

São Paulo, 12 de março de 2010

À

Agência Nacional de Vigilância Sanitária - ANVISA

A/C: Sr. Dirceu Raposo de Mello

Diretor-Presidente

Setor de Indústria e Abastecimento - SIA – Trecho 5, área especial 57/ Lote 200

Brasília - DF

71205-050

Ref.: Manifestação sobre a nova proposta de Resolução atinente à regulamentação da promoção comercial de alimentos com quantidades elevadas de açúcar, gordura, sódio e de bebidas com baixo teor nutricional.

Prezados Senhores,

o **Instituto Alana** vem, por meio desta, apresentar sua manifestação acerca da nova proposta de Resolução apresentada por esta Agência em reunião havida no último dia 3.3.2010 com V.Sa. e a Sra. Ana Paula Dutra Massera, relativamente à Consulta Pública nº 71/2006, que pretende regulamentar a divulgação e promoção comercial de alimentos com quantidades elevadas de açúcar, gordura saturada, gordura trans, sódio e de bebidas com baixo teor nutricional.

Para tanto, o **Instituto Alana** passa a fazer suas considerações utilizando os textos que lhe foram entregues na aludida reunião: (i) 'Proposta de Regulamento Técnico (documento da consolidação da Audiência Pública realizada no ano de 2009)'; e (ii) 'Versão alterada pela Procuradoria da ANVISA'.

Como será adiante demonstrado, o texto que conta com o apoio do **Instituto Alana** é o denominado 'Proposta de Regulamento Técnico (documento da consolidação da Audiência Pública realizada no ano de 2009)', não somente por manter os artigos relativos aos Títulos II e III que haviam sido levados à Consulta Pública nº 71, mas também por ter uma melhor redação em relação aos dispositivos do Título I.

E como anteriormente manifestado pelo **Instituto Alana**, tanto em suas primeiras considerações ao texto da Consulta Pública nº 71, como por ocasião da Audiência Pública realizada no ano passado, vem, novamente, pedir que o regulamento a ser posto em vigor aplique-se também às embalagens dos produtos respectivos para que as regras relativas aos alertas sejam obrigatórias também nelas, a fim de efetivamente garantir ao consumidor seu direito à informação.

Na hipótese, admitida apenas para argumentação, dessa Agência manter seu novo posicionamento, no sentido de publicar a proposta de Resolução constante da 'Versão alterada pela Procuradoria da ANVISA', o **Instituto Alana** pede:

- (i) Seja retirado integralmente o Capítulo III e seu artigo 12;
- (ii) Sejam alteradas as frases de alerta constantes do inciso III do artigo 6º, a fim de ficarem com a seguinte redação: "O (nome/marca comercial do alimento) contém muito (açúcar/gordura saturada/gordura trans/sódio) e se consumido com frequência e em excesso aumenta o risco de obesidade e de cárie dentária / o risco de diabetes e de doença do coração / o risco de doenças do coração / o risco de pressão alta e de doenças do coração"
- (iii) Seja alterada a frase de alerta constante do inciso IV do artigo 6º, para quando constarem mais de uma das substâncias açúcar, gordura saturada, gordura trans ou sódio, o alerta diga respeito ao risco de "obesidade, diabetes e doenças cardiovasculares";
- (iv) Seja, posteriormente, apresentada uma nova Resolução com regras específicas à publicidade e promoção dos mesmos alimentos e bebidas em questão dirigidas ao público infantil, ou seja, fazendo valer toda a parte hoje constante no Título II da 'Proposta de Regulamento Técnico (documento da consolidação da Audiência Pública realizada no ano de 2009)', a fim de que os indivíduos menores de 12 anos de idade também sejam protegidos por essa Agência.

I. Apoio ao texto da ‘Proposta de Regulamento Técnico (documento da consolidação da Audiência Pública realizada no ano de 2009)’.

O texto da ‘Proposta de Regulamento Técnico (documento da consolidação da Audiência Pública realizada no ano de 2009)’ se mostra muito mais adequado do que o novo constante da ‘Versão alterada pela Procuradoria da ANVISA’ porquanto (i) trata adequadamente a criança de forma especial apresentando os respectivos artigos 6º a 11 que trariam uma série de restrições ao incentivo do consumo freqüente e em excesso de alimentos e bebidas não saudáveis; (ii) apresenta regras bastante pertinentes no tocante aos ‘Requisitos para distribuição de amostras grátis, cupons de desconto, patrocínio e outras atividades promocionais’; (iii) tem uma redação melhor em relação aos alertas a serem inseridos nas publicidades e promoções dos mesmos alimentos e bebidas dirigidas ao público em geral.

Ademais, vale mencionar que o texto da ‘Proposta de Regulamento Técnico (documento da consolidação da Audiência Pública realizada no ano de 2009)’ é originado de um amplo debate público com todos os setores envolvidos, inclusive o próprio mercado, as universidades, organizações da sociedade civil; e especialistas interessados no tema. Enquanto o texto da ‘Versão alterada pela Procuradoria da ANVISA’ não é sequer de conhecimento de todos os que participaram desse anterior debate, ainda que diga respeito ao texto inicial da Consulta Pública nº 71.

Também é importante notar que a própria ANVISA durante, pelo menos, esses últimos quatro anos nos quais a Consulta Pública esteve sendo publicamente discutida, apresentou o texto da ‘Proposta de Regulamento Técnico (documento da consolidação da Audiência Pública realizada no ano de 2009)’ como sendo o mais adequado, explicando veementemente em congressos, palestras, reportagens, entrevistas, e na própria Audiência Pública realizada em 2009, a necessidade de o Poder Público regular a publicidade e promoção de alimentos e de bebidas não saudáveis dirigidas às crianças. Da mesma forma, essa Agência apresentou em todo o país os fundamentos pelos quais é absolutamente competente para regulamentar a publicidade e promoção de alimentos e bebidas não saudáveis.

De fato, o Brasil, agora, passa por processo peculiar e verificado em poucos países: A transição nutricional. Há transformação de um grupo majoritário que sofre de carência calórico-protéica, com decréscimo em 72%, passando de 26,6% em 1975 para 7,7% em 1996. Ao mesmo tempo, a incidência de obesidade em crianças e adolescentes passou de 4,1% para 13,9% atingindo uma média de 15% no país (cerca de 4.004.827 crianças brasileiras) — quanto ao sobrepeso, este já é um mal que aflige 30% da população infantil brasileira¹.

¹ www.scielo.br/pdf/csp/v19s1/a19v19s1.pdf e www.universia.com.br/materia/imprimir.jsp?id=8666 (acesso em 18.11.2009).

De acordo com estudo do professor Doutor em Pediatria e Saúde Pública do Departamento de Saúde Materno Infantil da Universidade Federal do Ceará, ALMIR DE CASTRO FILHO, apenas 25,2% das crianças entre 2 e 5 anos e 38,3% das crianças entre 5 e 10 consomem frutas, legumes e verduras em sua dieta alimentar. Tal índice é alarmante, se for levado em conta que, na segunda faixa etária, 26,6% alegaram consumir balas, biscoitos recheados e outros doces de cinco a sete vezes por semana².

Daí porque, é patente a constatação de que a obesidade vem se tornando uma epidemia e as crianças, os alvos mais vulneráveis. A propósito, pesquisa realizada pelo Datafolha no último mês de Janeiro, a pedido do **Instituto Alana**, concluiu que 75% de pais de crianças da faixa etária de 3 a 11 anos consideram a alimentação saudável para seus filhos como uma preocupação a merecer nota 10, em uma escala de 0 a 10. E mais, concluiu que os pedidos que os filhos mais fazem aos seus pais são justamente de alimentos não saudáveis: chocolate/ bala/ chiclete/ doce/ bolacha (43%); bolacha salgada/ salgadinho (34%); sorvete (32%). Também mostrou que a frequência com que os pequenos ingerem tais alimentos é muito alta: são consumidos algumas vezes por semana as bolachas (82%), os refrigerantes (70%) e os salgadinhos (64%). Dados tais que demonstram a necessidade de uma urgente atuação do Poder Público em prol da saúde pública.

Apesar de distúrbios alimentares terem inúmeras causas, é inquestionável, atualmente, o poder de influência da publicidade e da promoção comercial de alimentos com altos teores de sal, gordura e açúcares no consumo excessivo destes e de bebidas sem valor nutricional. Essa relação, ademais pode ser verificada, inclusive, na proposta dessa Agência pela regulamentação, ao se pretender garantir o direito do consumidor à educação e informação para escolhas de consumo mais conscientes.

A grande questão que se observa diz respeito ao fato de ser a criança diferente do adulto: não tem a mesma capacidade de abstração e senso crítico, além de, de acordo com a lei, a publicidade que se aproveita da sua 'deficiência de julgamento e experiência' já ser considerada por lei federal (artigo 37, do Código de Defesa do Consumidor) como abusiva e, portanto, ilegal.

De acordo com a Associação Americana de Psicologia, um indivíduo consegue ter uma compreensão madura de anúncios publicitários quando adquire duas habilidades fundamentais: (i) o poder de discernir em um nível de percepção conteúdo comercial de conteúdo não-comercial; e (ii) o poder de atribuir intenção persuasiva à publicidade e atribuir um certo ceticismo à interpretação de mensagens comerciais a partir de tais conhecimentos.

² Notícia publicada no Correio Brasiliense (DF) em 23/ 09/ 2009

E, consoante demonstrou ERLING BJÜRSTROM³, as crianças, assim consideradas as pessoas de até 12 anos de idade, não têm condições de entender as mensagens publicitárias que lhes são dirigidas, por não conseguirem distingui-las da programação na qual são inseridas, nem, tampouco, compreender seu caráter persuasivo.

A necessidade de proteção de crianças de forma prioritária —garantida no ordenamento jurídico nacional e no de outros países —, aliada às suas dificuldades de compreensão de mensagens publicitárias, torna ainda mais urgente a necessidade de uma regulamentação particular no que toca à promoção comercial de alimentos não-saudáveis a este público, que é claramente hipervulnerável.

II. Necessidade de a proposta de regulamentação ser válida também para as embalagens.

A proposta de regulamentação dessa Agência sempre se pautou na necessidade de levar informação clara e precisa ao consumidor.

Pois bem. Incluir os alertas mencionados em ambas as propostas de texto para a regulamentação apresentadas pela ANVISA nas campanhas publicitárias e promocionais em televisão, rádio e outros meios audiovisuais é já um grande avanço em prol da saúde da população brasileira. Porém a informação só será efetiva se constar também das embalagens, para que o consumidor, no exato momento de fazer sua escolha por produtos alimentícios e bebidas possa fazê-la de forma realmente consciente e com reflexão.

Por conta disso, o **Instituto Alana** pede novamente para que essa Agência reconsidere sua posição anterior quanto a este tópico específico e inclua os alertas como informação imprescindível a constar das embalagens dos produtos objeto da sua regulamentação.

III. Alterações importantes a serem observadas no caso de eventual publicação da proposta de Resolução constante da ‘Versão alterada pela Procuradoria da ANVISA’.

Na hipótese de essa Agência entender ser melhor a publicação da proposta constante da ‘Versão alterada pela Procuradoria da ANVISA’, admitida tão-somente para argumentar, o **Instituto Alana** pede sejam realizadas as seguintes alterações em seu texto:

- (v) Seja retirado integralmente o Capítulo III e seu artigo 12 – porquanto a legislação brasileira trata a criança diferentemente dos adultos e mesmo dos adolescentes, sendo que a ela, por conta do

³ Bjurström, Erling, ‘Children and television advertising’, Report 1994/95:8, Swedish Consumer Agency
http://www.konsumentverket.se/documents/in_english/children_tv_ads_bjurstrom.pdf.

disposto no Código de Defesa do Consumidor e no Estatuto da Criança e do Adolescente, bem como pela própria Constituição Federal, não deve ser dirigido qualquer apelo comercial de forma direta. No caso específico dos alimentos e bebidas, ademais, dizer a uma criança que o consumo inadequado de determinado produto poderá causar-lhe problemas de pressão ou mesmo doenças do coração pode causar-lhe confusão, na medida em que as crianças, por conta da sua fase de desenvolvimento, não entendem claramente a publicidade e a promoção, e muito menos qual é a real extensão dos riscos constantes dos alertas.

- (vi) Sejam alteradas as frases de alerta constantes do inciso III do artigo 6º, a fim de que fiquem com a seguinte redação: “O (nome/ marca comercial do alimento) contém muito (açúcar/ gordura saturada/ gordura trans/ sódio) e se consumido com frequência e em excesso aumenta o risco de obesidade e de cárie dentária / o risco de diabetes e de doença do coração / o risco de doenças do coração / o risco de pressão alta e de doenças do coração” – isso porque é errado, sob o ponto de vista científico, dizer que um produto consumido em grande quantidade pode causar problemas de saúde. Os problemas de saúde acontecem quando os respectivos produtos são consumidos constantemente, com frequência, e em excesso. Por exemplo: pode-se considerar que comer cinco hambúrgueres de uma única vez seja um consumo em grande quantidade, porém, o consumo diário de hambúrgueres é que é considerado excessivo por conta de sua frequência. E se o consumo diário for, ainda, em grande quantidade, o excesso será maior e mais prejudicial e isso precisa ser claro para o consumidor.
- (vii) Seja alterada a frase de alerta constante do inciso IV do artigo 6º, para quando constarem mais de uma das substâncias açúcar, gordura saturada, gordura trans ou sódio, o alerta diga respeito ao risco de “obesidade, diabetes e doenças cardiovasculares” – o importante aqui é levar a informação mais correta e adequada ao consumidor.

IV. A competência da ANVISA para regulamentar a publicidade e promoção de alimentos e de bebidas não saudáveis dirigidas a crianças.

Em razão de toda a discussão envolvendo o tema da competência da ANVISA faz importante mencionar nesta manifestação que as agências reguladoras têm por funções: criar normas, aplicar normas legais, regulamentares e contratuais, outorgar e rescindir contratos de concessão e fiscalizar os serviços concedidos, dentre outras.

No que toca especificamente à ANVISA, a Lei 9782/ 99, ao definir o Sistema Nacional de Vigilância Sanitária e criar a Agência, definiu como de sua competência o estabelecimento de normatizações que visassem ao

controle da comercialização de produtos e serviços conforme os interesses de proteção à saúde pública. De acordo com tal documento legal:

“ Art. 2º - Compete à União no âmbito do Sistema Nacional de Vigilância Sanitária:

III - normatizar, controlar e fiscalizar produtos, substâncias e serviços de interesse para a saúde;

Art. 7º - Compete à Agência proceder à implementação e à execução do disposto nos incisos II a VII do art. 2º desta Lei, devendo:

III - estabelecer normas, propor, acompanhar e executar as políticas, as diretrizes e as ações de vigilância sanitária;

Art. 8º - Incumbe à Agência, respeitada a legislação em vigor, regulamentar, controlar e fiscalizar os produtos e serviços que envolvam risco à saúde pública.

§ 1º - Consideram-se bens e produtos submetidos ao controle e fiscalização sanitária pela Agência:

II - alimentos, inclusive bebidas, águas envasadas, seus insumos, suas embalagens, aditivos alimentares, limites de contaminantes orgânicos, resíduos de agrotóxicos e de medicamentos veterinários (...).”

Desta forma, pode-se entender que toda e qualquer regulamentação que trate da promoção comercial de alimentos e bebidas dirigida a crianças se enquadra dentro dos parâmetros normativos estabelecidos como de competência da ANVISA, na medida em que se tornem tais produtos, por quantidade, qualidade ou natureza, de alguma forma prejudiciais ou ameaçadores aos interesses da saúde pública.

Corroborando tal entendimento, a regulamentação de Lei Federal por ato normativo do Poder Executivo é não apenas legal como recorrente. Tal conduta pode ser percebida no Decreto nº 4680/03, que regulamenta o direito à informação consolidado no Código de Defesa do Consumidor no que toca a alimentos que possuam organismos geneticamente modificados. O citado Código estabelece:

“ Art. 4º A Política Nacional das Relações de Consumo tem por objetivo o atendimento das necessidades dos consumidores, o respeito à sua dignidade, saúde e segurança, a proteção de seus interesses econômicos, a melhoria da sua qualidade de vida, bem como a transparência e harmonia das relações de consumo, atendidos os seguintes princípios:

I - reconhecimento da vulnerabilidade do consumidor no mercado de consumo;

II - ação governamental no sentido de proteger efetivamente o consumidor:

c) pela presença do Estado no mercado de consumo;

Art. 6º São direitos básicos do consumidor:

I - a proteção da vida, saúde e segurança contra os riscos provocados por práticas no fornecimento de produtos e serviços considerados perigosos ou nocivos;

II - a educação e divulgação sobre o consumo adequado dos produtos e serviços, asseguradas a liberdade de escolha e a igualdade nas contratações (...).”

Torna-se patente que o Código de Defesa do Consumidor, no âmbito de Lei Federal, possui abrangência suficiente para permitir uma regulamentação específica e atinente a temas particulares feita por agência reguladora, tendo como diretrizes a proteção do consumidor e o direito à educação e informação sobre o consumo adequado de produtos, bem como as consequências que podem advir de tal aquisição.

No que toca ao público infantil, faz-se mister tal regulamentação, na medida em que crianças não compreendem a diferença entre conteúdo comercial e não-comercial e não percebem o intuito persuasivo dos anúncios publicitários, absorvendo-os sem os mecanismos de discernimento que um adulto possui; assim, tornam-se mais vulneráveis frente aos estímulos de consumo e, assim, mais suscetíveis a mensagens que estimulam o consumo excessivo de alimentos com quantidades elevadas de açúcar, gordura saturada, gordura trans, sódio e de bebidas com baixo teor nutricional.

Em virtude de seu processo de desenvolvimento, crianças são consideradas hipossuficientes, sendo sua proteção **prioridade absoluta** da família, sociedade e Estado, conforme determina a Constituição Federal:

“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.”

Isso havia sido interpretado como um dos nortes da Agência, em observância à Carta Magna, quando da publicação de Regulamento Técnico para a promoção comercial de alimentos para lactentes e crianças de primeira infância (Resolução RDC 222/ 02) e de Regulamento Técnico sobre chupetas, bicos, mamadeiras e protetores de mamilo.

Por se considerar o direito à educação e informação do consumidor, bem como a proteção absoluta e prioritária a ser garantida à infância, os supracitados atos normativos se basearam em leis federais — em especial o Código de Defesa Do Consumidor — para regulamentar a publicidade e promoção de produtos cujo consumo, de alguma forma feito sem a orientação adequada, poderia ferir não apenas a livre escolha do consumidor (que adviria da produção de desejos pela publicidade sem os dados necessários para o consumo consciente) como também a saúde e o desenvolvimento de crianças.

Os Regulamentos foram tão bem sucedidos e recebidos com tanta legitimidade pela sociedade que o Poder Legislativo, em entendimento consonante à Agência, aprovou e publicou a Lei Federal nº 11265/06, que também regulamenta a promoção de alimentos a lactentes e crianças de primeira infância como também de produtos de puericultura correlatos.

A partir de tal entendimento, torna-se urgente não apenas uma Resolução que, delegada por Lei Federal, garanta e regule o direito à educação e à informação do consumidor e o princípio de sua vulnerabilidade no mercado de consumo, como também assegure, com prioridade absoluta, a proteção da criança e seu direito à saúde e à alimentação (aqui considerada a alimentação saudável e composta por nutrientes necessários a seu desenvolvimento, não o simples acesso a alimentos quaisquer). Em virtude de sua situação particular, fazem-se necessários mecanismos de defesa específicos e que considerem sua hipossuficiência, adotando instrumentos normativos ainda mais protetivos.

V. Conclusão.

Em virtude do exposto, o **Instituto Alana** requer a manutenção do texto integral submetido à Consulta Pública, por ter sido este o que sofreu aceitação e alterações pro parte de empresariado, governo e sociedade civil, e cujo pleito democrático avaliou e ratificou com legitimidade. Ademais, apenas tal versão manteve o cuidado especial no que toca à proteção da criança, respeitando suas particularidades e a necessidade de restrições específicas.

Subsidiariamente, na impossibilidade de manter aquele ato normativo completo, requer-se que o novo texto a ser publicado tenha extirpado de seu conteúdo o Capítulo III (“Da publicidade, propaganda e promoção comercial para crianças”), de modo que o tema da publicidade infantil componha outra Resolução de forma mais detalhada e sólida, a ser publicada ainda este ano. E que o texto a ser publicado contenha as mudanças nas frases de alerta consoante mencionado anteriormente e seja válido também para as embalagens dos respectivos produtos.

Não se pode, com efeito, deixar de tomar medidas urgentes que garantam ao consumidor seu direito à informação sobre os produtos a serem consumidos e à infância o direito à saúde, ao desenvolvimento saudável, à

proteção integral com prioridade absoluta e, principalmente, à segurança alimentar, direito universalmente garantido em Convenções internacionais e em ordenamentos jurídicos de maioria absoluta dos países.

Atenciosamente,

**Projeto Criança e Consumo
Instituto Alana**



Isabella Vieira Machado Henriques
Coordenadora
OAB/ SP nº 155.097

Luiza Ferreira Lima
Acadêmica de Direito