser veiculado novamente e, excepcionalmente, divulgar publicamente a reprovação do Conar. Ao contrário, se resultar que o anúncio não fere qualquer dispositivo do Código

Brasileiro de Autorregulamentação Publicitária, a denúncia será arquivada (CONAR, 2010).

É importante mencionar ainda que as sessões ordinárias de julgamento são realizadas em datas previamente estabelecidas no Calendário Anual do Conselho de Ética ou em sessão extraordinária, mediante convocação do Presidente do CONAR ou de Câmara. Além disso, as pautas de julgamento deverão ser preparadas com a antecedência mínima de 72 horas da realização do ato (CONAR, 2010).

Por mais que o Conselho se julgue “ágil e dinâmico”, fato que ocorre principalmente no eixo Rio-São Paulo, algumas etapas do rito processual, que são de fato necessárias para garantir a idoneidade do julgamento, transformam o controle *a posteriori* em uma medida pouco eficaz para assegurar a ética publicitária e a proteção dos direitos de cidadania. Pois, mesmo que seja adotada uma medida liminar de sustação do anúncio, nos casos em que a data de julgamento possa resultar ineficaz, isso só ocorrerá após, no mínimo, ser verificada a procedência da denúncia junto ao Código, pelo Presidente do Conar, Presidente da Câmara ou Relator do Processo.

Fora estes casos extremos, o processo normal de uma denúncia, leva pelo menos o prazo para a verificação da procedência, até 5 dias para a defesa do anunciante e o mínimo de 72 horas de antecedência da realização do julgamento, que ocorrerá em reuniões ordinárias, na maioria dos casos. Isso significa que uma campanha enganosa ou abusiva, que cause constrangimento ao consumidor, poderá ser veiculada durante um período mínimo, a depender de cada caso, sem se preocupar em ser sustada. E caso a sustação seja recomendada, ao final do processo, tal punição não implicará grande prejuízo ao anunciante.

Soma-se a isso, o fato de que:

Existem até aqueles publicitários espertos que tiram partido disso, criando anúncios que têm tudo para ser sustados, pois assim conseguem aparecer mais: os comerciais são lançados no fim de semana e ficam no ar até que o Conar tenha tempo de agir, por mais ágil que procure ser (SCHNEIDER, 2005, p. 28).

Desta forma, o mecanismo de controle *a posteriori* do Conar é, inclusive, utilizado estrategicamente pelos próprios publicitários (e o Conselho tem consciência de tal fato), no intuito de aproveitar-se da “polêmica” gerada pela “proibição” de determinada campanha, através do poder “viral” das Novas Tecnologias da Comunicação.

Assim, bastam poucas horas de veiculação para que uma campanha seja repercutida em sites de relacionamento, blogs e diversas páginas na web, transformando o controle do Conar após a veiculação, em uma regulação de pouco impacto e, em alguns casos, prejudicial à sociedade.

É preciso, conseqüentemente, que o Conselho seja capaz de adaptar-se ao cenário das convergências tecnológicas, conforme bem colocado por Ramos: “temos, hoje, que reescrever toda a legislação básica de comunicações deste País, adequando-a finalmente ao cenário de convergência entre meios de comunicação de massa, telecomunicações e informática” (RAMOS, 1997, p. 53).

Finalmente, as penalidades aplicadas pelo Conselho também merecem uma avaliação. Em caso de infração ao Código, o anunciante e agência podem sofrer advertência, alteração, sustação e divulgação pública da posição do Conar, sendo esta última, a mais alta penalidade a que uma empresa e sua agência poderão ser submetidas. Entretanto, qualquer uma destas punições, quando ocorrem as irregularidades, têm valor mínimo frente ao faturamento bilionário do mercado publicitário, o que transforma a ação punitiva em formalidade.

Há ainda uma desproporção entre as penas previstas no Código de Autorregulamentação Publicitária e os danos causados pelos infratores. Ou seja, além de causarem pouco impacto sobre o faturamento da empresa, as punições são insignificantes diante dos danos que uma campanha enganosa ou abusiva pode causar na sociedade. Daí a importância das penalidades possíveis no Código de Defesa do Consumidor, que inclui a multa como uma alternativa às infrações à legislação de proteção do consumidor.

Conforme a Constituição Federal, compete apenas ao Estado legislar sobre propaganda comercial. Além da questão de legislar, também é sabido por base da Carta Magna que somente o Estado possui poder coercitivo (BRASIL, 1988). Sendo assim, o Código de Autorregulamentação do Conar não possui força de lei, não tendo caráter de coerção. Por isso, suas penalidades são éticas e não jurídicas, sendo descritas como recomendações, já que o mesmo não pode coagir o autor a acatar a penalidade imposta, em função da sua incompetência para tal função.

O próprio Conar afirma esta questão, como se pode deduzir de alguns casos que alcançaram a Justiça. No primeiro deles, contra a empresa Bela Vista S.A., o Conar recomendou a sustação da campanha. Com esta medida, a Bela Vista S.A. solicitou à

justiça o cancelamento da sustação de seu anúncio, tendo o Conar se posicionado com a seguinte afirmativa: “Como de praxe, o Conar não proibiu o anúncio - função que não lhe cabe -, mas fez uma recomendação, que foi acatada pelas emissoras” (SCHNEIDER, 2005, p. 163). O processo foi indeferido na Justiça, entre outras razões, “pela impossibilidade de se autorizar o que não havia sido proibido” (IBIDEM, p. 164), baseando-se na ideia de que o Conar não proíbe, apenas recomenda.

Em outro caso, em que a empresa Sand Lake teve seus anúncios sustados por recomendação do Conar aos veículos, a mesma entrou com um recurso na Justiça solicitando a veiculação de seus comerciais, alegando ter sido prejudicada por ato abusivo do Conselho ao determinar de forma arbitrária a proibição de sua campanha. Perante a Justiça, novamente o Conar apóia-se no fato “de sua ação não ter caráter coercitivo, limitando-se a recomendar aos órgãos de comunicação que se abstenham de veicular os anúncios não inseridos nos preceitos éticos que norteiam a publicidade” (SCHNEIDER, 2005, p. 166). Neste caso, a Justiça alegou que: “embora, não pudesse, em tese, ser negado à Sand Lake o direito de anunciar seus produtos, também era direito dos veículos de comunicação aceitar ou deixar de aceitar a divulgação de qualquer publicidade, independentemente do que tenha reconhecido o Conar” (IBIDEM, p. 166).

Duas questões merecem destaque nesse contexto: a relação do Conar com os órgãos do Estado e sua relação com os veículos de comunicação. Ambas são situações que, de alguma forma, conferem ao Conar maior legitimidade, mesmo diante das fragilidades previamente apresentadas.

Sobre esta última, Edney Narchi²⁶ explica que a parceria do Conar com os veículos de comunicação é essencial para a eficácia do órgão, mesmo diante da ausência de outras penalidades:

O Conar [...] não tem força de lei, não tem poder de polícia, não tem um instrumento para multar, para prender, para mandar trocar o produto, não tem nada disso! Acontece que o Conar é uma criação coletiva, que envolveu os anunciantes, as agências e os veículos de comunicação. Então, os veículos de comunicação são a última parte da relação do negócio da propaganda. [...] Os veículos de comunicação são o braço longo do Conar no mercado publicitário. Quando eu aqui, reunido numa câmara, reunido num plenário, descido que aquele anúncio não pode mais ser veiculado, comunico diretamente o anunciante e a agência prejudicados, e comunico a mídia pela qual aquele anúncio era veiculado. Então, mesmo que, por acaso, o anunciante e a agência quisessem desobedecer o Conar, quisessem desacatar o Conar, não conseguem, porque o

²⁶ Em entrevista concedida a esta autora.

veículo de comunicação é o braço do Conar no mercado publicitário. Ele também foi comunicado. Esse é o segredo da eficácia do Conar.

Além disso, diferentes instâncias do Governo têm procurado, com certa frequência, o Conar, tanto para consultá-lo, em casos em que foi acionado, como para acioná-lo, ao invés de acionar a Justiça:

O Conar tem recebido regularmente, e isso não é um fato novo, já data de alguns anos, reclamações oriundas do Governo Federal, ou de outras instâncias de Governo, que preferem recorrer ao Conar do que recorrer à justiça. Um exemplo disso é a Secretaria de Políticas para as Mulheres da Presidência da República. Todas as vezes que eles identificaram uma propaganda que consideraram machista, ou que transgride os direitos da mulher, não foram à justiça, e vieram aqui, ao Conar. E digo mais, algumas vezes perderam. Em alguns casos, a denúncia foi acolhida pelo Conar, em outros não.²⁷

Não se pode negar, que diante dos impasses do Poder Judiciário, recorrer ao Conar pode ser uma importante alternativa. Tal fato será decisivo na análise dos processos desta tese, uma vez que muitos casos que foram denunciados à Justiça, ainda não tiveram resolução. Corrêa explica que estas situações enfatizam a importância do modelo autorregulador:

Mostra como uma entidade de autorregulamentação pode ser útil para a sociedade, porque o processo que vem para cá está desonerando a justiça. Você recorrer à justiça, em matéria publicitária, demora de 8 a 10 anos para uma decisão de primeira instância. Portanto, essa também é uma importante contribuição da autorregulamentação. Ela desonera a justiça e dá um andamento rápido. Dificilmente um processo aqui no Conar demora mais de 40 dias, mais de 45 dias para uma decisão de primeira instância. Dificilmente. O ritmo aqui é diferente.

O tema é, portanto, complexo, pois além das entidades ligadas ao mercado publicitário que trabalham continuamente na defesa da autorregulamentação e da independência do setor, somam-se outras iniciativas externas ao mercado, questionando sua imparcialidade no estabelecimento de normas que realmente protejam os consumidores em detrimento de interesses privados. Tais questões poderão ser ponderadas com maior clareza, na análise dos processos desta tese.

²⁷ Eduardo Correa em entrevista concedida a esta autora.

3.6.2 O CDC e outras leis de controle da publicidade brasileira

A história evidenciou que a organização do mercado publicitário, através da criação do Conar e do sistema de autorregulamentação, impediu que ocorresse no Brasil uma regulação estatal mais rigorosa. Desde então, o mercado reage e se mostra contrário a toda tentativa legal de limitar a publicidade.

Buscando também atender às demandas emergentes de consumo não atendidas pela autorregulação, o movimento de defesa dos consumidores foi crescendo ao longo dos anos, num processo gradativo que resultou na criação de inúmeras leis restritivas à publicidade de cigarros, bebidas alcoólicas, medicamentos e produtos infantis, entre outras.

Contudo, a mais importante conquista do movimento consumerista no Brasil diz respeito à criação do Código de Defesa do Consumidor, em 1999, dotando o país de um conjunto de leis específico, moderno e avançado para proteger o consumidor.

Atualmente, a atividade publicitária no Brasil é regulada por um sistema misto que envolve legislação e autorregulação. Regras gerais de proteção ao consumidor e temas mais sensíveis, como publicidade de bebidas alcoólicas, alguns medicamentos, tabaco e produtos infantis, são tratados pela legislação. E a maior parte das questões relacionadas ao exercício da profissão, como os padrões éticos de conduta e a concorrência entre anunciantes, por exemplo, são regradados pela autorregulação. Muitos temas são tratados tanto pela legislação como pela autorregulação.

Mas esta questão está longe de ser um consenso no Brasil. Enquanto o mercado entende existir no país um sistema misto de regulação da publicidade, conforme já foi explicado, as entidades da sociedade civil aqui estudadas, discordam. Henriques, do Instituto Alana²⁸, entende que:

A autorregulação que a gente tem aqui, não é uma autorregulação verdadeira sob esse ponto de vista. Ela está sendo feita por um órgão cheio de interesses. E que não é auditado, não é fiscalizado. Que não existe nenhum tipo de interferência do próprio poder público nessa autorregulação, como existem em outros lugares. Então, ele não é verdadeiramente um sistema misto, [...]. Você não tem uma auditoria do que acontece.

Trata-se, portanto, de uma compreensão sobre a complementaridade, ou não, desses dois sistemas. E apesar de haver no Brasil um órgão autorregulador, assim como um

²⁸ Em entrevista concedida a esta autora.

conjunto de leis restritivas, o que caracteriza um modelo misto de regulação, é preciso avaliar até que ponto o sistema atual tem atendido às demandas de regulação da publicidade brasileira.

Existe a Lei nº 8.078, de 1990, é responsável por criar o Código de Defesa do Consumidor (CDC), um importante avanço no sistema de regulação da publicidade brasileira. Nos artigos 6º, 10, 31, 33, 35, 36, 37, 38, 60, 63, 67 e 68, estabelece regras contra a publicidade enganosa e abusiva, inclusive penalidades como multa e prisão para o anunciante que levar o consumidor a engano.

Pode-se dizer que essa foi uma legislação fundamental para regulamentar no Brasil as relações de consumo, pois antes do CDC a publicidade estava prevista no ordenamento jurídico brasileiro de forma tímida, concentrando-se basicamente na regulamentação do profissional de publicidade, à exceção da regulamentação propiciada pelo CONAR.

Por exemplo, o artigo 36 do CDC prevê o princípio da identificação obrigatória da mensagem publicitária, determinando que a publicidade deve ser veiculada de forma que o consumidor fácil e imediatamente a identifique como tal. Este princípio serve também para proibir a publicidade subliminar, uma vez que a publicidade só é lícita quando o consumidor puder identificá-la. A Lei considera ainda abusiva a publicidade que se aproveite da deficiência de julgamento e experiência da criança e prevê penalidades como multa para as empresas infratoras (BRASIL, 1990a).

Porém, para se chegar à criação do CDC foi preciso coragem e persistência do movimento consumerista, formado principalmente por entidades da sociedade civil, juristas e advogados. Tal entendimento de que era necessária a proteção do consumidor através de legislação própria, foi reflexo de movimentos que antecederam a elaboração do CDC, e que, no Brasil, começaram a sua atuação ainda na década de 1970.

Nem todos concordavam com a criação de uma regulamentação de consumo desse nível, e a pressão era muito forte de alguns setores que se opunham ao Código. Foi preciso enfrentar instituições fortes como a Federação do Comércio de São Paulo, os consórcios, as imobiliárias, e até o mercado publicitário, que criticavam duramente o projeto do CDC.

Também é importante destacar o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), por meio da Lei nº 8.069/90. Seu texto explicita que qualquer informação, produto e serviço direcionado à criança deve respeitar sua condição peculiar de pessoa em desenvolvimento, o que a coloca como ser hipervulnerável nas relações de consumo (BRASIL, 1990b).

E por último destaca-se a Lei nº 9.294/96, que regula a publicidade de produtos nocivos como cigarro, bebidas alcoólicas e alguns medicamentos. A Lei veda qualquer publicidade comercial de cigarros e outros produtos fumígenos e proíbe o uso do imperativo que induza ao consumo, assim como a participação de crianças e adolescentes nesse tipo de publicidade (BRASIL, 1996).

Assim, percebe-se que a legislação teve início com a proteção aos comerciantes, coibindo os desvios na concorrência. Daí a importância do CDC, que veio para proteger o destinatário da mensagem publicitária, e não para tutelar a “liberdade de competir” (FERNANDES NETO, 2004, p.42).

A partir das leis referenciadas, nota-se que existe no Brasil um arcabouço legal ainda disperso. Isso significa que não há uma lei específica responsável por regulamentar a publicidade e que esta função cabe ao CONAR.

Mesmo com os avanços trazidos pela atuação do órgão, a preocupação quanto à sua imparcialidade no estabelecimento de normas que realmente protejam os consumidores em detrimento de interesses do mercado também avançou nos últimos anos. E é neste ambiente que a sociedade civil organizada tem atuado, buscando ampliar a defesa e proteção do consumidor diante dos excessos do mercado publicitário.

CAPÍTULO 4: CONSUMO E SOCIEDADE

4.1 O consumidor diante da publicidade na modernidade líquida

É importante observar que ao longo do tempo o lugar assumido pelo consumidor na sociedade de consumo foi se complexificando. Além dos benefícios específicos da legislação criada para proteger o consumidor, os movimentos sociais consumeristas fizeram nascer um consumidor que tornou-se um verdadeiro ator político.

O papel desempenhado pela sociedade civil organizada reflete a atual dinâmica da sociedade de consumo, que está mais informada, mais fluida para lidar com essas questões. Estudar a atuação destes grupos e as consequências que tem causado no setor da publicidade, significa compreender novas características do cenário de um consumo dinâmico e, possivelmente, apontar caminhos que direcionam a publicidade no país.

É nesse sentido que os autores escolhidos para iluminar o objeto de pesquisa da presente tese, Nestor Garcia Canclini (1999) e Zygmunt Bauman (2001; 2008), contribuem para o entendimento do ato de consumir como bem mais do que comprar. Na verdade, como uma maneira de ser. Canclini e Bauman contribuem porque entendem a autonomia do indivíduo nas relações de consumo, compreendem que ele passa do estado de agente passivo para o de agente ativo, questionando e refletindo sobre as ações e porquês das coisas.

Ao explicar diferentes perspectivas desta autonomia nas relações de consumo, iluminam a compreensão da sociedade civil a partir da ideia da sua atuação diante das mercadorias, esclarecendo que já não há identidade fora do consumo e é através da posse de bens que o sujeito se faz existir.

Bauman, a partir de um olhar mais crítico, aborda a sociedade de consumo através da ideia da modernidade líquida, que permite ao indivíduo ir e vir em liberdade, questionar e refletir continuamente. Porém, tal liberdade pode ser limitada pelos excessos das mercadorias. O homem flui pela sociedade, tempo e espaço, podendo reclamar ao sentir-se prejudicado, reivindicar seus direitos, todavia é também responsabilizado pelas ações e reações decorrentes de seus atos. A crítica de Bauman surge, especialmente, quando alerta para a constante insatisfação do consumidor diante do desejo que não cessa de ser

alimentado pelas estratégias de marketing, que estimulam o anseio pelo novo, pela troca, pelo efêmero.

O consumidor é, então, fetichizado pela subjetividade, fazendo-se uma alusão ao fetichismo da mercadoria de Karl Marx. Este talvez seja o ponto nevrálgico da contribuição do autor para pensar o consumo na contemporaneidade, ao questionar a verdadeira liberdade possível diante da indústria infinita de bens. O consumidor pode iludir-se diante de tantas opções, de acreditar estar sendo representado pelos bens que escolhe, quando, na verdade, pode estar sendo ele próprio transformado em mercadoria.

Porém, por entender que o consumidor não perde sua autonomia nas relações de consumo, a pesquisa encontrou amparo também nos pensamentos de Canclini, para quem o consumidor não pode exercer a cidadania em outro espaço que não seja o próprio consumo. Por mais que os estímulos ao consumo sejam excessivos, que a lista de bens seja incessantemente renovada, este cenário leva a uma reelaboração do conceito de consumo, englobando a ideia de participação cidadã. Mesmo que a lógica do desejo e a consequente frustração do indivíduo sejam características da sociedade atual, é preciso também considerar que, ao consumir, o indivíduo pensa, escolhe e reelabora o sentido social. Ocorre um desvio dos cenários em que se exerce a cidadania, que se expandiu, incluindo novos direitos, como habitação, saúde, educação e apropriação de bens de consumo.

Assim, cada um dos autores apresenta um olhar elucidador para as demandas identificadas no desenrolar da tese. São visões que dialogam e se complementam diante das seguintes questões: Quem é o consumidor atual? De que forma ele é influenciado para o consumo? Quais elementos são mediadores destas escolhas? Até que ponto o indivíduo pode verdadeiramente apropriar-se destes bens?

Bauman é um dos pensadores contemporâneos que têm produzido diversas obras preocupadas com os tempos recentes. Reconhecido por ser um crítico do capitalismo, ele costuma construir analogias sob a forma de paradoxos verbais, apresentando de forma bastante descritiva a realidade social contemporânea, sem mascará-la. Possivelmente, o mais notório conceito do autor encontra-se na terminologia “Modernidade Líquida”, como uma nova forma de analisar as mudanças sociais e humanas de maneira fluida e contínua (BAUMAN, 2001).

O sociólogo, inclusive, resgata a teoria crítica, cujo escopo era a autonomia, a defesa da liberdade de escolha e da autoafirmação humanas, do direito de ser e permanecer

diferente. É nesta liquidez atual que o indivíduo se move com liberdade, encontra-se aberto aos questionamentos e reflexões.

É necessário, nesse sentido, pensar os desafios líquidos para a publicidade contemporânea. Há duas características apresentadas por Bauman que fazem da modernidade líquida um período oportuno para o cenário aqui estudado de regulamentação da publicidade a partir dos movimentos de crítica organizados na sociedade. Primeiro, não há um fim determinado no caminho, mas um caminho interminável de oportunidades e desejos a serem perseguidos continuamente. Segundo, nesse percurso ocorre uma desregulamentação e a privatização das tarefas, isto é, aquilo que antes era atributo do coletivo passa para o individual, e se antes a busca era para uma sociedade justa, agora valem os direitos humanos, os direitos dos indivíduos escolherem a própria felicidade. A responsabilidade mais uma vez incide sobre o indivíduo, pois é ele quem escolhe o percurso a ser seguido, ao invés de seguir normas impostas por governos ou outros líderes.

As autoridades não mais ordenam, mas tentam seduzir e tornam-se agradáveis às pessoas que escolhem. Além disso, há certo estrategismo no capitalismo líquido, como a utilização da imagem de personalidades e profissionais admirados, por exemplo, para transmitir credibilidade ou até autoridade nos produtos ofertados.

Logo, o binômio sociedade de consumo-publicidade parece indissociável. É através da publicidade que o mundo, em todas as suas facetas, é oferecido ao consumidor, como se fosse uma vitrine. Diante de tanta variedade, o consumidor, como responsável por suas próprias escolhas, assume os riscos de sua decisão, entrando em conflito consigo mesmo de forma contínua.

Contudo, na liquidez moderna de Bauman, surge a ideia de comunidade, um dos pilares elucidativos da tese aqui apresentada. Diante de tantas incertezas da sociedade capitalista, que se move com tanta rapidez, que oferece tantas opções para que o indivíduo possa ele próprio tomar suas decisões, o consumidor busca outros com os quais possa não apenas interagir, mas também apoiar-se. Ele busca grupos com interesses semelhantes. Este é o espírito próprio da modernidade líquida, uma individualidade compartilhada coletivamente, a busca por uma divisão das responsabilidades. Tal engajamento numa comunidade leva o indivíduo a encontrar segurança nestas relações.

4.2 O consumo na esfera pública: o consumidor como cidadão

Diversos são os aspectos que envolvem a sociedade de consumo e, dentre eles, as ideias do antropólogo Néstor Canclini (1999), que amplia o estudo sobre o significado do consumo para a participação social, são elucidadoras. Ele utiliza o consumo para pensar a cidadania. As reflexões do autor se fundamentam nos aspectos políticos da cidadania e procuram compreender como as mudanças na maneira de consumir alteram as formas de sermos cidadãos.

As relações entre consumo e cidadania foram, por muito tempo, entendidas como de oposição, como esferas pertencentes a campos distintos. Contudo, como procura demonstrar esta tese, a sociedade contemporânea apresenta um cenário mais complexo, em que consumo e cidadania constituem relações multifacetadas e que, em alguns aspectos, podem se opor, e em outros podem se reforçar.

Marshall (1967) definiu a cidadania em termos do desenvolvimento dos direitos, sendo o primeiro deles os direitos civis, no século XVIII, que correspondem à concepção liberal clássica: direitos individuais de liberdade, propriedade, direito à vida, segurança etc. Em seguida, vieram os direitos políticos, no século XIX, que dizem respeito à participação política e eleitoral, entre outros. São também chamados direitos individuais exercidos coletivamente. Tais direitos passaram, recentemente, a ser ordenados em gerações e foram agrupados conjuntamente como direitos de primeira geração, diante do surgimento de um novo conjunto de direitos, os direitos sociais, no século XX. Pode-se dizer que os direitos sociais, vistos como de segunda geração, agrupam o direito ao trabalho, à saúde, à educação, isto é, são direitos que garantem o acesso aos meios para uma vida digna e ao bem-estar social. No trabalho de Marshall, só existe cidadania plena diante dos três tipos de direitos.

Taschner (2010) explica que cerca de três décadas após a publicação do trabalho de Marshall (1967), emergiu outro grupo de direitos: os de terceira geração, conhecidos como novos direitos. Eles dizem respeito a interesses difusos, como os referentes ao meio ambiente, à qualidade de vida, aos consumidores, às mulheres, às crianças e adolescentes, à terceira idade, aos homossexuais, às minorias étnicas. Eles têm não o indivíduo, mas determinados segmentos sociais como titulares.

Assim, existe a ideia de um indivíduo absorvido pelos apelos de consumo, em muitos casos inerte diante da chamada Indústria Cultural (ADORNO, 1987). Da mesma forma que existe, em muitos casos, uma ausência de participação social organizada dos cidadãos, o que na visão de Bauman (2001), tem relação com o comportamento consumista na modernidade líquida, e, por consequência, prejudica a democracia. Contudo, o impacto da cultura do consumo não é homogêneo na sociedade e existem outras relações possíveis entre o consumo e a cidadania.

Como propõe Canclini (1999), o consumo é importante para entender os cidadãos, porque a participação social é, em grande parte, organizada através do consumo. De forma geral, o ato de consumir costuma ser associado a gastos inúteis, mas o autor, de forma contrária, vê o consumo não como um cenário de gastos supérfluos, e sim como um espaço propício para pensar. O consumo também é um espaço onde se organiza a racionalidade econômica, sociopolítica e psicológica nas sociedades contemporâneas.

Ao refletir sobre a globalização para além de um simples processo de homogeneização do mundo, questiona: “Por que este acesso simultâneo aos bens materiais e simbólicos não vem junto a um exercício global e pleno da cidadania?” (CANCLINI, 1999, p. 54). É, particularmente, neste ponto que se encontra uma das principais colaborações de Canclini para a compreensão da atuação da sociedade civil organizada, uma vez que a contribuição dos grupos analisados para a regulamentação da publicidade brasileira está exatamente no esforço que fazem para pensar este consumo, refletir a respeito dos seus impactos na sociedade. A pesquisa demonstra que a atuação dos grupos aparece muito mais em consequência dessa reflexão do consumo, do que da denúncia direta a órgãos oficiais ou elaboração de projetos de lei sobre o tema da regulamentação, fato que ficará mais evidente no capítulo 6, quando serão apresentados os resultados.

A influência do consumo é tão impactante na vida dos indivíduos na contemporaneidade que chega a influenciar na própria identidade, conforme já observou Bauman. As identidades podem se tornar instáveis à medida em que cresce a variedade de produtos, o que é diferente do que acontecia antigamente, quando as identidades eram definidas de outra maneira:

As lutas de gerações a respeito do necessário e do desejável mostram outro modo de estabelecer as identidades e construir a nossa diferença. Vamos afastando-nos da época em que as identidades se definiam por essências a-históricas:

atualmente configuram-se no consumo, dependem daquilo que se possui, ou daquilo que se pode chegar a possuir. (CANCLINI, 1999, p. 39)

Logo, não há identidade fora do consumo, é através da posse de bens que o sujeito se faz existir. Nesse cenário, as inovações nas tecnologias de produção, no desenho dos objetos e nas comunicações entre as sociedades aumentam ainda mais as expectativas e os desejos pelos produtos, levando à uma insatisfação constante pelo que se tem e pelo que não se pode consumir. Essa lógica do desejo e, da consequente frustração do indivíduo, é explicada por Canclini:

Há duas maneiras de interpretar o descontentamento contemporâneo provocado pela globalização. Alguns autores pós-modernos se concentram nos setores em que o problema não é tanto a falta, mas o fato de o que possuem tornar-se a cada instante obsoleto ou fugaz. (CANCLINI, 1999, p. 41-42)

Portanto, um dos motivos do descontentamento moderno pode estar associado à efemeridade dos bens, exatamente como coloca Bauman, produtos com uma durabilidade curta demais, uma “cultura do efêmero”, movimento de valorização do novo e da incessante substituição dos produtos que se desatualizam rapidamente.

No entanto, ao consumir, igualmente se pensa, se escolhe e se reelabora o sentido social. A apropriação de bens pode, portanto, intervir em outros espaços mais ativos de participação. Trata-se de um deslocamento dos cenários em que se exerce a cidadania: “devemos nos perguntar se ao consumir não estamos fazendo algo que sustenta, nutre e, até certo ponto, constitui uma nova maneira de ser cidadãos” (CANCLINI, 1999, p. 55).

A ideia frankfurtiana de que os meios de comunicação de massa incitariam as massas a se lançarem irrefletidamente sobre os bens, já não serve para o contexto atual: “Hoje vemos os processos de consumo como algo mais complexo do que a relação entre meios manipuladores e dóceis audiências” (CANCLINI, 1999, p. 75-76).

Novas pesquisas sobre os meios de comunicação de massa demonstram elementos mediadores - como a família, o bairro e o grupo de trabalho - entre a emissão e recepção das mensagens e, portanto, a hegemonia não se realiza mediante imposições de conteúdo por parte do emissor. Na presente pesquisa, conforme será apresentado nos resultados, a análise dos processos demonstrou que o Estado tende a pensar o consumo sob esta perspectiva, a de que a publicidade não pode ser responsabilizada pelas escolhas de consumo, uma vez que existem outros elementos mediadores, sobretudo a família.

Além disso, a comunicação só é eficaz quando inclui também interações de colaboração e transação entre aqueles que emitem e aqueles que recebem. Portanto, a relação de dominação estabelecida pelos meios de comunicação de massa seria uma forma limitada de compreender um processo bem mais complexo.

É nesse sentido que Canclini conceitua o que significa consumir, pois para avançar na compreensão de que o consumo não é resultado da manipulação dos indivíduos, o autor entende necessário situar os processos comunicacionais e recepção dos bens simbólicos dentro nas teorias e investigações sobre o consumo. Portanto, ele traz uma conceitualização global do consumo:

Proponho partir de uma definição: o consumo é o conjunto de processos socioculturais em que se realizam a apropriação e os usos dos produtos. Esta caracterização ajuda a enxergar os atos pelos quais consumimos como algo mais do que simples exercícios de gostos, caprichos e compras irrefletidas, segundo os julgamentos moralistas, ou atitudes individuais [...] (CANCLINI, 1999, p. 77).

Isso significa que consumir é mais do que comprar. Na verdade, é uma maneira de ser. No consumo se constrói parte da integração e da comunicação dentro de uma sociedade. Trata-se de um processo em que os desejos se transformam em demandas e em atos que são socialmente regulados através dos significados culturais. O desejo de possuir o novo depende da cultura coletiva a que se pertence:

Nós homens intercambiamos objetos para satisfazer necessidades que fixamos culturalmente, para integrarmos-nos com outros e para nos distinguirmos de longe, para realizar desejos e para pensar nossa situação no mundo, para controlar o fluxo errático dos desejos e dar-lhes constância ou segurança em instituições e rituais. (CANCLINI, 1999, p. 71)

É dessa perspectiva teórica que a tese se nutre, do pensamento de Canclini sobre o sentido amplo do consumo. Ao pensar o consumo no seu papel regulador na sociedade atual, que ele chama de pós-moderna - e Bauman de modernidade líquida -, nos permite compreender que já não é possível dissociar o consumidor do cidadão, e que a esfera pública é constituída desta relação, cidadania e consumo.

Ao levar em conta outros elementos mediadores do consumo, como a família, amigos, grupos de trabalho, por exemplo, Canclini reconhece no indivíduo sua capacidade de elaborar as próprias escolhas, escolhas que servem para intervir nas suas relações, representações e participação social.

Ao refletir sobre “como se expressa hoje a sociedade civil”, o autor mostra que suas críticas em relação às ações do governo e às análises das mudanças socioculturais buscaram pensar a incapacidade das políticas atuais em absorver o que está acontecendo hoje na sociedade civil. Assim, existe a necessidade de repensarmos as políticas e as formas de participação - o que significa ser cidadãos e consumidores.

O que merece destaque é a tentativa de reconceber o público. É na apropriação de mercadorias que o indivíduo encontra novos espaços antes inexistentes de participação. Trata-se, sim, de uma nova maneira de existir, de ser cidadão através dos bens consumidos, o que não significa ser manipulado para gastos inúteis, mas ser levado a pensar, escolher, reelaborar uma cenário complexo e permeado pelas regras de consumo.

CAPÍTULO 5: SOCIEDADE CIVIL ORGANIZADA E MOVIMENTOS CONSUMERISTAS

5.1 Movimento consumerista no Brasil

Estudar o consumerismo, a defesa ou proteção do consumidor, é discorrer sobre algo intrínseco a qualquer sociedade moderna: o consumo e sua capacidade de impactar a vida das pessoas, causando satisfação ou insatisfação. O consumerismo é um movimento social que busca equilibrar as relações de consumo, numa resposta às práticas de marketing que têm causado insatisfação aos consumidores.

A publicidade como atividade de comunicação de massa, com toda a sua carga persuasiva a serviço do anunciante, é componente essencial do marketing para incrementar o consumo, o que a torna um elemento-chave do movimento consumerista.

O consumidor, diante de engrenagens tão poderosas, especialmente a partir da sociedade industrial, torna-se o elo mais fraco nas relações de consumo, ficando cada vez mais exposto e necessitando de estratégias de proteção.

Sabe-se que a publicidade nasceu com o claro propósito de fomentar o capitalismo, principalmente motivando o consumidor na aquisição de bens. Diante da progressiva complexidade das estruturas e dos valores sociais, a publicidade também foi aprimorando suas técnicas persuasivas, atingindo simultaneamente milhões de pessoas pelos meios de comunicação de massa e despertando o olhar crítico da sociedade para seus passos e efeitos: “Esse olhar tem sido mais atento em virtude da percepção que os agentes publicitários têm atendido mais às necessidades de mercado dos anunciantes, e não às necessidades sociais, pairando sobre o setor sérias restrições quanto à sua responsabilidade social” (GIACOMINI FILHO, 1991, p. 10).

Ainda a este respeito, Giacomini Filho explica que:

O procedimento unicamente parcial da publicidade é um dos grandes responsáveis pela relativa falta de credibilidade do negócio de modo geral. A expressão “isso é propaganda” sintetiza, muitas vezes, o pensamento de alguém que quer dizer “Não acredite nesse anúncio”. Tal imagem tem sido construída pela prática histórica da propaganda enganosa e abusiva, além da postura invasiva dos anúncios (GIACOMINI FILHO, 1991, p. 11).

O que se percebe é que a sociedade tem considerado a publicidade como um dos elementos causadores dos danos e insatisfação aos consumidores, já que é através dela que milhões conhecem, se informam e se interessam por produtos, serviços e até por valores sociais:

[...] inserida no contexto da sociedade de consumo, diretamente conectada a ela, ganha a publicidade também uma posição de destaque na proteção do consumidor, pois, além de fundamental na realização do consentimento deste, ainda pode lhe causar danos patrimoniais e morais de grandes proporções, conferindo qualidades e bondades especiais ao que oferece, atributos estes que nem sempre são reais e menos ainda comprováveis (BENJAMIN, 1994, p. 29).

Portanto, por ser a insatisfação o ponto de partida para ação consumerista, o conceito desse tipo de movimento social interessa particularmente a este trabalho, por entender que a atuação das entidades aqui analisadas reflete o descontentamento da sociedade atual diante de práticas publicitárias enganosas e abusivas.

A origem do termo “consumerismo” e sua caracterização não são consensuais. Giacomini Filho explica que o termo é um anglicismo derivado de *consumerism*. Refletiu a resposta da sociedade de consumo, principalmente nos Estados Unidos, em face do abuso mercadológico de empresas e organizações na comercialização de bens e serviços, reação essa que se expandiu para quase todas as nações do mundo durante o século XX (GIACOMINI FILHO, 1991, p. 19).

Schewe e Smith (1982, p. 514) reconhecem o termo atribuindo sua origem ainda no século XIX, mas caracterizado pela alternância de períodos de intensificação das ações de defesa do consumidor com períodos de decréscimo.

Vence Packard é tido como um dos precursores da expressão, ao perceber o declínio da qualidade de produtos e serviços na sociedade americana. O jornalista denunciou a estratégia da obsolescência planejada no seu livro “*The Hidden Persuaders*”, acusando a voracidade de empresas que utilizam o marketing e a propaganda para seduzir, pressionar e apressar o consumidor na aquisição de produtos (PACKARD, 1957).

Também no século XX, os trabalhos de Ralph Nader deram fôlego ao movimento, relatando os problemas na segurança de automóveis. Em entrevista concedida a esta autora, Edney Narchi explica que os esforços do advogado Ralph Nader fizeram crescer nos Estados Unidos o movimento em defesa dos consumidores, o que levou a causa a ganhar repercussão em outros países até chegar ao Brasil:

Chegou ao Brasil também um [...] problema importado, mas corretamente importado, que era a questão da defesa do consumidor. Nessa altura da vida, o presidente Kennedy, nos Estados Unidos, que foi presidente de 1960 a 1963, no discurso de posse dele lançou as bases de uma política governamental norte-americana de defesa dos direitos dos consumidores. [...] [O movimento] já tinha alguma expressão nos Estados Unidos. Um advogado chamado Ralph Nader, que foi o primeiro homem público a propor uma ação de indenização coletiva contra a indústria automobilística, dizendo que os produtos eram inseguros, que os produtos causavam muitas mortes pelo país, que os pneus estouravam, que os motores falhavam, enfim, coisas desse tipo. E ele se tornou, em alguns meses, uma figura importante nos Estados Unidos, a ponto de, alguns anos depois, ter disputado uma eleição para presidente da República. Ralph Nader chegou a se lançar candidato a presidente da república dos Estados Unidos com esse discurso de defesa dos interesses dos consumidores. Mas, não precisa dizer, que isso também já tinha repercussão em outros países de economia mais avançada, na Europa, e logo, logo chegou aqui.²⁹

O primeiro movimento a se destacar de forma organizada no Brasil foi o movimento dos gaúchos, que surgiu porque a sociedade de consumo, com seus vícios e distorções, sofria com os excessos da lógica capitalista. Desta forma, se tornava necessária a iniciativa de congregar os consumidores brasileiros e órgãos que os defendessem, o que resultou na criação da Associação de Proteção ao Consumidor (APC), em Porto Alegre, em 13 de maio de 1975.

Na sequência, em 1976, a criação do Procon de São Paulo, na época denominado de Grupo Executivo de Proteção ao Consumidor, marcou uma das mais importantes conquistas na defesa do consumidor brasileiro, que passou a receber orientações sobre as práticas abusivas nas relações de consumo:

Foi criada uma associação de proteção aos consumidores em Porto Alegre. Foi criado um movimento de donas de casa em Belo Horizonte. Isso por volta da década de 60 e princípio da década de 70. Até que o primeiro Procon do país foi criado aqui no Estado de São Paulo, na gestão do governador Paulo Egídio Martins. Foi criado um programa de orientação e defesa de consumidores, que se intitulou Procon, e virou nome padrão, para o país inteiro. Hoje, você fala Procon e todo mundo sabe o que é. Mas o primeiro foi na década de 70, aqui em São Paulo, pelo próprio Governo do Estado. E isso só veio crescendo. [...] foi um movimento que se ampliou, que cresceu, que encontrou repercussão. Era, de fato, uma necessidade.³⁰

Edney Narchi, ao falar sobre o início do movimento consumerista no Brasil, destaca a sua relação com a fiscalização da propaganda, enfatizando que o cenário de

²⁹ Edney Narchi em entrevista concedida a esta autora.

³⁰ Edney Narchi em entrevista concedida a esta autora.

excessos de fiscalização foi o que levou o mercado a se organizar para a criação de um órgão autorregulador:

E, em pouco tempo, **o Procon também começou a se preocupar com a propaganda que era dirigida aos consumidores.** O problema do consumidor é não apenas o produto defeituoso, o alimento que faça mal, o cosmético que mancha. **Também existe a propaganda que pode levar as pessoas a consumirem esses produtos** e tal. **Propaganda tornou-se objeto de preocupação**, tanto de autoridades públicas como dos próprios atores da economia. Os próprios agentes econômicos sabiam que para colocar um produto na rua tinham que comunicar a existência dele, mas só que tinham que comunicar com correção, com exatidão, com argumentos válidos, argumentos lícitos. E isso tudo acabou convencendo as lideranças da propaganda brasileira a tomar uma atitude proativa, a tomar uma iniciativa a respeito, porque se não eles acabariam sendo engolidos por essas vertentes da cena sociopolítica que o país vivia.³¹ (grifo nosso)

Foi diante deste cenário de ameaça ao setor publicitário, que em 1978, no 3º Congresso Brasileiro de Propaganda, anunciantes, agências de publicidade e veículos de comunicação aprovaram a criação do Código Brasileiro de Autorregulamentação Publicitária, conforme já foi relatado.

E o mais importante marco na história de proteção do consumidor brasileiro é a criação do Código Brasileiro de Defesa do Consumidor. Os líderes dos consumidores, os juristas e advogados almejavam dotar o Brasil de um conjunto de leis mais específico, forte e independente. Desde o início dos anos 1980 as ideias eram debatidas, e vários especialistas começaram a trabalhar na criação de um anteprojeto, conforme previsto no inciso 32 do Artigo 5º da Constituição: “O Estado promoverá, na forma da lei, a defesa do consumidor” (BRASIL, 1988).

Foi preciso enfrentar instituições fortes como a Federação do Comércio de São Paulo, as imobiliárias e até mesmo as entidades do setor publicitário para aprovar a regulamentação do Código, em 1990. Este foi, portanto, um momento de grande disputa e defesa dos interesses de mercado pelos diferentes agentes do setor publicitário, que eram contrários à rigidez proposta na elaboração do Código, que transformava as infrações cometidas pelas empresas em crime.

Logo, no Brasil, como bem resume Giacomini Filho (1991, p. 20), o consumerismo pode ser caracterizado pelo somatório de muitas entidades, normas e ideias associadas à defesa do consumidor, caso do Procon (1976), do Conselho Nacional de

³¹ Edney Narchi em entrevista concedida a esta autora.

Autorregulamentação Publicitária (1978), dos serviços de atendimento ao consumidor oferecidos por empresas, do Código Brasileiro de Defesa do Consumidor (1990), dos testes de produtos veiculados em programas de televisão, das atividades escolares voltadas à educação no consumo³², dos sites que promovem o consumo consciente, das ONGs que enfatizam o consumo responsável, entre outros exemplos:

Essas e muitas outras ações pautam-se pelo amadurecimento dos movimentos civis brasileiros, pela intensificação da vontade política, pela crescente opção pela responsabilidade social – tanto por parte dos empresários como do governo -, além do amadurecimento de um consumidor brasileiro mais informado e participativo. (GIACOMINI FILHO, 1991, p. 20)

É neste cenário que atuam as entidades analisadas neste trabalho, na busca de maior equilíbrio nas relações entre a indústria e o consumidor. Idec e Alana, juntos ou individualmente, enquanto organizações da sociedade civil que promovem o consumo consciente, ajudam a fortalecer o movimento consumerista no país: “A força do consumerismo é mais intensa se um maior número de pessoas estiver agregado a uma causa comum. Ações mais amplas requerem alianças dos consumidores entre si e com entidades para atingir objetivos mais complexos” (GIACOMINI FILHO, 1991, p. 23).

Isso significa que a dimensão coletiva do consumo precisa ser considerada quando se trata do controle da publicidade, pois:

[...] o consumidor, sozinho, não consegue fazer frente aos abusos massificados da publicidade. O fenômeno, por ser coletivo, não permite que cada consumidor, individualmente, se proteja contra os abusos e desvios publicitários. Ou se protege a todos, conjunta e indistintamente, ou não se resguarda ninguém. Qualquer intervenção estatal na matéria, em consequência, deverá levar em conta esta dimensão coletiva (BENJAMIN, 1994, p. 36)

Assim, percebe-se não apenas a importância do consumerismo, enquanto movimento social que representa o consumidor de forma coletiva, mas também o papel que os grupos da sociedade civil organizada possuem ao levar o tema da publicidade infantil, por exemplo, à agenda nacional. A sociedade, de forma coletiva, deve reagir aos excessos publicitários, uma vez que somente quando constatada a dimensão coletiva do abuso é que o Estado tende a intervir.

³² Em 2014, o tema da redação do Exame Nacional do Ensino Médio foi a publicidade infantil no Brasil, o que levou milhares de jovens no país inteiro, e consequentemente, inúmeras famílias e escolas, a refletir sobre esta problemática. Este fato foi considerado uma vitória pelas instituições da sociedade civil que defendem o tema, caso do Instituto Alana, já que a causa ganhou a agenda nacional.

5.2 Novos movimentos sociais de defesa do consumidor: Idec e Instituto Alana

Dentre as etapas de coleta de dados desta pesquisa, pode-se dizer que a realização das entrevistas foi uma das principais. Foi através das entrevistas que foi possível entender o perfil das entidades selecionadas, traçar um percurso histórico de sua atuação, assim como as oposições discursivas entre elas.

Num primeiro momento, é necessário destacar que as entrevistas fortaleceram a percepção, já iniciada na fase exploratória de coleta de dados, de que Idec e Alana possuem perfis bastante distintos um do outro. Apesar de existirem pontos em comum entre eles, como a crítica ao sistema de autorregulação existente, foi possível identificar também divergências, não apenas no perfil, mas também no posicionamento diante de temas importantes que permeiam esta pesquisa, como a visão que possuem sobre o papel da publicidade nas relações de consumo.

Uma primeira pergunta apresentada para Idec e Alana foi uma contextualização sobre o que fazem, qual a sua missão e seu papel na sociedade para proteger o consumidor, no caso do Idec, e proteger a criança, no caso do Alana.

Logo no início da entrevista chamou a atenção a forma como o trabalho do Instituto Alana foi contextualizado, pois quando solicitados para apresentarem o seu trabalho, o que faz o Instituto Alana, qual o seu papel na sociedade, já fizeram menção a uma postura crítica e contrária à autorregulação da publicidade. O pesquisador Renato Godoy iniciou sua fala da seguinte forma: “O Criança e Consumo nasce [...] contra a comunicação mercadológica voltada às crianças. Tem esse tom crítico em relação à autorregulação, por considerá-la insuficiente, e como ela é organizada hoje no país, por meio do Conar”, uma entidade que, na sua visão, possui “uma série de vícios” e “problemas de vinculação muito forte com o mercado”. O pesquisador ainda complementa sua fala inicial, afirmando que “a autorregulação como um fim em si mesmo, como a única forma de regulação, é considerada ineficaz pelo Alana”.

Por mais que o Instituto Alana tenha surgido em 1994 como um projeto social ligado à vulnerabilidade socioeconômica da região de São Miguel Paulista, no extremo leste de São Paulo, conforme explicado por sua diretora Isabella Henriques, percebe-se que hoje sua atuação está diretamente relacionada a uma crítica da autorregulação da publicidade brasileira, tendo também como uma de suas metas construir as bases para uma

superação desse tipo de regulação da publicidade brasileira. Isso fica claro quando para apresentar quem é o Instituto Alana e o Projeto Criança e Consumo surgem expressões como “tom crítico em relação à autorregulação”, “insuficiente”, “organizada por meio do Conar”, “entidade com uma série de vícios”, “problemas de vinculação muito forte com o mercado”, “um fim em si mesmo” e “ineficaz”.

Além de deixar clara a crítica à autorregulação como uma das metas do Instituto, o combate à comunicação mercadológica dirigida à criança também aparece como fator essencial de sua existência. Tendo surgido em 1994, como um projeto social na Comunidade de São Miguel Paulista, em São Paulo, o consumismo na infância, bem como as relações da criança com a publicidade, foram temas que emergiram como graves problemas sociais nesta comunidade, chamando a atenção do Instituto Alana e levando à criação de um projeto específico, chamado Criança e Consumo, no ano de 2007.

Assim, colocar o tema “consumismo na infância” na agenda nacional e debatê-lo com a sociedade torna-se meta do Projeto Criança e Consumo, que acredita que só assim será possível “honrar a criança”, que é a verdadeira missão do Instituto. Segundo Isabella Henriques, mais do que qualquer legislação restritiva, sua missão é fomentar a reflexão da sociedade sobre o impacto do consumismo e da publicidade na vida das crianças.

O Idec, Instituto de Defesa do Consumidor, criado em 1987, ao falar sobre sua atuação na sociedade, relata que o Instituto existe para lutar pela melhoria nas relações de consumo de todos os brasileiros e que sua missão é proteger o consumidor, informá-lo, orientá-lo nas relações de consumo. Nas palavras do gerente Carlos Thadeu: “[...] desde que o Idec foi fundado” possui um trabalho “absolutamente aberto para a sociedade toda, não só para os nossos associados, mas para todos os consumidores e cidadãos”. Ele explica que quando elaboram uma ação judicial optam por ações coletivas ou ações civis públicas, “que são aquelas ações cuja sentença é válida para todos os brasileiros”. Ao falar especificamente de sua missão, explica que “nós entendemos que a nossa missão não é lutar apenas pela melhoria das relações de consumo com os nossos associados, mas de todos os brasileiros”. E enfatiza que “o nosso trabalho de informação, o nosso trabalho de ações judiciais, o nosso trabalho de mobilização, é todo voltado para o Brasil, para toda a sociedade”. Tal característica do Idec, aproxima suas causas de maiores possibilidades de uma intervenção estatal, já que a dimensão coletiva é uma condição para a atuação do Estado.

Apesar de existirem aspectos importantes no discurso dos dois grupos que os diferenciam, no caso a preocupação em criticar a autorregulação do Alana, diferente da preocupação em enfatizar o benefício para a coletividade do Idec, uma característica que os une é o fato de ambos atuarem no intuito de informar e empoderar o consumidor para as relações de consumo. Uma sociedade preparada para lidar com as questões inerentes ao consumo, com os impactos da publicidade e os inúmeros apelos existentes parece ser a principal solução para o equilíbrio das relações consumeristas, no entendimento dos grupos.

A legislação de proteção do consumidor precisa levar em consideração esta sua condição de vulnerabilidade diante dos apelos de consumo, já que quem detém a informação é a indústria. Benjamin esclarece que:

O consumidor, em verdade, precisa fiar-se nas informações que recebe do mercado. **Não é justo dele exigir** que, nas dezenas de transações de consumo que efetua diariamente, ponha em dúvida aquilo que lhe afirmam os fornecedores, vistos como profissionais que verdadeiramente conhecem os produtos e serviços que oferecem (BENJAMIN, 1994, p. 35, grifo nosso).

Logo, o acesso à informação de maneira clara e verídica coloca o consumidor numa condição de dependência de uma atuação ética e honesta por parte do mercado publicitário:

Se é certo que uma verdadeira economia de mercado pressupõe um consumidor bem informado – parceiro ativo do fornecedor -, também não é menos certo que os abusos publicitários limitam, quando não destroçam, este papel fundamental de árbitro no mercado reservado ao consumidor (BENJAMIN, 1994, p. 35).

Por tais motivos, a atuação dessas entidades é alçada à dimensão de balizadoras das relações consumeristas, ao atuarem no empoderamento do consumidor, fomentando a reflexão da sociedade a respeito de questões que poderiam passar despercebidas, mas que impactam diretamente suas vidas.

A forma de manutenção dos dois grupos também é uma característica que possui similaridades e distinções, ao mesmo tempo. Tanto Idec como Alana se mantêm, fundamentalmente, através de doações de pessoas físicas. Contudo, a origem destas doações é bastante distinta.

No caso do Alana, as doações são feitas por grandes investidores, principalmente pela própria presidente do Instituto, Ana Lúcia Vilela e seu irmão Alfredo Vilela, além de algumas doações de pequenos e médios investidores: “O Alana é mantido, sempre foi, até

o ano passado, por doações de pessoas físicas. Especialmente da própria presidente da instituição e por seu irmão, como pessoas físicas, e de algumas outras pessoas”. Isabella Henriques enfatiza que são “sempre pessoas físicas, nunca dinheiro de empresa” e que “o Criança e Consumo nunca recebeu nenhum tipo de aporte de empresa. Até pela atuação que ele tem, a gente não pode ter nenhum tipo de falta de liberdade, de falta de atuação dentro do projeto”. Além disso, “em alguns projetos, [...] há um aporte que vem através de Lei Rouanet, algumas parcerias, desde a parceria com a padaria da rua, que ajuda dando pão, [...] uma parceria maior com uma grande empresa de software [...]”.

Em 2013, o Instituto Alana entrou num novo momento, passando a ser financiado por um fundo patrimonial criado e mantido pelos irmãos fundadores Ana Lúcia e Alfredo Vilela, com “a intenção de manter a instituição pelo menos nos próximos 50 anos”. Isabella explica que essa estratégia de manutenção é muito comum em organizações do exterior e que “com o rendimento dos investimentos que são feitos nesse fundo” os irmãos Vilela “garantem a manutenção das atividades, independentemente do que venha, eventualmente, a acontecer com eles. A ideia do fundo é que ele perdure, independentemente da vontade deles como pessoas físicas”.

A diretora do Instituto Alana expõe a legitimidade desta doação, ao relatar que o fundo de investimento tem regras rigorosas para seu uso, estabelecendo “como o dinheiro pode ser retirado, como não pode” e que “ele é superfiscalizado, fica dentro de uma instituição financeira”.

O impacto direto desta mudança na forma de financiamento do Instituto Alana é a ampliação que sofreu, tanto em termos de estrutura física como no número e na dimensão dos projetos realizados. Assim, muda a sede para um amplo espaço físico, contrata mais funcionários, chegando a quase 50 pessoas, amplia seu escopo de atuação e cria uma série de novos projetos. Segundo Isabella, “passa de dois projetos, que era o Espaço Alana, no Jardim Pantanal, e o Criança e Consumo, para ter uma série de outros projetos, [...] uns maiores, uns menores, alguns são parcerias com outras instituições, alguns são ações mais temporárias [...]”.

Da mesma forma, o Idec é mantido, majoritariamente, por doações de pessoas físicas, que são cidadãos comuns que se associam ao Instituto com o intuito de receberem informações e orientações acerca de problemas de consumo. Nenhuma empresa pode se associar ao Idec, por ser um órgão “cuja atividade é ligada diretamente à atividade das

empresas”. Carlos Thadeu explica: “nós monitoramos a oferta, o serviço, produto. Não poderíamos ter patrocínio de nenhuma empresa, porque senão estaríamos comprometidos com esta empresa. Então, são só pessoas físicas”.

O número de associados ao Idec, atualmente, chega a quase 11 mil. O perfil é de pessoas relativamente mais velhas, acima de 35 anos, concentradas em São Paulo, com alguma parcela fora do Estado, pertencentes às classes econômicas mais elevadas. Segundo Carlos Thadeu: “o brasileiro já não tem a tradição de se associar a nada, e quando a renda não permite, isso fica por último lá na lista”. Ele paga o valor de R\$ 20 ao mês ou R\$ 240 ao ano e “tem o direito a receber a revista, a orientação por telefone, pessoal também, ele pode marcar e vir ao Idec”.

Além da doação de associados, o Idec também recebe financiamento de agências de fomento, às vezes internacionais, em alguns projetos específicos, como Fundação Ford, Fundação Oxfam e a Climate Works Foundation. Segundo Carlos Thadeu, em geral, são projetos vinculados a uma área de atividade. Um exemplo é a Climate Works, na área de meio ambiente e mudanças climáticas. Outro, a Fundação Ford, que possui várias linhas de crédito e que atualmente financia um projeto na área de telecomunicações, juntamente com a Fundação Ford. Além do IDRC, um órgão canadense, que financia um projeto relativo a doenças crônicas não transmissíveis e sua relação com alimentos.

Contudo, percebe-se a diferença entre Alana e Idec no que diz respeito à sua forma de manutenção, ao analisar o impacto que o fundo de investimento recebido pelo Alana teve, permitindo uma atuação mais sistematizada e ampla dos seus projetos. Ao depender de mensalidades dos seus associados e financiamento voluntário de agências de fomento em alguns projetos específicos, o Idec tem seu potencial de atuação mais reduzido, o que pode ser notado tanto na sua estrutura física, com uma sede pequena e poucos funcionários, como nas áreas e projetos nos quais consegue atuar. O próprio Carlos Thadeu reconhece essas limitações, ao relatar, por exemplo, a dificuldade em monitorar a publicidade nas relações de consumo: “O que a gente não tem é realmente uma sistematização da observação da publicidade. É uma vontade nossa de muitos anos. Mas a gente não conseguiu viabilizar isso porque o Idec vive de dinheiro de associados e de projetos”. Portanto, são inúmeras as áreas de interesse do Idec enquanto órgão de defesa do consumidor, contudo, suas limitações de verba, fazem com que ele tenha uma atuação mais

limitada que a do Instituto Alana. A observação sistemática da publicidade é um exemplo destas limitações:

A gente precisaria ter uma equipe, de duas ou três pessoas, [...] dedicada a isso. Na minha área, eu tenho uma pessoa para Telecom, que é um universo gigante, porque vai de TV por assinatura até Internet, porque estamos falando de telecomunicações e serviços multimídia. É enorme, é um mundo! Eu tenho uma pessoa que está olhando para alimentos e vários aspectos, aspecto nutricional, aspecto legal, da rotulagem, um monte de coisa. Então, nós não temos. O ideal seria ter uma equipe que fizesse um observatório da publicidade especificamente. Então, no nosso trabalho, não é que a gente deixa de olhar para a publicidade, muito ao contrário. Mas ela é, quando nós avaliamos um serviço ou um produto, ela é um dos elementos. Eu tenho a qualidade, a segurança, a conformidade. São vários aspectos, e a publicidade é um deles. Então, efetivamente, isso faz com que a gente não consiga acompanhar em separado o efeito das nossas ações na publicidade.³³

Outro aspecto que aflorou nas entrevistas foi o conjunto de estratégias utilizadas pelos grupos para exercerem sua missão, que também já havia sido identificado na fase exploratória e que nas entrevistas pôde ser aprofundado e melhor esclarecido. De forma geral, os grupos agem através da realização de pesquisas, elaboração de denúncias e divulgação de informações e diálogo com a sociedade. Ao detalhar estas estratégias, percebem-se distinções importantes na atuação de cada grupo. Enquanto Alana possui uma atuação mais ampla e diversificada, Idec age de forma mais restrita, com foco principalmente na realização de testes e pesquisas com produtos e serviços distintos.

O Instituto Alana age fomentando a pesquisa e a produção acadêmica sobre o tema do consumismo na infância. O Idec, ao contrário, realiza as pesquisas, sendo esta sua principal ação, que acaba por desencadear todas as outras. Através dos testes e pesquisas que realiza, busca evidenciar um problema de consumo, encontrar evidências que servirão para sustentar denúncias e ações judiciais, alertar o consumidor, informá-lo e criar campanhas de mobilização. É através dos resultados das pesquisas que o Idec notifica empresas e autoridades, elabora matérias para a revista e site do Instituto, além de embasar ações em parceria com outras entidades de defesa do consumidor, como Procon e Senacon, numa “espécie de monitoramento das questões que interessam ao consumidor”.

O Instituto Alana possui sua atuação mais focada nas denúncias da publicidade direcionada ao público infantil, apoiando projetos de lei que permeiam a temática do consumo na infância, sobretudo o PL 5.921, não apenas denunciando, mas também

³³ Carlos Thadeu em entrevista concedida a esta autora.

recebendo denúncias da sociedade, divulgando as denúncias que elabora através da imprensa e das redes sociais, atuando junto às três instâncias dos Poderes da República (Judiciário, Legislativo e Executivo). Além disso, para manter sua finalidade maior, que é gerar o debate e inserir o assunto na agenda nacional, elabora artigos, documentários e material crítico sobre o tema, produz fóruns e eventos diversos, buscando ganhar repercussão nacional e mundial, mantém-se em diálogo constante com pais, educadores e gestores responsáveis pela política pública e com a sociedade em geral. Seus inúmeros projetos, isolados ou em parceria, são oriundos sobretudo do novo fundo patrimonial e permitem que sua atuação seja ampla e diversificada, buscando atingir sua missão de “honrar a criança” de forma mais completa.

Por fim, em relação às características gerais dos grupos, um aspecto que interessa a esta pesquisa e que se destacou de forma semelhante nas entrevistas com o Idec e com o Instituto Alana é o cenário existente antes da atuação dos dois grupos e os resultados dessa atuação.

Por mais que Idec e o Projeto Criança e Consumo do Instituto Alana tenham surgido em cenários históricos distintos, 1987 e 2007, respectivamente, ambos enfrentaram resistência da sociedade para as questões relacionadas à proteção e direitos do consumidor. O Idec, no contexto da década de 1980, se deparou com uma sociedade lutando pela democracia, na qual a defesa do consumidor ainda era um tema incipiente e poucos eram os estudos sobre as questões de consumo e impactos da publicidade no consumismo. Pela ausência de estudos e pesquisas, a crítica feita, os questionamentos dos cidadãos, pouco surtiam efeito junto às empresas e autoridades. Pelo contrário, nas palavras de Carlos Thadeu: “Os argumentos das entidades de defesa do consumidor, como Idec, e outras, como Alana etc., eram uma pregação no deserto. Ninguém ouvia. Simplesmente ignoravam isso. As empresas, os anunciantes ignoravam qualquer coisa que a gente falasse”. Inclusive, Carlos enfatiza a reação de resistência das empresas pelo trabalho que desenvolviam, que além de não aceitar os argumentos do Instituto, ainda tentavam desqualificar as críticas, devido ao grau de subjetividade envolvido. Surgiam afirmações como: “você são uns xiitas, você são um bando de alucinados que está vendo coisa onde não existe problema”.

Da mesma forma, mesmo anos depois do trabalho do Idec ter-se iniciado, o Instituto Alana, em 2005, também enfrentou resistência das empresas e despreparo da

sociedade, de forma geral, para lidar com o tema do consumismo na infância. Neste caso, tratava-se não apenas de um tema de defesa do consumidor, mas de uma parcela específica da sociedade que se encontrava carente de proteção nas relações de consumo, a criança e o adolescente. Segundo Isabella Henriques, “O que a gente entendia naquele momento é que iria ser difícil trabalhar essa discussão, iria ser difícil trabalhar esse tema, e o que a gente percebeu, para a nossa grata surpresa, é que não foi difícil”. Ou seja, o que o Instituto percebeu é que por mais que o tema do consumo na infância ainda não existisse na agenda das empresas, autoridades e demais instâncias da sociedade, isso não significava que não existia interesse e preocupação a respeito. Pelo contrário, Isabella relata que:

O Criança e Consumo chega num momento em que a sociedade estava realmente, de alguma forma, muito cansada dos apelos ao público infantil. Então, o sucesso do Criança e Consumo deriva [...] muito do momento da sociedade brasileira em relação a essa discussão toda. Isso é muito claro para todos nós aqui. Ele teve uma receptividade enorme em todos os lugares em que ele foi. Desde as escolas, onde os professores nos ouviam, os pais, no poder público, o que a gente falava fazia sentido para todo mundo, para além das questões de pesquisa científica, do impacto que a publicidade tem para a criança, que está comprovado. Além dessas questões da neurociência, dos psicólogos, de todas essas questões, a percepção da sociedade, de fato, colocava a sociedade do nosso lado nessa discussão. Isso fez com que o Criança e Consumo caminhasse muito e tenha tido uma série de pequenas vitórias ao longo desse caminho, ainda que nós estejamos muito distantes de uma situação que seria a ideal sobre o nosso ponto de vista.

Portanto, antes da existência do Projeto Criança e Consumo do Instituto Alana, o excesso de apelos ao consumo dirigidos ao público infantil levou a intolerância da sociedade diante dos apelos ao consumismo, uma vez que inexistiam normas éticas específicas para essas questões. Além disso, assim como relatado pelo Idec, a baixa produção acadêmica sobre o tema também foi um fator que contribuiu para uma maior resistência dos anunciantes e despreparo dos órgãos públicos para lidar com o tema.

No início do Projeto, Isabella explica que eles faziam “denúncias a esses órgãos e o tema era completamente novo. A tese, do ponto de vista do direito, era completamente inovadora”. Ela continua:

No começo, quando essas ações chegavam no Judiciário, essas ou outras ações promovidas pelos próprios Ministérios Públicos, o Judiciário rechaçava essas ações, e ele **sempre com fundamento pouco profundo, fundamento muito raso**, dizia que **a responsabilidade pelo cuidado das crianças era da família**. E que a família deveria tomar conta das crianças, no sentido de **dizer a elas o**

que consumir, o que não consumir, o que comer, o que não comer, o que assistir ou não de TV, e de **ter acesso a publicidade** (grifo nosso).

A tendência do poder público a ignorar as denúncias era um claro reflexo do desconhecimento da sociedade sobre os impactos do consumismo na infância e o poder de influência da publicidade na vida desse público.

Com o passar dos anos, tanto na percepção do Idec como na visão do Alana, o olhar da sociedade diante dos temas de consumo tem mudado significativamente. E isso inclui não apenas os consumidores-cidadãos, como as inúmeras instâncias do poder público, as próprias empresas-anunciantes, a sociedade como um todo.

Para o Idec, as mudanças na preocupação com o consumidor já são perceptíveis, inclusive na publicidade: “é evidente que dá para perceber hoje, especificamente o discurso da publicidade [...] já está mudando. É possível vislumbrar uma mudança de discurso. A prática ainda violenta muito os direitos, mas o discurso já está mudando”. Ou seja, apesar dos avanços na luta pelos direitos do consumidor, ainda há muito a fazer. O Instituto Alana, na mesma direção, acredita em “pequenas vitórias” ao longo dos anos, “são pequenas modificações que a gente vê nessa caminhada”. Por mais que o Instituto “saiba que na prática a situação não tenha mudado tanto” e “estejamos muito distantes de uma situação que seria a ideal”, as inúmeras modificações alcançadas em função do seu trabalho, juntamente com outras organizações, como o Idec, contribuíram e continuam contribuindo para fortalecer e amadurecer uma nova concepção da sociedade diante das relações de consumo e da publicidade.

O Instituto Alana consegue elencar essas pequenas modificações. Dentre elas a sua atuação, denunciando e provocando os órgãos públicos e o próprio mercado publicitário para o tema da publicidade direcionada à criança, contribuiu para formar uma percepção mais crítica para a questão. Os órgãos públicos estão mais atentos ao tema e aos abusos da publicidade: “Hoje em dia todos esses órgãos conhecem, muitos deles passaram a autuar ações e comportamento de empresas, independentemente da nossa provocação”³⁴. Inclusive, o Procon: “Hoje, o Procon do estado de São Paulo, que é o Procon mais importante de todo o sistema nacional de defesa do consumidor do Brasil, tem o entendimento bastante parecido com o nosso”.³⁵ Na prática, essa mudança no

³⁴ Isabella Henriques em entrevista concedida a esta autora.

³⁵ Isabella Henriques em entrevista concedida a esta autora.

entendimento do Procon significa que: “ele autua as empresas sempre que é chamado e que vê alguma questão em relação a publicidade voltada o público infantil. [...] significam muitas pecuniárias a essas empresas, que estão sendo levadas ao poder Judiciário [...]”.³⁶

O Instituto Alana aponta mudanças na percepção dos três poderes diante da publicidade direcionada ao público infantil:

Essas decisões passaram a mudar [...] a gente começa a ver algumas decisões que mostram uma nova concepção do Judiciário em relação a esse problema. O Judiciário passando a entender que sim, é uma questão em que o Judiciário deve se intrometer, porque não é uma questão exclusivamente privada, dentro do lar familiar. Mas é uma questão de mercado, e uma questão que diz respeito, inclusive, à política pública.³⁷

O Poder Executivo, inclusive o Executivo Federal, também começou a discutir o tema. Segundo Isabella Henriques: “Foram aprovadas algumas resoluções, como por exemplo, no Conselho Nacional de Saúde, [...] sugerindo, recomendando a proibição da publicidade de alimentos voltada ao público infantil”. E continua:

Da mesma forma, existem recomendações nesse sentido por parte de documentos do Ministério da Saúde no campo da formação de políticas públicas, de enfrentamento às doenças crônicas não transmissíveis, que são quase que todas causadas pelo problema da obesidade. [...] um tema que catapultou todo esse trabalho do Criança e Consumo, porque ele é discutido no mundo inteiro.

Destaca-se, portanto, o papel do Poder Executivo no enfrentamento dessas questões. Isabella explica que “tem vários Ministérios que estão discutindo esse tema [...] de alguma forma, a gente começa a ver uma ampliação dessa discussão”. Um exemplo é o Ministério do Meio Ambiente, que já fez uma parceria com o Instituto Alana para a realização de cartilhas, distribuídas em todas as escolas públicas do país, sobre o impacto do consumismo na sustentabilidade e no meio ambiente. Outro exemplo é o caso do Projeto de Lei 5.921. O Instituto Alana entende que mesmo que esse projeto não seja aprovado, sua repercussão na sociedade como um todo, e no Executivo, de forma particular, já cumpriu o papel de catalisador de uma discussão essencial para a problemática do consumismo na infância:

³⁶ Isabella Henriques em entrevista concedida a esta autora.

³⁷ Isabella Henriques em entrevista concedida a esta autora.

Ainda que o 5921 não venha a ser aprovado [...] **ele gerou uma série de outros Projetos de Lei que tramitam no Congresso** sobre temas reflexos. São diferentes os textos. Tem alguns textos que tramitam no Senado. Outros na própria Câmara. Alguns são específicos sobre alimentos, outros são sobre brindes com produtos, outros são só sobre publicidade, outros sobre o ambiente escolar. Cada um tem uma abrangência, mas são todos textos que, de alguma forma, dialogam com o que o Criança e Consumo acredita. E o que nós vemos é um **amadurecimento dessa discussão dentro do Congresso Nacional e também por parte do Executivo Federal**, o que é muito importante na hora da aprovação de uma Lei Federal. É muito difícil que uma legislação seja aprovada sem o apoio do Executivo Federal. Hoje, o próprio Ministério da Justiça, assim como os Procons, também aplica multas a empresas que fazem publicidade voltada ao público infantil, em determinadas situações³⁸ (grifo nosso).

O amadurecimento do Poder Legislativo para debater o problema também é uma conquista relacionada à atuação do Alana, pois os parlamentares estão mais preparados para a discussão e estabelecendo debates mais críticos. Há vários anos, em diferentes vertentes, o tema entrou na agenda do Legislativo, diante das provocações do Instituto Alana, sobretudo através do Projeto de Lei 5.921.

Contudo, apesar da importância do Poder Legislativo, o Instituto faz questão de destacar o papel da sociedade civil para que as mudanças de fato ocorram. O Alana acredita que não adianta uma nova lei proibitiva, se a sociedade não estiver pronta para ela:

A gente vive num país onde é normal dizer que existem leis que pegam e leis que não pegam. [...] **a lei sozinha não vai resolver a questão** e o problema. Ela é mais um elemento. [...] **ainda não temos uma sociedade totalmente amadurecida em relação a essa discussão**. Então, uma legislação que venha, ela vai ser muito bem-vinda nesse sentido de dar um novo panorama para a legislação que a gente tem, e afirmar, sem sombra de dúvida, é proibido. Clarificar um pouco mais a situação. Mas de qualquer forma, **é importante que essa lei tenha o respaldo da sociedade, as coisas caminham conjuntamente**³⁹ (grifo nosso).

Outra conquista mencionada pelo Alana relaciona-se ao compromisso corporativo assumido por grandes empresas do setor alimentício para não mais fazerem publicidade para crianças. Um aspecto interessante é que esta ação foi elaborada em parceria com o Idec e significou, de fato, um grande avanço que empresas do porte da Coca-Cola assumissem publicamente que a publicidade direcionada ao público infantil seja prejudicial. Tal fato demonstra como Idec e Alana refletem, de fato, um avanço no movimento consumerista no Brasil, atuando em parceria um com o outro:

³⁸ Isabella Henriques em entrevista concedida a esta autora.

³⁹ Isabella Henriques em entrevista concedida a esta autora.

Ao longo desses anos, nós também conseguimos, **com a ajuda de outras organizações, como é o caso do Idec**, fazer com que essas empresas, as maiores empresas do setor alimentício, formalizassem os compromissos corporativos no Brasil, no sentido de não fazer publicidade para menores de 12 anos de idade de produtos com altos teores de sódio, gordura saturada, gordura trans e açúcar. Então, foram pequenas vitórias, ainda que a gente saiba que na prática a situação não tenha mudado tanto. Ao longo desses anos, algumas empresas como a MARS, a Coca-Cola, e até mesmo a UNILEVER, se comprometeram a não fazer publicidade de nada para a criança. [...] a Coca-Cola se comprometeu a não fazer publicidade nem de água para a criança. É claro que você vai encontrar exemplos de casos que estão ali no que a gente chamaria de um limbo, numa situação que impacta a criança. Sim, mas ao mesmo tempo essas empresas não estão nos canais infantis, elas não estão nos ambientes infantis. **Já é um avanço**, sem dúvida nenhuma. E é um avanço empresas desse porte irem a público dizer que não fazem publicidade para criança, porque elas entendem que isso é prejudicial ao desenvolvimento delas. Então, **são pequenos avanços**.⁴⁰

Tratando-se dos efeitos da atuação dos grupos no próprio mercado publicitário, Isabella Henriques destaca as mudanças no Código de Ética do Conar, que ao longo dos anos de existência do Instituto “soltou duas novas regras, uma em 2006, sobre publicidade para criança, e em 2012, a história do merchandising”. E atribui tais mudanças à atuação da entidade: “isso é uma resposta, sem dúvida, a toda essa discussão. Sem dúvida! É o impacto direto do nosso trabalho”.

Além das mudanças no Conar, o surgimento de alguns movimentos sociais reativos, como o Instituto Palavra Aberta e o Somos Todos Responsáveis, também ocorreram após as provocações do trabalho desenvolvido pelo Instituto Alana. São movimentos de enfrentamento que surgiram em defesa dos meios de comunicação e do mercado publicitário, como uma resposta aos esforços do Alana para um controle mais rigoroso da publicidade. Isabella explica que: “A criação do Somos Todos Responsáveis, [...] é decorrente da atuação do trabalho do Criança e Consumo. Assim como [...] o próprio surgimento do Instituto Palavra Aberta, que traz um enfrentamento a tudo o que a gente fala”.

Por fim, o Instituto Alana menciona o agendamento da imprensa nacional, uma vez que o tema do consumo na infância passou a ser cotidianamente discutido pelos veículos de comunicação, tanto os específicos da área, como o jornal Meio e Mensagem e a revista Propaganda e Marketing, como veículos gerais, a exemplo da Folha de São Paulo, Estado de São Paulo e outras grandes revistas e emissoras de televisão no país. A esse respeito, o Alana explica que o tema já está na agenda nacional a tal ponto que já não é possível que

⁴⁰ Isabella Henriques em entrevista concedida a esta autora.

os veículos de comunicação o ignorem, como o faziam antes. Nas palavras de Isabella Henriques:

[...] o que a gente percebe é que, hoje, o tema, chegou num dado momento que **não dá mais para esses veículos ignorarem**. Muito mais do que eles quiserem ou não falar sobre isso, eles precisam falar sobre isso **se eles querem ser órgãos legítimos falando sobre temas que estão afetando a vida social**. (grifo nosso)

Portanto, Alana e Idec, mesmo que em contexto diversos, conseguiram e têm conseguido, cada um à sua maneira, contribuir para uma efetiva ampliação do estado de atenção da sociedade brasileira para os problemas do consumo, e da publicidade, especificamente. E esta parece ser sua maior meta e contribuição ao longo dos anos em que têm atuado nestas questões.

A seguir, o Quadro 5, sintetiza o pensamento e a ação das organizações - Alana e Idec -, trazendo um resumo comparativo entre as características gerais de cada uma.

Quadro 5: Síntese do pensamento e ação da sociedade civil organizada: Idec e Alana

	ALANA	IDEC
QUEM É	Combate à comunicação mercadológica dirigida à criança e crítica à autorregulação. Surgiu em 1994 como um projeto social, e as relações da criança com a publicidade aparecem como um grave problema social, originando o Projeto Criança e Consumo em 2007.	Proteger o consumidor, informá-lo, orientá-lo nas relações de consumo.
MISSÃO	Colocar o tema “consumismo na infância” na agenda nacional, debatê-lo, pois acredita-se que só assim será possível “honrar a criança” (missão do Alana). A missão do Projeto Criança e Consumo, mais do que qualquer legislação restritiva, é fomentar a reflexão da sociedade sobre o impacto do consumismo e da publicidade na vida das crianças.	Lutar pela melhoria das relações de consumo de todos os brasileiros.
MANUTENÇÃO	Antes recebiam doações de grandes investidores, principalmente, e também de pequenos e médios, esporadicamente. Em 2013, foi criado um fundo patrimonial por duas pessoas físicas, os irmãos fundadores do Instituto, Ana Lúcia e Alfredo Vilela. O fundo foi uma forma de garantir as atividades do projeto, independentemente do que acontecesse com eles enquanto pessoas físicas.	Doações de associados e de projetos financiados por agências de fomento. Nenhuma empresa pode se associar ao Idec, somente pessoas físicas. Associados e projetos financiados por agências de fomento, às vezes internacionais, como Fundação Ford, Fundação Oxfam, a Climate works Foundation.
ESTRATÉGIAS DE ATUAÇÃO	<ul style="list-style-type: none"> • Fomento da pesquisa e produção acadêmica sobre o tema. • Apoio a alguns projetos de lei relacionados ao tema, especialmente o PL 5.921/2001, nos termos do parecer da Deputada Maria do Carmo Lara. • Atuação intensa no campo jurídico, fazendo denúncias e recebendo denúncias. • Divulgação das denúncias e do tema pela imprensa. • Elaboração de artigos e material crítico sobre o tema. • Produção de fóruns, eventos diversos, documentários, que ganham repercussão nacional e mundial. • Atuação junto às três instâncias dos Poderes da República – Jurídico, Legislativo e Executivo. 	<ul style="list-style-type: none"> • Realização de testes e pesquisas: busca-se evidenciar um problema de consumo, encontrar evidências que servirão para sustentar ações judiciais, alertar o consumidor, informá-lo e criar campanhas de mobilização. • Notificação de empresas e autoridades: as pesquisas irão gerar relatório, através do qual as empresas e autoridades são notificadas; selecionam as autoridades que consideram mais competentes para o tema para serem notificadas, por questão de tempo e estrutura; o conjunto de informações do relatório irá gerar uma matéria, que será publicada na revista do Idec e no site.

<p>ESTRATÉGIAS DE ATUAÇÃO</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Diálogo constante com pais, educadores, gestores responsáveis pela política pública e com a sociedade em geral. • Atualmente, ampliação da atuação do Instituto Alana em todos os sentidos, na sua estrutura física e de pessoal, mudança na missão do Instituto, transformação de suas áreas de interesse e seu escopo de atuação. Antes possuía dois projetos – Espaço Alana e Projeto Criança e Consumo – e passa a atuar através de uma série de novos projetos, buscando atingir sua missão de “honrar a criança” de forma mais completa. São projetos maiores e menores, isolados ou em parceria, a longo ou curto prazo. • Finalidade maior: gerar o debate e inserir o assunto na agenda nacional. 	<ul style="list-style-type: none"> • Informação e educação para o consumo: por meio do site, das revistas e campanhas de mobilização social. • Ações Cíveis Públicas: ações coletivas cuja sentença é válida para todos os brasileiros e deverá beneficiar toda a sociedade, todos os consumidores e cidadãos. São identificados problemas coletivos importantes, que já existem ou sejam ameaças aos consumidores. Uma ação se origina assim, de um dano ou potencial dano que a gente vê e que pode ser trazido por associados, que pode ser trazido por outros atores. Danos identificados também através das pesquisas do Idec. • Assistência aos associados: orientação mais detalhada, serviço de orientação pelo telefone, a revista do Idec entregue em casa mensalmente, acesso a algumas áreas restritas do site. • Assistência para toda a sociedade: o nosso trabalho de informação, o nosso trabalho de ações judiciais, o nosso trabalho de mobilização é todo voltado para o Brasil, para toda a sociedade. • Parceria com outras entidades de defesa do consumidor: Procon, SENACON, outras entidades civis, parte do Fórum Nacional de Entidades Cíveis de Defesa do Consumidor. Uma espécie de monitoramento das questões que interessam ao consumidor. A troca de informações entre essas entidades leva à descoberta de temas de interesse do consumidor.
--------------------------------------	--	--

<p>RESULTADOS DA SUA ATUAÇÃO</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Antes da existência do projeto Criança e Consumo: excesso de apelos ao consumo dirigidos ao público infantil; intolerância da sociedade diante dos apelos ao consumismo; baixa produção acadêmica sobre o tema; inexistência de organizações sociais no país focadas no tema; desconhecimento dos órgãos públicos sobre a problemática; tendência do poder público a ignorar/arquivar as denúncias; inexistência de normas éticas específicas no CONAR etc. • Uma série de pequenas vitórias, ainda que estejam longe de uma situação ideal: dois planejamentos estratégicos, cujas metas e indicadores foram alcançados com bastante antecedência. • Receptividade da sociedade: a sociedade brasileira estava predisposta para debater o tema do consumismo na infância, do impacto que a publicidade tem na vida das crianças, buscando oportunidade de debate, soluções para os problemas. Ampla receptividade ao Projeto Criança e Consumo em todos os lugares, escolas, famílias, poder público. A sociedade estava ao lado do Instituto Alana nessa discussão. • Denúncias e provocações que foram formando essa percepção de crítica ao consumo e à publicidade para a criança: Representações, denúncias para órgãos competentes, como Ministérios Públicos Estaduais e Federais, de diversas comarcas, Procons, de diversas localidades, Ministério da Justiça, Conar (até 2011). • Órgãos públicos atentos ao tema e aos abusos: No início, as denúncias feitas à maioria desses órgãos era de um tema completamente novo. Hoje, todos eles conhecem e passaram a autuar ações e comportamento de empresas, independentemente da provocação do Instituto. • Procon apoia o Alana: O Procon de São Paulo já possui entendimento similar ao do Instituto e autua empresas com frequência (muitas pecuniárias aplicadas pelo Judiciário). • 	<ul style="list-style-type: none"> • Antes, existiam poucos estudos sobre as questões de consumo, sobre os impactos da publicidade no consumismo. • Antes, ignoravam os argumentos do Idec e do Alana. A crítica feita não surtia efeito. • Eram tachados de xiitas, que faziam críticas sem fundamento, sobre questões opinativas, de cunho ideológico. • Mudança de discurso dos anunciantes: acredita que o seu trabalho, assim como o do Alana, já contribuiu para mudar a visão de anunciantes sobre a publicidade e as relações de consumo. • Reconhece que a prática ainda violenta os direitos do consumidor, mas mesmo assim percebe que o discurso dos anunciantes está mudando. • Nova concepção da sociedade sobre as relações de consumo: hoje, a percepção da sociedade sobre os efeitos da publicidade começa a mudar. • Novos estudos que relacionam o consumismo com a publicidade. • Amadurecimento do interesse acadêmico: já conseguem despertar o interesse da academia para estudar mais o tema das relações de consumo, e esses estudos já ajudam a embasar as denúncias feitas sobre os efeitos da publicidade no consumismo.
---	---	---

<p>RESULTADOS DA SUA ATUAÇÃO</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Nova concepção do Poder Judiciário sobre o tema – necessária a intervenção estatal: no começo, o Judiciário rechaçava essas ações, com fundamentos pouco profundos, alegando que a responsabilidade era da família. As decisões passaram a mudar, pois já existe uma nova concepção do Judiciário em relação a esse problema: o Judiciário deve intervir, pois essa não é uma questão privada, do seio familiar, é uma questão de mercado, que diz respeito, portanto, à política pública. • Poder Executivo começou a discutir e atuar sobre o tema: aprovadas duas resoluções, no Conselho Nacional de Saúde, em 2009, recomendando a proibição da publicidade de alimentos ao público infantil. Recomendações do Ministério da Saúde no campo da formação de políticas públicas, de enfrentamento às doenças crônicas não transmissíveis, em sua maioria causadas pela obesidade. O Ministério da Justiça, assim como os Procons, também aplica multas a empresas que fazem publicidade voltada ao público infantil. Há vários Ministérios discutindo o tema. O Ministério do Meio Ambiente já fez parceria com o Alana para a realização de cartilhas sobre o impacto do consumismo no meio ambiente. • Compromissos corporativos de grandes empresas do setor alimentício para não fazer publicidade para criança: com a ajuda de outras organizações, como o Idec, o Alana conseguiu que empresas do setor alimentício assinassem um acordo de não fazer publicidade para menores de 12 anos de idade de produtos com altos teores de sódio, gordura trans e açúcar. Empresas como MARS, Coca-Cola, Unilever, se comprometeram a não fazer nada de publicidade para a criança. Essas empresas não estão nos canais infantis, nos ambientes infantis. É um grande avanço empresas desse porte irem a público dizer que não fazem publicidade para criança. 	
---	--	--

<p>RESULTADOS DA SUA ATUAÇÃO</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Amadurecimento do Poder Legislativo para debater o problema: parlamentares discutindo o tema há vários anos, em várias vertentes; entrou na agenda do Legislativo. Estão mais preparados para a discussão, estabelecem debates mais críticos. Não adianta uma nova lei proibitiva, se a sociedade não estiver pronta para ela. • Surgimento de novos projetos de lei no Congresso sobre temas reflexos: o Projeto de Lei 5.921/2001 gerou o surgimento de uma série de novos Projetos no Congresso Nacional, cada um buscando discutir uma questão específica da publicidade. Existem textos que tramitam no Senado. Outros na Câmara. Projetos sobre alimentos, brindes com produtos, o ambiente escolar. Cada um com uma abrangência, mas todos, de alguma forma, dialogam com o o Criança e Consumo. • Agendamento da imprensa nacional: assunto cotidianamente discutido pelos veículos de comunicação, tanto os específicos da área, como Meio e Mensagem e Propaganda e Marketing, como veículos gerais, como Folha de São Paulo, Estado de São Paulo, grandes revistas, emissores de televisão. • Novas regras do Conar: nos anos de 2006 e 2012, duas novas regras foram incorporadas ao Código de Ética do Conar, a última sobre <i>merchandising</i> infantil. O Instituto Alana acredita ser uma resposta direta à sua atuação no mercado. • Surgimento de novos movimentos sociais para discutir o tema - Instituto Palavra Aberta e Somos Todos Responsáveis: os dois movimentos surgiram em defesa dos meios de comunicação e do mercado publicitário, como uma resposta direta aos esforços que o Instituto Alana tem feito. São movimentos de enfrentamento às tentativas do Projeto Criança e Consumo para proibir a publicidade para o público infantil. 	
---	---	--

Fonte: elaborado pela autora a partir das entrevistas realizadas com as organizações

PARTE III – RESULTADOS E CONCLUSÕES

CAPÍTULO 6: SOCIEDADE CIVIL ORGANIZADA E A REGULAÇÃO DA PUBLICIDADE BRASILEIRA

Tendo-se apresentado os aspectos metodológicos desta pesquisa em capítulo próprio, parte-se agora, finalmente, para a apresentação dos resultados obtidos, que procuram responder aos objetivos da tese. Das quatro estratégias de atuação dos grupos da sociedade civil identificadas na fase exploratória, a pesquisa escolheu duas para analisar a fundo: 1) atuação da sociedade civil organizada no atual cenário de regulação da publicidade; 2) a sociedade civil organizada na defesa pública de novos caminhos regulamentares da publicidade.

A primeira estratégia analisada ocorreu num âmbito mais específico da regulação da publicidade, através da análise de processos com denúncias de campanhas publicitárias, acionando o Conar e também órgãos estatais para discutir os abusos e limites da atividade publicitária, a partir dos dispositivos éticos e legais já existentes.

E a segunda estratégia analisada representa uma atuação mais ampla dos grupos na defesa pública de suas causas, convocando a sociedade para o debate sobre o tema da regulamentação. Trata-se de sua representação institucional em espaços legais de discussão, especificamente na Audiência Pública do Projeto de Lei nº 5.921/2001, que busca proibir toda forma de comunicação mercadológica direcionada para o público infantil.

6.1 A sociedade civil organizada no cenário da regulação atual

Antes de apresentar o discurso da sociedade civil organizada contra a publicidade danosa ao consumidor e a reação do mercado publicitário e do Estado, compreendendo os argumentos de cada um desses atores, é importante lançar um olhar mais atento aos aspectos mais gerais do conteúdo de cada um dos processos, tais como o grupo denunciante, se Idec ou Instituto Alana, o que motivou a denúncia, o órgão acionado e a decisão tomada pelo órgão. Estes dados ajudarão na compreensão das informações exploradas ao longo desta análise de conteúdo.

No Quadro 6, que resume estes aspectos mais gerais da análise dos processos, um primeiro aspecto que merece ser evidenciado é a percepção de que os dois grupos

estudados possuem formas diferentes de atuação no cenário de regulação da publicidade brasileira. Enquanto Instituto Alana denuncia publicidade abusiva, o Idec denuncia publicidade enganosa. Isso ocorre porque cada um apresenta uma visão distinta do binômio publicidade e consumidor.

Quadro 6: Visão detalhada da amostra analisada (processos)

(continua)

Nº	Anunciante/Processo	Denunciante	Motivo	Órgão acionado	Decisão
1	Aventis Pharma (processo nº 202/01)	Idec	Direito autoral (uso indevido da marca Idec)	Conar	Arquivamento
2	Produovos (processo nº 261/01)	Idec	Direito autoral (uso indevido da marca Idec)	Conar	Alteração
3	Flamim Mineração (processo nº 34/03)	Idec	Direito autoral e enganabilidade (uso indevido da marca Idec e informações omissas)	Conar	Sustação
4	Ceras Johnson - Raid (processo nº 68/03)	Idec	Responsabilidade social (falta de aviso sobre a periculosidade do produto)	Conar	Alteração
5	Cooperativa de Consumo (processo nº 344/03)	Idec	Direito Autoral (uso indevido da marca Idec)	Conar	Sustação
6	Monsanto (processo nº 357/03)	Idec	Publicidade enganosa (afirmações inverídicas)	Conar	Alteração
7	Sul América Seguros (processo nº 215/06)	Idec	Publicidade enganosa (informações sem destaque, que podem levar o consumidor a erro)	Conar	Arquivamento
8	Telefônica (processo nº 240/07)	Idec	Publicidade enganosa (informações inverídicas, que podem levar o consumidor a erro)	Conar	Alteração
9	Telesp Celular S/A (processo nº 000.01.313702-6)	Idec	Publicidade enganosa (promessas não cumpridas)	TJSP	Proibição de cobrança das tarifas não previstas expressamente nos anúncios, fazendo valer a promessa publicitária. Aguarda-se decisão final.

Quadro 6: Visão detalhada da amostra analisada (processos)

(continuação)

Nº	Anunciante/Processo	Denunciante	Motivo	Órgão acionado	Decisão
10	Anatel, Telefônica, Net São Paulo, Brasil Telecom, Telemar (processo nº 210.61.00.000952-6)	Idec	Publicidade enganosa (promessas não cumpridas)	TJSP	Alteração da publicidade, isenção da multa contratual aos consumidores que rescindirem os contratos devido à lentidão do serviço e multa de R\$ 5.000,00, no caso de descumprimento da sentença. Aguarda-se decisão final.
11	Nestlé - Divisão Purina (processo nº 171/07)	Inst. Alana	Publicidade abusiva para crianças e adolescentes (linguagem lúdica)	Conar	Arquivamento
12	Candide Indústrias - Xuxa (processo nº 327/07)	Inst. Alana	Publicidade abusiva para crianças e adolescentes (estímulo ao consumismo)	Conar	Arquivamento
13	Grendene (processo nº 330/07)	Inst. Alana	Publicidade abusiva para crianças e adolescentes (apelo imperativo e venda casada)	Conar	Sustação (por medida liminar)
14	Mattel do Brasil - Polly (processo nº 162/08)	Inst. Alana	Publicidade abusiva para crianças e adolescentes (estímulo ao consumismo)	Conar	Arquivamento
15	Mattel do Brasil - Hot Wheels (processo nº 275/08)	Inst. Alana	Publicidade abusiva para crianças e adolescentes (estímulo à violência)	Conar	Alteração (com sustação prévia por medida liminar)
16	Bob's (processo nº 345/08)	Inst. Alana	Publicidade abusiva para crianças e adolescentes (apelo imperativo e estímulo ao consumismo)	Conar	Alteração (do apelo imperativo, mas o órgão discordou do estímulo ao consumismo)

Quadro 6: Visão detalhada da amostra analisada (processos)

(continuação)

Nº	Anunciante/Processo	Denunciante	Motivo	Órgão acionado	Decisão
17	Burger King (processo nº 346/08)	Inst. Alana	Publicidade abusiva para crianças e adolescentes (estímulo ao consumismo, apelo imperativo e venda casada)	Conar	Alteração (do apelo imperativo e das informações sobre a compra separada do brinde, mas o órgão discordou do estímulo ao consumismo)
18	Schincariol (processo nº 408/08)	Inst. Alana	Publicidade abusiva para crianças e adolescentes (apelo imperativo e estímulo ao consumismo)	Conar	Arquivamento
19	Grupo Bimbo (processo nº 433/08)	Inst. Alana	Publicidade abusiva para crianças e adolescentes (linguagem lúdica e estímulo ao consumismo)	Conar	Arquivamento
20	Johnson & Johnson - Sundown Kids (processo nº 17/10)	Inst. Alana	Publicidade abusiva para crianças e adolescentes (protagonizado por crianças e afirmação sem comprovação)	Conar	Arquivamento
21	Roma Jensen Comércio e Indústria (processo nº 247/10)	Inst. Alana	Publicidade abusiva para crianças e adolescentes (estímulo à violência)	Conar	Arquivamento (com sustação prévia por medida liminar)
22	Hasbro Brasil (processo nº 313/10)	Inst. Alana	Publicidade abusiva para crianças e adolescentes (estímulo à violência)	Conar	Sustação (por medida liminar)

Quadro 6: Visão detalhada da amostra analisada (processos)

(continuação)

Nº	Anunciante/Processo	Denunciante	Motivo	Órgão acionado	Decisão
23	C&A Modas (processo nº 10/11)	Inst. Alana	Publicidade abusiva para crianças e adolescentes (estímulo ao consumismo)	Conar	Arquivamento
24	McDonald's (processo nº 85/11)	Inst. Alana	Publicidade abusiva para crianças e adolescentes (linguagem lúdica)	Conar	Arquivamento
25	Editora Abril (Disney Stars)	Inst. Alana	Publicidade abusiva e enganosa para crianças e adolescentes (informações que induzem a erro)	Procon	Multa indenizatória de R\$ 322.936,06, mas ainda cabe recurso.
26	Dr. Oetker (Promoção Zoobremesas)	Inst. Alana	Publicidade abusiva para crianças e adolescentes (linguagem lúdica, disseminando valores distorcidos, e publicidade camuflada).	Procon	Multa indenizatória de R\$ 105.493,33, mas ainda cabe recurso.
27	São Paulo Alpargatas S.A. (Havaianas)	Inst. Alana	Publicidade abusiva para crianças e adolescentes (estímulo à erotização precoce e à deslealdade de uma criança em relação às outras)	Ministério Público do Estado de São Paulo (Promotoria de Justiça do Consumidor)	Arquivamento
28	Kellogg's Brasil e Exim Character (Skrek)	Inst. Alana	Publicidade abusiva para crianças e adolescentes (linguagem lúdica e estímulo ao consumo excessivo)	Ministério Público do Estado de São Paulo (Promotoria de Justiça do Consumidor)	Arquivamento

Quadro 6: Visão detalhada da amostra analisada (processos)

(continuação)

Nº	Anunciante/Processo	Denunciante	Motivo	Órgão acionado	Decisão
29	Renault Scenic Kids	Inst. Alana	Publicidade abusiva para crianças e adolescentes (contraria preceitos educacionais e valorativos da família)	Ministério Público do Estado de São Paulo (Promotoria de Justiça da Infância e Adolescência)	Arquivamento
30	Editora Escala (Revista Atrevidinha)	Inst. Alana	Publicidade abusiva para crianças e adolescentes (estímulo ao consumismo e à erotização precoce)	Ministério Público do Estado de São Paulo (Promotoria de Justiça do Consumidor)	Arquivamento (foi proposto TAC, a empresa não assinou, mas solucionou as irregularidades)
31	Cadbury Adams Brasil (Bubbaloo)	Inst. Alana	Publicidade abusiva para crianças e adolescentes (estímulo à erotização precoce e ao consumo de produto com excesso de açúcar e violação do direito à privacidade)	Ministério Público da Comarca de Campinas – Promotoria de Justiça Cível – Direitos Difusos e Coletivos	Arquivamento
32	Hyundai Santa Fé	Inst. Alana	Publicidade abusiva para crianças e adolescentes (estímulo a comportamentos perigosos e ilegais, além de transmitir valores distorcidos)	Ministério Público do Estado de São Paulo (Promotoria de Justiça do Consumidor)	Arquivamento. Não houve abusividade, no entendimento do órgão, além disso, a empresa já havia retirado o comercial de veiculação.
33	Coca-Cola/Avon (Coleção Elogios)	Inst. Alana	Publicidade abusiva para crianças e adolescentes (associa o consumo à aquisição de brindes e enaltece qualidades supérfluas)	Ministério Público de São Bernardo do Campo, que encaminhou para o Ministério Público de São Paulo (Promotoria de Justiça do Consumidor)	Arquivamento. Não houve abusividade, no entendimento do órgão, além disso, o comercial já não estava sendo veiculado.

Quadro 6: Visão detalhada da amostra analisada (processos)

(continuação)

Nº	Anunciante/Processo	Denunciante	Motivo	Órgão acionado	Decisão
34	Banco Nossa Caixa (Poupançudos)	Inst. Alana	Publicidade abusiva para crianças e adolescentes (clandestina e utiliza-se da credulidade infantil)	Ministério Público do Estado de São Paulo (Promotoria de Justiça do Consumidor)	Arquivamento
35	Bradesco Vida e Previdência (Prev Jovem Bradesco)	Inst. Alana	Publicidade abusiva para crianças e adolescentes (publicidade clandestina e utiliza-se da credulidade infantil)	Ministério Público do Estado de São Paulo (Promotoria de Justiça do Consumidor)	Arquivamento
36	Cartoon Network (A gente faz o que quer)	Inst. Alana	Publicidade abusiva para crianças e adolescentes (propagação de valores distorcidos, como a violência)	Ministério Público Federal de São Paulo	Arquivamento. Não houve abusividade, no entendimento do órgão, além disso, o comercial já não estava sendo veiculado.
37	Coca-Cola Kapo	Inst. Alana	Publicidade abusiva para crianças e adolescentes (linguagem lúdica e publicidade camuflada)	Ministério Público do Rio de Janeiro	Arquivamento
38	Dolly do Brasil Refrigerantes (Dollynho)	Inst. Alana	Publicidade abusiva para crianças e adolescentes (linguagem lúdica e estímulo ao consumo excessivo)	Ministério Público do Estado de São Paulo (Promotoria de Justiça de Defesa dos Interesses Difusos e Coletivos da Infância e Juventude). O caso foi julgado pelo TJ de São Paulo (Vara da Infância e da Juventude).	Arquivamento. Primeira decisão foi favorável ao Ministério Público, condenando a empresa. Porém, após recurso, o Tribunal acolheu o pedido e modificou a decisão inicial.

Quadro 6: Visão detalhada da amostra analisada (processos)

(continuação)

Nº	Anunciante/Processo	Denunciante	Motivo	Órgão acionado	Decisão
39	Gulliver Hulk	Inst. Alana	Publicidade abusiva para crianças e adolescentes (estímulo ao consumismo e à violência e apelo imperativo)	Ministério Público do Estado do Pará (Promotoria de Justiça de Defesa do Consumidor)	Arquivamento. O órgão entendeu que não havia representatividade e a empresa já não veiculava a campanha.
40	Marisol (Lilica Ripilica)	Inst. Alana	Publicidade abusiva para crianças e adolescentes (estímulo à erotização precoce)	Ministério Público do Estado de Santa Catarina (Promotoria de Justiça de Defesa do Consumidor)	TAC: a empresa se comprometeu a não mais veicular publicidade com imagens de crianças como na denúncia e pagou multa no valor de RS 20.000,00.
41	Mattel (Barbie)	Inst. Alana	Publicidade abusiva para crianças e adolescentes (estímulo ao consumismo e à erotização precoce e apelo imperativo)	Ministério Público do Estado de São Paulo (Promotoria de Justiça do Consumidor)	Arquivamento
42	Nestlé Top Cau Ovos de Páscoa	Inst. Alana	Publicidade abusiva para crianças e adolescentes (linguagem lúdica e venda casada)	Ministério Público do Estado de São Paulo (Promotoria de Justiça do Consumidor)	Arquivamento. Posicionou-se favoravelmente quanto à ilegalidade da campanha, mas arquivou por entender que não houve lesão a interesses difusos e coletivos que ensejasse a tomada de medidas jurídicas pela promotoria.
43	Cartoon Network/ Turner (Ben 10 e Meninas Superpoderosas)	Inst. Alana	Publicidade abusiva para crianças e adolescentes (estímulo ao consumismo e outros valores distorcidos)	Ministério Público Federal (Procuradoria da República no Estado de São Paulo)	Arquivamento. O mesmo caso foi julgado no Conar e a campanha foi suspensa. Portanto, o arquivamento ocorreu em função da perda de objeto.

Quadro 6: Visão detalhada da amostra analisada (processos)

(conclusão)

Nº	Anunciante/Processo	Denunciante	Motivo	Órgão acionado	Decisão
44	Sulake Habbo Hotel	Inst. Alana	Publicidade abusiva para crianças e adolescentes (estímulo ao vício do jogo e ao consumismo irresponsável)	Ministério Público do Estado de São Paulo (Promotoria de Justiça do Consumidor)	TAC assinado pelas empresas, que se comprometeram a reembolsar os pais, a promover jogos que não envolvam dispêndio financeiro e a manter no site informação ostensiva sobre a classificação indicativa. Além de multa de R\$ 30.000,00, no caso de descumprimento.

Fonte: elaboração da autora

Essas formas de atuação podem não ser generalizadas, mas foram identificadas pela atuação das duas instituições aqui analisadas, que têm atuado com muita frequência no cenário pesquisado, conforme revela esta pesquisa. Outras entidades existem, assim como diferentes estratégias de atuação também, portanto os resultados se concentram no âmbito das duas instituições selecionadas.

Os fundamentos que cada uma dessas organizações utiliza para suas denúncias apresentam relação com os conceitos e com as visões com as quais elas trabalham, que é a visão que cada uma tem de publicidade e de consumidor. Este fator já começou a se revelar nas entrevistas com os grupos e se concretizou com a análise dos processos, ao compreender os argumentos de cada um para as denúncias que elaboram. Portanto, a ideia de publicidade e consumidor que os grupos possuem se revelam como dois elementos centrais da tese, já que justificam as formas de atuação dos grupos e impactam diretamente na maneira como o Estado e o mercado publicitário reagem às denúncias elaboradas.

Ao analisar o conteúdo dos processos previamente especificados, conforme seleção já explicada na metodologia deste trabalho, foi possível chegar a um grupo de cinco argumentos centrais. Estes argumentos aparecem, em proporções e enquadramentos distintos, nos discursos de todos os envolvidos na análise - os grupos da sociedade civil, o mercado publicitário e o Estado. São eles: 1) o papel da publicidade nas relações de consumo; 2) a natureza persuasiva da publicidade; 3) a legislação e o controle da publicidade; 4) a publicidade e os meios de comunicação de massa; 5) a desqualificação da denúncia.

Esta classificação, ou argumentos centrais, representa as categorias que surgiram na própria análise de conteúdo, espelhando o que cada um desses atores pondera em relação a esses temas.

Conforme prevê o pensamento dialético, base dessa tese, nada está isolado, tudo se relaciona. Foi preciso, então, ampliar o olhar para enxergar ao redor do objeto que estava sendo analisado – a sociedade civil organizada e seu papel na regulamentação da publicidade brasileira.

Assim, neste momento da análise foi necessário compreender as questões que se relacionam com o contexto estudado, não apenas a sociedade civil organizada e a autorregulamentação da publicidade brasileira, mas também o papel da publicidade em si, o papel do Estado e de outras instâncias fora do mercado, a sociedade de consumo em sua

relação com a publicidade, entre outras questões. Uma primeira pergunta levou automaticamente a outras, o que conduziu a investigação de um ponto de vista mais amplo.

Logo, compreender a problemática da regulação da publicidade para além da atuação da sociedade civil organizada foi um caminho natural da tese, buscando identificar como o mercado publicitário e o Estado reagem às questões apresentadas por estes grupos.

6.1.1 O papel da publicidade nas relações de consumo

Na leitura dos processos denunciados pelo Alana para órgãos estatais, a reflexão acerca da “**Publicidade nas relações de consumo**” emergiu de forma enfática, na fala dos 3 atores envolvidos nos processos – Alana, mercado e Estado.

Na visão do Alana, para efetuar as denúncias, foram 8 os argumentos principais que se repetiram, no que diz respeito a este tema: 1) a publicidade é um estímulo ao consumismo e ao materialismo; 2) ela privilegia o consumismo como fonte de felicidade; 3) invade a vida do consumidor e determina suas escolhas; 4) cria desejos e necessidades; 5) transforma o consumidor em mercadoria; 6) causa prejuízos à sociedade; 7) visa ao aumento do consumo (sua finalidade é unicamente capitalista); e 8) o consumidor deve estar mais consciente, ativo e informado (diante do poder da publicidade hoje) (VER QUADRO 7).

Quadro 7: A publicidade nas relações de consumo na visão do Instituto Alana (argumentos nos processos)

PUBLICIDADE NAS RELAÇÕES DE CONSUMO NA VISÃO DO INSTITUTO ALANA	É um estímulo ao consumismo e ao materialismo
	Privilegia o consumismo como fonte de felicidade
	Invade a vida do consumidor e determina suas escolhas
	Cria desejos e necessidades
	Transforma o consumidor em mercadoria
	Causa prejuízos à sociedade
	Visa ao aumento do consumo (fim capitalista)
	O consumidor deve estar mais consciente, ativo e informado

Fonte: elaboração da autora a partir da análise de conteúdo dos processos.

Como se vê, para o Alana a publicidade representa uma forma de comunicação persuasiva, com finalidade unicamente capitalista, capaz de manipular e seduzir o consumidor para cumprir seu papel na sociedade de consumo. Entretanto, é preciso levar em consideração que o Instituto Alana atua no âmbito de um consumidor específico - a criança e o adolescente -, um perfil ainda mais frágil de consumidor. Por isso, utiliza a ideia de um consumidor ainda mais hipossuficiente frente ao apelo publicitário.

Quanto aos processos denunciados pelo Idec, a “publicidade nas relações de consumo” foi argumentada da seguinte forma, pelo próprio Instituto: 1) a publicidade influencia/induz as escolhas de consumo; 2) a publicidade é a principal técnica de estimulação do consumo; 3) a publicidade tem potencial massivo (o dano tem efeito coletivo); 4) a publicidade é uma promessa que integra o contrato com o consumidor; 5) a publicidade tem papel importante na construção de grandes marcas (importância para os negócios/fim capitalista); e 6) a publicidade é um elemento inerente à relação de consumo (VER QUADRO 8).

Quadro 8: A publicidade nas relações de consumo na visão do Idec (argumentos nos processos)

PUBLICIDADE NAS RELAÇÕES DE CONSUMO NA VISÃO DO IDEC	A publicidade influencia / induz as escolhas de consumo
	A publicidade é a principal técnica de estimulação do consumo
	A publicidade tem potencial massivo (o dano tem efeito coletivo)
	A publicidade é uma promessa que integra o contrato com o consumidor
	Papel da publicidade na construção de uma grande marca (importância para os negócios/fim capitalista)
	A publicidade é um elemento inerente à relação de consumo

Fonte: elaboração da autora a partir da análise de conteúdo dos processos.

Dentro desta categoria, a publicidade nas relações de consumo, ao fazer uma análise comparativa entre os processos denunciados pelo Instituto Alana e aqueles denunciados pelo Idec, foi possível constatar que existe certa divergência na forma como estes grupos compreendem o papel da publicidade.

Tal constatação aparece quando os argumentos dos grupos são contrapostos uns aos outros, demonstrando que o Instituto Alana possui uma visão mais crítica em relação ao papel da publicidade na sociedade, enfatizando seu prejuízo nas relações de consumo, ao passo que o Idec reconhece seu papel enquanto mediadora das relações de consumo, sem

deixar de destacar seu potencial danoso, principalmente no que diz respeito ao efeito coletivo que pode causar.

O Instituto Alana compreende que a publicidade é um “estímulo ao consumismo e ao materialismo”, enquanto o Idec a interpreta como “a principal técnica de estimulação do consumo”. Alana afirma que a publicidade “invade a vida do consumidor e determina suas escolhas”, que ela “cria desejos e necessidades”, já o Idec entende que a publicidade “influencia as escolhas de consumo” e que “tem potencial massivo (o dano tem efeito coletivo)”. Enquanto para o Alana “a publicidade privilegia o consumismo como fonte de felicidade” e “transforma o consumidor em mercadoria”, para o Idec “a publicidade é um elemento inerente às relações de consumo” e consiste numa “promessa que integra o contrato com o consumidor”.

Portanto, apesar de ambos os grupos criticarem o impacto da publicidade na vida dos consumidores, essa crítica ocorre de pontos de vista distintos. Para o Alana, a publicidade é maléfica à vida do consumidor, determinando suas escolhas. Trata-se de um indivíduo incapaz de reagir aos apelos publicitários, claramente seduzido e manipulável. Em oposição a esta visão, o Idec compreende que a publicidade, apesar de possuir potencial massivo, tem também papel relevante na vida do consumidor, estabelecendo um elo inerente às práticas comerciais. Tal posicionamento mais crítico do Instituto Alana tem relação direta com o perfil de consumidor que ele defende, a criança e o adolescente, que na sua visão são ainda mais frágeis nas relações de consumo. Já o Idec, ao tratar do consumidor de forma geral, parte do pressuposto de que ele possui autonomia, precisando de informações claras e precisas para tomar suas decisões.

Nesse sentido, a visão do Idec se aproxima mais da origem da atividade publicitária, enquanto técnica de vendas para estimular a compra de bens produzidos em larga escala pelas indústrias. É uma visão da publicidade como ferramenta informativa importante nas relações de consumo, como um elemento de comunicação que faz parte da oferta feita ao consumidor. Mesmo que o consumidor seja o lado mais frágil das relações de consumo, para o Idec, a publicidade tem um papel importante neste cenário, sobretudo o de informá-lo. O consumidor, apesar de frágil, possui autonomia, capacidade para tomar decisões de consumo a partir da mensagem publicitária, quando esta apresentar informações claras e verídicas.

Com esta visão macro, que cada um possui de publicidade e de consumidor, os grupos traçam suas estratégias de atuação, dentre elas as denúncias daquilo que consideram publicidade enganosa, no caso do Idec, e publicidade abusiva, no caso do Instituto Alana.

Dos 20 processos denunciados pelo Instituto Alana aos órgãos estatais, 18 foram denunciados aos Ministérios Públicos e 2 aos Procons. E todos tratavam de publicidade abusiva.

Os 2 processos denunciados pelo Idec aos órgãos estatais foram denunciados ao Tribunal de Justiça de São Paulo. Ambos denunciavam publicidade enganosa.

Este aspecto mostra uma forma distinta que os grupos possuem de agir diante da questão da “publicidade nas relações de consumo”, ao tratar de tipos diferenciados de publicidade. Torna-se necessário, assim, delimitar a diferença entre publicidade enganosa e abusiva, para compreender a reação do mercado publicitário e do Estado diante das denúncias.

A publicidade enganosa tem fundamento no princípio da veracidade da publicidade, um dos mais antigos e fundamentais da difusão de informação. Tal princípio consiste na proibição da publicidade enganosa, disposta no artigo 37, §1º, do CDC, que veda a veiculação de informações inverídicas ou que levem o consumidor a erro:

É enganosa qualquer modalidade de informação ou comunicação de caráter publicitário, inteira ou parcialmente falsa, ou, por qualquer outro modo, mesmo por omissão, capaz de induzir em erro o consumidor a respeito da natureza, características, qualidade, quantidade, propriedades, origem, preço e **quaisquer outros dados sobre produtos e serviços**. (grifo nosso)

Neste artigo do Código, percebe-se que o legislador teve a preocupação de definir o que é a publicidade enganosa no próprio texto legal, além de exemplificar erros aos quais pode o consumidor ser induzido pela publicidade.

Ainda conforme o artigo, a enganabilidade pode ocorrer por ação direta na campanha, quando alguma informação, de fato, é enganosa, ou por omissão, quando ocorre a ausência de informação essencial a respeito do produto ou serviço.

A publicidade enganosa por omissão tem seu conceito estabelecido também pelo Código, com dispositivo específico no mesmo artigo 37, em seu §3º, que dispõe: “para os efeitos deste Código, a publicidade é enganosa por omissão quando deixar de informar sobre dado essencial do produto ou serviço”.

Assim, essencialmente, publicidade enganosa é toda aquela que por ação ou omissão induzir o consumidor a erro sobre dados essenciais do produto ou serviço.

Já a publicidade abusiva tem fundamento no princípio da não abusividade da publicidade, presente no artigo 37, §2º, do CDC, sendo considerada aquela que viola diretamente outros valores da sociedade, como a moral e os costumes:

É abusiva, **dentre outras**, a publicidade discriminatória de qualquer natureza, a que incite à violência, explore o medo ou a superstição, se aproveite da deficiência de julgamento e experiência da criança, desrespeite valores ambientais, ou que seja capaz de induzir o consumidor a se comportar de forma prejudicial ou perigosa à sua saúde ou segurança. (grifo nosso)

Do texto legal depreende-se que publicidade abusiva é toda aquela que se aproveite da vulnerabilidade do consumidor, ou que viole seus valores sociais e morais. Contudo, percebe-se que o legislador, ao inserir a expressão “dentre outras”, tornou o conceito aberto, seguido de exemplos de situações que são tidas como publicidade abusiva.

Há que se esclarecer também que os conceitos de publicidade enganosa e abusiva não se confundem, podendo uma publicidade ser honesta no que se refere à sua veracidade e ainda assim ser ofensiva a valores sociais ou morais.

A fragilidade do texto legal surge quando se percebe a dificuldade de delimitar que tipo de publicidade se enquadra na descrição feita pelo Código de Defesa do Consumidor. Embora seja simples afirmar que, em caso de publicidade enganosa, trata-se do direito que o consumidor tem à informação, quando da análise da publicidade abusiva percebe-se que o direito de proteção do consumidor está amplo e ilimitado.

O direito do consumidor de ser informado de maneira completa e adequada é o que se protege ao proibir a publicidade enganosa e a subliminar, por exemplo. Por outro lado, ao analisar a proteção conferida pelo Código contra a publicidade abusiva, o contexto torna-se extremamente amplo. Inúmeras situações são enumeradas pelo legislador, dentre elas a moral, o meio ambiente, a saúde, a segurança, a liberdade de escolha do consumidor, entre outros. Logo, ao incluir no texto a expressão “entre outros”, o legislador tornou ilimitado o objeto jurídico tutelado.

Entende-se que o objetivo do Código é a proteção máxima do consumidor, o que seria impossível diante de um rol de situações abusivas taxativo, fechado. Contudo, há que se expor que o objeto jurídico na relação de proteção do consumidor contra a publicidade

abusiva é todo aquele compreendido nos valores sociais, morais, filosóficos e econômicos presentes na sociedade.

Estabelecida a diferença entre os conceitos de publicidade enganosa e abusiva e a forma como são tratadas na legislação consumerista, fica mais evidente a complexidade dos objetos tratados e defendidos por cada grupo estudado, assim como fica mais perceptível a reação do mercado publicitário e do Estado a estes argumentos.

Contra os argumentos do Instituto Alana, no que diz respeito à “publicidade nas relações de consumo”, o mercado publicitário respondeu as denúncias através das seguintes afirmações, que da mesma forma se repetiram em todos os processos: 1) a publicidade impulsiona a economia e a livre concorrência; 2) ela não é responsável pelos males sociais, como o consumismo (transferência de responsabilização); 3) existem outros elementos mediadores do consumo; e 4) a autonomia do consumidor deve ser reconhecida (VER QUADRO 9).

Quadro 9: A publicidade nas relações de consumo na visão do mercado publicitário (argumentos nos processos denunciados pelo Alana)

PUBLICIDADE NAS RELAÇÕES DE CONSUMO NA VISÃO DO MERCADO PUBLICITÁRIO	Impulsiona a economia e a livre concorrência
	Não é responsável pelos males sociais, como o consumismo (transferência de responsabilização)
	Existem outros elementos mediadores do consumo
	Autonomia do consumidor deve ser reconhecida

Fonte: elaboração da autora a partir da análise de conteúdo dos processos.

E respondendo aos argumentos do Idec, o mercado publicitário se posiciona através das seguintes ideias: 1) a publicidade é clara e precisa, portanto o consumidor não é enganado; 2) as estratégias persuasivas são comuns à publicidade; e 3) a autonomia do consumidor deve ser reconhecida (VER QUADRO 10).

Quadro 10: A publicidade nas relações de consumo na visão do mercado publicitário (nos processos denunciados pelo Idec)

PUBLICIDADE NAS RELAÇÕES DE CONSUMO NA VISÃO DO MERCADO PUBLICITÁRIO	A publicidade é clara e precisa, portanto o consumidor não é enganado
	Estratégias persuasivas comuns à publicidade
	Autonomia do consumidor deve ser reconhecida

Fonte: elaboração da autora a partir da análise de conteúdo dos processos.

Assim, ao observar o posicionamento do mercado diante das críticas que recebe da sociedade civil organizada, outra constatação importante surgiu no cruzamento dos argumentos utilizados pelo mercado publicitário nas denúncias dos dois grupos da sociedade civil, buscando compreender se o mercado se posiciona de forma semelhante (ou não) quando questionado ora pelo Instituto Alana, ora pelo Idec.

Ao tratar do perfil do consumidor, o mercado reage às críticas da sociedade civil organizada de forma semelhante, independentemente da crítica que tenha recebido e do grupo que a tenha elaborado. Seu principal argumento sobre a publicidade nas relações de consumo enfatiza a “autonomia do consumidor”. Desta forma, percebe-se que os argumentos do mercado publicitário buscam reduzir a responsabilidade da publicidade nas decisões de consumo, através de afirmações como: “as estratégias persuasivas são comuns à publicidade”; “a publicidade é clara e precisa, portanto o consumidor não é enganado”; “existem outros elementos mediadores do consumo”; e “a publicidade não é responsável pelos males sociais, como o consumismo”. Portanto, o mercado tem o intuito de se proteger através de uma transferência de responsabilização, dividindo com a sociedade os impactos inerentes às relações de consumo.

Além disso, este posicionamento preciso do mercado publicitário, com um discurso imutável sobre a autonomia do consumidor, espelha a dificuldade de diálogo com a sociedade que o mercado possui, numa tendência corporativa de autoproteção, característica que aparece fortemente na formação histórica da publicidade brasileira.

Quanto às reações do Estado frente às denúncias do Instituto Alana, perceberam-se dois caminhos distintos de resposta, sendo em alguns casos favorável à denúncia e, em outros, contrário. Nos casos em que se posicionou favoravelmente, utilizou-se dos seguintes argumentos centrais, ao tratar da publicidade nas relações de consumo: 1) influencia o comportamento do indivíduo; 2) influencia de forma prejudicial este comportamento; 3) induz ao consumo excessivo; 4) cria desejos e necessidades; 5) visa ao aumento do consumo (tem finalidade unicamente capitalista); 6) o consumidor confia no anunciante (por isso, merece respeito); e 7) a publicidade deve ser clara e precisa (de forma que possa influenciar a escolha do consumidor) (VER QUADRO 11).

Quadro 11: A publicidade nas relações de consumo na visão do Estado favorável à denúncia (nos processos denunciados pelo Alana)

PUBLICIDADE NAS RELAÇÕES DE CONSUMO NA VISÃO DO ESTADO FAVORÁVEL À DENÚNCIA	Influencia o comportamento
	Influencia de forma prejudicial o comportamento
	Induz ao consumo (excessivo)
	Cria desejos e necessidades
	Visa ao aumento do consumo (fim capitalista)
	O consumidor confia no anunciante (por isso, merece respeito)
	A publicidade deve ser clara e precisa, de forma que possa influenciar a escolha do consumidor.

Fonte: elaboração da autora a partir da análise de conteúdo dos processos.

Já nos casos em que o Estado posicionou-se de forma contrária à denúncia do Alana, quatro argumentos principais apareceram: 1) são questões inerentes às relações de consumo; 2) a autonomia do consumidor deve ser reconhecida (ele não é alienado); 3) existem outros elementos mediadores do consumo (a família, por exemplo); e 4) a publicidade não é responsável pelos males sociais (consumismo, obesidade etc.) (VER QUADRO 12).

Quadro 12: A publicidade nas relações de consumo na visão do Estado contrária à denúncia (nos processos denunciados pelo Alana)

PUBLICIDADE NAS RELAÇÕES DE CONSUMO NA VISÃO DO ESTADO CONTRÁRIA À DENÚNCIA	Questões inerentes às relações de consumo
	Autonomia do consumidor (ele não é alienado)
	Existem outros elementos mediadores do consumo (a família, por exemplo)
	A publicidade não é responsável pelos males sociais (consumismo, obesidade etc.)

Fonte: elaboração da autora a partir da análise de conteúdo dos processos.

Diferente da reação que apresentou nos processos denunciados pelo Instituto Alana, nos dois casos denunciados pelo Idec, o Estado se posicionou de forma favorável às denúncias, através das seguintes alegações: 1) a publicidade influencia/induz as escolhas de consumo; 2) a publicidade tem potencial massivo (efeito coletivo); 3) a publicidade tem potencial danoso; e 4) a publicidade é uma promessa que integra o contrato com o consumidor (VER QUADRO 13).

Quadro 13: A publicidade nas relações de consumo na visão do Estado favorável à denúncia (nos processos denunciados pelo Idec)

PUBLICIDADE NAS RELAÇÕES DE CONSUMO NA VISÃO DO ESTADO FAVORÁVEL À DENÚNCIA	A publicidade influencia / induz as escolhas de consumo
	A publicidade tem potencial massivo (efeito coletivo)
	A publicidade tem potencial danoso
	A publicidade é uma promessa que integra o contrato com o consumidor

Fonte: elaboração da autora a partir da análise de conteúdo dos processos.

No confronto entre os posicionamentos do Estado diante dos argumentos do Alana e do Idec, percebeu-se que nos processos do Idec o Estado tende a posicionar-se em consonância com o discurso do Idec. As afirmações “a publicidade influencia/induz as escolhas de consumo”, “a publicidade tem potencial massivo (efeito coletivo)”, “a publicidade tem potencial danoso” e “a publicidade é uma promessa que integra o contrato com o consumidor” são comuns entre os argumentos de ambos, tanto do Idec, para elaborar a denúncia, como do Estado, para condenar a campanha.

Diante disso, é importante perceber que o Idec ancora suas denúncias na legislação consumerista, caso do argumento de que a publicidade integra o contrato com o consumidor, uma clara referência ao artigo 30 do Código de Defesa do Consumidor, que estabelece que:

Toda informação ou publicidade, suficientemente precisa, veiculada por qualquer forma ou meio de comunicação com relação a produtos e serviços oferecidos ou apresentados, obriga o fornecedor que a fizer veicular ou dela se utilizar e integra o contrato que vier a ser celebrado (BRASIL, 1990a).

Portanto, trata-se de argumentos objetivos, especificados na própria lei de proteção do consumidor, diminuindo o grau de subjetividade na análise das denúncias por parte do Estado e, conseqüentemente, facilitando um posicionamento do Estado em relação à responsabilização da publicidade denunciada.

Em contrapartida, verifica-se que o Estado, ao posicionar-se nas denúncias do Instituto Alana, apresenta visões distintas em relação ao mesmo tema, demonstrando não haver uma interpretação majoritária no que diz respeito à publicidade direcionada ao público infantil.

Por exemplo, quando favorável às denúncias do Instituto Alana, utilizou os mesmos argumentos do Instituto, afirmando que “a publicidade cria desejos e necessidades”, “induz

ao consumo excessivo” e que “influencia de forma prejudicial o comportamento”. Contudo, quando sua decisão foi contrária a uma denúncia, concordou com os argumentos do mercado publicitário, alegando que “a publicidade não é responsável pelos males sociais (consumismo, obesidade etc.)” e que se trata de “questões inerentes às relações de consumo”. Ora o Estado entende que a publicidade é responsável por determinados prejuízos no comportamento do consumidor, ora entende que não, que existem outros elementos mediadores nestas relações de consumo, mesmo tratando-se de uma mesma problemática – o papel da publicidade e seu impacto na vida da criança e do adolescente.

Aqui, o importante não é analisar se o Estado esteve contra ou a favor do Instituto Alana. Se seu posicionamento foi igual aos pensamentos da sociedade civil organizada ou do mercado publicitário. O olhar analítico conduz a uma lacuna na legislação consumerista, uma vez que nos casos do Idec existe clareza quanto ao que é enganoso ou não. As diferenças de posicionamento do Estado no que diz respeito ao impacto da publicidade direcionada ao público infantil demonstram o grau de subjetividade da questão tratada, reforçando a necessidade de uma legislação específica que estabeleça os parâmetros para estas temáticas.

É preciso, sim, reconhecer a natureza persuasiva da publicidade, pensada para seduzir e impactar a vida do consumidor, facilitando um julgamento favorável em relação a determinada marca, produto e/ou serviço (CARVALHO, 1996). Quanto a isso não há o que se questionar, afinal, esta é a razão de ser da mensagem publicitária. Portanto, a publicidade não é isenta de responsabilidade nas decisões e nos hábitos de consumo. Pelo contrário, este é o seu papel. Porém, é preciso repensar este papel quando se trata de um público ainda mais frágil, como o público infantil. Neste caso, o tema torna-se mais sensível, merecendo atenção especial do Estado. E o que se percebe é que na ausência de uma legislação específica sobre este tema, o Estado tem dificuldade em assumir um posicionamento único, como ocorre nos casos denunciados pelo Idec, em que a legislação estabelece os parâmetros consumeristas, inclusive para a publicidade.

O Quadro 14 apresenta um resumo comparativo dos argumentos de todos os atores envolvidos nesta análise, facilitando a percepção sobre as convergências e divergências de posicionamento acerca da publicidade nas relações de consumo na visão do Alana, do Idec, do mercado e do Estado, conforme discutido neste capítulo.

Quadro 14: Resumo comparativo sobre a publicidade nas relações de consumo

A PUBLICIDADE NAS RELAÇÕES DE CONSUMO						
ALANA	IDEC	MERCADO (Alana)	MERCADO (Idec)	ESTADO FAVORÁVEL (Alana)	ESTADO CONTRÁRIO (Alana)	ESTADO FAVORÁVEL (Idec)
Estímulo ao consumismo	Técnica de estimulação do consumo	Impulsiona economia e livre concorrência	Publicidade clara (não é enganado)	Induz ao consumo (excessivo)	Inerente às relações de consumo	
Consumo como felicidade	Inerente às relações de consumo	Não é responsável pelos males sociais	Estratégias comuns à publicidade	Influencia o comportamento	Não é responsável pelos males sociais	Tem potencial danoso
Determina escolhas	Influencia escolhas	Outros elementos mediadores		Influencia de forma prejudicial comportamento	Outros elementos mediadores	Influencia escolhas
Cria desejos e necessidades		Autonomia do consumidor	Autonomia do consumidor	Cria desejos e necessidades	Autonomia do consumidor	
Consumidor em mercadoria	Promessa que integra o contrato			Consumidor merece respeito		Promessa que integra o contrato
Causa prejuízos à sociedade	Tem potencial massivo			A publicidade deve ser clara e precisa		Tem potencial massivo
Aumento do consumo	Construção de grandes marcas					
Consumidor ativo						

Fonte: elaboração da autora a partir da análise de conteúdo dos processos.

6.1.2 A natureza persuasiva da publicidade

Outra categoria representativa que surgiu na análise dos processos foi “**A natureza persuasiva da publicidade**”, que na visão do Instituto Alana, para a sustentação de suas denúncias, ocorre através de: 1) exagero de estratégias persuasivas (cores, cenas, formas, tamanhos, frases, investimento etc.); 2) estratégias sedutoras (que manipulam o consumidor); e 3) distorção de valores sociais, éticos e morais (VER QUADRO 15).

Quadro 15: A natureza persuasiva da publicidade na visão do Instituto Alana (nos processos denunciados)

NATUREZA PERSUASIVA DA PUBLICIDADE NA VISÃO DO INSTITUTO ALANA	Uso exagerado de estratégias persuasivas (cores, cenas, formas, tamanhos, frases, investimento etc)
	Estratégias que seduzem (o consumidor é manipulado)
	Distorção de valores sociais, éticos e morais

Fonte: elaboração da autora a partir da análise de conteúdo dos processos.

Em contrapartida, o mercado publicitário defende a natureza persuasiva da publicidade utilizando-se dos seguintes argumentos principais: 1) a publicidade é um espelho da sociedade; 2) a natureza irracional e lúdica da publicidade (consumidor seduzido, mas não manipulado); 3) o caráter social, educativo e cultural da publicidade; e 4) a importância da credibilidade do anunciante (VER QUADRO 16).

Quadro 16: A natureza persuasiva da publicidade na visão do mercado publicitário (nos processos denunciados pelo Instituto Alana)

NATUREZA PERSUASIVA DA PUBLICIDADE NA VISÃO DO MERCADO PUBLICITÁRIO	Publicidade como espelho da sociedade
	Natureza irracional e lúdica da publicidade (consumidor seduzido, mas não manipulado)
	Caráter social, educativo e cultural da publicidade
	Importância da credibilidade do anunciante

Fonte: elaboração da autora a partir da análise de conteúdo dos processos.

Ao analisar estas denúncias a partir dos argumentos listados previamente, o Estado posicionou-se de formas distintas, ora favorável à denúncia do Alana, ora contrário. Quando discordou das denúncias, alegou que a natureza persuasiva da publicidade

representa: 1) apelos comuns e já aceitos pela sociedade; e 2) a linguagem lúdica é própria da publicidade (não engana o consumidor) (VER QUADRO 17).

Quadro 17: A natureza persuasiva da publicidade na visão do Estado contrária à denúncia (nos processos denunciados pelo Instituto Alana)

NATUREZA PERSUASIVA DA PUBLICIDADE NA VISÃO DO ESTADO CONTRÁRIA À DENÚNCIA	Apelos comuns e já aceitos pela sociedade
	Linguagem lúdica é própria da publicidade (não engana o consumidor)

Fonte: elaboração da autora a partir da análise de conteúdo dos processos.

Contudo, quando concordou com as denúncias do Alana, seus argumentos principais quanto à natureza persuasiva da publicidade foram: 1) estratégias que seduzem o consumidor; 2) estratégias enganosas e maldosas; e 3) uso de recursos excessivos para atrair o consumidor (linguagem lúdica, exagerada, metafórica) (VER QUADRO 18).

Quadro 18: A natureza persuasiva da publicidade na visão do Estado favorável à denúncia (nos processos denunciados pelo Instituto Alana)

NATUREZA PERSUASIVA DA PUBLICIDADE NA VISÃO DO ESTADO FAVORÁVEL À DENÚNCIA	Estratégias que seduzem o consumidor
	Estratégias enganosas e maldosas
	Faz uso de recursos excessivos para atrair o consumidor (linguagem lúdica, exagerada, metafórica)

Fonte: elaboração da autora a partir da análise de conteúdo dos processos.

Analisando os processos do Idec, a “**natureza persuasiva da publicidade**” também foi um argumento central presente, porém somente na visão do próprio Idec e do Estado, que nos casos analisados sempre se posicionou de forma favorável ao Instituto. Na defesa do mercado publicitário, este argumento central não apareceu.

Para o Idec, a natureza persuasiva da publicidade: 1) faz uso de recursos excessivos para atrair o consumidor (linguagem caricata, exagerada, metafórica etc.); 2) omite informações em benefício do anunciante, mas que podem ser importantes para o consumidor (linguagem incompleta, falha); 3) valoriza informações em detrimento de outras, camuflando questões que afastariam o consumidor (manipulação); 4) cria

expectativas para chamar a atenção do consumidor (promessas publicitárias); e 5) cria mensagens dúbias, sem a devida clareza e precisão (VER QUADRO 19).

Quadro 19: A natureza persuasiva da publicidade na visão do Idec (nos processos denunciados)

NATUREZA PERSUASIVA DA PUBLICIDADE NA VISÃO DA SOCIEDADE CIVIL ORGANIZADA	Faz uso de recursos excessivos para atrair o consumidor (linguagem caricata, exagerada, metafórica etc.)
	Omite informações em benefício do anunciante, mas que podem ser importantes para o consumidor (linguagem incompleta, falha)
	Valoriza informações em detrimento de outras, camuflando questões que afastariam o consumidor (manipulação)
	Cria expectativas para chamar a atenção do consumidor (promessas publicitárias)
	Cria mensagens dúbias, sem a devida clareza e precisão

Fonte: elaboração da autora a partir da análise de conteúdo dos processos.

Quando se posicionou nestes processos, o Estado manifestou-se de forma favorável à denúncia do Idec, argumentando que: 1) faz uso de recursos excessivos para atrair o consumidor (linguagem caricata, exagerada, metafórica etc.); 2) omite informações em benefício do anunciante, mas que podem ser importantes para o consumidor (linguagem incompleta, falha); 3) valoriza informações em detrimento de outras, camuflando questões que afastariam o consumidor (manipulação); e 4) cria mensagens dúbias, sem a devida clareza e precisão (VER QUADRO 20).

Quadro 20: A natureza persuasiva da publicidade na visão do Estado favorável à denúncia (nos processos denunciados pelo Idec)

NATUREZA PERSUASIVA DA PUBLICIDADE NA VISÃO DO ESTADO FAVORÁVEL À DENÚNCIA	Faz uso de recursos excessivos para atrair o consumidor (linguagem caricata, exagerada, metafórica etc.)
	Omite informações em benefício do anunciante, mas que podem ser importantes para o consumidor (linguagem incompleta, falha)
	Valoriza informações em detrimento de outras, camuflando questões que afastariam o consumidor (manipulação)
	Cria mensagens dúbias, sem a devida clareza e precisão

Fonte: elaboração da autora a partir da análise de conteúdo dos processos.

No cruzamento dos dados coletados, ao comparar a visão do Instituto Alana com a visão do Idec sobre a **natureza persuasiva da publicidade**, percebe-se que eles possuem visão comum, que é o uso de recursos excessivos para atrair o consumidor, como as cores,

cenas, formas, tamanhos, frases, linguagem caricata, exagerada, entre outros. Portanto, Alana e Idec pensam da mesma forma quanto às estratégias persuasivas da publicidade.

Porém, nos argumentos do Idec ele é mais claro quanto à forma como essas estratégias são praticadas, alegando que a publicidade “valoriza informações em detrimento de outras, camuflando questões que afastariam o consumidor”, “omite informações em benefício do anunciante, mas que podem ser importantes para o consumidor”, “cria mensagens dúbias, sem a devida clareza e precisão” e “cria expectativas para chamar a atenção do consumidor (promessas publicitárias)”. Diferentemente, o Alana afirma que a publicidade faz uso de “estratégias que seduzem (o consumidor é manipulado)”.

Mais uma vez, os argumentos do Idec fazem referência direta ao Código de Defesa do Consumidor, tanto ao artigo 30, que vincula a promessa publicitária como parte do contrato estabelecido com o consumidor, como ao artigo 37, que estabelece a enganiosidade da publicidade, mesmo que por omissão:

§ 1º É enganosa qualquer modalidade de informação ou comunicação de caráter publicitário, **inteira ou parcialmente falsa, ou, por qualquer outro modo, mesmo por omissão, capaz de induzir em erro o consumidor** a respeito da natureza, características, qualidade, quantidade, propriedades, origem, preço e quaisquer outros dados sobre produtos e serviços.

[...]

§ 3º Para os efeitos deste código, **a publicidade é enganosa por omissão quando deixar de informar sobre dado essencial do produto ou serviço** (BRASIL, 1990a, grifo nosso).

Ao analisar como o Estado respondeu aos argumentos do Idec, percebe-se que acatou integralmente todas as suas alegações, utilizando-se dos mesmos argumentos mencionados pelo Instituto.

O Instituto Alana, da mesma forma, procurou respaldo na legislação consumerista, ao tratar da capacidade de sedução e manipulação da publicidade, fazendo referência direta ao parágrafo 2º do artigo 37, que trata da abusividade de uma campanha publicitária:

É abusiva, dentre outras **a publicidade** discriminatória de qualquer natureza, a que incite à violência, explore o medo ou a superstição, **se aproveite da deficiência de julgamento e experiência da criança**, desrespeita valores ambientais, ou **que seja capaz de induzir o consumidor a se comportar de forma prejudicial ou perigosa** à sua saúde ou segurança (BRASIL, 1990a, grifo nosso).

Entretanto, no caso do Alana, a própria legislação não é clara quanto a uma série de questões, fato que aparece no posicionamento que o Estado possui diante das alegações do Instituto Alana. Conforme ocorreu com o tema “a publicidade nas relações de consumo”, nesta categoria não foi diferente. O Estado, em alguns casos concordou com os argumentos do Alana, afirmando que a publicidade “faz uso de recursos excessivos para atrair o consumidor, como a linguagem lúdica, exagerada, metafórica”, e em outros casos discordou alegando que “a linguagem lúdica é própria da publicidade (não engana o consumidor)”. Em alguns casos, quando foi favorável ao Alana, afirmou que “as estratégias publicitárias seduzem o consumidor” e, em outros, quando discordou do Alana, alegou que “são apelos comuns e já aceitos pela sociedade”. Trata-se de visões do Estado que se contradizem, indicando não haver consenso quanto ao potencial persuasivo da publicidade diante do público infantil.

O grau de subjetividade do Instituto Alana para tratar do alcance persuasivo da linguagem publicitária ao impactar o público infantil reflete a sensibilidade do tema, mas também a falta de especificidade da própria legislação em relação a ele, fato que se reforça ao longo desta análise.

Para facilitar a percepção sobre as convergências e divergências de posicionamento diante da natureza persuasiva da publicidade, o Quadro 21 apresenta um resumo comparativo dos argumentos de todos os atores envolvidos na análise, Alana, Idec, mercado e Estado, conforme discutido neste capítulo.

Quadro 21: Resumo comparativo sobre a natureza persuasiva da publicidade

A NATUREZA PERSUASIVA DA PUBLICIDADE					
ALANA	IDEC	MERCADO (Alana)	ESTADO FAVORÁVEL (Alana)	ESTADO CONTRÁRIO (Alana)	ESTADO FAVORÁVEL (Idec)
Exagero nas estratégias prsuasivas	Recursos excessivos para atrair	Espelho da sociedade	Recursos excessivos para atrair (linguagem lúdica)	Apelos já aceitos pela sociedade	Recursos excessivos para atrair
Sedução /manipulação	Omite informações importantes	Natureza irracional e lúdica (não manipula)	Estratégias que seduzem	Linguagem lúdica própria (não engana)	Omite informações importantes
Sedução /manipulação	Valoriza informações (manipulação)	Caráter social, educativo e cultural	Estratégias enganosas e maldosas		Valoriza informações (manipulação)
	Cria mensagens dúbias	Credibilidade do anunciante			Cria mensagens dúbias
	Cria expectativas (promessas)				

Fonte: elaboração da autora a partir da análise de conteúdo dos processos.

6.1.3 Legislação e controle da publicidade

Abordar a temática da “**legislação e controle da publicidade**” nas denúncias foi, portanto, um caminho preponderante, tanto nos argumentos apresentados pelo Instituto Alana e pelo Idec como nos argumentos do mercado publicitário e do Estado.

O Instituto Alana tratou deste tema através de 10 afirmações centrais: 1) a publicidade não cumpre as normas e leis vigentes; 2) necessidade de intervenções externas; 3) a autorregulação é frágil e tendenciosa; 4) a regulação da publicidade no Brasil não é suficiente (comparada com outros países); 5) o Estado admite a necessidade de controle mais rigoroso; 6) existem empresas que admitem a importância de normas mais restritivas; 7) as empresas privadas (agências e anunciantes) devem ser responsabilizadas; 8) o controle é necessário devido à fragilidade do consumidor (crianças); 9) o controle não afronta a liberdade de expressão; e 10) a publicidade não se insere no direito à informação (seu discurso é comercial) (VER QUADRO 22).

Quadro 22: Legislação e controle da publicidade na visão do Instituto Alana (nos processos denunciados)

LEGISLAÇÃO E CONTROLE DA PUBLICIDADE NA VISÃO DO INSTITUTO ALANA	A publicidade não cumpre as normas e leis vigentes
	Necessidade de intervenções externas
	A autorregulação é frágil e tendenciosa
	A regulação da publicidade no Brasil não é suficiente (comparada com outros países)
	O Estado admite a necessidade de controle mais rigoroso
	Existem empresas que admitem a importância de normas mais restritivas
	As empresas privadas (agências e anunciantes) devem ser responsabilizadas
	O controle é necessário devido à fragilidade do consumidor (crianças)
	O controle não afronta a liberdade de expressão
	A publicidade não se insere no direito à informação (seu discurso é comercial)

Fonte: elaboração da autora a partir da análise de conteúdo dos processos.

Contra estes argumentos, o mercado publicitário reagiu da seguinte forma: 1) não existe lei específica de proibição; 2) já existe controle suficiente; 3) já existe o controle dos pais; 4) a publicidade respeita as normas e leis vigentes; 5) a lei garante o direito à liberdade de expressão; 6) a lei garante o direito ao acesso à informação; 7) a lei garante o

direito à livre concorrência; e 8) eficiência da autorregulação (Conar) (VER QUADRO 23).

Quadro 23: Legislação e controle da publicidade na visão do mercado publicitário (nos processos denunciados pelo Instituto Alana)

LEGISLAÇÃO E CONTROLE DA PUBLICIDADE NA VISÃO DO MERCADO PUBLICITÁRIO	Não existe lei específica de proibição
	Já existe controle suficiente
	Já existe o controle dos pais
	A publicidade respeita as normas e leis vigentes
	A lei garante o direito à liberdade de expressão
	A lei garante o direito ao acesso à informação
	A lei garante o direito à livre concorrência
	Eficiência da autorregulação (Conar)

Fonte: elaboração da autora a partir da análise de conteúdo dos processos.

E o Estado, ao analisar as denúncias do Instituto Alana, respondeu, em alguns casos, favoravelmente, e em outros, contrariamente. Seus argumentos, no que diz respeito à legislação e ao controle da publicidade, quando foi contrário à denúncia foram: 1) a autorregulação é uma forma legítima de controle da propaganda comercial; 2) a liberdade de expressão é importante para a democracia; 3) a informação é uma forma de proteção (liberdade de informação); 4) a publicidade está em conformidade com as normas e leis vigentes (VER QUADRO 24).

Quadro 24: Legislação e controle da publicidade na visão do Estado contrária à denúncia (nos processos denunciados pelo Instituto Alana)

LEGISLAÇÃO E CONTROLE DA PUBLICIDADE NA VISÃO DO ESTADO CONTRÁRIA À DENÚNCIA	A autorregulação é uma forma legítima de controle da propaganda comercial
	A liberdade de expressão é importante para a democracia
	Informação é uma forma de proteção (liberdade de informação)
	A publicidade está em conformidade com as normas e leis vigentes

Fonte: elaboração da autora a partir da análise de conteúdo dos processos.

Já quando o Estado posicionou-se de forma favorável às denúncias do Alana, ao abordar o tema da legislação e do controle da publicidade, afirmou que: 1) a publicidade pode sofrer restrições; 2) o controle da publicidade é necessário para a proteção do consumidor; 3) o controle não afronta o direito à liberdade de expressão; 4) o mercado reconhece a importância do controle; 5) a Constituição Federal garante a intervenção

estatal na publicidade; e 6) o direito à liberdade de expressão da atividade comercial pode sofrer restrições em detrimento de outros direitos (VER QUADRO 25).

Quadro 25: Legislação e controle da publicidade na visão do Estado favorável à denúncia (nos processos denunciados pelo Instituto Alana)

LEGISLAÇÃO E CONTROLE DA PUBLICIDADE NA VISÃO DO ESTADO FAVORÁVEL À DENÚNCIA	A publicidade pode sofrer restrições
	O controle da publicidade é necessário para a proteção do consumidor
	O controle não afronta o direito à liberdade de expressão
	O mercado reconhece a importância do controle
	A Constituição Federal garante a intervenção estatal na publicidade
	O direito à liberdade de expressão da atividade comercial pode sofrer restrições em detrimento de outros direitos

Fonte: elaboração da autora a partir da análise de conteúdo dos processos.

Na análise dos processos denunciados pelo Idec, “**a legislação e o controle da publicidade**” também apareceu de forma enfática nos argumentos dos 3 atores.

Para o Idec: 1) a legislação brasileira garante controle rigoroso em relação à publicidade (pode sofrer restrições); 2) a publicidade não respeita a legislação de proteção do consumidor; 3) existe a necessidade de intervenções externas (para o cumprimento das promessas publicitárias e proteção do consumidor); 4) existe a necessidade de controle mais ágil (perigo de danos irreparáveis); 5) é importante o controle misto para a proteção do consumidor (valorização da democracia participativa); 6) o direito do consumidor à informação correta legitima o Estado a intervir na publicidade (VER QUADRO 26).

Quadro 26: Legislação de proteção do consumidor na visão do Idec (nos processos denunciados pelo Idec)

LEGISLAÇÃO DE PROTEÇÃO DO CONSUMIDOR NA VISÃO DO Idec	A legislação brasileira garante controle rigoroso em relação à publicidade (pode sofrer restrições)
	A publicidade não respeita a legislação de proteção do consumidor
	Necessidade de intervenções externas (para o cumprimento das promessas publicitárias e proteção do consumidor)
	Necessidade de controle mais ágil (perigo de danos irreparáveis)
	Importância de controle misto para a proteção do consumidor (valorização da democracia participativa)
	O direito do consumidor à informação correta legitima o Estado a intervir na publicidade

Fonte: elaboração da autora a partir da análise de conteúdo dos processos.

O mercado publicitário respondeu aos argumentos de acusação do Idec com as seguintes afirmações: 1) a publicidade respeita as normas e leis vigentes; 2) eficiência da autorregulação (Conar); 3) já existe controle suficiente (das próprias empresas); 4) a lei garante o direito à liberdade de expressão; 5) a livre iniciativa é um direito fundamental; 6) o direito à informação, bem como todo direito, precisa adequar-se ao contexto atual (novas tecnologias); e 7) no conflito entre direitos fundamentais, é preciso adotar uma linha conciliatória e harmoniosa (VER QUADRO 27).

Quadro 27: Legislação e controle da publicidade na visão do mercado publicitário (nos processos denunciados pelo Idec)

LEGISLAÇÃO E CONTROLE DA PUBLICIDADE NA VISÃO DO MERCADO	A publicidade respeita as normas e leis vigentes
	Eficiência da autorregulação (Conar)
	Já existe controle suficiente (das próprias empresas)
	A lei garante o direito à liberdade de expressão
	A livre iniciativa é um direito fundamental
	O direito à informação, bem como todo direito, precisa adequar-se ao contexto atual (novas tecnologias)
	No conflito entre direitos fundamentais é preciso adotar uma linha conciliatória e harmoniosa

Fonte: elaboração da autora a partir da análise de conteúdo dos processos.

Para se posicionar favoravelmente à denúncia do Idec, o Estado afirmou que: 1) a publicidade não cumpre a legislação de proteção do consumidor; 2) existe a necessidade de controle mais ágil (perigo de danos irreparáveis); 3) existe a necessidade de intervenções externas (para o cumprimento das promessas publicitárias e proteção do consumidor); 4) o mercado reconhece os excessos da publicidade; e 5) o Estado reconhece o papel do Idec na defesa do consumidor (valorização da democracia participativa) (VER QUADRO 28).

Quadro 28: Legislação e controle da publicidade na visão do Estado favorável à denúncia (nos processos denunciados pelo Idec)

LEGISLAÇÃO E CONTROLE DA PUBLICIDADE NA VISÃO DO ESTADO FAVORÁVEL À DENÚNCIA	A publicidade não cumpre a legislação de proteção do consumidor
	Necessidade de controle mais ágil (perigo de danos irreparáveis)
	Necessidade de intervenções externas (para o cumprimento das promessas publicitárias e proteção do consumidor)
	O mercado reconhece os excessos da publicidade
	O Estado reconhece o papel do Idec na defesa do consumidor (valorização da democracia participativa)

Fonte: elaboração da autora a partir da análise de conteúdo dos processos.

O tema da legislação e controle da publicidade começou a ser desvelado quando os argumentos dos diversos atores envolvidos foram confrontados uns com os outros e, assim, foi possível constatar que Alana e Idec têm posicionamentos semelhantes e acreditam que a intervenção estatal é o melhor caminho, seja para regulamentar a publicidade de forma geral, ou a publicidade direcionada para o público infantil.

O Quadro 29 apresenta um resumo comparativo da visão de todos os atores envolvidos na análise, acerca da legislação e controle da publicidade.

Quadro 29: Resumo comparativo sobre a legislação e controle da publicidade

LEGISLAÇÃO E CONTROLE DA PUBLICIDADE						
ALANA	IDEC	MERCADO (Alana)	MERCADO (Idec)	ESTADO FAVORÁVEL (Alana)	ESTADO CONTRÁRIO (Alana)	ESTADO FAVORÁVEL (Idec)
Não cumpre leis e normas	Não respeita a legislação	Respeita as normas e leis	Respeita as normas e leis	Pode sofrer restrições	Conformidade com normas e leis	Não cumpre a legislação
Intervenções externas	Intervenções externas	Não existe lei específica	Eficiência da autorregulação	CF garante a intervenção estatal	Autorregulação é controle legítimo	Intervenções externas
Autorregulação frágil e tendenciosa	Pode sofrer restrições	Eficiência da autorregulação (Conar)	Já existe controle suficiente	Mercado reconhece importância de controle	Liberdade de expressão (democracia)	Mercado reconhece os excessos
Regulação no Brasil insuficiente	Controle mais ágil (danos)	Já existe controle suficiente	Livre iniciativa direito fundamental	Controle protege o consumidor	Informação é forma de proteção	Controle mais ágil (danos)
Estado reconhece necessidade de rigor	Controle misto (democracia participativa)	O controle dos pais	Linha conciliatória e harmoniosa	Não afronta liberdade de expressão		Idec na defesa do consumidor
Empresas admitem normas mais restritivas	Direito à informação correta	Direito à livre concorrência	Direito à liberdade de expressão	Pode sofrer restrições/outros direitos		
Empresas responsabilizadas		Direito à liberdade de expressão	Direito ao acesso à informação			
Fragilidade da criança		Direito ao acesso à informação				
Não afronta a liberdade de expressão						
Não se insere no direito à informação						

Fonte: elaboração da autora a partir da análise de conteúdo dos processos.

Conforme é possível perceber no Quadro 29, os grupos alegam que a publicidade brasileira não costuma respeitar as normas que já existem e que somente a intervenção externa, seja ela do Estado e de outras instâncias da sociedade, será capaz de obrigar o cumprimento das promessas publicitárias e respeito à fragilidade do consumidor. E ambos afirmam que o atual sistema de regulação é ineficiente, fazendo uma crítica direta à autorregulação, como no caso do Alana, ou enfatizando a importância da correção para a proteção do consumidor, no caso do Idec: “a regulação da publicidade no Brasil não é suficiente”, “a autorregulação é frágil e tendenciosa” e “importância do controle misto para a proteção do consumidor (valorização da democracia participativa)”.

Merece destaque a forma como os dois grupos tratam o direito de acesso à informação em seus argumentos, ao discutir a legislação e controle da publicidade brasileira. Alana afirma que “a publicidade não se insere no direito à informação (seu discurso é comercial)”, e o Idec diz que “o direito do consumidor à informação correta legitima o Estado a intervir na publicidade”. Ou seja, Alana trata o direito de acesso à informação como o direito de informar, sob a perspectiva da manifestação do pensamento, enquanto o Idec trata sob a perspectiva de ser informado.

Assim, os grupos partem das seguintes premissas: a publicidade é uma forma essencial de informação da sociedade de consumo (Idec) e utiliza-se da persuasão para incentivar o consumidor na aquisição do objeto da relação consumerista (Alana). Ela é, portanto, uma técnica de comunicação usada pelo fornecedor para informar e persuadir o consumidor na aquisição dos bens ofertados.

Isso significa que o Idec parte do pressuposto de que sem uma informação adequada o consumidor não tem condições de manifestar sua vontade, seja na aquisição de algum produto, seja na contratação de serviços. Isso aparece em diversos artigos do Código de Defesa do Consumidor, que estabelece que a publicidade e todo tipo de oferta feita ao consumidor deve ser feita de forma suficientemente clara e precisa, com especificações sobre quantidade, qualidade, características, composição, preço, riscos etc.

Contudo, o Instituto Alana, ao questionar em seu argumento o “direito de informar da publicidade”, toca num dos temas mais complexos do cenário de regulamentação da publicidade, que diz respeito à livre manifestação do pensamento, que é a liberdade de criação, expressão e informação garantidos nos artigos 5º e 220 da Constituição Federal. O Instituto entende que por possuir um discurso comercial, a localização para a publicidade

comercial na Constituição Federal se encontra no título que diz respeito à ordem econômica e financeira, e não nos direitos fundamentais.

Tal visão está longe de ser um consenso, sobretudo para o mercado publicitário, que se posiciona contra qualquer tipo de regulamentação legal à publicidade. Para o Conar, a atividade de autorregulação já seria suficiente para um controle efetivo do conteúdo abusivo dos anúncios publicitários. Além disso, costumam utilizar o termo “liberdade de expressão comercial” para alegar que a atividade da publicidade comercial deve ser considerada como um direito fundamental e restringi-la seria atentar contra os princípios de um Estado Democrático de Direito.

Assim, mais uma vez, o Estado demonstra dificuldade em se posicionar perante as denúncias do Instituto Alana, neste caso, diante dos argumentos que giram em torno da chamada liberdade de expressão dos publicitários, numa demonstração de falta de consenso jurídico sobre o tema. Em alguns casos, o Estado afirmou que: “O controle não afronta o direito à liberdade de expressão” e que “o direito à liberdade de expressão da atividade comercial pode sofrer restrições em detrimento de outros direitos”, concordando integralmente com os argumentos do Alana na denúncia. Em outros, quando não acatou a denúncia elaborada pelo Alana, afirmou, de forma contrária, que “a liberdade de expressão é importante para a democracia” e que “a informação é uma forma de proteção (liberdade de informação)”, fazendo referência ao direito de informar do publicitário e ao direito de ser informado do consumidor.

Este posicionamento impreciso do Estado ainda apareceu em argumentos relacionados à autorregulação, quando o Alana afirmou que “a autorregulação é frágil e tendenciosa”, que “existe a necessidade de intervenções externas” e que “a regulação da publicidade no Brasil não é suficiente (comparada com outros países)” e ele concordou, alegando que “a publicidade pode sofrer restrições” e “a Constituição Federal garante a intervenção estatal na publicidade”. Contudo, em outros casos em que foi contrário à denúncia do Alana, assumiu discurso que contradiz o posicionamento anterior, afirmando que “a autorregulação é uma forma legítima de controle da propaganda comercial” e que “a publicidade está em conformidade com as normas e leis vigentes”.

Logo, além da falta de clareza do Estado quanto à liberdade de expressão da publicidade, a legitimidade e eficiência da autorregulação também aparecem como temas conflituosos.

No sentido oposto, nos processos do Idec, mais uma vez o Estado demonstra facilidade para se posicionar, concordando com todos os argumentos apresentados pelo Instituto e valorizando a democracia participativa, ao reconhecer o papel do Idec na defesa do consumidor.

O mercado publicitário, ao se posicionar diante do tema da legislação e controle da publicidade, reforça a linha que vem se desenhando nesta tese, de que seu posicionamento é único diante de qualquer crítica que receba, alegando tanto nas denúncias do Alana como nas denúncias do Idec que “ já existe controle suficiente”, “a publicidade respeita as normas e leis vigentes”, “a lei garante o direito à liberdade de expressão” e “ a autorregulação do Conar é eficiente”.

Esta falta de abertura para o diálogo com a sociedade reflete o associativismo que tem conduzido a propaganda brasileira desde os primórdios, mas que também é responsável pelo crescimento ético da profissão no Brasil.

A este respeito, o mercado sempre manteve íntima relação com os veículos de comunicação, com quem importantes alianças foram formadas ao longo da história, como no caso dos agenciadores de anúncios nos primórdios da publicidade. Estas parcerias ajudaram a fortalecer o cenário da atividade no país, reforçando o DNA do mercado publicitário brasileiro, enraizado num perfil corporativista.

6.1.4 Publicidade e os meios de comunicação de massa

Uma categoria que merece atenção especial é “**a publicidade e os meios de comunicação**”, uma vez que este tema surgiu somente nos argumentos do mercado publicitário, ao se defender nos processos denunciados pelo Instituto Alana. Suas afirmações foram: 1) a publicidade financia os meios de comunicação; 2) a publicidade encontra-se dentro dos padrões de conteúdo dos meios de comunicação; 3) a publicidade não responsabiliza os veículos quanto às mensagens veiculadas; e 4) a publicidade é notícia nos meios de comunicação (VER QUADRO 30).

Quadro 30: A publicidade e os meios de comunicação na visão do mercado publicitário (nos processos denunciados pelo Alana)

A PUBLICIDADE E OS MEIOS DE COMUNICAÇÃO NA VISÃO DO MERCADO PUBLICITÁRIO	Financia os meios de comunicação
	Encontra-se dentro dos padrões de conteúdo dos meios de comunicação
	Não responsabiliza os veículos quanto às mensagens veiculadas
	É notícia nos meios de comunicação

Fonte: elaboração da autora a partir da análise de conteúdo dos processos.

A relação da publicidade com os meios de comunicação é um argumento que interessa particularmente ao mercado publicitário, devido ao alto faturamento do setor e ao poder de investimento nos veículos de comunicação. Em 2013, o faturamento do setor no Brasil alcançou a média de R\$ 47,9 bilhões, segundo o Projeto Inter-Meios, relatório de investimento em mídia coordenado pelo Grupo Meio & Mensagem em parceria com a PricewaterhouseCoopers. E desse total, R\$ 32,2 bilhões são investimento bruto em mídia, sendo que as emissoras de TV aberta receberam a maior fatia dos investimentos, alcançando 66,5% do total e faturando R\$ 21,4 bilhões em 2013. Portanto, não se pode desconsiderar a importância da indústria publicitária para a economia do país.

De forma semelhante aos argumentos identificados nos processos, os representantes da indústria alegaram na Audiência Pública do PL 5.921 a dependência econômica dos meios de comunicação em relação ao investimento publicitário. Logo, este parece ser um posicionamento comum ao mercado, a ideia de que o Estado deve assegurar uma mídia livre e independente, e a publicidade seria a forma de garantir a independência dos meios de comunicação, portanto, a democracia.

Vale lembrar que a introdução de anúncios publicitários nas páginas dos jornais a partir do século XIX muda o cenário dos meios de comunicação, acionando uma nova fase na sua história. O início da comercialização de espaços para anunciantes permitiu que as empresas reduzissem custos de produção e diminuíssem significativamente os preços dos exemplares dos jornais, fato que permitiu, juntamente com o aumento proporcional do número de leitores, levar os jornais às massas.

Contudo, o chamado “suporte misto”, que significa a existência num mesmo veículo de textos jornalísticos e publicitários, estabelece um tipo de ligação (perigosa)

entre a publicidade e a mídia que nunca mais deixou de marcar ambos e de constituir um condicionamento estrutural à atividade jornalística.

Sabe-se que foram inúmeros os acontecimentos na história que colocaram em destaque o papel da publicidade em uma nova forma de vida e de mercado, que associa a economia capitalista, os meios de comunicação de massa e a publicidade, numa relação de interdependência.

A esse respeito, vale lembrar que a função inicial da publicidade era informar. Sua relação com o mercado como importante componente da estrutura capitalista, capaz de estimular o consumo, tornou-se depois sua principal função. Todavia, o lugar e a influência da publicidade na sociedade se complexificaram ao longo da história, em particular no que diz respeito ao seu papel e efeitos, principalmente sociológicos, de tal forma que pensá-la unicamente sob o pilar econômico significaria simplificar um fenômeno amplo e multifacetado.

Não obstante a importância econômica da publicidade na sociedade de consumo e especificamente nos meios de comunicação, este argumento do mercado publicitário não deve ser o fio condutor das discussões acerca da regulamentação do setor, uma vez que os aspectos sociais e culturais da publicidade também devem ser considerados.

6.1.5 A desqualificação da denúncia

Por fim, um último argumento que merece destaque nos processos analisados foi a tentativa de “**desqualificar as denúncias**” elaborada pelos grupos. Este argumento foi utilizado pelo mercado publicitário, ao se defender das acusações do Alana e do Idec, bem como pelo Estado, ao se posicionar de forma contrária às denúncias do Instituto Alana.

Nos processos do Instituto Alana, o mercado alegou que: 1) a publicidade é inofensiva; 2) a denúncia não possui fundamento; 3) reflete um posicionamento ideológico em relação à publicidade e à sociedade de consumo; e 4) a denúncia não representa a coletividade (VER QUADRO 31).

Quadro 31: Desqualificação da denúncia na visão do mercado publicitário
(nos processos denunciados pelo Alana)

DESQUALIFICAÇÃO DA DENÚNCIA NA VISÃO DO MERCADO PUBLICITÁRIO	A publicidade é inofensiva
	A denúncia não possui fundamento
	Reflete posicionamento ideológico em relação à publicidade e à sociedade de consumo
	Não representa a coletividade

Fonte: elaboração da autora a partir da análise de conteúdo dos processos.

Este também foi um argumento utilizado pelo Estado, quando se posicionou de forma contrária à denúncia do Alana, portanto favorável ao mercado publicitário, alegando que: 1) são afirmações sem comprovação (hipotéticas); 2) é uma interpretação exagerada da campanha; e 3) visão que não representa a coletividade (ausência de outras reclamações da sociedade) (VER QUADRO 32).

Quadro 32: Desqualificação da denúncia na visão do Estado contrária à denúncia
(nos processos denunciados pelo Alana)

DESQUALIFICAÇÃO DA DENÚNCIA NA VISÃO DO ESTADO CONTRÁRIA À DENÚNCIA	Afirmações sem comprovação (hipotéticas)
	Interpretação exagerada da campanha
	Não representa a coletividade (ausência de outras reclamações da sociedade)

Fonte: elaboração da autora a partir da análise de conteúdo dos processos.

Da mesma forma, quando o mercado foi defender-se das alegações do Idec, manifestou-se na tentativa de “desqualificar a denúncia”. Seus argumentos foram: 1) denúncia não possui fundamento jurídico; 2) denúncia incabida (interpretação distorcida e excessiva); e 3) denúncia não representa a coletividade (VER QUADRO 33).

Quadro 33: Desqualificação da denúncia na visão do mercado publicitário
(nos processos denunciados pelo Idec)

DESQUALIFICAÇÃO DA DENÚNCIA NA VISÃO DO MERCADO	Denúncia não possui fundamento jurídico
	Denúncia incabida (interpretação distorcida e excessiva)
	Denúncia não representa a coletividade

Fonte: elaboração da autora a partir da análise de conteúdo dos processos.

Ao comparar o posicionamento que o mercado publicitário assumiu de desqualificar a denúncia elaborada pelos grupos, mais uma vez percebe-se que ele não alterou seus argumentos, independentemente da crítica que tenha recebido. Sua defesa consistiu em deslegitimar a atuação dos grupos, enquanto representantes dos

consumidores, e conferir-lhes uma postura tendenciosa e excessiva em relação às práticas publicitárias.

Outro aspecto que merece destaque nesta categoria é como o Estado respondeu às denúncias do Instituto Alana, uma vez que em seus argumentos, quando foi contrário à denúncia do Instituto, também procurou desqualificar a denúncia, concordando com o mercado e alegando que “são afirmações sem comprovação”, que “há um exagero na interpretação da campanha” e que “a denúncia que não representa a coletividade (ausência de outras reclamações da sociedade)”.

Ao tratar da publicidade direcionada ao público infantil, o Instituto Alana lida com um grau de subjetividade elevado, difícil de ser comprovado legalmente, como ocorre com os processos do Idec. Além disso, a ausência de manifestação de outros setores da sociedade também influencia na reação do Estado ao problema, dando margem para que a denúncia feita pelo Alana seja percebida com baixo grau de representatividade social.

Para otimizar a visão da análise apresentada neste capítulo, o Quadro 34 apresenta um resumo comparativo das visões do mercado, nos processos do Idec e do Alana, bem como da visão do Estado quando foi contrário às denúncias do Instituto Alana.

Quadro 34: Resumo comparativo sobre a legislação e controle da publicidade

MERCADO (Alana)	MERCADO (Idec)	ESTADO CONTRÁRIO (Alana)
A publicidade é inofensiva	Denúncia não possui fundamento jurídico	Afirmações sem comprovação (hipotéticas)
Denúncia não possui fundamento	Interpretação distorcida e excessiva	Interpretação exagerada da campanha
Posicionamento ideológico	Não representa a coletividade	Não representa a coletividade (ausência de outras queixas)
Não representa a coletividade		

Fonte: elaboração da autora a partir da análise de conteúdo dos processos.

Dos 20 casos denunciados pelo Instituto Alana aos órgãos estatais, 4 tiveram decisões favoráveis e 16 decisões contrárias às denúncias. É interessante notar os argumentos que surgiram em casos denunciados pelo Instituto Alana que resultaram no arquivamento do processo.

Em processo instaurado pela Promotoria de Justiça do Consumidor do Ministério Público do Estado de São Paulo, a partir de denúncia encaminhada pelo Instituto Alana em

agosto de 2007, contra a Kellogg's Brasil Ltda. e Exim Character Licenciamento e Marketing, o órgão ministerial decidiu pelo arquivamento da denúncia de abusividade da campanha.

A denúncia do Instituto Alana, contra campanha para divulgar um cereal matinal, descreve que foi realizada uma promoção para “incrementar as vendas do chamado ‘cereal matinal’”, que as empresas associaram o poder de representatividade de personagens de filmes “supostamente infantis” ao consumo de Sucrilhos, valendo-se de suas imagens e também por meio da distribuição de brinquedos dentro das embalagens. Por fim, alega que toda a campanha publicitária havia sido pensada para convencer crianças a consumirem alimentos excessivamente açucarados.

O Ministério Público instaurou inquérito civil para apurar os fatos e, no entanto, entendeu que não houve violação às normas de defesa do consumidor, usando argumentos como:

[...] a criança é mais hipossuficiente do que o adulto, mas na verdade, todo consumidor é considerado hipossuficiente aos olhos da lei e, nem por isso, as estratégias de marketing devem deixar de ser utilizadas, **apenas sendo condenadas se abusivas, o que, como dissemos, não ocorre neste caso.** [...] **não entende como marketing agressivo a utilização de personagem infantil de grande representatividade no meio infantil** para propiciar uma maior comercialização de produto que já é consumido, em sua grande maioria, por crianças. [...]. [...] **esse atrativo ao público infantil já é uma constante** nos Sucrilhos Kellogg's, que se utilizam de mascote (um tigre simpático) como estratégia de marketing. [...] não há como saber se todos os consumidores desejam obter todos os modelos do brinquedo. [...] a preocupação em relação à **indução ao consumo exagerado de alimentos também não pode ter força;** [...] quanto à ilegalidade da promoção em razão da hipossuficiência da criança, não pode prosperar. (grifo nosso)

A leitura do discurso do Ministério Público deixa claro seu posicionamento contrário à denúncia de abusividade, por entender que se trata de situações inerentes às relações de consumo, que são apelos comuns à realidade do público-alvo, mesmo que sejam crianças e que as afirmações feitas pelo Instituto Alana não são passíveis de comprovação. Portanto, no entendimento do órgão, não há como comprovar que a campanha contrarie os valores sociais e morais da sociedade, tornando-se abusiva.

Em outro caso, o Instituto Alana denunciou a empresa Cadbury Adams ao Ministério Público, em setembro de 2007. Foi uma campanha televisiva e na Internet para divulgar promoção da goma de mascar Bubbalo-Charada.

No comercial, três crianças e o gato mascote do Bubbalo deixavam na janela de uma adolescente uma embalagem do produto e observavam a menina de cima de uma árvore por meio de um binóculo. Ao mascar uma das gomas, a garota sentia calor e abria a blusa, dando a entender que havia mascado a goma de sabor picante. As crianças reagiam com euforia ao verem a menina e uma delas caía da árvore. Tudo acompanhado pelo êxtase do gato mascote (em animação) com os olhos saltados para fora.

No entendimento do Alana, a campanha publicitária é abusiva por estimular erotização precoce, violação do direito à privacidade e consumo precoce da goma de mascar, que contém excesso de açúcar e carboidratos.

O Ministério Público solicitou a degravação do filme publicitário ao Instituto de Criminalística, além de parecer psicológico a uma pesquisadora da PUC de São Paulo. Baseado nestas informações decidiu pelo arquivamento, alegando, por exemplo, que o nível de informação ao qual a criança tem acesso hoje a transforma num indivíduo mais preparado para lidar com novas situações:

[...] **crianças estão muito mais informadas hoje** e num processo de conscientização que parece significar que elas conhecem mais os produtos para a sua faixa etária [...]. [...] **Os estudos mais atuais** sobre a psicanálise e a psicologia infantil **desconstroem a concepção da infância como um período de fragilidade moral**, de representação da criança como um ser ‘inacabado’, ‘imaturado’, ‘hipossuficiente’ e alienado. (grifo nosso)

O órgão ministerial ainda argumenta que existem outros elementos sociais mediadores na vida do público infantil. No seu entendimento, a criança está cercada por inúmeros estímulos sociais e a propaganda é apenas um deles, não podendo ser responsabilizada por tudo:

[...] **quanto à estimulação ao voyeurismo**, que é um sintoma de patologia grave, **não será uma propaganda que o causará ou incentivará. São vivências de outra espécie ou situações** e condições patológicas ou traumáticas [...] que poderão levar a tais patologias. [...] Também **não podemos pressupor que determinadas experiências podem prejudicar o seu desenvolvimento saudável, a não ser aquelas de caráter claramente violento, agressivo ou invasivo e abusivo sexualmente**, como o são os estupro, os espancamentos etc., o **que não é caso da referida propaganda**. [...] Onde há gente grande ou pequena, há estímulos para atraí-las para o consumo.; [...] É claro que **as crianças estão expostas a todo tipo de estímulos, não apenas provenientes da mídia e da TV** em particular, mas também advindos de outros lugares como da vizinhança, [...] da igreja e da religião (não são outras formas de instigar e submeter com suas crenças?), das escolas [...] e outros de toda espécie. (grifo nosso)

Além disso, o órgão ressalta a importância do papel da família na mediação deste consumo, num claro entendimento de que a informação oriunda dos responsáveis pela criança tem papel essencial na forma como ela interpretará os apelos publicitários:

Afirmamos ainda, que apesar de não poder controlar as experiências das crianças, os pais ou responsáveis têm o dever de dialogar, contrapor, discutir, debater e explicitar com seus filhos sobre suas experiências, a fim de que eles possam elaborá-las e dar novos sentidos ao vivido.

Outro argumento do Ministério Público que chama a atenção relaciona-se ao estímulo da propaganda à erotização precoce da criança, o que, no seu entendimento, não ocorre. Pelo contrário, tais situações já fariam parte do universo próprio desse público, não se constituindo em desrespeito aos valores sociais e morais já existentes:

[...] o anúncio mostra o que já existe na própria criança, suas pulsões, seus desejos, podendo até apaziguar suas angústias e ansiedades em relação às suas fantasias e desejos mais recônditos. [...] não consideramos que o anúncio, por si, traga consequências infestas às crianças. As experiências e vivências das crianças são inúmeras e não podemos controlá-las e colocá-las em uma redoma. [...] **O anúncio dirige-se especialmente às crianças e jovens, utilizando-se de questões e situações que são do interesse dessa população.** (grifo nosso)

Outrossim, no caso do Bubbalo, o Ministério Público se posiciona alegando que a situação retratada na publicidade é inerente ao universo infanto-juvenil, que são apelos comuns à realidade do público-alvo, mesmo tratando-se de crianças e adolescentes, que a publicidade não é responsável pelos males sociais, pois existem outros elementos mediadores das relações de consumo e que a autonomia deste consumidor deve ser considerada. Por tudo isso, entende que as alegações do Instituto Alana não são passíveis de comprovação.

E assim como estes dois, a maior parte dos casos de arquivamento dos processos denunciados pelo Instituto Alana foram baseados em argumentos que interpretavam que as denúncias não possuíam fundamentação e que não feriam valores sociais e morais presentes na sociedade.

Seguindo caminho oposto, as denúncias elaboradas pelo Idec ao Tribunal de Justiça de São Paulo foram acatadas e as empresas consideradas infratoras da legislação de proteção do consumidor.

O TJSP decidiu pela condenação das empresas anunciantes por publicidade enganosa e listou uma série de argumentos que evidenciam como as denúncias elaboradas pelo

Instituto de Defesa do Consumidor são mais facilmente enquadradas na legislação, por tratarem de enganosidade, portanto de informações omissas ou inverídicas apresentadas ao consumidor, que podem ser percebidas pelo juiz ao analisar as peças publicitárias.

No caso de ação ajuizada contra a Telesp Celular S/A (atual Vivo), o Idec pediu, em sua denúncia, a condenação da empresa na obrigação de não cobrar, no plano Light 50 ou qualquer outro plano oferecido por ela, tarifa de deslocamento e tarifa adicional por chamada, bem como quaisquer outras que não estavam previstas expressamente nos anúncios publicitários divulgados. O Idec requereu liminar para que as cobranças indevidas fossem suspensas imediatamente.

O Tribunal concedeu medida liminar, enquanto se processava a ação, para que a empresa não cobrasse mais as tarifas de deslocamento e adicional por chamada, além de outras não previstas nos anúncios, sob pena de multa diária de R\$ 1.000,00, em caso de descumprimento.

Em 28 de novembro de 2002 foi homologado acordo entre as partes (Idec e Telesp) que, dentre outras coisas, dispôs que a empresa não poderia mais cobrar as tarifas de deslocamento dos consumidores titulares dos planos de serviços “Light 50”, “Standard 90”, “Plus 150”, “Special 300”, “Super 600” e “Total 900”. No entanto, a empresa deixou de cumprir, desde julho de 2003, o estipulado no acordo ao cobrar adicional das chamadas originadas em *roaming*. Assim, em outubro de 2003, o Idec informou o descumprimento do acordo ao Poder Judiciário, que logo determinou que a empresa suspendesse tais cobranças e estornasse os valores indevidamente cobrados de seus consumidores no prazo de dez dias. Atualmente, aguarda-se julgamento de recurso interposto pelo Idec, solicitando que a empresa ressarcisse imediatamente os consumidores dos valores tarifários pagos.

Dentre os argumentos utilizados pelo juiz para condenar a empresa anunciante, destacam-se alguns que demonstram ser clara a compreensão do juiz quanto à enganosidade da campanha denunciada, capaz de induzir em erro o consumidor:

[...] o requerente **demonstrou** haver **fundada possibilidade de que a publicidade veiculada** pela requerida, no caso em tela, **tenha sido omissa e tenha induzido em erro**, notadamente por tratar-se de relação de consumo [...]. [...] resta claro que seus consumidores que optaram pelo pagamento do aludido aumento de tarifa por ela proposto [...], fizeram-no com a intenção de verem-se livres dos pesados acréscimos que vinham recebendo em suas contas telefônicas, por causa da falta de adequada publicidade sobre a disciplina tarifária a eles imposta pela requerida. [...] Vale lembrar que **a publicidade se revela**

enganosa, quando a sua mensagem pode induzir em erro o menos informado dos consumidores específicos do fornecimento objeto da promoção publicitária. (grifo nosso)

Tal enganabilidade, nos argumentos apresentados pelo Tribunal, encontra-se respaldada na legislação consumerista:

Ora, o agir da requerida, inequivocamente, implica em desobediência a normas do Código de Defesa do Consumidor que, [...], parecem plenamente aplicáveis ao caso, especialmente no que concerne ao disposto em seu artigo 37, pois tal publicidade pode ter tido o condão de induzir em erro o consumidor, no que tange à disciplina tarifária vigente no plano de utilização dos serviços da requerida a que estava aderindo. [...] **Trata-se de publicidade enganosa a que se refere o artigo 37, do CDC**, já que a forma como as informações foram passadas aos usuários induziram-nos em erro, especialmente no tocante ao preço dos serviços” (grifo nosso).

O juiz ainda reconhece a enganabilidade por omissão da campanha, ao não expor informações que considera importantes para a decisão do consumidor. Na sua percepção, a omissão é comprovada pelo Idec:

O **requerente comprovou que a requerida veiculou farta campanha publicitária** sobre o denominado ‘Plano Light’, a qual, porém, **não trazia ao público consumidor alvo, todas as necessárias informações** sobre seus termos e real alcance, especialmente no que tange à respectiva disciplina tarifária. [...] **autos demonstram que**, no início dessa promoção, a requerida isentava os consumidores aderentes a ela de uma série de tarifas, as quais, em um dado momento, passaram a ser cobradas. E isso ocorreu sem que nenhuma explicação fosse dada aos consumidores, sendo certo, ademais, que, anteriormente, **a publicidade veiculada sobre o assunto tampouco explicava que isso viria a ocorrer**. [...] Com efeito, o último dos documentos é a resposta da requerida à **confusão gerada pela sua falta de informação aos usuários**, pois somente neste folheto publicitário foi dado aos consumidores a adequada e necessária informação. Somente neste encarte é que ao consumidor foi dado compreender que os itens tarifários AD e DSL estavam com preços promocionais e estavam sujeitos a alteração mediante prévio aviso público (grifo nosso).

Ainda seguindo o mesmo raciocínio, o juiz também afirmou que “[...] vale lembrar que a oferta integra o contrato e estes somente obrigam aos consumidores se lhes foi dada a oportunidade de compreendê-los”, fazendo referência ao estabelecido no artigo 30 do CDC:

Toda informação ou publicidade, suficientemente precisa, veiculada por qualquer forma ou meio de comunicação com relação a produtos e serviços oferecidos ou apresentados, **obriga o fornecedor que a fizer veicular ou dela se utilizar e integra o contrato que vier a ser celebrado**. (grifo nosso)

Outro argumento que merece atenção especial é o entendimento do juiz de que o potencial danoso da publicidade denunciada é fato, exigindo maior celeridade na resolução da abusividade:

[...] reitera-se o entendimento de que a **existência de potencial dano irreparável existe para os consumidores**, que podem estar sujeitos a pagamentos indevidos, os quais, se não efetuados, podem ensejar a suspensão dos serviços em tela e jamais para a agravante, que em restando vitoriosa na demanda, ou neste agravo, pode perfeitamente cobrar as quantias que deixou de receber, por força da decisão agravada. [...] Fixo o prazo de trinta dias para a requerida assim proceder, sob pena de multa diária de R\$ 1.000,00, em caso de descumprimento. Para tanto, expeça-se o mandado. [...] Há, pois, uma inegável distinção tarifária entre consumidores em iguais situações fáticas, o que não se mostra admissível, notadamente porque **tudo isso decorre da inadequada publicidade veiculada pela requerida sobre sua política tarifária** sobre esse referido plano, a qual fundamentou o aforamento desta ação e o deferimento da referida liminar. [...] Por esses motivos, é de rigor a extensão da liminar já concedida pelo Juízo, da forma como pleiteada [...], devendo a requerida enviar comunicado por carta a cada um dos seus consumidores que optaram pelos ‘Plano Light Cobertura Total’ e assemelhados, informando-os de que podem voltar às condições dos planos inicialmente contratados, nos termos em que originalmente previstos. (grifo nosso)

Por fim, somando-se a estes argumentos o reconhecimento, por parte do Judiciário, quanto à legitimidade do Idec para proteger os interesses dos consumidores: “[...] visto de qualquer ângulo, seja no aspecto global de interesses coletivos ou de interesses individuais homogêneos [...], presente a legitimidade do autor”. E continua:

Indiscutivelmente, o Idec apresentou-se na defesa de dois grupos distintos de interesses, sejam os coletivos, seja também dos interesses individuais homogêneos e não de interesse meramente individual. [...] a defesa trazida à baila bem se enquadra nesse tipo de categoria, pois **a pretensão é a de proteger todos os aderentes do Plano Light 50 e outros assemelhados, que foram induzidos pela publicidade** a pensarem que a adesão lhe traria redução de custos. [...] cuidou a autora de **demonstrar a sua titulação à defesa dos chamados interesses individuais homogêneos**, porquanto aludiu que a sua pretensão é a de defender inclusive os seus associados. (grifo nosso)

Portanto, na visão do Judiciário, a publicidade denunciada pelo Idec é capaz de induzir as escolhas do consumidor, porém de forma enganosa, através da omissão de informações consideradas essenciais para a tomada de decisões. Além disso, ela integra o contrato feito entre anunciante e consumidor, reforçando a responsabilidade da mensagem publicitária nas decisões de consumo. E um dos argumentos mais relevantes para esta pesquisa é a compreensão do Estado de que a publicidade denunciada possui potencial

danoso à coletividade e que o Idec tem legitimidade ao atuar na proteção dos direitos do consumidor.

Conseqüentemente, dos dados aqui apresentados depreende-se uma clara diferença na percepção que o Estado tem em relação às denúncias de publicidade enganosa e de publicidade abusiva. E, da mesma forma, reações diferenciadas às denúncias elaboradas pelo Instituto Alana e pelo Instituto de Defesa do Consumidor.

Por tratar de campanhas abusivas, o Alana enfrenta maiores dificuldades na comprovação de suas denúncias, sobretudo pela amplitude da própria legislação, que, conforme apresentado, expande as possibilidades de interpretações do Estado quanto aos valores da sociedade, justificando posicionamentos variados na interpretação da abusividade.

Em se tratando de campanhas abusivas, denunciadas pelo Alana, cujo teor tende a ser subjetivo, dependendo da interpretação do juiz, os efeitos desta abusividade não podem deixar dúvidas quanto à sua representatividade na sociedade.

A análise dos processos do Instituto Alana indica que é assim que o Estado tende a interpretar: a não representatividade dos impactos daquela campanha e da ausência dos seus reais efeitos abusivos na coletividade.

Já a atuação do Idec encontra-se melhor respaldada na legislação consumerista, uma vez que o texto legal especifica o grau de enganiosidade e permite um posicionamento mais claro do Estado quanto a estas questões. A caracterização de uma propaganda como enganosa se dá pela presença ou ausência de alguma informação que possa lesar o consumidor. A peça publicitária já se configura como uma prova da enganiosidade, facilitando a atuação tanto do Estado quanto do Conar, quando este é acionado.

A análise dos processos permitiu identificar que o Idec defende interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos. Portanto, suas denúncias são originadas em prejuízos coletivos, gerando ações civis coletivas ou Ação Civil Pública (ACP). Isso significa que os benefícios dessa atuação são válidos para todos os brasileiros, conforme relatado por Carlos Thadeu, coordenador de pesquisas do Idec:

[...] nós entendemos que a nossa missão não é lutar apenas pela melhoria das relações de consumo com os nossos associados, mas de todos os brasileiros. O que nós oferecemos de diferencial para o nosso associado são alguns benefícios, como uma orientação um pouco mais detalhada, um serviço de orientação pelo telefone, uma assistência mais aproximada, a revista do Idec, que ele recebe na casa dele uma vez por mês, acesso a algumas áreas restritas do site. Isso é o que

a gente pode dizer que é diferenciado para o nosso associado. Todo o resto, **o nosso trabalho de informação, o nosso trabalho de ações judiciais, o nosso trabalho de mobilização, é todo voltado para o Brasil, para toda a sociedade** (grifo nosso).

6.1.6 O real efeito da atuação dos grupos

Outra constatação essencial que deve ser destacada da análise dos processos diz respeito aos resultados dos julgamentos. A leitura dos processos leva à compreensão de que nem todos os resultados com decisões favoráveis significaram necessariamente efeitos concretos quanto à abusividade e enganiosidade da campanha denunciada, bem como nem todas as decisões contrárias expressaram fundamentalmente a idoneidade das campanhas e suas empresas anunciantes.

Como já apresentado, foram 4 as decisões favoráveis ao Instituto Alana e ambas as denúncias do Idec também tiveram decisões favoráveis. Duas denúncias do Instituto Alana ao Procon foram acatadas, tendo sido as empresas condenadas ao pagamento de multas indenizatórias. Outras duas denúncias do Instituto Alana ao Ministério Público também foram acatadas através de um Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) proposto pelo Ministério Público aos anunciantes, em que ambos aceitaram o acordo e assinaram o TAC, se comprometendo a não mais realizar aquele tipo de publicidade denunciada.

Os dois casos denunciados ao Procon, apesar de apresentarem os resultados mais representativos de punições às campanhas denunciadas, multas indenizatórias com altos valores, são casos que ainda não trouxeram um resultado final, pois as empresas denunciadas ainda podem recorrer da decisão. O TAC assinado por uma das empresas denunciadas, além de ter demorado mais de 5 anos para que fosse assinado, foi descumprido duas vezes ao longo deste período. Efetivamente, o único caso que teve resultado favorável à denúncia do Instituto Alana, com efeito prático, foi o processo contra a empresa Marisol, que se comprometeu com o Ministério Público do Estado de Santa Catarina a não mais veicular publicidade com imagens de crianças tais quais na denúncia e a pagar multa ao Fundo de Reconstituição de Bens Lesados do Estado de Santa Catarina no valor de R\$ 20.000,00.

Da mesma forma, nos casos denunciados pelo Idec, os resultados, apesar de favoráveis, ainda não foram integralmente aplicados, uma vez que o Judiciário ainda está julgando recursos. Portanto, apesar de ambos os casos apresentarem decisões favoráveis à

denúncia, eles ainda tramitam no Tribunal, o que comprova a demora para a concretização de um processo contra a publicidade no Poder Judiciário.

Em sentido inverso, os 16 casos em que ocorreram decisões contrárias às denúncias do Instituto Alana, que foram a maioria, devem ser percebidos diante de várias especificidades, que demonstram a abusividade de algumas campanhas denunciadas e que, mesmo assim, foram arquivadas por motivos diversos.

Dos 16 arquivamentos, 12 casos foram arquivados porque, de fato, o órgão entendeu que não possuem abusividade. Mas em outros 4 casos, o posicionamento do Estado não foi contrário à denúncia de abusividade do Instituto Alana, apesar de ter decidido pelo arquivamento do caso.

Em um deles, apesar de ter sido julgado favoravelmente ao longo de todo o processo, o último recurso do anunciante reverteu a sentença final que era punitiva. Os motivos que levaram o Estado a reverter a decisão no final não ficaram claros, uma vez que o documento com esta decisão ainda se encontra em segredo de justiça.

Em outro, apesar de concordar com a abusividade, o órgão entendeu que não houve lesão à coletividade que justificasse a tomada de medidas jurídicas pela referida promotoria.

Em outro processo, a empresa se recusou a assinar o Termo de Ajustamento de Conduta proposta, mas realizou as alterações na campanha, numa clara manobra para não ceder às denúncias elaboradas pelo Alana, bem como à intervenção estatal. Contudo, ao realizar as alterações, reconheceu, mesmo que indiretamente, a abusividade da campanha, o que levou o órgão a decidir pelo arquivamento.

E no último caso, o Conar já havia julgado e sustado a campanha, o que levou o órgão acionado a arquivar o processo, alegando perda do objeto.

Portanto, o arquivamento dos processos não significou, necessariamente, que não houve abusividade. Dos casos analisados e que foram arquivados, pelo menos três que possuíam abusividades reconhecidas pelos devidos órgãos acionados foram arquivados, devido a outros encaminhamentos: o caso ter sido julgado e resolvido no âmbito do Conar, a empresa ter alterado espontaneamente a campanha e o órgão entender que não houve lesão à coletividade que justificasse a tomada de medidas jurídicas pela referida promotoria. Isso ocorreu nos casos da Turner International do Brasil, da Editora Escala e das empresas Nestlé e Top Cau, respectivamente.

Logo, da mesma forma que as decisões favoráveis não significaram necessariamente resultados diretos para restringir ou punir a empresa, as decisões contrárias não expressaram fundamentalmente a idoneidade das campanhas e suas empresas anunciantes, uma vez que os arquivamentos se deram por vários motivos, dentre eles, a empresa reconhecer as abusividades e alterar a campanha por conta própria e o Conar sustar a campanha.

Além disso, é preciso considerar também os casos que foram arquivados por motivos diversos, e que, no entanto, provocaram movimentos capazes de levar o mercado publicitário e instâncias governamentais a debater os abusos da propaganda.

Como o processo das empresas Nestlé e Top Cau, denunciado ao Ministério Público de São Paulo em 2008, que instaurou Inquérito Civil Público para apurar a denúncia. Apesar de o órgão ministerial entender que não houve lesão a interesses difusos e coletivos que ensejasse a tomada de medidas jurídicas pela referida promotoria e arquivar o caso, tomou uma série de providências que, mesmo indiretamente, expressam uma espécie de controle e fiscalização da atividade publicitária: o órgão solicitou manifestação das empresas quanto à Resolução da ANVISA que procura restringir a publicidade de alimentos e solicitou manifestação da própria ANVISA sobre a regulação desse tipo de publicidade.

Assim, o tema foi debatido por órgãos estatais e também pelo mercado, uma vez que as empresas posicionaram-se publicamente a respeito do tema, o que parece ser um importante avanço, mesmo que a decisão final tenha sido pelo arquivamento.

Um último aspecto que deve ser destacado é o prazo de julgamento das denúncias pelos órgãos estatais, tanto os acionados pelo Instituto Alana como os acionados pelo Idec.

O tempo de duração dos 20 processos denunciados pelo Instituto Alana aos órgãos estatais variou entre 3 meses e pouco mais de 5 anos. O menor processo durou 3 meses e o maior durou mais de 5 anos. Nove processos tiveram duração acima de 1 ano (45%). Dentre os processos mais demorados estão os dois casos denunciados ao Procon. Um foi o mais longo de todos os casos, tendo durado 5 anos, 5 meses e 20 dias até a data do último documento disponível no site do Instituto Alana. Mas ainda cabe recurso, portanto, o processo ainda não está finalizado. E o outro caso denunciado ao Procon foi o quarto mais longo, que durou 4 anos e 6 meses até a data do último documento disponível no site do Instituto Alana. Porém, da mesma forma que o anterior, ainda cabe recurso.

Nos dois casos do Idec ao Tribunal de Justiça de São Paulo, a duração foi de 7 anos, em um dos casos, e 4 anos e 8 meses, em outro.

Logo, é evidente a falta de celeridade dos órgãos acionados para o julgamento das campanhas denunciadas, não atendendo ao tempo da publicidade, que por natureza própria é rápida e impactante. Em se tratando de publicidade enganosa e abusiva, este tempo de tramitação preocupa ainda mais, pois não atende à necessidade de proteção do consumidor.

Um dos argumentos utilizados pelo Instituto Alana e pelo Idec como crítica ao mercado publicitário é a demora do Conar para julgar as campanhas denunciadas. Contudo, os órgãos acionados pelos grupos demonstram também não atender.

Portanto, o que a análise dos processos revelou foi uma dificuldade de efeito direto da atuação dos grupos, uma vez que suas denúncias não geram um efeito punitivo imediato, da mesma forma que a análise apontou para a importância de que os temas denunciados assumam a dimensão de interesse coletivo, já que este foi um dos argumentos do Estado para o arquivamento de algumas denúncias. Outra constatação são as fragilidades do atual sistema de regulação, no que diz respeito à ausência de uma legislação específica para a questão da publicidade direcionada ao público infantil, assim como a dificuldade de diálogo do órgão autorregulador com outras instâncias da sociedade. Por estes motivos, os grupos analisados procuram ampliar esta atuação, através da defesa pública de suas causas, na busca de novos caminhos regulamentares da publicidade.

6.2 A sociedade civil organizada na defesa pública de novos caminhos regulamentares da publicidade

Antes de apresentar o conteúdo observado e analisado neste evento, é necessário ainda esclarecer qual a importância de uma audiência pública, o que é o Projeto de Lei nº 5.921/2001 e qual a sua situação até a referida audiência.

É importante iniciar explicando que a realização de audiência pública está intimamente ligada às práticas democráticas. Ela representa um instrumento de participação popular, garantido pela Constituição Federal de 1988 e regulado por algumas leis, em que se destaca a Lei do Processo Administrativo Federal, nº 9.784/1999.

Mas, além de servir ao exercício da função administrativa, a audiência pública no Brasil serve, também, para auxiliar o desempenho da função legislativa, conforme artigo

58, §2º, II, da Constituição Federal de 1988, da função judiciária (art. 9º, §1º, da Lei nº 9.868/1999) e da missão institucional do Ministério Público (art. 27, parágrafo único, IV, da Lei nº 8.625/1993).

É um espaço, no processo de decisão administrativa ou legislativa, onde as autoridades competentes podem expor um tema e debater com a população sobre a formulação de uma política pública, ou seus resultados, a elaboração de um Projeto de Lei ou a realização de empreendimentos que podem gerar impactos à cidade, à vida das pessoas e ao meio ambiente. Geralmente, a audiência é uma reunião coordenada pelo órgão competente ou em conjunto com entidades da sociedade civil que a demandaram. Participam todas as pessoas e entidades que possam sofrer os reflexos dessa decisão, para que tenham a oportunidade de se manifestar. A ideia é que as informações expostas possam conduzir o Poder Público a uma decisão de maior aceitação consensual (MOREIRA NETO, 1992). Tais opiniões não vinculam a decisão, visto que têm caráter consultivo, e a autoridade, embora não esteja obrigada a segui-las, deve analisá-las segundo seus critérios, acolhendo-as ou não.

Quanto ao Projeto de Lei nº 5.921/2001, foi proposto em 12 de dezembro de 2001 pelo deputado federal Luiz Carlos Hauly (PSDB-PR), com o propósito de proibir a publicidade para a venda de produtos infantis. O Projeto, tal como foi proposto, acrescenta um parágrafo ao artigo 37, da Lei nº 8.078/1990, que “dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências” (BRASIL, 1990a). A alteração no Código de Defesa do Consumidor passaria a vigorar com o acréscimo do seguinte parágrafo: “É também proibida a publicidade destinada a promover a venda de produtos infantis, assim considerados aqueles destinados apenas à criança”.

No documento em que apresenta o Projeto (VER ANEXO A), o deputado ressalta as consequências danosas da publicidade causadas aos pais, às famílias e à sociedade, no seu conjunto, principalmente envolvendo imagens de ídolos infantis, com a finalidade de coibir ou chantagear o consumidor, induzindo-o a adquirir bens ou produtos desnecessários, supérfluos ou até prejudiciais, além de incompatíveis com a renda doméstica. A regulação rigorosa existente em outros países também é tema do documento, afirmando que no Brasil “existe um liberalismo total em relação a esse tipo de prática”. Por fim, o deputado relata que o assunto deveria ser apreciado pelo Conselho de Comunicação

Social em sua função de órgão auxiliar do Congresso Nacional, mas que pela urgência do debate resolveu apresentar o Projeto de Lei.

A comissão selecionada para apreciar o Projeto, em abril de 2002, foi a Comissão de Defesa do Consumidor (CDC), onde teve o voto favorável do relator, o deputado Raimundo Gomes de Matos (PSDB - CE), mas não foi votado no Plenário daquela Comissão face ao arquivamento do projeto no fim do exercício legislativo.

Posteriormente desarquivada, a proposição tramitou por diversas Comissões na Câmara dos Deputados, sempre passando por sugestões de alterações feitas pelos relatores de cada Comissão e, conseqüentemente, demorando a ser votada. O PL passou pela Comissão de Defesa do Consumidor (CDC), onde sua relatora, a Deputada Maria do Carmo Lara (PT - MG), o aprovou na forma de texto substitutivo que propõe uma lei específica para regulamentar a questão, proibindo toda publicidade e comunicação mercadológica direcionada à criança (VER ANEXO B).

Em seguida, o Projeto foi encaminhado à Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio (CDEIC) e aprovado na forma de novo texto substitutivo do deputado Osório Adriano (DEM-DF), que rejeita o substitutivo da Deputada Maria do Carmo Lara, alegando que este “almeja regulamentar minúcias da atividade publicitária, o que poderá criar novas dificuldades burocráticas no desenvolvimento operacional das empresas” e que a atividade já é suficientemente regulamentada. Assim, o substitutivo do deputado Osório Adriano sugere uma emenda ao atual § 2º do art. 37 da Lei nº 8.078/1990, considerando “abusiva a publicidade que seja capaz de induzir a criança a desrespeitar os valores éticos e sociais da pessoa e da família” (VER ANEXO C).

Por último, o Projeto foi encaminhado para apreciação da Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática (CCTCI)⁴¹, na qual o deputado relator Salvador Zimbaldi (PROS - SP) apresentou voto favorável, acompanhado de novo texto substitutivo para o PL original (VER ANEXO D). Foi nesta Comissão que a observação da audiência pública foi realizada para a presente tese, cujas principais constatações serão explanadas a seguir.

⁴¹ Nesta Comissão, o Projeto ultrapassou o prazo máximo de 40 sessões determinado pelo Regimento Interno da Câmara, em seu artigo 52, inciso III, que estabelece que as Comissões deverão obedecer ao prazo de quarenta sessões para examinar e decidir as proposições, quando se tratar de matéria em regime de tramitação ordinária.

Em março de 2014, o Projeto de Lei encontrava-se na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC), onde o deputado Arthur Oliveira Maia (SDD-BA) foi designado como relator. Esta Comissão terá a missão de verificar a constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa do Projeto de Lei, no caso, analisar o último texto substitutivo encaminhado pela CCTCI.

Até a data de publicação desta tese, 14 anos após sua proposição inicial, o Projeto segue em tramitação, sem o parecer da CCJC. Portanto, o último parecer recebido pelo PL foi o da audiência pública observada nesta tese, na CCTCI.

O Quadro 35, apresentado a seguir, mostra um resumo das alterações sofridas pelo Projeto de Lei, até a última sugestão de texto substitutivo do Deputado Salvador Zimbaldi, apresentado em relatório feito a partir da audiência pública observada.

Quadro 35: Tramitação do PL nº 5.921/2001 (principais alterações sofridas)

Sugestões de alteração no PL	Objetivo	Alteração	Justificativa	Voto da Comissão
PL 5.921/2001 Proposta original do Deputado Luis Carlos Hauly	Proíbe a publicidade para a venda de produtos infantis.	Propõe alteração na Lei 8.078/1990 - acrescenta um parágrafo ao art. 37 da Lei 8.078/1990: “É também proibida a publicidade destinada a promover a venda de produtos infantis, assim consideradas aquelas destinadas apenas à criança”.	A publicidade traz consequências danosas à família e à sociedade; ela faz uso de estratégias persuasivas capazes de induzir o consumidor a adquirir bens supérfluos e até prejudiciais; existe regulação rigorosa em outros países, diferentemente do Brasil; é urgente esse debate.	Na Comissão de Defesa do Consumidor (CDC) teve o voto favorável do relator, o deputado Raimundo Gomes de Matos, mas não foi votado no Plenário face ao arquivamento do projeto no fim do exercício legislativo.
PL 5.921/2001 Texto Substitutivo da Deputada Maria do Carmo Lara	Regulamenta de forma mais específica a questão: proibindo qualquer publicidade e comunicação mercadológica dirigida à criança e estabelecendo restrições à publicidade dirigida ao adolescente.	Propõe a criação de nova lei para regulamentar a questão: proíbe qualquer publicidade e comunicação mercadológica dirigida à criança, em qualquer horário ou mídia; estabelece o tipo de linguagem e estratégias publicitárias e mercadológicas que se enquadram; proíbe também durante a programação infantil; proíbe a participação de criança; permite as campanhas de utilidade pública; estabelece restrições para a publicidade dirigida aos adolescentes, assim como multa e contrapropaganda; atribui a competência fiscalizatória ao Depto. de Proteção e Defesa do Consumidor e ao Depto. de Classificação Indicativa, do Ministério da Justiça.	Importância e especificidade do assunto e também porque o Código de Defesa do Consumidor é um código geral de proteção do consumidor; a importância vital de cuidar dos menores.	Desarquivado, o PL teve na Comissão de Defesa do Consumidor a aprovação na forma de substitutivo apresentado pela então relatora, a Deputada Maria do Carmo Lara.

<p>PL 5.921/2001 Texto Substitutivo do Deputado Osório Adriano</p>	<p>Considera abusiva a publicidade que seja capaz de induzir a criança a desrespeitar valores éticos e sociais da pessoa e da família.</p>	<p>Propõe alteração na Lei 8.078/1990 – emenda ao atual § 2º do art. 37 da Lei 8.078/1990: “É abusiva a publicidade que seja capaz de induzir a criança a desrespeitar os valores éticos e sociais da pessoa e da família”.</p>	<p>A alteração amplia o conceito legal de “publicidade abusiva direcionada às crianças e adolescentes”, possibilitando aos órgãos fiscalizadores exercerem com mais rigor o controle; garantia dos direitos constitucionais de livre comunicação e expressão, assegurados no art. 220 da C.F.; arcabouço legal e regulatório existente já é amplo e consistente.</p>	<p>Aprovação do PL na Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio (CDEIC), na forma de substitutivo apresentado pelo então relator, deputado Osório Adriano.</p>
<p>PL 5.921/2001 Texto Substitutivo do Deputado Salvador Zimbaldi</p>	<p>Regulamenta de forma mais específica a questão: estabelecendo uma série de restrições à publicidade de produtos, práticas e serviços que possam ser nocivos à saúde física e mental de crianças e ou adolescentes.</p>	<p>Propõe a criação de nova lei para regulamentar a questão: estabelece o que se enquadra como “publicidade de produtos, práticas e serviços que possam ser nocivos à saúde física e mental de crianças e ou adolescentes”; considera abusiva a publicidade que contenham personagens infantis, linguagem infantil etc.; que só pode ser veiculada no horário comercial; que deverá observar a unidade familiar prevista no art. 226 da C.F.; veda merchandising e apelo imperativo; estabelece penalidades como advertência, multa e contrapropaganda; atribui competência fiscalizatória ao Ministério da Justiça.</p>	<p>É de responsabilidade dos legisladores zelar para que a publicidade não seja abusiva e sim responsável; é preciso coragem política para efetivar os dispositivos normativos de proteção à infância dispostos nas leis do país; diversos países já impuseram restrições severas à publicidade destinada a crianças; a aprovação do PL se faz necessária, pois visa abarcar legalmente e de forma específica o problema da exposição das crianças ao bombardeio publicitário e ao excessivo e abusivo marketing que delas se utilizam.</p>	<p>Aprovação do PL na Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática (CCTCI), na forma de substitutivo apresentado pelo então relator, deputado Salvador Zimbaldi.</p>

Fonte: elaborado pela autora a partir de documentos oficiais do Projeto de Lei 5.921/2001

A audiência pública ocorreu no dia 3 de julho de 2012, no Congresso Nacional, na Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática (CCTCI) da Câmara dos Deputados, na cidade de Brasília, e teve duração de 3 horas e 10 minutos. Foi solicitada pelo Deputado Salvador Zimbaldi (VER ANEXO E), com o objetivo de debater o Projeto de Lei nº 5.921/2001, para coletar informações e pontos de vista de pesquisadores, instituições públicas e organizações sociais envolvidas com o tema da publicidade direcionada para a criança, a fim de subsidiar e qualificar a atuação do Poder Público na área, especificamente, o parecer da Comissão diante do tema. E esta foi a primeira vez que pais e mães da família brasileira foram convidados para a discussão do Projeto de Lei⁴² (VER ANEXO F), que já tramita há quase 14 anos no Congresso Nacional. Eles foram representados por membros de um coletivo de pais e mães, intitulado Movimento Infância Livre de Consumismo (MILC).

A sessão foi composta por duas mesas temáticas, que ocorreram sequencialmente. Cada expositor teve o tempo médio de 10 minutos. Somente após a explanação dos membros das duas mesas é que a sessão foi aberta para que os demais deputados presentes e o público em geral pudessem se manifestar.

A primeira mesa foi composta por cinco membros: Domingos Sávio, representante do Ministério Público Federal, Ekaterine Karageorgiadis, advogada do Instituto Alana e membro do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA), Synésio Batista, representante da Associação Brasileira dos Fabricantes de Brinquedos (ABRINQ), Mariana Ferraz, representante do Instituto de Defesa do Consumidor (IDEC), e Rafael Sampaio, representante Associação Brasileira de Anunciantes (ABA), que acabou substituindo também o presidente do Conselho Nacional de Autorregulamentação Publicitária (CONAR), que não compareceu. A segunda mesa também foi composta por cinco membros: Edmundo Klotz, representante da Associação Brasileira das Indústrias da Alimentação (ABIA), Taís Pileggi Vinha, representante do Movimento Infância Livre de Consumismo (MILC), Roseli Goffman, representante do Conselho Federal de Psicologia (CFP), Herculano Anghinetti, representante da Associação Brasileira das Indústrias de Refrigerantes e de Bebidas Não Alcoólicas (ABIR), e Luís Roberto Antonik, representante da Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e Televisão (ABERT).

⁴² Segundo o site:

<http://ultimainstancia.uol.com.br/conteudo/noticias/56783/audiencia+publica+debate+projeto+que+regulamenta+publicidade+para+criancas.shtml>.

Além dos participantes mencionados, outras duas instituições foram convidadas, mas não compareceram: o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (CFOAB) e a Associação Nacional de Defesa da Cidadania e do Consumidor (ANCED). E a ausência do presidente do CONAR, Gilberto Leifert, apesar de justificada, foi enfaticamente questionada durante a audiência pública, tanto pelos grupos da sociedade civil como pelos diversos deputados ali presentes. O deputado federal Sandro Alex (PPS - PR) declarou que: “Foi uma ausência irresponsável [...]. Ele, sim, deveria estar presente na nossa audiência pública”. E continuou: “Vamos cobrar [...]. Eles deveriam estar aqui até para nos dar os números de propagandas autuadas, qual foi a multa aplicada, qual foi a penalização dada a quem foi abusivo”. Por mais que o publicitário Rafael Sampaio tenha falado em nome também do CONAR, ficou clara a insatisfação dos presentes com a situação, uma vez que toda a discussão sobre os limites da publicidade dirigida ao público infantil acabava retornando para um mesmo assunto: a eficiência ou não da autorregulação publicitária existente hoje.

Por fim, de forma a apresentar as principais contribuições deste debate para esta tese, as informações foram aqui organizadas em quatro grupos de convidados: Sociedade civil organizada, Indústria e mercado publicitário, Ministério Público Federal e Poder Legislativo. E também distribuídas em quatro grandes temas, conforme o interesse do presente estudo, com o intuito de estabelecer um padrão ao conteúdo observado: posicionamento sobre o Projeto de Lei nº 5.921/2001, posicionamento sobre o papel do Estado em relação à regulamentação da publicidade dirigida à criança, posicionamento sobre o papel da sociedade e da família e os principais argumentos sobre a publicidade e a autorregulação. O Quadro 36, disposto a seguir, resume estas informações.

Quadro 36: Síntese das informações coletadas em Audiência Pública do PL nº 5.921/2001

GRUPOS CONVIDADOS	OPINIÃO SOBRE O PL 5.921/2001	PAPEL DO ESTADO (REGULAMENTAÇÃO)	PAPEL DA SOCIEDADE /FAMÍLIA	PUBLICIDADE E AUTORREGULAÇÃO
<p>SOCIEDADE CIVIL ORGANIZADA: Ekaterine Karageorgiadis (Alana), Mariana Ferraz (Idec), Tais Vinha (MILC) e Roseli Goffman (CFP)</p>	<p>Alana e Idec são favoráveis à aprovação do PL, na forma do substitutivo da Deputada Maria do Carmo Lara. MILC e CFP são favoráveis à aprovação do PL, mas sem especificar o texto</p>	<ul style="list-style-type: none"> • A intervenção estatal na regulação da publicidade infantil é necessária, urgente e fundamentada na Constituição Federal e no CDC. • Cabe ao Estado regulamentar o tema de forma específica e rigorosa. • Vários países já regulam o tema: Inglaterra, Suíça, Estados Unidos, Alemanha, Noruega e Bélgica. • A autorregulamentação sozinha é ineficaz e precisa ser ampliada com uma regulamentação do Estado. • É dever do Estado encontrar o consenso e garantir a participação de todos os segmentos na discussão da regulamentação, e não apenas o mercado. 	<ul style="list-style-type: none"> • A Constituição é clara: o problema da publicidade e do consumismo infantil é responsabilidade da família, sociedade e Estado. • O mercado reconhece que o problema do consumismo infantil existe, mas transfere para a família a responsabilidade. • Não resta alternativa senão a organização da sociedade para cobrar de todos os agentes a proteção absoluta da criança. • O apoio da sociedade, por meio da Internet, é um mecanismo importante de controle. • Existe uma demanda de pessoas para discutir o tema, querendo opinar e precisando de informações. • A sociedade organizada tem força e deve participar da discussão. 	<ul style="list-style-type: none"> • A publicidade é uma atividade comercial de grande importância na sociedade: deve estimular o consumo e informar com clareza o que é anunciado. • Ela deve obedecer a certas regras dispostas na Lei: princípios da identificação, da não enganabilidade e da não abusividade. • A sociedade civil organizada não é contra a publicidade, e sim contra a falta de limites. • A indústria só pensa no cidadão como consumidor, que pode gerar o máximo de lucro. • A publicidade faz uso de linguagem persuasiva, que associa o produto a um universo lúdico capaz de seduzir e mudar padrões de comportamento.

GRUPOS CONVIDADOS	OPINIÃO SOBRE O PL 5.921/2001	PAPEL DO ESTADO (REGULAMENTAÇÃO)	PAPEL DA SOCIEDADE /FAMÍLIA	PUBLICIDADE E AUTORREGULAÇÃO
<p>SOCIEDADE CIVIL ORGANIZADA: Ekaterine Karageorgiadis (Alana), Mariana Ferraz (Idec), Tais Vinha (MILC) e Roseli Goffman (CFP)</p>				<ul style="list-style-type: none"> • A publicidade se camufla na vida do consumidor e o assedia de todas as formas e em todos os lugares. • A criança é cada vez mais assediada pela publicidade, devido à importância que tem nas decisões familiares e à dificuldade de convencimento do adulto. • A publicidade deve ser direcionada a quem tem responsabilidade e consciência para compreendê-la. • A publicidade agrava uma série de problemas das novas famílias, dentre eles sobrepeso e obesidade infantil, sexualidade precoce, alcoolismo. • A Constituição Federal não prevê o termo “liberdade de expressão comercial” (neologismo publicitário). • A autorregulação é importante, mas não funciona: preserva os interesses do mercado, não é veloz o suficiente.

GRUPOS CONVIDADOS	OPINIÃO SOBRE O PL 5.921/2001	PAPEL DO ESTADO (REGULAMENTAÇÃO)	PAPEL DA SOCIEDADE /FAMÍLIA	PUBLICIDADE E AUTORREGULAÇÃO
<p>INDÚSTRIA E MERCADO PUBLICITÁRIO: Synésio Batista (ABRINQ), Rafael Sampaio (ABA e CONAR), Edmundo Klotz (ABIA), Herculano Anghinetti (ABIR) e Luís Roberto Antonik (ABERT)</p>	<p>ABRINQ, ABIA e ABERT são favoráveis à aprovação do PL, na forma do substitutivo do Deputado Osório Adriano. ABA, CONAR e ABIR não são favoráveis à aprovação do PL em nenhuma de suas versões. Propõem a elaboração de novo texto, capaz de dirimir as controvérsias dos atuais.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Já existem legislação e normas suficientes. • O Estado deve assegurar o direito da indústria de produzir e informar o consumidor, e não proibir o acesso à informação. • O Estado deve assegurar uma mídia livre e independente e a publicidade garante a independência dos meios de comunicação. • A restrição é importante, mas deve ser feita pelo próprio mercado (autocontrole). • Há legitimidade do Estado para regular a matéria, não para proibir. • Cabe ao Estado encontrar um consenso que permita o controle, não a proibição. • O caminho é a combinação de normas legais com a autorregulação. • A legislação não é tendência mundial. 	<ul style="list-style-type: none"> • Cada um deve fazer o seu papel. Anunciantes devem fazer propaganda de modo responsável; os pais devem orientar seus filhos; ao CONAR cabe coibir e evitar os abusos. • É dever da família avaliar a publicidade. A responsabilidade não deve ser transferida para o Estado. • O consenso sobre a regulamentação deve ser construído entre poder público e mercado, e não por pequenos grupos não representativos. 	<ul style="list-style-type: none"> • A publicidade não tem o caráter danoso que se procura atribuir a ela: não é responsável pelos males sociais, não engana a criança, não causa danos ao seu desenvolvimento. • A publicidade é um meio importante para despertar e informar o consumidor. • A publicidade direcionada à infância deve ser permitida, porém com restrição, com respeito pelo universo peculiar da criança. • O CONAR já coíbe os abusos, de forma exemplar, séria e eficaz. • É preciso considerar o grande impacto econômico do setor de alimentos, bebidas alcoólicas e refrigerantes no país. • A publicidade é necessária para manter o sistema de radiodifusão aberto e gratuito no país. Sem ela não há anunciante, não há quem pague pela produção.

GRUPOS CONVIDADOS	OPINIÃO SOBRE O PL 5.921/2001	PAPEL DO ESTADO (REGULAMENTAÇÃO)	PAPEL DA SOCIEDADE /FAMÍLIA	PUBLICIDADE E AUTORREGULAÇÃO
<p>MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL: Domingos Sávio</p>	<p>Favorável à aprovação do PL, na forma do substitutivo da Deputada Maria do Carmo Lara.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • É dever do Estado garantir a Constituição, que protege consumidor e criança. • Em caso de conflito entre a liberdade do discurso que quer vender e os direitos fundamentais da infância, vale a proteção da criança. • O discurso publicitário não se regula pela liberdade de comunicação, liberdade de informação ou liberdade de expressão artística. 		<ul style="list-style-type: none"> • A mídia e a publicidade têm a capacidade de seduzir e envolver o consumidor. • A publicidade tem a capacidade de influenciar a vida das pessoas e mudar comportamentos.
<p>PODER LEGISLATIVO: Deputado Salvador Zimbaldi</p>	<p>Favorável à aprovação do PL, na forma do seu próprio texto substitutivo.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • É dever do Estado assegurar a proteção à infância disposta na Constituição, no ECA e no CDC. • A criança é prioridade absoluta do Estado, inclusive na execução de políticas sociais públicas. • É dever do Estado zelar para que a publicidade não seja abusiva, e sim responsável. • Diversos países impuseram em suas legislações restrições severas à publicidade dirigida a crianças. 	<p>O dever de cuidar das crianças brasileiras é de todos: família, comunidade, sociedade e Estado, conforme art. 227 da Constituição Federal.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • A publicidade explora a vulnerabilidade da criança. • A publicidade estimula o consumismo na criança e a falsa sensação de felicidade. • A publicidade contribui para intensificar fatores prejudiciais ao desenvolvimento infantil, ao estimular o consumo de alimentos com alto teor de sais, açúcares e gorduras, contribuir para o aumento da obesidade infantil etc. • A autorregulação do Conar é ineficaz.

Fonte: elaborado pela autora a partir dos dados coletados em Audiência Pública do PL 5.921/2001.

Após observar o discurso de cada convidado na audiência pública e organizar os principais argumentos por grupo participante, a pesquisa avançou em algumas questões importantes, reforçando inúmeros aspectos presentes nos processos analisados.

Primeiro, que não existe consenso do mercado publicitário com os demais envolvidos no debate sobre a regulação da publicidade direcionada ao público infantil, uma vez que sociedade civil organizada, Ministério Público Federal e até mesmo o representante do Poder Legislativo demonstram uma tendência para o controle cada vez mais rigoroso desse tipo de publicidade.

Os representantes do mercado publicitário e da indústria são contrários à proibição e utilizam para isso, principalmente, os seguintes argumentos: a regulação é algo importante e legítimo, mas já é uma tarefa feita por leis existentes e normas éticas do CONAR; a proibição da publicidade não é legítima, não é uma tendência seguida por outros países e deve ser evitada a todo custo; há legitimidade do Estado para regular a publicidade, não para proibi-la; é dever de cada família avaliar a publicidade; pequenos grupos não são representativos da sociedade e não devem representá-la nesse tipo de debate; a publicidade possui uma relação necessária com os meios de comunicação, garantindo sua independência; a publicidade é um meio importante de informação para os consumidores; a publicidade não é responsável pelos males da sociedade; há a importância dessa indústria para a economia do país.

Já os representantes da sociedade civil organizada, sem exceção, são favoráveis à proibição integral da publicidade dirigida às crianças, alegando, especialmente: ineficácia da autorregulação, por não ser imparcial, veloz e punitiva o suficiente; necessidade e legitimidade da intervenção estatal, uma vez que isso estaria garantido na legislação e na Constituição Federal; importância da participação de toda a sociedade na discussão sobre a regulamentação da publicidade, o que seria mais uma crítica à parcialidade da autorregulação; a sociedade civil não é contrária à publicidade, mas à falta de limites dela; o potencial de sedução e manipulação da publicidade, sobretudo diante do público infantil; o impacto da publicidade diante de sérios problemas sociais, como a obesidade, a erotização precoce e a violência; e a inexistência do termo “liberdade de expressão comercial” na Constituição Federal para impedir a regulação da matéria.

Domingos Sávio, representante do Ministério Público, seguindo a mesma linha de raciocínio dos grupos da sociedade civil, também demonstrou ser favorável à proibição da publicidade dirigida para a criança, por meio das seguintes afirmações: a publicidade é um discurso de venda, que não se regula pela liberdade de expressão; o elevado potencial da publicidade para influenciar e mudar comportamentos; e o dever do Estado de proteger o consumidor e a criança dos excessos da publicidade.

Por fim, o deputado Salvador Zimbaldi, membro do Poder Legislativo brasileiro, apresentou seu parecer através de relatório após a audiência pública, demonstrando posicionamento favorável a uma regulação mais rigorosa da publicidade dirigida ao público infantil, aproximando-se da visão da sociedade civil organizada, porém, menos radical quanto à proibição integral. Seus principais argumentos foram: ineficácia da autorregulação; elevado potencial da publicidade para influenciar a criança e estimular o consumismo; a falsa sensação de felicidade trazida pela publicidade; impacto da publicidade em graves problemas da sociedade, como a má alimentação, obesidade, violência e delinquência; legitimidade do Estado para regular a publicidade; e prioridade absoluta da criança na execução de políticas públicas.

Conforme explicado anteriormente, o deputado, após ouvir os argumentos de todos os envolvidos no debate, posicionou-se de forma favorável ao Projeto de Lei nº 5.921/2001, contudo, propôs um texto substitutivo. O que se percebe é que sua visão representa uma tentativa de consenso entre o projeto original do deputado Luís Carlos Haully, o texto substitutivo do deputado Osório Adriano e o texto substitutivo da deputada Maria do Carmo Lara.

Uma vez que o projeto original propõe uma alteração na Lei do Código de Defesa do Consumidor, proibindo a publicidade destinada a promover a venda de produtos infantis, ele ainda deixa aberta a possibilidade de se fazer publicidade de outros produtos que não sejam diretamente consumidos por crianças, fato que já ocorre com produtos de limpeza e telefonia móvel, cujos anúncios utilizam recursos para atrair o público infantil. Além de deixar sem resposta uma série de questionamentos sobre as especificidades dessa proibição.

Já o texto substitutivo da deputada Maria do Carmo Lara é mais ousado, em termos de regulamentação, pois propõe proibir toda a publicidade e outras estratégias mercadológicas dirigidas à criança, através da criação de uma lei específica, na qual

estabelece todas as diretrizes para a sua execução. Logo, é mais abrangente, mais rigoroso com o mercado publicitário e mais protetivo com o público infantil. É o projeto aceito e defendido pelas organizações estudadas, o que demonstra uma postura de rigor em relação ao controle da publicidade. Porém, justamente pelo rigor, é rejeitado pelo mercado publicitário, que preza pelo autocontrole e pela melhora contínua da atuação do Conar, somada às leis já existentes.

Nesse sentido, o mercado publicitário é mais favorável ao texto substitutivo do deputado Osório Adriano, que igualmente rejeitou a proposta anterior da deputada Maria do Carmo Lara e propôs uma alteração na Lei do Código de Defesa do Consumidor, estabelecendo como abusiva a publicidade capaz de induzir a criança a desrespeitar os valores éticos e sociais da pessoa e da família.

Não cabe aqui questionar o posicionamento contrário do deputado quanto à proibição desse tipo de publicidade, por se tratar de uma discussão democrática dentro do parlamento. Contudo, o fato de que o referido deputado, também relator do PL na Comissão, é proprietário da fábrica da Coca-Cola no Distrito Federal, a Brasal Refrigerantes⁴³, é um aspecto que deve ser levado em consideração e que gera dúvidas sobre quais interesses o deputado estaria protegendo. Sua proposta é a mais amena com o mercado publicitário e repete regras já estabelecidas na própria legislação de defesa do consumidor. Além disso, para justificar seu texto substitutivo, o deputado defende a garantia dos direitos constitucionais de livre comunicação e expressão, assegurados no artigo 220 da Constituição Federal, o que protege o mercado publicitário e a indústria.

O Regimento Interno da Câmara dos Deputados, no parágrafo 6º do artigo 180 estabelece que: "Tratando-se de causa própria ou de assunto em que tenha interesse individual, deverá o Deputado dar-se por impedido e fazer comunicação nesse sentido à Mesa, sendo seu voto considerado em branco, para efeito de *quorum*". Todavia, além de ter votado e sido relator da Comissão, o deputado ainda defendeu explicitamente os interesses do mercado publicitário em seu parecer.

Logo, devido ao cenário descrito, o parecer do deputado Salvador Zimbaldi é uma tentativa de equilibrar a proteção do consumidor e da criança com os direitos do mercado publicitário e da indústria, buscando evitar que a matéria seja rejeitada na próxima comissão, sem deixar de proteger a criança dos excessos da publicidade.

⁴³ Ver artigo de Edgar Rebouças (2008): "Publicidade para crianças: a raposa vigia o galinheiro" <http://www.intervozes.org.br/direitoacomunicacao/?p=22192>.

Ao contrário do PL original e do texto substitutivo do Deputado Osório Adriano, que propõem uma pequena alteração na Lei 8.078/1990, e de acordo com o texto substitutivo da Deputada Maria do Carmo Lara, o parecer do Deputado Salvador Zimbaldi é favorável a um controle mais rigoroso da publicidade dirigida ao público infantil, através da criação de uma nova Lei que regulamente a matéria de forma específica. Em sua proposta, ele considera abusiva a publicidade dirigida a crianças e adolescentes que contenham personagens infantis, linguagem infantil, trilha sonora infantil, animação, promoção com competições ou jogos etc., estabelece que a publicidade só pode ser veiculada no horário comercial, veda explicitamente o *merchandising* e o apelo imperativo, além de estabelecer penalidades mais rigorosas, como a multa. Um dos avanços da proposta está na competência para fiscalizar e punir atribuída ao Departamento de Proteção e Defesa do Consumidor e ao Departamento de Classificação Indicativa, ambos do Ministério da Justiça.

Contudo, por mais que o novo texto substitutivo seja mais rigoroso em relação às outras propostas, não chega a ser tão proibitivo quanto a proposta da deputada Maria do Carmo Lara, que veda completamente toda publicidade e outras estratégias mercadológicas dirigidas à criança e restringe significativamente aquelas dirigidas ao adolescente. Na sua proposta, o deputado Salvador Zimbaldi permite a publicidade direcionada ao público infantil, porém com sérias restrições, a ponto de que não possa utilizar estratégias capazes de chamar a atenção da criança, e sim dos seus responsáveis. Tal conduta demonstra uma convergência com os argumentos da sociedade civil organizada, que alega que a publicidade, através da sua linguagem persuasiva, se aproveita da fragilidade da criança, e que deve se dirigir aos seus responsáveis, que teriam capacidade para interpretá-la.

O acompanhamento desse debate acerca da publicidade direcionada ao público infantil contribuiu para a pesquisa de inúmeras maneiras. Inicialmente, porque permitiu um contato mais próximo com os grupos estudados e com os demais atores envolvidos na discussão da regulação da publicidade: Idec, Alana, mercado publicitário, Poder Legislativo e Ministério Público Federal. Segundo, porque este contato possibilitou observar a dinâmica da discussão do tema: quem pensa o que e por quais motivos, os discursos e posicionamentos que se aproximam e que divergem entre si, assim como as tendências em relação à regulação desse tipo de publicidade.

Sabe-se que se trata de um aspecto específico da regulação da publicidade brasileira, que é a publicidade direcionada ao público infantil. Porém, por mais que a tese não se limite a este recorte, tal discussão está indissociavelmente inserida na regulação da publicidade brasileira, além de representar uma preocupação mundial.

Como foi possível notar na Audiência, existe uma clara discordância em relação à eficácia do Conselho Nacional de Autorregulamentação Publicitária, tanto por parte dos grupos da sociedade civil como por parte do Ministério Público e do Poder Legislativo. Por isso, a maior contribuição da audiência pública para a tese foi reforçar as fragilidades do órgão autorregulador que já se delinearam desde as entrevistas e da análise dos processos, demonstrando a tendência do Estado em intervir no tema, atendendo às demandas de regulação impostas pela sociedade contemporânea, especialmente no que diz respeito a temas mais sensíveis, como o caso da publicidade infantil.

CAPÍTULO 7: CONCLUSÕES

Esta tese partiu da ideia de que a publicidade e o consumerismo são estruturas interdependentes e complementares e que revelam choques de interesse. Um precisa do outro para existir. Idec, Alana e Conar são organizações da sociedade civil, todas com modos de agir diferenciados, estratégias e focos distintos, mas que em alguns momentos se cruzam de forma a convergir e a divergir.

Os embates, no cenário estudado, não são necessariamente de oposição entre os grupos organizados (representando consumidores e seus interesses) e o mercado publicitário, uma vez que o mercado também se interessa em proteger o consumidor. O próprio mercado se organizou através da autorregulamentação para ofertar campanhas mais responsáveis e éticas. Nesse sentido, a atuação de todos estes atores significa uma preocupação quanto aos impactos do consumo na sociedade. Entretanto, o Conar também protege o negócio publicitário, o que, de fato, gera incertezas, fragilidades e a necessidade de mudanças.

Nesta tese, a relação entre a atuação da sociedade civil organizada e a regulação da publicidade brasileira foi explorada a partir de distintos ângulos, buscando compreender seu poder de impactar o atual sistema de regulação existente. Contudo, ao longo do caminho, percebeu-se que seu papel, a partir dos dois grupos analisados, não ocorre na forma de embate direto contra o mercado publicitário, e é justamente por isso que consegue exercer impacto no cenário estudado.

São três as conclusões principais da tese aqui apresentada: primeiro, que existem evidências de um cenário dialético; segundo, que a autorregulação da publicidade brasileira, devido à atuação dos grupos da sociedade civil, vive um momento de novas responsabilidades e menos autoproteção; e, terceiro, que a sociedade civil organizada é catalisadora de mudanças importantes no cenário de regulação da publicidade brasileira.

A dialética estabelecida entre os atores envolvidos no cenário estudado – mercado publicitário, representado pelo Conar, sociedade civil organizada, representada pelo Instituto Alana e pelo Idec, e órgãos do Estado – demonstra que existe uma série de conflitos e que estes levam a mudanças de atitudes importantes por parte destes atores, o que tende a fortalecer o movimento consumerista de proteção aos interesses do consumidor.

Na prática, independentemente do órgão acionado, Conar, Ministério Público, Procon, Poder Judiciário, os casos julgados favoravelmente acabam não tendo efeito prático para a sociedade, seja pela demora, pelo número de recursos possíveis, pela ausência de uma instância fiscalizadora, por manobras das empresas anunciantes para se antecipar à punição estatal ou pelo não cumprimento das sanções aplicadas.

Em função disso, o maior avanço alcançado pelos grupos da sociedade civil estudados é conseguir trazer o tema para o debate da sociedade, acionando o Estado e instâncias sociais distintas, tanto diretamente (redes sociais, universidades, eventos, palestras, documentários etc.) como indiretamente, por consequência desse acionamento do Estado (que ativa outras instâncias, como agências reguladoras, mercado, universidades etc.).

Logo, percebe-se um movimento dialético provocado através da ação dos grupos analisados. Alana e Idec não conseguem sozinhos, diretamente, provocar alterações na legislação e no controle da publicidade brasileira. Suas denúncias, como relatado, na prática, não conseguem gerar este efeito.

Isso é perceptível nos dois casos de enganiosidade denunciados pelo Idec ao Tribunal de Justiça de São Paulo, que tiveram o julgamento do Estado favorável às suas denúncias, sendo que em ambos os casos nenhuma das punições foi aplicada. Contudo, o Idec permanece fiscalizando as empresas, questionando o Estado quanto ao andamento dos processos e exigindo que as punições sejam aplicadas. A cada acionamento que o Idec faz do Tribunal de Justiça, o processo é reavivado, a imprensa noticia os casos, o tema é divulgado nas redes sociais e veiculado na revista do Idec, levando as empresas a refletir sobre a enganiosidade e a dar satisfação sobre os casos.

Nos processos do Instituto Alana não é diferente. Resultados práticos de punição quase não ocorreram. Todavia, a maioria das denúncias catalisou outros efeitos na sociedade, mesmo que não tenham sido diretamente alterações na legislação ou normas publicitárias. A ANVISA, por exemplo, foi acionada para se posicionar quanto a temas específicos de sua competência e novas propostas normativas foram discutidas. Universidades foram ativadas para apresentarem parecer acadêmico da questão e criaram eventos institucionais para discuti-la. A imprensa brasileira pautou inúmeros casos que estavam sendo julgados e noticiou processos denunciados e empresas criticadas. O

mercado publicitário, da mesma forma, foi acionado para manifestar-se, posicionar-se e, conseqüentemente, refletir sobre o tema.

Portanto, mesmo que a maior parte das denúncias não tenha sido julgada de forma favorável aos grupos da sociedade civil, e mesmo que aquelas favoráveis não tenham gerado efeito punitivo prático, os danos que algumas campanhas publicitárias podem provocar na sociedade vieram à agenda nacional através da provocação das organizações aqui analisadas, tornando-se preocupação de famílias, escolas, universidades, outros grupos da sociedade civil e instâncias governamentais.

A atuação destes grupos pode não gerar diretamente mudanças na legislação e normas éticas brasileiras, mas dialeticamente geram. Eles catalisam estas mudanças. O trabalho deles provoca a atenção de instâncias distintas da sociedade brasileira, que uma vez aguçada estará alerta a novos abusos publicitários, mais crítica e mais vigilante.

Nesse sentido, ao fazer um paralelo do papel exercido pelo Idec na década de 1980, na formação do movimento consumerista no Brasil, tendo participado diretamente do conjunto de ações sociais que levaram à formação e à aprovação do Código Brasileiro de Defesa do Consumidor (Lei 8.078/1990), percebe-se a atuação do Instituto Alana como força potencializadora de mudanças na legislação de proteção da criança e do adolescente, especificamente no que diz respeito à comunicação mercadológica que a eles é direcionada.

Sabe-se que o Instituto Alana atua diretamente na busca por uma legislação específica relacionada à proibição da publicidade direcionada ao público infantil. E que, apesar de suas denúncias em instâncias diversas do Estado, assim como no Conar, não terem tido punições no nível esperado pelo grupo, algumas pequenas vitórias já foram alcançadas, como o próprio Instituto relata, a exemplo de novos projetos de lei no Congresso Nacional, a atenção e o amadurecimento do Poder Legislativo em relação ao tema, resoluções de agências reguladoras, compromissos éticos de empresas anunciantes, agendamento da imprensa e maior reflexão da sociedade sobre esta problemática, inclusive mudanças no código de ética do Conar, como o artigo 37 que trata especificamente sobre a publicidade direcionada ao público infantil.

Portanto, é notório o efeito catalisador do trabalho do Instituto Alana na busca por um controle mais rigoroso da publicidade brasileira, assim como o foi o esforço exercido pelo Idec desde a década de 1980 para a proteção do consumidor.

Com o Conar, da mesma forma, esta cobrança social é o que poderá provocar o órgão autorregulador a tornar-se mais rigoroso no julgamento de casos de publicidade enganosa e abusiva, bem como a realizar novas alterações no Código Brasileiro de Autorregulamentação.

Um fato importante que merece ser enfatizado é que o próprio Conar, em entrevista, relatou que a autorregulamentação não pode e não deve se antecipar às necessidades de controle da sociedade brasileira e que somente as demandas sociais podem provocar uma nova reflexão normativa por parte do Conselho, como ocorreu no caso do *merchandising*, última alteração sofrida pelo Código.

Contudo, este tema foi um dos mais debatidos e denunciados pelo Instituto Alana nos últimos anos, aparecendo na agenda nacional de diversas formas e em inúmeros momentos, tornando-se inevitável relacionar a atenção que o órgão de autorregulação deu ao tema do *merchandising* com a discussão e questionamento da sociedade, a partir das provocações do Instituto Alana.

As mudanças no Conar parecem responder às novas demandas da sociedade, conforme elas crescem e se tornam fontes de pressão ao mercado publicitário, demonstrando que o Conar pode incorporar novas responsabilidades, assim como reduzir sua autoproteção.

Da mesma forma, a cobrança da sociedade é o que poderá levar o Estado a agir de forma mais incisiva em problemas futuros, o que ficou evidenciado no caso das denúncias de abusividade do Instituto Alana, em que muitos casos foram arquivados pelo entendimento de ausência de interesse coletivo.

Além disso, apesar da ampla proteção proporcionada pela legislação consumerista brasileira, conjuntamente com o sistema de autorregulação da publicidade, o atual sistema é ainda carente de uma efetiva atividade na esfera estatal, que seja comprometida com a fiscalização e o controle concreto da publicidade. Não há, no Brasil, um órgão estatal incumbido especificamente do seu controle, o que seria necessário para possibilitar um verdadeiro sistema de correção, no qual o Estado seja capaz de suprir as demandas sociais não atendidas pelo Conar.

Toda pesquisa possui limitações e, por isso mesmo, é natural que surjam reflexões ao final de uma tese, a respeito de outras questões que merecem maior aprofundamento acadêmico.

Um aprofundamento que merece ser feito em pesquisas futuras diz respeito às demais organizações da sociedade civil que surgiram nos últimos anos e que podem significar novas estratégias no movimento consumerista e na fiscalização da publicidade. Grupos como o Movimento Infância Livre de Consumismo (MILC), assim como outras organizações de proteção do consumidor, como a Associação Brasileira de Defesa do Consumidor – Proteste, são exemplos de atuação nesse cenário.

Uma questão que permeou esta tese e que merece maior reflexão é o papel do Poder Legislativo no cenário de regulação da publicidade. Somente sobre o consumo direcionado ao público infantil, são mais de vinte os projetos de lei que tramitam no Congresso Nacional, fora as outras temáticas da publicidade, indicando uma ampla demanda da sociedade civil que tem sido apreciada pelos deputados e senadores representantes da sociedade.

A pesquisa também não abrangeu a chamada liberdade de expressão comercial, como é denominada pelo mercado publicitário. E outros estudos poderiam analisar o real significado desta expressão, as questões jurídicas que se aplicam e avaliar se os argumentos do mercado publicitário são pertinentes.

Ainda com relação ao mercado publicitário, uma vertente interessante seria avaliar a regulamentação sob a perspectiva das agências de publicidade, buscando compreender como elas percebem o papel do órgão autorregulador, bem como a importância da regulamentação da publicidade para a sua atuação no mercado.

Por fim, encerrando o ciclo do raciocínio construído ao longo deste trabalho, o papel exercido pela sociedade civil organizada na regulação da publicidade brasileira vai além de um simples embate com o mercado publicitário. São formas distintas de agir que evidenciam um cenário dialético, no qual a sociedade civil organizada é um vetor essencial, capaz de ativar novas reações no fenômeno analisado, catalisando mudanças importantes, dentre as quais se destaca uma autorregulação menos autocentrada, assumindo novas responsabilidades, e um Estado mais atento às questões consumeristas.

A atuação dos grupos da sociedade civil estudados, como porta-vozes dos problemas sociais que advêm da publicidade, possibilita a formação de um cidadão mais consciente de seus direitos, contribui para que esse não seja reduzido a um mero consumidor movido pelo processo passivo de compra e consumo, e contribui, sobretudo, para que uma nova arena de regulamentação se forme no cenário da publicidade brasileira.

REFERÊNCIAS

ADORNO, Theodor. A indústria Cultural. In: **Comunicação e Indústria Cultural**. COHN, Gabriel (org). São Paulo: T.A. Queiroz Editor, 1987.

AUGUSTO, Regina. **No centro do poder: a trajetória de Petrônio Corrêa, fundador da MPM e o maior articulador da publicidade brasileira**. São Paulo: Virgiliae, 2013.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 1977.

BAUDRILLARD, Jean. Significação da Publicidade. In: ADORNO et al. **Teoria da Cultura de Massa: introdução, comentários e seleção de Luiz Costa Lima**. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

BAUMAN, Zygmunt. 2001. **Modernidade Líquida**. Rio de Janeiro, Zahar, 260 p.

BAUMAN, Zygmunt. **Vida para consumo: a transformação das pessoas em mercadoria**. Rio de Janeiro: Zahar, 2008.

BENJAMIN, Antônio Herman Vasconcellos e. O controle jurídico da publicidade. **Revista de Direito do Consumidor**, São Paulo, n. 9, p. 25-57, jan./mar. 1994.

BEZERRA, Glícia Maria Pontes. **Liberdade de expressão comercial: autorregulamentação como estratégia corporativa do setor publicitário**. Recife: UFPE, 2015. 216 p. Tese (Doutorado em Sociologia) – Universidade Federal de Pernambuco. 2015.

BOBBIO, Norberto. **O Conceito de Sociedade Civil** (Tradução Marco Aurélio Nogueira). 2ed. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1987.

BODDEWYN, Jean J. **Advertising self-regulation and outside participation: a multinational comparison**. New York: Quorum Books, 1988.

BRAGAGLIA, Ana Paula. **A “ética” na propaganda sob o olhar do consumidor e suas significações: um estudo a partir de denúncias encaminhadas ao CONAR**. Rio de Janeiro: UERJ, 2004. 150 p. Dissertação (Mestrado em Comunicação) - Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2004.

BRAGAGLIA, Ana Paula. **Ética publicitária em tempos “hipermodernos: um estudo comparativo entre Brasil e Espanha.** Rio de Janeiro: UERJ, 2009. 436 p. Tese (Doutorado em Psicologia Social) - Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2009.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. **Diário Oficial [da República Federativa do Brasil]**, Brasília, DF, 12 de set. 1990a.

BRASIL, Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. **Diário Oficial [da República Federativa do Brasil]**, Brasília, DF, 16 de jul. 1990b.

BRASIL. Lei nº 9.294, de 15 de julho de 1996. Dispõe sobre as restrições ao uso e à propaganda de produtos fumígenos, bebidas alcoólicas, medicamentos, terapias e defensivos agrícolas. **Diário Oficial [da República Federativa do Brasil]**, Brasília, DF, 15 jul. 1996.

BRASIL. Lei nº 8.625 de 12 de fevereiro de 1993. Dispõe sobre normas gerais para a organização do Ministério Público dos Estados e dá outras providências. **Diário Oficial [da República Federativa do Brasil]**, Brasília, DF, 12 fev. 1993.

BRASIL. Lei nº 9.868 de 10 de novembro de 1999. Dispõe sobre o processo e julgamento da ação direta de inconstitucionalidade e da ação declaratória de constitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal. **Diário Oficial [da República Federativa do Brasil]**, Brasília, DF, 10 nov. 1999.

BRASIL. Lei nº 9.784 de 29 de janeiro de 1999. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. **Diário Oficial [da República Federativa do Brasil]**, Brasília, DF, 29 jan. 1999.

CASTELO BRANCO, Renato. **História da propaganda no Brasil.** São Paulo: T A Queiroz, 1999.

CANCLINI, Néstor García. **Consumidores e cidadãos: Conflitos multiculturais da globalização.** 4. ed. Rio de Janeiro: UFRJ, 1999.

CARVALHO, Nelly de. **Publicidade: a linguagem da sedução**. São Paulo: Editora Ática, 1996.

CENP - CONSELHO EXECUTIVO DAS NORMAS-PADRÃO. **Normas-Padrão**. Apresenta as normas-padrão da atividade publicitária. Disponível em: http://www.cenp.com.br/PDF/NomasPadrao/Normas_Padrao_Portugues.pdf. Acesso em: 12 fev. 2013.

CÓDIGO VEDA AÇÕES DE MERCHANDISING DIRIGIDAS ÀS CRIANÇAS. **Boletim do CONAR**: online. Disponível em: < <http://www.conar.org.br/>>. Acesso em: 15 mar 2013.

CONAR - CONSELHO NACIONAL DE AUTORREGULAMENTAÇÃO PUBLICITÁRIA. **Estatuto Social**: Capítulo XII – Do Conselho de Ética. Disponível em: <http://www.conar.org.br/html/quem/estatuto%20social_capitulo12.htm>. Acesso em: 02 ago. 2010.

COSTA, H. A.; COSTA, A. A. **Direito da publicidade**. Brasília: Thesaurus, 2008.

DELLAZZANA, Ângela Lovato. **Accountability da Publicidade: uma análise da apropriação do conceito de responsabilidade social**. Porto Alegre: PUCRS, 2010. 229p. Tese (Doutorado em Comunicação Social) – Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul. 2010.

DEMO, Pedro. **Metodologia científica em ciências sociais**. 2 ed. São Paulo: Atlas, 1989.

DUARTE, Jorge; BARROS, Antonio. (org.). **Métodos e Técnicas de Pesquisa em Comunicação**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

FERNANDES NETO, Guilherme. **Direito da Comunicação Social**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2004.

FONSECA JR., Wilson Corrêa da. **Análise de conteúdo**. In: DUARTE, Jorge; BARROS, Antonio. (org.). **Métodos e Técnicas de Pesquisa em Comunicação**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

GIACOMINI FILHO, Gino. **Consumidor versus propaganda**. 5 ed. São Paulo: Summus Editorial, 1991.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4.ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6 ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GOMES, Neusa Demartini. Publicidade ou propaganda? É isso aí! **Revista FAMECOS**, n. 16, p. 111-121, dez. 2001.

GRAMSCI, Antonio. **Cadernos do Cárcere**. Introdução ao Estudo da Filosofia de Benedito Croce. Vol. I. Edição e Tradução Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 1999.

GRAMSCI, Antonio. **Cadernos do Cárcere**. Maquiavel: notas sobre o Estado e a Política. Vol. III. Edição e Tradução Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 2000.

LAGNEAU, Gérard. **A sociologia da publicidade**. Tradução de: Heloysa de Lima Dantas. São Paulo: Cultrix, 1981. 92 p.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Fundamentos de metodologia científica**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

MARCONDES, Pyr; RAMOS, Ricardo. **200 anos de propaganda no Brasil: do reclame ao cyberanúncio**. São Paulo: Meio & Mensagem, 1995.

MARSHALL, T.H. **Cidadania, Classe Social e Status**. Rio de Janeiro, Zahar, 1967.

MARSHALL, Leandro. **O jornalismo na era da publicidade**. São Paulo: Summus Editorial, 2003.

MATTELART, Armand. **La publicidad**, Barcelona: Paidós Ibérica, 1991.

MARTINS, Zeca. **Propaganda é isso aí!**: um guia para novos anunciantes e futuros publicitários. São Paulo: Saraiva, 2010.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **A ideologia alemã**. São Paulo: Boitempo, 2007.

MINAYO, Maria Cecília de Souza (org.). **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2009.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Direito da Participação Política: Legislativa, Administrativa, Judicial**. Rio de Janeiro: Renovar, 1992.

NARDI, Roberta. **Pesquisa de doutorado: Publicidade e sociedade civil**. [mensagem pessoal] Mensagem recebida por: suelenmarques@gmail.com. em: 17 nov. 2011.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. Sociedade Civil, entre o político-estatal e o universo gerencial. In: **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo: Editora Hucitec, v.18, n° 52, p.185-202, 2003.

PACKARD, Vance. **The Hidden Persuaders**, Cardinal, Nova York, 1957.

PAULINO, Fernando de Oliveira. **Responsabilidade Social da Mídia: análise conceitual e perspectivas de aplicação no Brasil, Portugal e Espanha**. Brasília: UnB, 2008. 348 p. Tese (Doutorado em Comunicação) - Universidade de Brasília, Brasília, 2008.

PINHO, J.B. **Propaganda Institucional: usos e funções da propaganda em relações públicas**. São Paulo: Summus, 1990.

POLITZER, Georges. **Princípios elementares de filosofia**. 9.ed. Lisboa: Prelo, 1979.

QUEIROZ, Adolpho. Primórdios da publicidade e o pioneirismo de João Castaldi. In: GOMES, Neusa Demartini (org.). **Fronteiras da Publicidade: faces e disfarces da linguagem persuasiva**. Porto Alegre: Sulina, 2006.

RABAÇA, C. A.; BARBOSA, G. **Dicionário de comunicação**. São Paulo: Ática, 1987.

RAMOS, Ricardo. **Do reclame à comunicação: pequena história da propaganda no Brasil**. 4 ed. São Paulo: Atual, 1985.

RAMOS, Murilo César. Rádio e televisão no Brasil: comunicações e políticas públicas. **Cadernos da Comissão de Rádio e TV**, p. 93-110. Brasília, DF: Senado Federal, 1997.

RAMSAY, Iain. O controle da publicidade em um mundo pós-moderno. **Revista de Direito do Consumidor**, São Paulo, n. 4 (n. esp.), p. 26-41, 1992.

REBOUÇAS, E. Estratégia retórica dos “donos” da mídia como escudo ao controle social. In: **Líbero – Revista do Programa de Pós-Graduação da Faculdade Cásper Líbero**, São Paulo: Facasper, v.9, p. 41-49, 2006.

REBOUÇAS, E. Os desafios para a regulamentação da publicidade destinada a crianças e adolescentes: soluções canadenses e reticências à brasileira. In: **Intercom – Revista Brasileira de Ciências da Comunicação**, São Paulo, v.31, n.2, p.75-97, jul./dez. 2008.

ROCHA, Everardo P. Guimarães. **Magia e capitalismo: um estudo antropológico da publicidade**. São Paulo: Brasiliense, 2010.

SAMPAIO, Rafael. **Propaganda de A a Z: como usar a propaganda para construir marcas e empresas de sucesso**. Rio de Janeiro, RJ: Campus, 1999.

SANT’ANNA, Armando; ROCHA JÚNIOR, Ismael; GARCIA, Luz Fernando Dabul. **Propaganda: teoria, técnica e prática**. 8. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2009.

SANTOS, Gilmar. **Princípios da publicidade**. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2005.

SCHNEIDER, Ari. **Conar 25 anos: ética na prática**. São Paulo: Editora Terceiro Nome/Editora Albatroz, 2005.

TASCHNER, Gisela. Cultura do consumo, cidadania e movimentos sociais. In: **Ciências Sociais Unisinos**, São Leopoldo, v. 46, n.1, p. 47 - 52, jan./abr. 2010.

TUNGATE, Mark. **A história da propaganda mundial** (Tradução Carlos Augusto Leuba Salum e Ana Lúcia da Rocha Franco). São Paulo: Cultrix, 2009.

VESTERGAARD, Torben; SCHRØDER, Kim. **A linguagem da propaganda**. 2ed. São Paulo: Martins Fontes, 1994.

WOLF, M. **Teorias das comunicações de massa**. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

ANEXO A – PROJETO DE LEI Nº 5.921/2001

Câmara dos Deputados

Impresso em 06/02/2015 15:46 - Página 1 de 2



ANTICIPAÇÃO À DIVULGAÇÃO E

PUBLICAÇÃO

Em 1 - 101

CÂMARA DOS DEPUTADOS

PROJETO DE LEI Nº DE 2001

(Do Sr. Luiz Carlos Hauy)

PROJETO DE LEI Nº 5921/01

PLENÁRIA RECEBIDO
Em _____ de _____ de 2001
Nome _____
Ponto _____

Acrescenta parágrafo ao art. 37, da Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, que "Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências".

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º O art. 37 da Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, passa a vigorar com o acréscimo do seguinte § 2ºA:

"Art. 37

§ 2ºA. É também proibida a publicidade destinada a promover a venda de produtos infantis, assim considerados aqueles destinados apenas à criança.

....."(NR)

JUSTIFICAÇÃO

Como acentuei em discurso pronunciado no dia 5 do corrente mês, diante do que dispõe o art. 221 da Carta Magna, uma das questões que precisa ser avaliada é a da relação entre publicidade e crianças, principalmente com o envolvimento de ídolos da população infantil, com a veiculação de matérias que se transformam em verdadeira coação ou chantagem para a compra dos bens anunciados, embora desnecessários, supérfluos ou até prejudiciais, além de incompatíveis com a renda familiar.

Em alguns países é terminantemente proibido que a publicidade se dirija a crianças e produza sua indução. Em outros países existem restrições importantes. Já em outros, como o Brasil, existe um liberalismo total em relação a

3784

Handwritten signature

**CÂMARA DOS DEPUTADOS**

esse tipo de prática. Esse é um tema que mereceria debate, conforme afirmou o Sr. Daniel Herz, Coordenador do Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação, na Audiência Pública realizada em reunião conjunta da Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática e da Comissão de Direitos Humanos, em 27 de abril de 1999, manifestando a convicção de que é possível equacioná-lo.

Embora tenha manifestado a opinião de que esse é um assunto que deveria ser estudado pelo Conselho de Comunicação Social, em sua função de órgão auxiliar do Congresso Nacional, a fim de que pudessemos legislar adequadamente sobre ele, levando em conta, principalmente, os princípios da preferência a finalidades educativas, artísticas, culturais e informativas e do respeito aos valores éticos e sociais da pessoa e da família, que a produção e a programação das emissoras de rádio e televisão devem atender, segundo o disposto no art. 221 da Constituição Federal, resolvi antecipar o debate da matéria, com a apresentação do presente projeto de lei.

Sala das Sessões, em 12 de dezembro de 2001.


Deputado **LUIZ CARLOS HAULY**

ANEXO B – TEXTO SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI 5.921/2001 DA
DEPUTADA MARIA DO CARMO LARA

COMISSÃO DE DEFESA DO CONSUMIDOR

PROJETO DE LEI Nº 5.921, de 2001

Acrescenta parágrafo ao art. 37 da Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, que dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências.

Autor: Deputado Luiz Carlos Hauly

Relatora: Deputada Maria do Carmo Lara

I - RELATÓRIO

O Projeto de Lei nº 5.921, de 2001, de autoria do Deputado Luiz Carlos Hauly, propõe que seja acrescido novo dispositivo ao Código de Defesa do Consumidor, com objetivo de proibir a publicidade destinada a promover a venda de produtos infantis, assim considerados aqueles destinados apenas as crianças.

O autor informa que a publicidade dirigida a crianças é rigorosamente regulada em outros países, e que, no Brasil, existe um total liberalismo em relação à matéria.

Justifica o autor sua proposta, argüindo que a proposição pretende avaliar a relação entre publicidade e criança, principalmente com o envolvimento de ídolos da população infantil, com a veiculação de matérias que se transformam em verdadeira “coação ou chantagem” para a compra dos bens anunciados e que, às vezes, se mostram desnecessários e até incompatíveis com a capacidade financeira da família.

O projeto não recebeu emendas.



13D3512802

II - VOTO DA RELATORA

O projeto de lei que ora relatamos tem grande importância para toda a nossa sociedade, na medida em que trata de assunto relativo a crianças e adolescentes, pessoas em formação, que são o futuro de nosso país.

Não é por demagogia que ressaltamos, logo de início, a questão da importância ou da necessidade vital de bem cuidarmos dos menores, mas por uma constatação lógica de que aquilo que plantamos é o que colhemos.

Devemos refletir sobre o que queremos para nossos jovens, qual a formação, quais os princípios, qual o padrão ético, qual a segurança psicológica, qual escala de valores, a assim por diante, que desejamos transmitir para nossas crianças e adolescentes.

E isto tem algo a ver com publicidade e consumo?

Qual deve ser a primeira preocupação de todos aqueles que desejam ver um mundo melhor no futuro?

É mais importante incentivar a produção, as vendas e o consumo ou cuidar da formação integral de nossos jovens para que construam uma sociedade melhor do que esta em que vivemos?

Sem desviar do assunto principal de nosso trabalho, porém também sem esquecer que é um assunto multidisciplinar, não podemos deixar de fazer estas ponderações, embora de forma bastante abreviada, para que se vejam as possíveis conseqüências que um ato, a publicidade, defendido por muitos como inocente, produtivo e garantido pelo direito à livre iniciativa e pela proibição da censura, pode causar em pessoas, no caso crianças, que ainda não têm capacidade de reflexão crítica ou mesmo nem conseguem discernir o que é e o que não é publicidade, como ocorre numa faixa etária que pode se estender até os sete ou oito anos, conforme pesquisas realizadas sobre o assunto.

Como ilustração do que estamos a falar, podemos citar a questão da violência. A violência não é causada exclusivamente pela publicidade, mas ganha



13D3512802

dela um bom “empurrãozinho”. No caso da publicidade infantil, a lógica é simples de ser seguida e podemos resumir assim:

1) utilizando-se técnicas de publicidade, anuncia-se um produto, e é criado ou ampliado o desejo por seu consumo;

2) muitas crianças vêem o anúncio, mas poucos pais têm dinheiro para comprar o produto;

3) muitas crianças ficam só na vontade de ter o produto e terminam frustradas por não poderem ter seu objeto de desejo;

4) Este ciclo se repete uma, duas, várias vezes;

5) algumas crianças crescem sem nunca poderem ter os brinquedos, as roupas, as guloseimas, entre outras tantas coisas que lhes são ofertadas todos os dias em milhares de anúncios publicitários;

6) quando crescidas, algumas daquelas crianças, frustradas por nunca terem tido acesso ao que é oferecido no mercado de consumo e agora ciente das dificuldades em adquirir, terminam por querer a força o objeto de seu desejo.

Assim, como no exemplo acima, são muitas as situações em que a “inocente” publicidade causa ou ajuda a causar distorções no pensamento dos pequenos, cuja mentalidade e capacidade de compreensão estão em desenvolvimento.

A própria relação entre pais e filhos pode ser abalada, pois os pais muitas vezes não vão conseguir explicar aos menores o porquê de não poderem comprar o produto, ou o motivo dele não ser tão bom quanto o que é apresentado, ou mesmo a desnecessidade de se ter mais um produto similar a outros já adquiridos.

É claro que não estamos querendo dizer que a publicidade cria, com exclusividade, o desejo por alguma coisa ou que é a responsável por todo o mal do mundo. Estamos apenas chamando a atenção para o fato de que a publicidade dirigida às crianças e adolescentes é um grande catalisador deste processo de querer e desejar coisas. Infelizmente, neste caso de crianças e adolescentes que ainda não desenvolveram uma razão crítica é um catalisador negativo.

É sabido que o objetivo da publicidade é convencer os consumidores potenciais do produto que anuncia sobre as qualidades e benefícios de consumir



13D3512802

aquilo que esta sendo ofertado. A idéia básica é vender o produto, e quanto mais vendas melhor. No entanto, perguntamos:

Existe preocupação do anunciante com o que deseja ou realmente precisa o consumidor?

Existe preocupação em saber se o consumo daquilo que se oferta é realmente o melhor para o seu destinatário?

Em relação a publicidade infantil, existe preocupação em saber se o público-alvo tem condições de avaliar a importância, o interesse e a capacidade de aquisição do que se anuncia?

A publicidade, na verdade, é um dos elementos que compõem o “jogo do consumo”, tem um papel importante na economia e sua existência é justificável. Porém, em todo jogo deve existir regras, e deve-se levar em conta a capacidade dos participantes para que se tenha uma “disputa” justa.

Seria justo, numa luta de box, colocar um peso-pena contra um peso-pesado? Haveria graça nessa disputa? Seria possível prever o resultado?

O que desejamos estabelecer com clareza é que, no “jogo” denominado mercado de consumo, as crianças e os adolescentes não têm a mesma capacidade de resistência mental e de compreensão da realidade que um adulto e, portanto, não estão em condições de enfrentar com igualdade de força a pressão exercida pela publicidade no que se refere à questão do consumo. A luta é totalmente desigual.

Assim, acreditamos que seja função deste Congresso Nacional, especialmente desta Casa, como representante do povo, criar normas que possibilitem o equilíbrio no meio social, protegendo os que necessitem de proteção e restringindo as ações dos que abusam de seu poder e liberdade de atuação.

Sabemos que, no Brasil, é livre o anúncio de produtos e serviços, desde que lícitos, e que sigam algumas normas que coíbem abusos e pregam princípios éticos a serem seguidos.

As normas a que nos referimos estão, principalmente, em nossa Constituição Federal - CF, no Código de Defesa do Consumidor - CDC - e no Código Brasileiro de Auto-Regulamentação Publicitária - CBARP.

Como o objetivo de nosso trabalho é a análise de proposta à proibição



13D3512802

de toda e qualquer publicidade infantil, vamos concentrar nossos esforços em clarear esta questão específica, iniciando por um breve estudo do que já está disposto.

A Constituição Federal, em seu art. 227, determina que é dever da família, da sociedade e do Estado providenciar para que a criança e o adolescente recebam a proteção e a orientação necessárias para completarem seu desenvolvimento e tornarem-se cidadãos dignos e bem estruturados física, ética e psicologicamente. Vejamos o que nos diz o caput deste dispositivo legal:

“Art. 227. É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança e ao adolescente, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão...”.

De forma já bem mais específica, o CDC, em seu art. 37, § 2º, determina que “**é abusiva**, dentre outras **a publicidade** discriminatória de qualquer natureza, a que incite à violência, explore o medo ou a superstição, **se aproveite da deficiência de julgamento e experiência da criança**, desrespeita valores ambientais, ou que seja capaz de induzir o consumidor a se comportar de forma prejudicial ou perigosa à sua saúde ou segurança” (**grifo nosso**).

Como podemos observar, já existe norma dizendo que **não se deve aproveitar da deficiência de julgamento e experiência da criança** nas publicidades a elas dirigidas. O CDC ainda determina, no *caput* do art. 36 que “a *publicidade deve ser veiculada de tal forma que o consumidor, fácil e imediatamente, a identifique como tal*”, ou seja, a criança, enquanto consumidor, deve poder discernir o que é e o que não é publicidade de modo fácil e imediato.

Porém, existe um problema anterior, que é saber a partir de que idade a criança realmente consegue entender o que é publicidade e diferenciar esta mensagem de muitas outras que recebe no mesmo momento pelos canais de comunicação. Esta questão é fundamental para o estabelecimento de regras justas para a atividade publicitária dirigida a criança e a o adolescente e a discutiremos mais adiante.



13D3512802

Outrossim, não podemos deixar de lembrar o Estatuto da Criança e do Adolescente - ECA, pois é o diploma legal mais diretamente ligado à defesa e proteção dos direitos humanos nestas fases da vida.

Em seu art. 1º, o ECA fala da “proteção integral” que deve ser dispensada à criança e ao adolescente e segue o estatuto com suas normas sempre enfocando a especial condição da criança e do adolescente como ser humano em formação e por isso merecedor de cuidados especiais, inclusive por parte dos agentes econômicos e, no caso em comento, dos publicitários e daqueles que os contratam para divulgar seus produtos e serviços.

Além da legislação supracitada, existe o Código Brasileiro de Auto-Regulamentação Publicitária do CONAR que, apesar de ser um código de ética e não ter força de lei, também traz normas gerais quanto à publicidade infantil. Vejamos o que nos diz seu art. 37, in verbis:

“Artigo 37 - No anúncio dirigido à criança e ao jovem:

a. dar-se-á sempre atenção especial às características psicológicas da audiência-alvo;

b. respeitar-se-á especialmente a ingenuidade e a credulidade, a inexperiência e o sentimento de lealdade dos menores;

c. não se ofenderá moralmente o menor;

d. não se admitirá que o anúncio torne implícita uma inferioridade do menor, caso este não consuma o produto oferecido;

e. não se permitirá que a influência do menor, estimulada pelo anúncio, leve-o a constranger seus responsáveis ou importunar terceiros ou o arraste a uma posição socialmente condenável;

f. o uso de menores em anúncios obedecerá sempre a cuidados especiais que evitem distorções psicológicas nos modelos e impeçam a promoção de comportamentos socialmente condenáveis;

g. qualquer situação publicitária que envolva a presença de menores deve ter a segurança como primeira preocupação e as boas maneiras como segunda preocupação.”

Como podemos ver, nossas crianças e adolescente estão completamente protegidos pela legislação em vigor e pelos princípios éticos pregados pelo CONAR. É suficiente que se cumpra com o que está escrito e ordenado ou sugerido.

Qual o problema então?

O problema é que o nível de evolução consciencial de nossa sociedade e dos indivíduos que a compõem faz com que haja distorções na



13D3512802

maneira como se compreendem e interpretam os princípios enunciados. Somos ainda muito egoístas e pensamos primeiro em nós, segundo em nós, terceiro em nós e, muito depois, talvez, nos outros.

Assim, muitas são as normas escritas no Brasil e no Mundo, mas, bem ou mal, nem todas são seguidas, especialmente aquelas que se reportam aos princípios gerais de qualquer assunto e que deixam muito ao sabor da interpretação daqueles que devem segui-las ou aplicá-las.

A simples leitura das normas supracitadas, especialmente das de caráter ético e das que estabelecem princípios gerais, nos indica que uma interpretação que tenha o ser humano como prioridade já seria o suficiente para se coibir um grande número de abusos cometidos contra crianças e adolescentes em nosso país, não somente na questão da publicidade, mas também nela.

Poderíamos discorrer sobre cada uma das normas que citamos e demonstrar como, na prática, muitas vezes, elas não são seguidas ou obedecidas, mas isto não se faz necessário, principalmente neste fórum, pois todos nós aqui nesta Casa sabemos que as coisas ainda funcionam assim: quem quer cumprir cumpre, que não quer arranja uma “boa” justificativa e passa a discutir expressões, intenções e vírgulas.

Portanto, não acreditamos que regras gerais, que apontam apenas princípios, sejam o suficiente para normatizar esta questão, pois é preciso determinar da forma o mais **exata e precisa** possível **o que é e o que não é permitido** fazer em publicidade dirigida à criança e ao adolescente.

Outro ponto interessante e que vale a pena ser estudado é a atitude em outros países a respeito desta questão. Primeiramente, não acreditamos que se possa simplesmente transferir normas de um país para outro, sem levar em conta as diferenças existentes. No entanto, neste caso, as diferenças indicam que a criança brasileira deve ter uma proteção igual ou maior que as crianças de países mais desenvolvidos.

Por que?

Porque o poder aquisitivo das famílias naqueles países é bem superior ao do Brasil, **porque** o nível de educação formal e de informação disponível para as crianças em países mais desenvolvidos é muitas vezes superior a de nosso país, **porque** mesmo países com economia essencialmente capitalista têm



13D3512802

dispensado atenção especial no sentido de proteger suas crianças.

O tratamento dispensado à questão e a forma como se tenta resolver o problema têm variantes quando analisadas as soluções adotadas em cada um dos países que se preocuparam com a normatização da publicidade dirigida à criança e ao adolescente. Porém, existe unanimidade quanto à necessidade de se restringir ou mesmo proibir tal publicidade, tendo em vista a fragilidade e a vulnerabilidade dos menores.

Não vamos aqui, neste relatório, analisar a legislação de cada país individualmente, embora as tenhamos estudado para produzir este trabalho, mas oferecemos, aos interessados, relação com ampla bibliografia e uma lista de sites da Internet que podem auxiliar no aprofundamento de estudos sobre o tema.

Porém, desde já, citamos como principais referências legislativas sobre a questão países como Alemanha, Espanha, Reino Unido, Suécia, Bélgica, Holanda, Grécia, Noruega, Áustria, Portugal, Estados Unidos, Canadá e Chile, além da Comunidade Européia, que tem normas gerais para todos os países membros. Ainda, no que se refere a auto-regulamentação, existem alguns códigos da Câmara Internacional de Comércio - ICC que se reportam ao assunto.

De qualquer forma, as normas vão desde a simples orientação para que se utilize uma publicidade clara, honesta e consciente até a proibição total. As soluções passam por proibição de uso de técnicas subliminares, pela fiscalização de autoridades públicas e agências governamentais, pela proibição de associação da publicidade com programas infantis e seus apresentadores, entre muitas outras.

Outro ponto fundamental, também discutido naqueles países e que já mencionamos neste relatório, é saber a idade a partir da qual estaria a criança apta a entender o que é e qual é o objetivo da publicidade.

Neste sentido, a pesquisa elaborada pelo sociólogo sueco Erling Bjurtrön, a pedido do governo de seu país, exatamente para subsidiar as decisões que se queriam tomar quanto a restrição da publicidade dirigida aos menores, foi o estudo mais completo que tivemos oportunidade de tomar ciência e achamos interessante a sua análise.

A pesquisa indica que algumas crianças de 4 anos são capazes de distinguir um comercial de um programa normal de televisão, mas a maioria é



13D3512802

capaz de fazer esta distinção somente aos 8 anos. Porém, conforme a mesma pesquisa, apenas aos 10 anos todas as crianças conseguem perceber a diferença, embora não tenham ainda capacidade crítica em relação à informação que estão recebendo. Esta capacidade crítica só aparece, de modo geral, aos 12 anos de idade. Baseado neste estudo, o governo sueco proibiu toda e qualquer publicidade dirigida às crianças menores de 12 anos em horário diurno.

No Brasil, o art. 2º do ECA define que criança é a pessoa até 12 anos de idade incompletos e adolescente aquela entre doze e dezoito anos de idade.

A questão da idade é fundamental, pois um princípio básico existente em todos os códigos de ética sobre publicidade em todo o mundo é o de que a publicidade deve ser facilmente distinguida como tal pelos seus destinatários. Este princípio tem como objetivo, como já mencionado, montar um cenário de transparência onde possa existir um jogo honesto entre anunciantes e sua audiência.

Então, se existe uma fase da vida, que segundo a pesquisa supracitada é aquela anterior aos doze anos de idade, em que o ser humano não consegue sequer distinguir o que é e o que não é publicidade e, mesmo quando consegue, não tem capacidade crítica para enfrentá-la, nada mais natural que se proíba o “jogo” envolvendo estes participantes.

Assim, de todo nosso estudo, de nossa participação em audiências públicas, seminários e encontros por este Brasil afora, do que temos amplo material a todos disponível, nos restou a decisão de elaborar um Substitutivo ao Projeto de Lei nº 5.921, de 2001, porém, sem retirar o mérito de seu autor, o Deputado Luiz Carlos Hauly, pela iniciativa e coragem de propor um projeto rigoroso, pois no projeto a proibição é total, em defesa de nossas crianças.

Inicialmente, nosso Substitutivo difere do projeto apresentado, pois não propõe alteração do CDC e sim uma nova lei específica para regulamentar a questão.

Optamos por criar uma nova lei, não somente pela importância e especificidade do assunto, mas porque o CDC é um código geral de defesa e proteção do consumidor. Acreditamos que não deva ser “inchado” com normas específicas, embora correlatas, pois correr-se-ia o risco de transformar o CDC em uma “colcha de retalhos”, situação em que perderíamos todos, tendo em vista



13D3512802

que o CDC é uma das leis mais conhecidas e aplicadas em nosso país. É nosso dever zelar para que continue limpo, claro e coeso.

Diante do exposto, somos pela aprovação do Projeto de Lei nº 5.921, de 2001, na forma do Substitutivo anexo.

Sala da Comissão, em de de 2008.

DEPUTADA MARIA DO CARMO LARA

Relatora



13D3512802

COMISSÃO DE DEFESA DO CONSUMIDOR
SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI Nº 5.921, de 2001

Dispõe sobre a publicidade e
sobre a comunicação
mercadológica dirigida à criança
ou ao adolescente.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Esta lei dispõe sobre a publicidade e sobre a comunicação mercadológica dirigida à criança ou ao adolescente.

§1º Por 'comunicação mercadológica' entende-se toda e qualquer atividade de comunicação comercial para a divulgação de produtos e serviços independentemente do suporte, da mídia ou do meio utilizado.

§2º A comunicação mercadológica abrange, dentre outros, a própria publicidade, anúncios impressos, comerciais televisivos, "spots" de rádio e "banners" e "sites" na internet, embalagens, promoções, "merchandising" e disposição dos produtos nos pontos de vendas.

Art. 2º Considera-se, para os efeitos desta lei, os limites de idade dispostos no art. 2º da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, Estatuto de Criança e do Adolescente, para caracterizar o ser humano criança e o ser humano adolescente.

Parágrafo único. A doutrina da proteção integral à criança e ao adolescente, conforme disposto na Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, Estatuto da Criança e do Adolescente, é princípio fundamental desta lei.

Art. 3º Fica proibido qualquer tipo de publicidade e de comunicação mercadológica dirigida à criança, em qualquer horário e por meio de qualquer suporte ou mídia, seja de produtos ou serviços relacionados à infância ou relacionados ao público adolescente e adulto...

§1º A publicidade e a comunicação mercadológica dirigida à criança é aquela que se vale, dentre outros, de algum dos seguintes atributos:



13D3512802

- I - linguagem infantil, efeitos especiais e excesso de cores;
- II - trilhas sonoras de músicas infantis ou cantadas por vozes de criança;
- III - representação de criança;
- IV - pessoas ou celebridades com apelo ao público infantil;
- V - personagens ou apresentadores infantis;
- VI - desenho animado ou de animação;
- VII - bonecos ou similares;
- VIII - promoção com distribuição de prêmios ou de brindes colecionáveis ou com apelos ao público infantil;
- IX - promoção com competições ou jogos com apelo ao público infantil;

§ 2º Não será permitido qualquer tipo de publicidade ou de comunicação mercadológica nos suportes ou mídias destinados à criança.

§3º Não será permitido qualquer tipo de publicidade ou de comunicação mercadológica na televisão, na internet ou no rádio quinze minutos antes, quinze minutos depois e durante a programação infantil ou a programação cuja audiência seja na sua maioria constituída pela criança.

§4º Fica proibida a participação da criança em qualquer tipo de publicidade ou de comunicação mercadológica.

§5º. As vedações dispostas neste artigo não se aplicam às campanhas de utilidade pública referentes a informações sobre boa alimentação, segurança, educação, saúde, entre outros itens relativos ao melhor desenvolvimento da criança no meio social.

Art. 4º São princípios gerais a serem seguidos por qualquer publicidade ou comunicação mercadológica dirigida ao adolescente, além daqueles previstos na Constituição Federal, na Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, Estatuto da Criança e do Adolescente, e na Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, Código de Defesa do Consumidor, os seguintes:

- I - respeitar à dignidade da pessoa humana, à intimidade, ao interesse social, às instituições e símbolos nacionais, às autoridades constituídas e ao núcleo familiar;
- II – garantir atenção e cuidado especial às características psicológicas do adolescente;
- III – respeitar a ingenuidade, a credulidade, a inexperiência e o sentimento de lealdade dos adolescentes;
- IV - não permitir que a influência do anúncio leve o adolescente a constranger seus responsáveis ou a conduzi-los a uma posição socialmente inferior ou condenável;
- V - não favorecer ou estimular qualquer espécie de ofensa ou discriminação racial, social, política, religiosa ou de nacionalidade;
- VI - não induzir, mesmo implicitamente, sentimento de inferioridade no adolescente, caso este não consuma determinado produto ou serviço;



13D3512802

VII - não induzir, favorecer, enaltecer ou estimular de qualquer forma atividades criminosas, ilegais ou que ofendam aos usos e costumes da sociedade.

VIII – não explorar a crença, o medo e a superstição;

IX – não induzir, de forma alguma, a qualquer espécie de violência;

X – não induzir a qualquer forma de degradação do meio ambiente;

XI – primar por uma apresentação verdadeira do produto ou serviço oferecido, esclarecendo sobre suas características e funcionamento, considerando especialmente as características peculiares do público-alvo a que se destina;

Art. 5º Na publicidade e na comunicação mercadológica dirigida ao adolescente, sem prejuízo das disposições aplicáveis à matéria na legislação em vigor, é vedado e considerado abusivo para os fins legais:

I – a veiculação, especialmente na forma de “merchandising”, durante programa de entretenimento dirigido ao adolescente;

II – o uso de quaisquer técnicas na elaboração da publicidade que possam induzir ao entendimento de que o produto ou serviço pode oferecer mais do que na realidade oferece;

III – que sejam direcionadas diretamente para o adolescente por correio, correio-eletrônico, telefone, telefone celular, dentre outros;

IV – exibir, indicar ou sugerir qualquer atitude que possa conduzir o adolescente a uma situação de risco ou uso inadequado do produto ou serviço;

V – sugerir que a aquisição do produto ou serviço tornará o adolescente superior a seus semelhantes;

VI – oferecer produto ou serviço sem indicação dos acessórios que devam ser adquiridos ou contratados em separado;

VII – o uso de expressões “somente”, “apenas”, entre outras desta natureza, junto ao preço ofertado do produto ou serviço;

VIII – o apelo imperativo ao consumo de produtos ou serviços.

Parágrafo único. As vedações dispostas neste artigo não se aplicam às campanhas de utilidade pública referentes a informações sobre boa alimentação, segurança, educação, saúde, entre outros itens relativos ao melhor desenvolvimento do adolescente no meio social.

Art. 6º As infrações das normas desta lei ficam sujeitas às seguintes sanções administrativas, sem prejuízo das de natureza civil, penal e das definidas em normas específicas contidas na legislação em vigor, como, exemplificativamente, as previstas nos artigos 62 a 74 da Lei nº 8.078/90, Código de Defesa do Consumidor:

I – multa;

II – imposição de contrapropaganda.



13D3512802

§ 1º As sanções previstas neste artigo serão aplicadas pela autoridade administrativa, no âmbito de sua atribuição, podendo ser aplicadas cumulativamente, inclusive por medida cautelar antecedente ou incidente de procedimento administrativo.

§ 2º A multa, graduada de acordo com a gravidade da infração, a vantagem auferida e a condição econômica do fornecedor, será aplicada mediante procedimento administrativo, revertendo para o Fundo de que trata a Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985, (Lei da Ação Civil Pública), os valores cabíveis à União, ou para os Fundos estaduais ou municipais de proteção ao consumidor nos demais casos.

§3º A multa será em montante não inferior a um mil e não superior a três milhões o valor da Unidade Fiscal de Referência (UFIR), ou índice equivalente que venha a substituí-lo.

§4º A imposição de contrapropaganda será cominada sempre às expensas do infrator e divulgada da mesma forma, freqüência e dimensão e, preferencialmente no mesmo veículo, local, espaço e horário, de forma capaz de:

I - desfazer o malefício da publicidade ou da comunicação mercadológica abusiva ou enganosa;

II - divulgar campanhas de utilidade pública.

§ 5º São solidariamente responsáveis, independentemente de culpa, o fornecedor do produto ou serviço, a agência publicitária e a empresa responsável pela mídia utilizada para veiculação da publicidade ou da comunicação mercadológica.

Art. 7º Serão responsáveis, conjuntamente, pela fiscalização da efetivação e do respeito às normas desta lei o DPDC – Departamento de Proteção e Defesa do Consumidor – e o Departamento de Classificação Indicativa, ambos do Ministério da Justiça.

Art. 8º Aplica-se à publicidade e à comunicação mercadológica dirigida à criança e ao adolescente, sem prejuízo das determinações especiais contidas nesta lei e no que couber, todas as disposições da Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, Código de Defesa do Consumidor, e da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, Estatuto da Criança e do Adolescente.

Art. 9º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.



13D3512802

Sala da Comissão, em de de 2008.

DEPUTADA MARIA DO CARMO LARA
Relatora



13D3512802

ANEXO C – TEXTO SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI 5.921/2001 DO
DEPUTADO OSÓRIO ADRIANO

COMISSÃO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, INDÚSTRIA E
COMÉRCIO

PROJETO DE LEI Nº 5.921, DE 2001.

Acrescenta parágrafo ao art. 37, da Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, que “dispõe sobre a proteção ao consumidor e dá outras providências”.

AUTOR: Deputado LUIZ CARLOS HAULY

RELATOR: Deputado OSÓRIO ADRIANO

I – RELATÓRIO

O Projeto de Lei nº 5.921 de 2001, do Ilustre Deputado Luiz Carlos Hauly, tem o objetivo de proibir a publicidade destinada a promover a venda de produtos infantis, assim considerados aqueles destinados apenas à criança. Para esse fim, propõe o Autor o acréscimo de Parágrafo pertinente ao artigo 37 da Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990 (Código de Defesa do Consumidor).

De início, cumpre assinalar a retificação necessária na Ementa do Projeto em foco, onde se lê equivocadamente o nº da Lei que se pretende alterar como sendo de nº 8.087, quando o correto é nº 8.078.

Em, suas justificativas, o Autor ressalta as conseqüências danosas causadas aos pais, ou às famílias e à sociedade, no seu conjunto, em conseqüência da publicidade sub-reptícia, principalmente envolvendo imagens de ídolos infantis, com a finalidade de coibir ou chantagear o consumidor, induzindo-o a adquirir bens ou produtos desnecessários, supérfluos ou até prejudiciais, além de incompatíveis com a renda doméstica.

A Proposição transitou na Comissão de Defesa do Consumidor, onde, inicialmente em 2002, teve o Relatório e Voto favorável do primeiro Relator, o nobre Deputado Raimundo Gomes de Matos, não votado no Plenário daquela Comissão face ao arquivamento do Projeto no fim do exercício legislativo.

Posteriormente, desarquivada, a Proposição teve na comissão de Defesa do Consumidor a aprovação na forma de SUBSTITUTIVO apresentado pela RELATORA, a Ilustre Deputada Maria do Carmo Lara.

Este Substitutivo, datado de 25.05.2008, na realidade, altera profundamente a Proposição original, deixando de restringir-se a simples alteração do CDC – Código de Defesa do Consumidor, para configurar-se proposta de uma nova Lei, “dispondo sobre a publicidade e sobre a comunicação mercadológica dirigida à criança ou ao adolescente”.

O SUBSTITUTIVO da citada RELATORA foi aprovado pela Comissão de Defesa do Consumidor, conforme Parecer expedido em 09.07.2008.

No art. 1º, conceitua o que deve ser compreendido por “comunicação mercadológica”, e estabelece a abrangência do dispositivo legal proposto aos veículos de comunicação impressos, radiofônicos, sonorizados, televisados, informatizados, folhetos, prospectos, embalagens e, inclusive, promoções e exposições de produtos para venda e “merchandising”

No art. 2º o SUBSTITUTIVO estabelece que os efeitos da lei atingirão as crianças com os limites de idade previstos n art. 2º da lei 8.069..

No artigo 3º do citado Substitutivo, explicita-se que a publicidade e a comunicação mercadológicas dirigidas à criança serão proibidas em qualquer horário e por meio de qualquer suporte ou mídia, seja de produtos ou serviços relacionados à infância ou relacionados ao público adolescente e adulto.

Neste mesmo artigo, definem-se os atributos, linguagem, forma técnica, etc., que devem configurar a publicidade e a comunicação mercadológicas dirigidas à criança, bem como se proíbe a participação de crianças em qualquer tipo de publicidade ou de comunicação mercadológica.

No art. 4º, o Projeto SUBSTITUTIVO em apreço estabelece princípios gerais a serem seguidos por qualquer publicidade ou comunicação mercadológica.

No art. 5º do SUBSTITUTIVO citado, dispõe-se sobre a proibição de técnicas e termos que possam ser usados na publicidade ou comunicação mercadológicas destinadas ao adolescente.

No art. 6º, são estabelecidas penalidades a serem aplicadas em casos de infração aos dispositivos da lei, pela qual responderão os responsáveis diretos e solidários nela estabelecidos.

No art. 7º, se estabelece que a fiscalização pela aplicação da lei caberá, conjuntamente, ao Departamento de Proteção e Defesa do Consumidor e ao Departamento de Classificação Indicativa, ambos do Ministério da Justiça.

No art. 9º, prevê-se a vigência da lei a partir da data da publicação.

Ao Processo do PL nº 5.921 foi apensado VOTO EM SEPARADO do Ilustre Deputado CELSO RUSSOMANNO, membro da Comissão de Defesa do Consumidor, propondo, exclusivamente, alterar o teor do § 2º do art. 37 da Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, para dispor que, além das referidas no mesmo artigo, seja também considerada abusiva a publicidade “*que seja capaz de induzir a criança a desprezar os valores éticos e sociais da pessoa e da família*”.

O PL em foco é submetido a esta Comissão para apreciação conclusiva, de acordo com o art. 24, II, do Regimento Interno da Câmara de Deputados.

No prazo regimental transcorrido nesta Comissão, não ocorreu à apresentação de emendas ao Projeto de Lei nº 5.921/2001.

É o Relatório.

II – VOTO

Cabe-nos a análise da matéria sob o ponto de vista econômico, em cumprimento às determinações do art. 32, VI do Regimento Interno. Sob tal aspecto, é indispensável tecer alguns comentários, em especial quanto ao Voto exarado pela ilustre Deputada Maria do Carmo Lara, que se transformou no Parecer da Comissão de Defesa do Consumidor, órgão que nos antecedeu na análise da proposição.

As sociedades democráticas, como as que ora construímos, baseiam-se em dois pilares: a liberdade e a responsabilidade. Equilibrar esses princípios é, talvez, a principal tarefa – e, diríamos mesmo, a razão de existência – do Estado.

Quando o Estado se ausenta da regulamentação e da fiscalização, certos aspectos da atividade econômica acabam por exacerbar-se, ultrapassando os limites da boa conduta social.

Por outro lado, o excesso de regulamentos e fiscalização prejudica a atividade econômica, inibe a competição e, por consequência, deprime a criatividade. Ainda pior: eleva-se o risco de, transformar-se o Estado no fiscal onipresente, a proibir e tolher tudo aquilo que, em seu julgamento, é nocivo a uma noção de “*bem-estar comum*”.

A competição e a busca do desenvolvimento movimentam a Humanidade desde os seus primórdios. Por outro lado, tão antiga quanto elas é a idéia da construção de uma sociedade de iguais, onde o bem-estar coletivo está acima das metas individuais.

Infelizmente, a prática tem demonstrado que as tentativas de formar sociedades como a descrita terminam, na maior parte das vezes, em regimes autoritários, com desincentivo à criatividade, abolição da meritocracia, desorganização da atividade econômica, mercado negro, marginalização e informalidade da maioria e privilégios especiais para pequenos grupos encastelados no poder.

O Brasil, a partir da Carta de 1988, fez uma opção clara pelo capitalismo, com todos os seus méritos e defeitos. Capitalismo sem liberdade de decisão sobre o quê, quanto e quando produzir e consumir não existe. Até mesmo nações politicamente fechadas que resolveram adotar o sistema capitalista dão a seus cidadãos e empresários ampla liberdade de decidir sobre tais temas.

A decisão de consumir um produto ou um serviço, embora insignificante quando analisada por si mesma, é parte da grande engrenagem que movimenta a atividade econômica nas sociedades capitalistas. E a publicidade exerce um papel importante – em alguns casos, até mesmo decisivo – na tomada de tal decisão.

Ao divulgar um produto ou serviço, a publicidade, utilizando-se de técnicas específicas, é capaz de aumentar o nível de informação do consumidor, permitindo que este diferencie as várias alternativas colocadas à sua disposição pelo mercado. Muito embora a técnica publicitária aborde elementos subjetivos, como a qualidade, o preço, a exclusividade, a popularidade, etc., ela também fornece ao consumidor informações objetivas que lhe são indispensáveis na tomada de decisão.

Publicidade é, portanto, atividade virtuosa, e não viciosa. Submete-se, todavia, como qualquer outra ação humana em ambiente democrático, ao binômio “liberdade/responsabilidade”.

Inúmeros diplomas legais vêm estabelecendo limites à atividade publicitária, muitos deles pertinentes. Assim, a proibição da veiculação de publicidade de tabaco e seus derivados e as limitações à divulgação de certos produtos considerados nocivos à infância e à juventude incluem-se no já extenso rol de restrições específicas.

A elas podemos acrescentar outras, de caráter mais genérico, a maioria das quais contidas no Código de Defesa do Consumidor. Isto, sem contar auto-regulamentação bastante moderna contida no Código Brasileiro de Auto-Regulamentação Publicitária e implementada com muito rigor e consciência pelo CONAR.

Cumpre, também, ressaltar as providências que vêm sendo tomadas a respeito pelo CONAR (Conselho Nacional de Auto-regulamentação Publicitária) e, especialmente, pela ANVISA (Agência Nacional de Vigilância Sanitária), visando à elaboração do regulamento sobre a publicidade de alimentos, tendo por base, inclusive, ampla consulta pública realizada, e cuja divulgação se pretende fazer até o final de 2009.

Por outro lado, por iniciativa de um grupo de destacadas empresas do setor de bebidas, estão sendo adotadas, nacionalmente, normas que tornam mais rígidas as publicidades dirigidas às crianças, adequando-as ao Termo de Compromisso europeu EU-Pledge, assinado por diversas empresas em importante evento realizado em 2007.

Estas normas determinam, entre outros critérios e requisitos publicitários, a proibição de qualquer tipo de propaganda ou atividade de “marketing” para crianças de até seis anos e, para os maiores de seis anos, as informações transmitidas enfatizarão o uso de dietas balanceadas e saudáveis.

Tais normas regulamentares implementadas pelo CONAR e pela ANVISA respaldam-se nos ditames da legislação vigente e que ora estamos propondo aprimorar.

Nesse contexto, acreditamos que a proposição original, de autoria do nobre Deputado Luiz Carlos Hauly, ao tentar estabelecer limites para a má publicidade voltada ao público infantil, acabou por se revelar remédio excessivamente radical, capaz de matar o paciente.

Por seu turno, o substitutivo aprovado pela Comissão que nos antecedeu almeja regulamentar minúcias da atividade, o que poderá criar novas dificuldades burocráticas no desenvolvimento operacional das empresas. Adicionalmente, a propositura retira das famílias boa parte do poder de decidir o que é mais conveniente para seus filhos, conforme, aliás, outras tentativas ocorridas recentemente no que se refere à regulamentação externa da programação veiculada pelas emissoras de televisão.

Parece-nos inconsistente o argumento que sugere elaborar-se uma nova lei face a verificar-se na prática o descumprimento da norma legal já existente. É de supor-se que a nova lei também poderá não vir a ser cumprida, sobretudo como é o caso do Substitutivo em comento, em virtude de possíveis questionamentos quanto aos direitos constitucionais de livre comunicação e expressão, assegurados no artigo 220 da C.F/1988. aspecto cuja apreciação competirá, obviamente, à Comissão de Constituição e Justiça e Cidadania.

Não nos parece ainda coerente com a nossa realidade, a argumentação de que uma regulamentação abrangente e minuciosa justifica-se porque o nível de evolução consciencial da sociedade em que vivemos - e dos indivíduos que a compõem - estaria aquém dos demais países.

Também entendemos que a criança brasileira não precisa de maior proteção contra a publicidade do que as crianças dos países desenvolvidos, sob a suposição do maior poder aquisitivo e nível de educação formal em existente naquelas nações. Tal abordagem despreza a capacidade dos chefes das famílias brasileiras, independente do seu grau de riqueza ou instrução, de decidir o que é melhor e mais adequado para seus filhos. A respeito, não nos esqueçamos de que o atual Presidente da República, em cujo discernimento do que é melhor para o País repousa com segurança o futuro de toda a nação brasileira, é um exemplo de superação das condições adversas de sua humilde origem familiar, vivenciadas no período de sua infância e juventude.

Desta forma, cremos que a proposta da Comissão que nos precedeu, vem se refletir negativamente no processo de desenvolvimento econômico nacional, configurando excessiva intervenção em atividade já suficientemente regulamentada pela Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990 – Código de Defesa do Consumidor. Acreditamos que a inserção de dispositivo no próprio Código contribuiria de modo mais eficiente para a regulamentação da matéria, de modo mais sistemático e, sobretudo, mais consistente com o arcabouço legal e regulatório que já rege as atividades publicitárias no Brasil.

Para tanto, apresentamos o Substitutivo anexo, que consiste em emenda ao atual § 2º do art. 37 da Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, de forma a considerar como abusiva a publicidade que seja capaz de induzir a criança a desrespeitar os valores éticos e sociais da pessoa e da família.

A alteração proposta amplia e define de forma categórica o conceito legal do que se entende por publicidade abusiva direcionada às crianças e adolescentes, possibilitando aos Órgãos fiscalizadores competentes exercerem com mais rigor e amplitude o controle neste campo publicitário específico.

Creemos, *assim*, que nossa proposta atingirá os objetivos perseguidos tanto pelo ilustre Autor quanto pelo Colegiado que nos precedeu, mantendo, entretanto, a margem de liberdade com responsabilidade indispensável ao exercício da atividade econômica num regime democrático.

Por todo o exposto, **votamos pela APROVAÇÃO do PL nº 5.921, de 2001 na forma do SUBSTITUTIVO em anexo.**

Sala da Comissão, em de de 2009.

Deputado OSÓRIO ADRIANO

Relator

ANEXO D – TEXTO SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI 5.921/2001 DO
DEPUTADO SALVADOR ZIMBALDI

COMISSÃO DE CIÊNCIA E TECNOLOGIA, COMUNICAÇÃO E INFORMÁTICA

PROJETO DE LEI Nº 5.921, DE 2001

Dispõe sobre a publicidade ou propaganda comercial dirigida a crianças e adolescentes, e dá outras providências.

AUTOR: Deputado LUIZ CARLOS HAULY

RELATOR: Deputado SALVADOR ZIMBALDI

I - RELATÓRIO

O Projeto de Lei 5.921/2001 que ora relatamos possui grande relevância para toda a sociedade, uma vez que aborda um tema referente ao cuidado que nós temos, ou deveríamos ter, com nossas crianças brasileiras, pois o dever de cuidar de todas as crianças brasileiras é de todos nós, como Família, Comunidade, Sociedade e Estado. E isso foi determinado com especial ênfase pelo legislador constitucional em seu art. 227 que instituiu a doutrina de proteção integral e especial da criança e do adolescente, positivando que **“é dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão”**.

Dessa forma, o presente projeto de Lei teve a importante iniciativa de cumprir com esse mandamento constitucional e cabe a nós, agora, analisá-lo da melhor forma, levando em consideração -- acima de tudo e com prioridade absoluta --, o superior interesse da criança.

E qual é a relação da publicidade dirigida à criança, tema central deste projeto de lei, com a proteção e promoção dos direitos da criança?

Hoje, os meios de comunicação, como a televisão, rádio e a internet representam cada vez mais um relevante papel na formação, não somente de conhecimento, como também moral das crianças. Sabemos que a criança brasileira é a que mais assiste tevê no mundo, uma média diária de 5 horas e 20 minutos, o que supera em muito o tempo médio que elas passam dentro das salas de aula, algo cerca de 3 horas e 15 minutos, segundo pesquisa do Centro de Políticas Públicas da Fundação Getúlio Vargas.

Assim, por ser grande usuária de diferentes meios de comunicação, a criança é vista como um público-alvo muito atrativo para a indução do consumo de produtos e serviços diversos. Além disso, são vistas como verdadeiras portas de entrada para influência de compra de toda a família, senso estimuladas para agirem como promotoras de vendas. Dados de pesquisas do próprio mercado apontam que a criança influencia cerca de 80 % das

18D5F3E330
18D5F3E330

compras de uma casa, o que vai desde comida, passando por brinquedos, o carro da família e até mesmo materiais de limpeza.

Quem nunca viu um comercial de produto de limpeza com uma animação de um personagem animado ou super-herói? O que não podemos esquecer é que estes produtos não podem ser nem manuseados por crianças.

Certamente convencer uma criança é mais fácil. Como já dizia o ditado, é “como roubar doce de criança” a tentativa de implantar desejos em uma criança para aquisição de um produto. Neste caso, no entanto, não se roubam doces, mas sim a paz de inúmeras famílias e a integridade física e psicológica de milhões de crianças.

A criança por ainda estar em um processo inconcluso de formação e não conseguir responder com igualdade a pressão que a publicidade exerce sobre ela, é mais vulnerável e acredita com maior facilidade que ela precisa de um determinado produto para ser feliz e aceita ou incluída.

Ainda, diversas pesquisas sobre a relação da criança com a publicidade demonstram a condição duplamente peculiar da criança frente aos apelos mercadológicos, sendo alvo fácil de convencimento por parte da publicidade: a criança é vulnerável devido ao seu processo inconcluso de formação física e psíquica; e a criança não entende a publicidade como tal, ou seja, seu caráter persuasivo.

Destaca-se, ainda, que a publicidade não somente abusa e explora a vulnerabilidade da criança, como também compromete o desenvolvimento saudável das crianças, por exemplo, estimular o consumo habitual de alimentos com alto teor de sais, açúcares e gorduras, contribuindo sobremaneira para o aumento da taxa de obesidade infantil no Brasil. Hoje, no Brasil temos já uma verdadeira epidemia, na qual uma a cada três crianças estão obesas ou com sobrepeso e carregam consigo problemas de saúde que eram antes exclusivamente de adultos, como a diabetes tipo II, a hipertensão arterial, alguns tipos de câncer e outras doenças crônicas não transmissíveis. Isso também se explica pelo fato de que 89,7% dos alimentos anunciados destinados a crianças são ricos em gordura e açúcares.

Além disso, ao estimular desejos de consumo em quem não possui recursos financeiros suficientes para satisfazê-los, a comunicação mercadológica dirigida ao público infantil favorece a violência e delinquência infantil, que coloca esse desejo como uma necessidade para uma vida feliz. Não tendo condições para lidar com tais informações que geram sofrimento, muitas crianças buscam alternativas para a satisfação desses desejos, sendo uma delas o uso da violência e a entrada para a criminalidade. Não é por acaso que a maioria (mais de 90%) dos adolescentes nas instituições socioeducativas cometeram atos infracionais ligados à aquisição de bens de consumo, como por exemplo, furto, roubo ou tráfico.

Ou seja, a publicidade dirigida à criança é uma prática comercial abusiva que se utiliza da inexperiência e vulnerabilidade da criança para convencê-la da compra de um produto ou serviço e não respeita seu direito à proteção integral e especial, além de expô-las a um conteúdo que muitas vezes contribui para a intensificação de fatores, ligados ao consumismo, prejudiciais ao desenvolvimento infantil.

Diante de tudo isso, qual o papel do Estado? Qual o papel dessa Casa Legislativa? Qual o nosso papel como legisladores e representantes do interesse da população brasileira, em especial das crianças e de suas famílias?

18D5F3E330

18D5F3E330

De forma alguma esse Parlamento pode se furtar de analisar esse tema com coragem política para efetivar os dispositivos normativos de proteção à infância dispostos tanto na Constituição Federal, como na Lei nº 8.069, de 13 de 1990, que dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e na Lei nº 8.078 de 1990, que instituiu o Código de Defesa do Consumidor.

Nesse sentido, e considerando a criança como prioridade absoluta, como prevê o artigo 227 da Constituição Federal de 1988, inclusive no que se refere à formulações e execuções de políticas sociais públicas, é necessário que haja uma legislação específica que regule a publicidade dirigida ao público infantil.

Foi justamente devido a esse e outros estudos que diversos países, como Suécia, Noruega, Grécia, Dinamarca, Bélgica e Canadá impuseram em suas legislações restrições severas à publicidade destinada a crianças.

Portanto, a aprovação do Projeto de Lei nº 5.921/2001 faz-se necessária, pois visa abarcar legalmente e de forma específica o problema da exposição das crianças ao bombardeio publicitário e ao excessivo e abusivo *marketing* que delas e de suas vulnerabilidades se utilizam para promover a comercialização de produtos e serviços diversos.

II- VOTO

A análise da matéria sob o ponto de vista do impacto à liberdade de imprensa, respeitados os direitos das famílias, das crianças e dos adolescentes.

É de responsabilidade dos legisladores a garantia de zelar para que a propaganda e a publicidade não sejam abusivas e sim responsáveis.

Pelo exposto, votamos pela aprovação do Projeto de Lei nº 5.921 de 2001 e da emenda nº 01/11 apresentada na comissão na forma do substitutivo em anexo.

Sala da Comissão, em 19 de junho de 2013.

Deputado SALVADOR ZIMBALDI
Relator

18D5F3E330
18D5F3E330

COMISSÃO DE CIÊNCIA E TECNOLOGIA, COMUNICAÇÃO E INFORMÁTICA**SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI Nº 5.921, DE 2001**

Dispõe sobre a publicidade de produtos, práticas e serviços que possam ser nocivos à saúde física e mental de crianças e adolescentes, sobre a publicidade dirigida a crianças e adolescentes, e dá outras providências.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Esta lei dispõe sobre a publicidade de produtos, práticas e serviços que possam ser nocivos à saúde física e mental de crianças e adolescentes, sobre a publicidade dirigida a crianças e adolescentes, e dá outras providências.

Parágrafo único: Considera-se para os efeitos desta lei, os limites de idade estipulados no art. 2º da Lei nº 8.069, de 13 de 1990, que dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências e o disposto sobre publicidade no art. 36 e art. 37 da Lei nº 8.078 de 1990, que dispõe sobre o Código de Defesa do Consumidor.

Art. 2º Crianças e adolescentes ficam reconhecidos como hipervulneráveis frente à publicidade.

Art. 3º Considera-se, para os fins desta lei, publicidade de produtos, práticas e serviços que possam ser nocivos à saúde física e mental de crianças e ou adolescentes, aquela que anuncie algum dos seguintes itens:

I – tabaco, bebidas alcoólicas, agrotóxicos, medicamentos, terapias, emagrecedores e produtos cujos componentes possam causar dependência física ou psíquica, ainda que por utilização indevida;

II – produtos, práticas e serviços de natureza sexual ou com forte apelo à sensualidade;

III – produtos, práticas ou serviços de relacionamento, em especial os de natureza sexual;

IV – serviços financeiros;

V – serviços de aposta, incluindo as loterias oficiais;

VI – fogos de estampido e de artifício, exceto aqueles que pelo seu reduzido potencial sejam incapazes de provocar qualquer dano físico em caso de utilização indevida;

VII – armas de fogo e munições;

VIII – alimentos com quantidade elevada de açúcar, de gordura saturada, de gordura trans ou de sódio e bebidas com baixo teor nutricional;

18D5F3E330

18D5F3E330

IX – qualquer outro produto, prática ou serviço cujo consumo por crianças ou adolescentes seja proibido ou não recomendável;

Parágrafo único: Consideram-se bebidas alcoólicas, para efeitos desta Lei, as bebidas potáveis com teor alcoólico superior a meio grau.

Art. 4º Considera-se, para os fins desta lei, abusiva a publicidade dirigida a crianças e adolescentes que contenha ao menos um dos seguintes elementos:

I – anúncio de produto, prática ou serviço sabidamente destinado ao consumo por crianças e/ou adolescentes, ou que tenha algum desses grupos como seu maior público consumidor;

II – linguagem infantil;

III – personalidades, personagens ou qualquer outro elemento reconhecível como pertencente ao universo de produtos culturais destinados a crianças e adolescentes;

IV – desenho animado ou de animação;

V – promoção com distribuição de prêmios ou de brindes colecionáveis com apelo ao público infantil;

VI – promoção com competições ou jogos com apelo ao público infantil;

VII – trilhas sonoras compostas por música infantil ou cantada por vozes de crianças;

VIII – utilização de personagem, real ou animado, reconhecível como criança.

Art. 5º A publicidade de produtos, práticas e serviços que possam ser nocivos à saúde física e mental de crianças ou adolescentes, assim definida no art. 3º desta lei, deve atender aos seguintes requisitos:

I – não conter qualquer dos elementos presentes em publicidade destinada a crianças e adolescentes, em especial aqueles elencados no art. 4º desta lei;

II – não ser veiculada em publicações, programas, sítios na internet ou qualquer outro produto midiático que seja destinado a crianças e adolescentes;

III - conter cláusula de advertência, facilmente identificável, informando que o consumo do produto, prática ou serviço anunciado pode ser nocivo à saúde física e mental de crianças e adolescentes.

Art. 6º A publicidade dirigida a crianças e adolescentes, assim definida no art. 4º desta lei, deve atender aos seguintes requisitos: o interesse social, as instituições e símbolos nacionais e o núcleo familiar;

I – respeitar a dignidade da pessoa humana, a intimidade,

II – garantir atenção e cuidado especial às características psicológicas da criança e do adolescente;

18D5F3E330

18D5F3E330

III – respeitar a ingenuidade, a credulidade, a inexperiência e o sentimento de lealdade da criança e do adolescente;

IV – primar por uma apresentação verdadeira do produto, prática ou serviço oferecido, esclarecendo sobre suas características e funcionamento, sem o emprego de recursos que exagrem suas reais características, considerando especialmente as características peculiares do público-alvo a que se destina;

V – exibir, de maneira clara e objetiva, em linguagem de fácil compreensão por crianças e adolescentes, preços e condições de venda dos produtos, práticas e serviços anunciados;

VI – contribuir para o desenvolvimento positivo das relações entre pais e filhos, alunos e professores, e demais relacionamentos que envolvam crianças e adolescentes;

VII – não permitir que a influência do anúncio leve a criança ou o adolescente a constranger seus responsáveis ou a conduzi-los a uma posição socialmente inferior ou condenável;

VIII – não explorar a confiança de crianças e adolescentes em seus pais, professores e outros líderes de opinião;

IX – não favorecer ou estimular qualquer espécie de ofensa ou discriminação racial, social, política, religiosa ou de nacionalidade;

X – não induzir, ainda que implicitamente, sentimento de inferioridade na criança e no adolescente, caso este não consuma determinado produto, prática ou serviço;

XI – não induzir, favorecer, enaltecer ou estimular, de qualquer forma, atividades criminosas, ilegais ou que ofendam aos usos e costumes da sociedade;

XII – não explorar a crença, o medo e a superstição;

XIII – não induzir, de forma alguma, a qualquer espécie de violência;

XIV – não induzir, de forma alguma, a qualquer forma de degradação do meio ambiente;

XV – não apregoar que o produto, prática ou serviço conta com características peculiares se, na verdade, tais características puderem ser encontradas em similares;

XVI – não desmerecer valores sociais positivos, como amizade, urbanidade, honestidade, justiça, generosidade e respeito a pessoas, animais e ao meio ambiente;

XVII – não empregar crianças e adolescentes como modelos para vocalizar apelo direto, recomendação ou sugestão de uso ou consumo;

§1º Em conteúdos audiovisuais ou de áudio, a exibição da publicidade prevista no *caput* será feita exclusivamente em intervalos comerciais, com clara indicação do início e do fim do intervalo, de forma a possibilitar à criança e ao adolescente uma fácil percepção da diferença entre os conteúdos midiáticos sem natureza publicitária e o intervalo comercial;

§2º Os anúncios previstos no *caput* devem retratar o consumo de produtos, práticas e serviços de maneira responsável e moderada, sendo vedado o encorajamento de condutas inadequadas, tais como o consumo exagerado ou compulsivo.

18D5F3E330

18D5F3E330

§3º Os anúncios de brinquedos deverão indicar claramente o tamanho real do produto anunciado: se acessórios adicionais são necessários para o seu funcionamento; se o produto é isolado ou parte de uma série colecionável e a qual faixa etária é recomendado.

§4º A família é a base da sociedade e, quando exibida na propaganda comercial, institucional ou governamental, deverá observar a unidade familiar prevista no artigo 226, §3º da Constituição Federal.

Art. 7º São vedadas e consideradas abusivas, na publicidade dirigida a crianças e adolescentes, assim definida no art. 4º desta lei, as seguintes práticas:

I – utilização de formato de *merchandising*, em especial em programas audiovisuais ou de áudio destinados a crianças e/ou a adolescentes;

II – utilização de apelo imperativo de consumo, direta ou indiretamente;

III – utilização de formato que procure gerar confusão entre publicidade e conteúdos midiáticos sem natureza publicitária;

IV – utilização de técnicas na elaboração da peça publicitária que possam induzir o entendimento de que o produto ou serviço pode oferecer mais do que na realidade oferece;

V – exibição, indicação ou sugestão de qualquer atitude que possa conduzir a criança ou o adolescente a uma situação de risco ou uso inadequado do produto ou serviço;

VI – utilização de expressões “somente”, “apenas”, “precinho”, “preço baixo” ou outras da mesma natureza para qualificar o preço anunciado do produto, prática ou serviço.

Art. 8º As infrações das normas desta lei ficam sujeitas às seguintes sanções administrativas, sem prejuízo das demais de natureza civil, penal e das definidas em normas específicas contidas na legislação em vigor, tais como as previstas nos artigos 61 a 80 da Lei nº 8.078, de 1990, que dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências:

I – advertência;

II - multa, de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais) a R\$ 100.000,00 (cem mil reais), a serem aplicadas conforme a capacidade econômica do infrator;

III – imposição de contrapropaganda.

§ 1º As sanções previstas neste artigo serão aplicadas pela autoridade administrativa, no âmbito de sua atribuição, podendo ser aplicadas gradativamente e, na reincidência, cumulativamente, inclusive por medida cautelar antecedente ou incidente de procedimento administrativo.

§ 2º A multa, graduada de acordo com a gravidade da infração, a vantagem auferida e a condição econômica do fornecedor, será aplicada mediante procedimento administrativo, revertendo para o Fundo de que trata a Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985, (Lei da Ação Civil Pública), os valores cabíveis à União, ou para os Fundos estaduais ou municipais de proteção ao consumidor nos demais casos.

18D5F3E330

18D5F3E330

§3º A imposição de contrapropaganda será cominada sempre a expensa do infrator e divulgada no mesmo formato, na mesma frequência, na mesma dimensão e, preferencialmente no mesmo veículo, local, espaço e horário, em forma capaz de desfazer o malefício da publicidade abusiva ou enganosa e divulgar campanhas de utilidade pública.

§4º São solidariamente responsáveis, independentemente de culpa, o fornecedor do produto ou serviço, a agência publicitária e a empresa responsável pela mídia utilizada para veiculação da publicidade.

Art. 9º Será responsável pela fiscalização da efetivação do respeito as normas desta lei e aplicação das sanções previstas, o Ministério da Justiça do Governo Federal através do Departamento de Proteção e Defesa do Consumidor e o Departamento de Classificação Indicativa, ambos integrantes do referido Ministério.

Art. 10º Aplica-se à publicidade de produtos, práticas e serviços que possam ser nocivos à saúde física e mental de crianças e adolescentes, e à publicidade dirigida a crianças e adolescentes, sem prejuízo das determinações especiais contidas nesta lei e no que couber e todas as disposições da Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, Código de Defesa do Consumidor, e da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, Estatuto da Criança e do Adolescente.

Art. 11º Esta lei entra em vigor na data da sua publicação.

Sala da Comissão, em 19 de junho de 2013.

Deputado SALVADOR ZIMBALDI
Relator

18D5F3E330
18D5F3E330

ANEXO E – REQUERIMENTO DO DEPUTADO SALVADOR ZIMBALDI PARA
REALIZAÇÃO DE AUDIÊNCIA PÚBLICA DO PL 5.921/2001



CÂMARA DOS DEPUTADOS

REQUERIMENTO nº de 2011
(Do Sr. Salvador Zimbaldi)

Requer a realização de Audiência Pública para debater a respeito do PL nº 5921/2001, que proíbe a publicidade e propaganda para a venda de produtos infantis.

Senhor Presidente,

Nos termos do art. 255 do Regimento Interno, requeremos a Vossa Excelência, ouvido o Plenário desta Comissão, a realização de reunião de audiência pública em data a ser agendada, para debater a respeito do PL nº 5921/2001, que proíbe a publicidade e propaganda para a venda de produtos infantis, sendo convidados a comparecerem a este órgão técnico os representantes das seguintes organizações a serem definidos:

- Associação Brasileira dos Fabricantes de Brinquedos – ABRINQ;
- Conselho de Autorregulamentação Publicitária – CONAR;
- Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil – CFOAB;
- Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor – IDEC
- Associação Nacional de Defesa da Cidadania e do Consumidor – ANADEC;
- Associação Nacional dos Centros de Defesa da Criança e do Adolescente – ANCED;
- ABIR- Associação Brasileira das Indústrias de Refrigerantes e bebidas não alcoólicas
- Instituto ALANA.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

JUSTIFICAÇÃO

O Projeto de Lei em apreço tem como objetivo proibir a publicidade e propaganda, destinada a promover a venda de produtos infantis. Deste modo esta proposição visa proibir a publicidade de quaisquer produtos destinados à criança

No entendimento de que esta matéria trata de uma questão de relevante importância na qual há grande divergência de opiniões, torna-se necessária ampla discussão sobre o tema, convocando assim audiência pública com a presença de especialistas e autoridades no assunto tratado pela referida proposta, a fim de que sejam esclarecidos os pontos, por demais controversos.

Sala das Comissões, em 17 de maio de 2012.

Deputado Salvador Zimbaldi
PDT/SP

ANEXO F – REQUERIMENTO DA DEPUTADA LUIZA ERUNDINA PARA A
INCLUSÃO DE CONVIDADOS NA AUDIÊNCIA PÚBLICA DO PL 5.921/2001

**COMISSÃO DE CIÊNCIA E TECNOLOGIA, COMUNICAÇÃO E
INFORMÁTICA**

REQUERIMENTO

(Da Sra. Luiza Erundina)

Requer a inclusão de convidados na audiência pública “para debater a respeito do PL nº 5921/2001, que proíbe a publicidade e propaganda para a venda de produtos infantis.” conforme Requerimento nº133/2012 do Deputado Salvador Zimbaldi.

Senhor Presidente,

Requeiro a Vossa Excelência, que, ouvida esta Comissão, sejam incluídos entre os convidados da Audiência Pública o Conselho Federal de Psicologia, o Coletivo de Mães e Pais Infância Livre de Consumismo e a Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão “para debater a respeito do PL nº 5921/2001, que proíbe a publicidade e propaganda para a venda de produtos infantis”, aprovada pelo Requerimento nº 133/2012 do Deputado Salvador Zimbaldi.

Sala das Sessões, em de de 2012.

DEPUTADA LUIZA ERUNDINA

PSB/SP

APÊNDICES

APÊNDICE A – ROTEIRO DA ENTREVISTA REALIZADA COM O IDEC

Data: 09/10/2013

Duração: 1h15m59s

Entrevistado: Carlos Tadeu de Oliveira (gerente técnico do Idec)

1. De que forma você descreve a atuação do Idec na proteção do consumidor?
2. Como a publicidade faz parte da atuação do Idec? Qual a preocupação do Idec com campanhas enganosas e abusivas?
3. Existem critérios para o Idec denunciar campanhas enganosas e abusivas? Quais?
4. Como se iniciam as Ações Judiciais? Por iniciativa de quem? Do próprio Idec? De alguém individualmente? De um associado? Como se dá esse processo?
5. O Instituto Alana denuncia com mais frequência para órgãos estatais, como MPs e Procons. No caso deles, isso é uma decisão estratégica para disseminar a questão da regulamentação para além do Conar. Além disso, o órgão já não acredita na eficácia do Conar. E o Idec? Tem algum critério para selecionar o órgão a ser acionado? Costumam denunciar ao Conar?
6. Qual a relação do Idec com o Conar? De que forma vocês entendem a autorregulamentação da publicidade brasileira?
7. Açam a autorregulamentação suficiente para o controle da publicidade brasileira? Consideram que existem fragilidades? Quais?
8. O Idec é a favor de uma regulamentação mais rígida da publicidade? O Estado deve ter um papel nesta esfera de controle?
9. Conhecem o trabalho do Instituto Alana? Como se relacionam? Existem interesses em comum na atuação de vocês?
10. Qual a importância da atuação da sociedade civil para a busca de uma publicidade mais responsável socialmente? Para a busca de uma regulamentação para a publicidade?
11. O Idec, a partir das fontes das pesquisas, gera um relatório, que antes de ser publicado, tem as informações repassadas para se saber o posicionamento das empresas. Depois disso, ou paralelamente a isso, vocês dialogam com esses órgãos? Conseguem ter retorno?

12. Quando você dialoga com esses órgãos, que tipo de posicionamento você tem deles?
13. Quando instaurada (o) qualquer ação/processo administrativo no Procon, o Idec funciona como? É parte no processo? A parte vai ser a empresa e o Procon o denunciante? Seria isso?
14. A dinâmica do Idec é muito parecida com a do Instituto Alana. Tem-se uma observação sistematizada, pesquisas observando comerciais em períodos específicos, como o dia das crianças, por exemplo, pesquisas até em parceria entre vocês, a partir disso, cria-se uma base de informações, que dará base para relatórios, em seguida notificam empresas e alguns órgãos competentes. Nessa dinâmica do Idec, de um trabalho de proteção do consumidor bastante sistematizado, por que não existe, ou se tem, como funciona, a fiscalização da publicidade? Como vocês percebem a publicidade abusiva e enganosa nessa relação de proteção do consumidor, tendo em vista que você mesmo já colocou que é de extrema importância o cuidado com a publicidade nessa relação?
15. Como vocês percebem a questão da publicidade enganosa e abusiva hoje, nas relações de consumo no Brasil? E para introduzir a reflexão sobre a autorregulamentação, o que pensam sobre a fiscalização dessas campanhas?
16. Então, o processo de mudança no código (de autorregulamentação) é muito lento?
17. Teve o caso de uma publicidade no filme Rio, denunciada pelo Alana, em que o relator do Conar apresentou um parecer referindo-se ao Instituto Alana como a “bruxa Alana”. E a partir daí, o Alana passou a ter uma relação diferente com o Conar, deixando, inclusive, de acionar o Conar na maioria das suas denúncias. Essa é a relação que o Alana hoje tem com o Conar. Eu quero saber, já entendendo que vocês não têm uma atuação focada na fiscalização e denúncia da publicidade, mas quando ela acontece, que relação vocês tem com o Conar? E como vocês, apesar destas fragilidades, se relacionam?
18. As denúncias que eu acompanhei do Idec, foram 6 ou 7. E percebi que a maioria tinha relação com o uso indevido do nome, da imagem do Idec, em outras campanhas, como fonte de credibilidade. Ou foram em parceria com o Alana, como fonte de informação, de argumento para a denúncia relacionada ao Consumo Infantil. Todas as denúncias relacionadas à imagem de vocês foram levadas em

consideração, foi solicitada a alteração. E em relação às denúncias do Alana, a maioria é arquivada.

19. Para o Idec, qual o papel do Estado no cenário de regulamentação da publicidade. O Estado deve ter um papel na esfera de controle da publicidade?
20. O Idec tem um posicionamento definido em relação à regulamentação da publicidade? São a favor de uma regulamentação mais rígida? Não especificamente a regulamentação da publicidade infantil, mas a regulamentação de forma geral?
21. Como você vê a importância da atuação da sociedade civil para a publicidade ética, responsável. Mesmo que as mudanças sejam difíceis, a longo prazo e pontuais, é importante que a sociedade civil continue interferindo na regulamentação?
22. Você acha que grupos como o Idec, por exemplo, têm atuado nessas fragilidades da sociedade civil, ajudando a informar ao brasileiro o que é uma propaganda enganosa e abusiva?
23. Mas essa abusividade das letrinhas vale só para o contrato? Ou também para um anúncio na televisão, o panfleto?
24. Em relação aos associados, vi que vocês se mantêm, sobretudo, pelos associados, pelas publicações. Qual o perfil dos associados? São pessoas físicas?

APÊNDICE B – ROTEIRO DA ENTREVISTA REALIZADA COM O CONAR

Data: 24/02/2014

Duração: 1h52m55s

Entrevistados: Edney G. Narchi (Vice-presidente executivo do Conar) e Eduardo Correa (assessor de imprensa do Conar).

1. Para iniciarmos, vocês poderiam falar a respeito da História do Conar e das mudanças que o Código sofreu ao longo dos anos?
2. Eu gostaria de saber se tem alguma mudança no Código que vocês acham que se destaca, que tem um peso maior.
3. A frase mencionada pelo Sr. Edney, que “o Conar não tem que se antecipar, ele tem que acompanhar.”, me chamou a atenção, uma vez que esse é um dos aspectos mencionados como fragilidade do Conar, o fato de que ele é tardio. Queria que vocês falassem mais a esse respeito.
4. Já que estamos falando de denúncia do consumidor, vou aproveitar para perguntar se existem muitas denúncias de consumidores e se vocês acham que eles conhecem o Conar, que conhecem esse órgão como um canal para se expressar, para encontrar informações etc.
5. Existe alguma restrição em relação a denúncias individuais? Tem um peso maior quando chegam centenas sobre o mesmo assunto?
6. O Eduardo mencionou que na gestão do Gilberto Leifert houve uma intensificação maior das mudanças no código. Isso é algo natural das mudanças que ocorrem na sociedade ou tem a ver com outros fatores?
7. Sobre a autorregulamentação. Leio opiniões que consideram que o que tem no Brasil é um sistema misto.
8. Em relação ao Conselho de Ética, seu funcionamento e sua composição, vocês gostariam de destacar alguma informação?
9. Você tocou num ponto que surge com frequência nos argumentos apresentados pela sociedade civil. Esse embate que o Conar pode enfrentar com seus anunciantes, imaginando-se que muitas vezes isso não vai existir justamente pela fragilidade, pela delicadeza dessa relação.

10. Sobre a sociedade civil organizada...
11. Sobre o Instituto Alana, o que pensam sobre o trabalho deles?
12. A atual campanha do Conar está sendo amplamente veiculada. O que motivou a criação da campanha?
13. Existe alguma relação da atuação do Alana, das denúncias e do trabalho feito por eles com esta campanha?
14. O Dr. Edney mesmo comentou que os grandes centros têm uma atuação mais forte no reconhecimento do Conar. Qual a visão sobre uma possível ampliação do número de Câmaras de Ética pelo país? E as demais cidades, que não fazem parte destes núcleos centrais?
15. Quero continuar falando sobre as fragilidades que são apontadas, sobretudo por estes grupos que eu estudo. Uma delas é a questão das Câmaras de Ética. Outra, diz respeito a quem não é associado do Conar não ter a obrigação de seguir o que recomenda o Conar.
16. A respeito do resultado dos julgamentos das campanhas, alguns não teriam efeito prático, porque as campanhas não estariam mais sendo veiculadas. O que podem me falar sobre isso?
17. Quem é o consumidor hoje, na visão do Conar? Como o Conar enxerga o consumidor?

APÊNDICE C – ROTEIRO DA ENTREVISTA REALIZADA COM O INSTITUTO
ALANA

Data: 25/02/2014

Duração: 1h52m53s

Entrevistados: Isabella Henriques (advogada e diretora do Instituto Alana) e Renato Godoy (pesquisador do Instituto Alana)

1. Gostaria que vocês falassem um pouco sobre o Instituto Alana e o projeto Criança e Consumo do Instituto Alana, para contextualizar.
2. Quem iniciou esse projeto?
3. Uma curiosidade: você comentou que no começo tinham bolsas para ajudar em algumas pesquisas. Não tem mais?
4. Vocês podem falar o que mantém o Alana, o que ajuda, por ser uma organização não governamental? E quem trabalha na equipe?
5. De que forma vocês conseguem avaliar, hoje, já com tantos anos de atuação do projeto Criança e Consumo, impactos e consequências, em políticas de comunicação, na regulamentação da publicidade? Vocês já conseguem avaliar resultados concretos?
6. Então o Alana facilmente consegue espaço nos meios de comunicação para debater o tema?
7. Qual o status atual do Projeto de Lei 5921, uma vez que ele tem passado por tantas comissões e alterações? E vocês, de fato, acreditam na aprovação desse projeto?
8. O que diz o texto da deputada Maria do Carmo, resumidamente, que vocês concordam?
9. O único momento em que houve a participação dos pais na discussão acerca da regulamentação da publicidade voltada ao público infantil, foi em uma das audiências públicas do PL 5921? Aquele em que houve a participação do MILC – Movimento Infância Livre de Consumismo?
10. Eu li muito nos textos do Alana que a atuação do Conar não tem apresentado resultados efetivos em relação a esse tema. O que, na concepção de vocês, seriam

resultados efetivos? Por exemplo, a alteração no Código do Conar, que você mencionou que são resultados diretos da pressão exercida pelo Alana, não são resultados efetivos?

11. Sobre a participação da sociedade civil no Conar ser bastante tímida, como você mesma comentou. As pessoas que participam do Conselho de Ética são indicadas por eles, segundo o Conar, por serem pessoas que possuem um mínimo de conhecimento, a ponto de discutir, contribuir e representar, de fato, os consumidores. Queria saber o que vocês pensam sobre isso, sobre essa participação da sociedade civil no Conar? E se, por exemplo, ajudaria a equilibrar, se seria de interesse de organizações da sociedade civil fazerem parte desse Conselho de Ética?
12. Sobre o Conar não ter poder de proibir, poder de polícia, você mencionou que o máximo que existe é uma sanção social no próprio mercado. No campo da publicidade, essa sanção social já não traria um impacto significativo, tendo em vista que é um mercado que trabalha e depende da sua credibilidade, da imagem das empresas? Além disso, essas empresas investem verbas milionárias na produção e veiculação de campanhas. Esse prejuízo financeiro já não seria também uma sanção?
13. Na opinião do Alana, temos um sistema misto de regulamentação da publicidade brasileira?
14. Eles acreditam que temos um sistema de regulamentação mista, por termos esse arcabouço amplo e disperso, como você mesma descreveu, além da própria autorregulamentação. Do ponto de vista jurídico, isso não significaria um sistema misto?
15. É possível falar em um sistema de regulação ideal?
16. Destacam alguns países que são vistos como exemplos pelo Alana?
17. Então, na concepção do Alana, a publicidade não deve ser voltada para a criança, e sim para os pais. Dá para fazer isso, na prática?
18. Existem outros temas que na concepção do Alana são sensíveis a uma regulamentação específica, assim como a publicidade voltada ao público infantil?
19. Falamos em vários momentos sobre o Ministério Público, que tem atuado de forma significativa e ampliado o olhar para o tema da regulamentação da publicidade

- infantil. Como vocês deixaram de denunciar campanhas ao Conar, o que pensam sobre o tempo de resposta dos Ministérios Públicos no julgamento de campanhas? Não é muito demorado?
20. Pela experiência do Alana, pelo trabalho que tem desenvolvido, o consumidor sabe que o Conar existe? Usa o Conar? Estas campanhas individuais surtem efeito de “popularização” da autorregulamentação?
 21. Sobre o Conselho Consultivo do Projeto Criança e Consumo, que são profissionais e pesquisadores renomados, qual é sua função prática? Todos os membros compartilham da visão do Alana quanto à insuficiência do Conar e a autorregulação no Brasil?
 22. Podem falar sobre a atuação do Idec no tema da regulação da publicidade? Contribui? De que forma? Existe uma parceria com o Alana?
 23. O que pensam sobre a campanha atual do CONAR contra aqueles que questionam a publicidade de forma infundada (Palhaço e Feijoadá)? Quais motivos acham que levaram à criação da campanha? Seria uma resposta/provocação à atuação do Alana?
 24. Por último, o que pensam sobre o tipo de consumidor que existe hoje?

APÊNDICE D – FICHA DE LEITURA DOS PROCESSOS PARA A ANÁLISE DE
CONTEÚDO

Identificação do processo	
Órgão acionado	
Produto ou serviço	
Peça	
Síntese da denúncia segundo o denunciante	
Fundamentos normativos do denunciante	
Argumentos do denunciante	
Argumentos da defesa	
Decisão (resultado)	
Argumentos do órgão acionado	
Fundamentos do órgão acionado	
Representatividade da denúncia	
Duração	
Outras observações	