

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESAS DE SÃO PAULO

CAROLINA FABRIS FERREIRA

**Coalizões de interesses e a regulamentação da
propaganda voltada ao público infantil**

SÃO PAULO
2013

CAROLINA FABRIS FERREIRA

**Coalizões de interesses e a regulamentação da
propaganda voltada ao público infantil**

Dissertação apresentada à Escola de Administração de
Empresas de São Paulo da Fundação Getulio Vargas,
como requisito parcial para obtenção do título de
Mestre em Administração Pública e Governo

Orientadora: Profa. Dra. Maria Rita Garcia Loureiro Durand

SÃO PAULO

2013

Fabris, Carolina. Coalizões de interesses e a regulamentação da propaganda voltada ao público infantil / Carolina Fabris Ferreira. - 2013

113 f.

Orientador: Maria Rita Garcia Loureiro Durand

Dissertação (CMAPG) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo.

1. Propaganda - Regulamentação. 2. Propaganda - Legislação. 3. Comunicação de massa e crianças. 4. Participação do cidadão. I. Durand, Maria Rita Garcia Loureiro. II. Dissertação (CMAPG) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo. III. Título.

CDU 659.1

Agradecimento

À minha família, em especial ao meu pai, minha mãe, meu irmão e minha irmã, pelo apoio, incentivo e suporte emocional em todos os momentos.

À Professora Maria Rita Loureiro, pela acolhida e orientação.

À Professora Marta Farah, pelas contribuições durante a qualificação e pelos ensinamentos na disciplina de Políticas Públicas que direcionaram meus interesses e foco de pesquisa.

Ao Professor Cláudio Couto, pela contribuição durante a qualificação.

À Professora Gisela Taschner (*in memoriam*), pela inspiração na escolha do tema.

A todos os professores com quem convivi nesses dois anos, pelos ensinamentos.

À Thamires, Maria Fernanda, Luísa, Paola e Tati, pela companhia nesses anos.

Aos funcionários da FGV, em especial à Tereza, pelo atendimento simpático sempre que necessário.

Aos entrevistados, pela disponibilidade e atenção. Ao Marcello, por me passar diversos contatos importantes.

Ao Fábio, pelo carinho e apoio.

Pegamos o telefone que o menino fez com duas caixas de papelão e pedimos
uma ligação com a infância.

Millôr Fernandes

Resumo

A motivação desta dissertação é entender como a regulamentação da propaganda infantil vem sendo tratada dentro de uma sociedade plural em que diversos grupos estão buscando defender seus interesses. Assim, seu objetivo é analisar como atores da sociedade estão se organizando para inserir a regulamentação da propaganda infantil na agenda do governo brasileiro. O referencial teórico dessa análise é o *Advocacy Coalition Framework* (ACF) proposto por Sabatier e Jenkins-Smith (1993). Atualmente, no Brasil, esse tema é tratado pelo Código de Defesa do Consumidor e Estatuto da Criança e do Adolescente, havendo também autorregulação, o que caracteriza o país como um sistema misto. Porém, desde 2001, tramita o Projeto de Lei 5921 que propõe a proibição da propaganda infantil e, ao longo dos anos, recebeu diversos substitutivos, alguns buscando maior interferência do Estado nesse processo, e outros, menos. Para tanto, foi feito aqui um estudo qualitativo, no qual foram analisados documentos das instituições envolvidas, legislação, projetos de lei e seus substitutivos, documentos da Câmara dos Deputados, vídeos e notas taquigráficas das audiências públicas, além de entrevistas com atores envolvidos para identificar as coalizões presentes nesse debate. Foram identificadas duas coalizões denominadas como “Mais Estado” e “Menos Estado”, sendo a primeira composta principalmente por organizações da sociedade civil que defendem os direitos da criança e do consumidor e a segunda coalizão pelo órgão autorregulamentador e seus fundadores. O material analisado permite-nos afirmar que ainda há muitos pontos a serem alinhados para que se chegue a um consenso sobre o tema e que ele seja inserido na agenda do governo brasileiro, principalmente pelas divergências cuja raiz está no entendimento de quanto o governo deve intervir no mercado e na sociedade.

Abstract

This thesis aims to understand how the children advertising regulation works in a plural society with different groups trying to defend their own interests. The main purpose is to analyze how the different actors are organizing themselves for the insertion of the children advertising regulation in the Brazilian governmental agenda through the Advocacy Coalition Framework (ACF) proposed by Sabatier and Jenkins-Smith (1993). Currently, Brazil is characterized by a mixed system, presenting self-regulation and legislation. However, in 2001 a new legislation was proposed to ban advertising focused on children and innumerable discussions have been taking place about how the State should act. This study is a qualitative research that has identified two coalitions that have been named "More State" and "Less State". The results show that there are still many points to be aligned in order to reach a consensus on the issue and be inserted in the agenda of the Brazilian government, mainly because the root of the differences resides in the understanding of how the government should interfere in the market and society.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

QUADROS

Quadro 1	Estudos sobre influência da propaganda em hábitos alimentares	22
Quadro 2	Modelos de autorregulamentação	28
Quadro 3	Melhores práticas de um modelo de autorregulamentação	30
Quadro 4	Ideologia dos partidos maioria nas Comissões estudadas	48
Quadro 5	Partidos dos deputados que propuseram projeto de lei relacionados ao tema	50
Quadro 6	Envolvidos na redação do código de autorregulamentação	54
Quadro 7	Investimento do setor publicitário	56
Quadro 8	Convidados pelos requerentes de audiências públicas	64
Quadro 9	Participantes das audiências públicas	66
Quadro 10	Características das duas coalizões	82

TABELAS

Tabela 1	Composição partidária das Comissões	46
----------	-------------------------------------	----

FIGURAS

Figura 1	Modelo de Coalizão de Interesse	17
Figura 2	Modelo Conceitual da Socialização do consumidor perante a propaganda	21

Lista de Siglas

ABA	Associação Brasileira de Anunciantes.
ABAP	Associação Brasileira das Agências de Propaganda
ABERT	Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e Televisão
ABIR	Associação dos Industriais de Bebidas Refrigerantes
ABRAL	Associação Brasileira de Licenciamento
ABRINQ	Associação Brasileira dos Fabricantes de Brinquedos
ACF	<i>Advocacy Coalition Framework</i>
AGU	Advocacia Geral da União
ANDI	Agência de Notícias dos Direitos da Infância
ANER	Associação Nacional de Editores de Revistas
ANJ	Associação Nacional de Jornais
ANVISA	Agência Nacional de Vigilância Sanitária
CCTCI	Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática
CDEIC	Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio
CDC	Código de Defesa do Consumidor
CDC	Comissão de Defesa do Consumidor
CFP	Conselho Federal de Psicologia
CONANDA	Conselho Nacional dos Direitos da Criança e Adolescente
CONAR	Conselho Nacional de Autorregulamentação Publicitária
ECA	Estatuto da Criança e do Adolescente
DPDC/ MJ	Departamento de Proteção e Defesa do Consumidor do Ministério da Justiça
IDEC	Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor
PL	Projeto de Lei
PDT	Partido Democrático Trabalhista

PFL	Partido da Frente Liberal
PL	Partido Liberal
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PP	Partido Progressista
PPB	Partido Progressista Brasileiro
PR	Partido da República
Prona	Partido da Reedificação da Ordem Nacional
PSB	Partido Socialista Brasileiro
PSC	Partido Social Cristão
PSD	Partido Social Democrático
PSDB	Partido da Socialdemocracia Brasileira
PT	Partido dos Trabalhadores
PTB	Partido Trabalhista Brasileiro
PTdoB	Partido Trabalhista do Brasil
PV	Partido Verde

SUMÁRIO

1.	INTRODUÇÃO	13
2.	QUADRO TEÓRICO DE REFERÊNCIA.....	16
2.1	COALIZÃO DE INTERESSES.....	16
2.2	PROPAGANDA INFANTIL	20
2.3	REGULAMENTAÇÃO.....	26
3.	DEFINIÇÃO DOS OBJETIVOS DE PESQUISA	32
3.1	OBJETIVO GERAL	32
3.2	OBJETIVOS ESPECÍFICOS.....	32
3.3	PROPOSIÇÕES DE PESQUISA.....	33
4.	METODOLOGIA	34
4.1	DELIMITAÇÃO E DESIGN DA PESQUISA	34
4.1.1	DADOS: COLETA E TRATAMENTO	35
4.2	OPERACIONALIZAÇÃO DAS VARIÁVEIS	35
5.	ANÁLISE DOS DADOS.....	39
5.1	O SUBSISTEMA POLÍTICO: A REGULAMENTAÇÃO DA PROPAGANDA INFANTIL NO BRASIL	39
5.1.1	A história da legislação brasileira referente à regulamentação da propaganda infantil	39
5.1.2	A história da autorregulamentação da publicidade relacionada ao público infantil no Brasil 53	
5.2	CONTEXTO DO SUBSISTEMA: OS EVENTOS EXTERNOS.....	56
5.3	AS COALIZÕES DE INTERESSE, SUAS CRENÇAS, RECURSOS E ESTRATÉGIAS.....	64
5.3.1	Coalizão A: Menos Estado.....	69
5.3.2	Coalizão B: Mais Estado	77
5.4	OS RESULTADOS DIRETOS E INDIRETOS	84
5.5	DISCUSSÃO DOS RESULTADOS.....	85
6.	CONSIDERAÇÕES FINAIS	87
6.1	LIMITAÇÕES E FUTURAS PESQUISAS	90
7.	BIBLIOGRAFIA.....	92
8.	ANEXOS.....	96
8.1	ANEXO 1 – DOCUMENTOS ANALISADOS.....	96

8.2 ANEXO 2 - ROTEIRO DE ANÁLISE DOS DOCUMENTOS	102
8.3 ANEXO 3 - ENTREVISTADOS	103
8.4 ANEXO 4 – ROTEIRO DA ENTREVISTA	104
8.5 ANEXO 5- ANÁLISE PL 5091/01 E DOCUMENTOS RELACIONADOS.....	105

1. INTRODUÇÃO

Esta dissertação tem como ponto de partida contribuir para o debate sobre democracia. Quando se fala em democracia, fala-se de princípios e instituições e de uma literatura repleta de diferentes visões e inúmeras classificações. Uma maneira de entender a democracia e que também é a adotada nesse trabalho é a visão pluralista.

O pluralismo tem sua origem histórica em Stuart Mill orientando-se pela idéia de que o sistema político deve contemplar todas as diversidades existentes na sociedade, sejam elas de origem econômica, de valores, credos, entre outras. Held (2006) destaca que para os pluralistas a sociedade é formada por diversos grupos e múltiplas minorias. Por isso, todos os competidores devem apresentar oportunidade igual de competir e os mesmos recursos. Os resultados políticos são derivados das ações dos governantes e executivos tentando mediar e ajustar os interesses, competições e demandas dos grupos. Dahl (1997), outro importante defensor do pluralismo, destaca que em uma sociedade heterogênea, a característica-chave da democracia é a contínua responsividade do governo às preferências de seus cidadãos, considerados iguais. O autor parte do pressuposto de que, para um governo continuar responsivo durante certo tempo, todos os cidadãos devem ter oportunidades plenas de formular preferências, expressar suas preferências a seus concidadãos e ao governo através da ação individual e da coletiva e ter suas preferências igualmente consideradas na conduta do governo (DAHL, 1997, p.26). Esse autor também afirma que a liberdade de expressão é uma das garantias institucionais importantes para uma democracia.

Além do pluralismo, a representação de interesses organizados na sociedade pode manifestar-se também sob a forma de corporativismo. Segundo Bobbio et. al. (2004), corporativismo é uma doutrina que “propugna a organização das coletividades, baseada na associação representativa de interesses e das atividades profissionais (corporações)”.

Um dos principais estudiosos do assunto, Schmitter (1974), define o corporativismo como um sistema de representação de interesse no qual as unidades são organizadas em um número limitado, obrigatório, não competitivo, organizado hierarquicamente e funcionalmente diferenciado em categorias, reconhecidas ou autorizadas pelo Estado (se não criadas) e é garantida a representação deliberada dentro de determinadas categorias em troca de certos controles na seleção de seus líderes,

articulação de demanda e apoio (SCHMITTER, 1974, p.93). Para esse autor, o pluralismo é entendido como um sistema de representação de interesses, constituído por unidades que estão organizadas em um número específico, múltiplo, voluntário, competitivo, não hierárquico, ordenado em categorias as quais não são especialmente licenciadas, reconhecidas, subsidiadas, criadas ou controladas na seleção de seus líderes ou articulações de interesses e nos quais não é exercido monopólio da atividade de representação de suas respectivas categorias (SCHMITTER, 1974, p. 96).

Desses conceitos, nota-se que o pluralismo e corporativismo compartilham o reconhecimento e a tentativa de lidar com o crescimento da diferenciação e com a diversidade de interesses na política. Porém, o pluralismo sugere uma formação espontânea, extensão horizontal e interação competitiva. Já o corporativismo supõe limitação quantitativa, estratificação vertical e interdependência complementar (SCHMITTER, 1974).

É a partir desse debate sobre como os interesses devem e estão representados nas democracias que essa dissertação se desenvolve, tomando-o como pano de fundo para analisar qual é a representação quando se trata da regulamentação da propaganda infantil. A motivação é entender como a regulamentação da propaganda infantil vem sendo tratada dentro de uma sociedade plural, na qual os diversos grupos estão buscando defender seus interesses.

Para realizar a análise, utiliza-se o modelo de Sabatier e Jenkins-Smith (1993), que muda o enfoque exclusivamente em interesses e inclui na análise, também, as crenças dos atores, pois, segundo eles, é central no modelo de coalizão de defesa a temática dos sistemas de crenças. Estas guiam a coalizão em relação ao problema que deve receber maior prioridade, os fatores causais a serem examinados mais de perto e as instituições governamentais mais favoráveis do ponto de vista da coalizão.

No Brasil, a regulamentação da propaganda infantil é feita principalmente pela autorregulamentação, através do CONAR, e por ações específicas da sociedade e do Ministério Público, que utilizam o Código de Defesa do Consumidor e o Estatuto da Criança para embasar o julgamento se a propaganda voltada ao público infantil é abusiva ou enganosa. Justamente por se tratar de crenças, vários questionamentos emergem desse debate, principalmente se é necessário envolver mais o Estado ou não nos limites à propaganda voltada ao público infantil.

Por ser um tema que envolve tanto o setor produtivo (produtores de brinquedos e publicitários) quanto os pais e organizações da sociedade civil, preocupados com a defesa da infância e do consumidor, acredita-se ser esse um assunto relevante para avaliar a perspectiva de coalizões de interesses e examinar como a mobilização em torno do tema vem sendo feita, ao longo do tempo.

Nesse debate, um importante marco é o projeto de lei 5921, proposto em 2001, e que até o momento apresentou diversos substitutivos, e que se encontra, ainda, em tramitação nas diversas comissões da Câmara dos Deputados. Este será um dos principais pontos a serem explorados nessa pesquisa.

Diante do exposto, o objetivo da dissertação é analisar como diversos atores da sociedade estão se organizando para inserir a regulamentação da propaganda infantil na agenda do governo brasileiro através do referencial analítico denominado *Advocacy Coalition Framework* (ACF) proposto por Sabatier e Jenkins-Smith (1993).

Para tanto, o trabalho está estruturado em quatro partes principais que serão apresentadas na sequência, além desta introdução e da conclusão deste trabalho. A primeira é o quadro teórico de referência utilizado, que tem três pilares principais: coalizões de interesses na análise de políticas públicas, propaganda infantil e regulamentação. A segunda parte apresenta os objetivos e as proposições de pesquisa e, a terceira, os procedimentos metodológicos, já adiantando que se trata de uma pesquisa qualitativa que se valeu da análise de diversos documentos, notas taquigráficas, vídeos e entrevistas para identificar as coalizões e suas crenças. Por fim, os resultados foram estruturados em quatro itens, sendo o primeiro os eventos externos ao subsistema; o segundo contém uma explanação sobre o subsistema através da história da regulamentação da propaganda infantil no Brasil, o terceiro aborda as coalizões de defesa identificadas com suas crenças, recursos e estratégias e, por fim, são expostos os resultados diretos e indiretos desse subsistema.

2. QUADRO TEÓRICO DE REFERÊNCIA

A base teórica utilizada nesta dissertação tem três grandes focos que serão explorados a seguir, para depois serem resgatados nas análises dos dados: coalizão de interesses no estudo de políticas públicas, propaganda infantil e regulamentação.

2.1 COALIZÃO DE INTERESSES

A expressão ‘análise de políticas’ foi introduzida por Laswell, nos anos 1930 (SOUZA, 2006), e desde então, surgiram muitas outras denominações. Ao observá-las, o que se nota é que o processo de políticas públicas é complexo e, conforme Fucks (2000) aponta, ocorre em uma arena argumentativa em que diversos atores estão envolvidos, tais como partidos políticos, mídia, grupos organizados e o poder público, seu principal formulador e implementador. Lowi (1972) criou uma taxonomia para classificar as políticas públicas, sendo uma delas, as regulatórias, que nos interessa mais de perto neste estudo.

Na tentativa de explicar o processo de políticas públicas, surgiram alguns modelos. Um deles, o ciclo de políticas públicas, analisa esse processo como um ciclo deliberativo com vários estágios, sendo: definição de agenda, identificação de alternativas, avaliação de opções, seleção das opções, implementação e avaliação (SOUZA, 2006).

Quando se trata de analisar políticas públicas, diversos autores também já propuseram modelos para ajudar no estudo desse processo. Como exemplo, tem-se o modelo incrementalista, o modelo *garbage can*, o modelo do “equilíbrio interrompido”, o modelo de arenas sociais (SOUZA, 2006), o modelo de Richard Hofferbert (SABATIER, 1991) e o modelo *Multiple Streams*, de Kingdon (1995). Neste trabalho, o modelo utilizado é o *Advocacy Coalition Framework* (ACF), proposto por Sabatier e Jenkins-Smith (1993).

De acordo com Weible, Sabatier e McQueen (2009), o modelo ACF foi criado para simplificar a complexidade das políticas públicas. Primeiramente, foi introduzido em 1980, em resposta às limitações da literatura sobre processos políticos. Segundo Sabatier e Jenkins-Smith (1993), o *Advocacy Coalition Framework* (ACF) tem três

premissas principais. A primeira é que o processo de mudança política exige uma perspectiva temporal, sugerindo-se a análise de uma década ou mais. A segunda premissa é o foco em subsistemas políticos, definidos como grupos de atores de diferentes instituições que procuram influenciar as decisões governamentais na arena política. A terceira premissa é que esse processo envolve diferentes níveis do governo. Além disso, nesse modelo é central o sistema de crenças que auxiliam no entendimento das políticas públicas. A figura 1 ilustra como esse modelo é composto e as relações existentes já na versão revisada pelos autores.

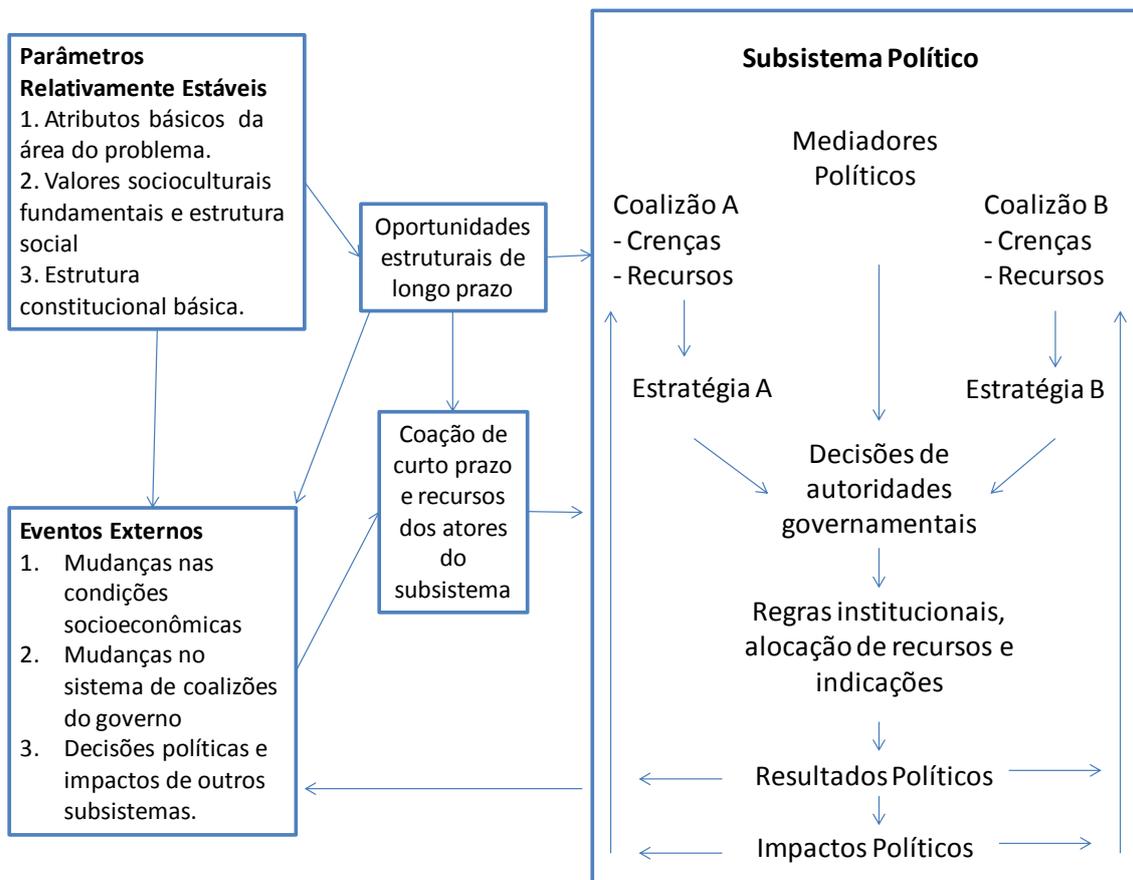


Figura 1 - Modelo de Coalizão de Interesse

Fonte: Weible, Sabatier e McQueen (2009), p.123

De maneira geral, o modelo descreve como diversos atores dentro de um subsistema se agregam em coalizões, sendo estas compostas por pessoas de diversas organizações privadas e governamentais que compartilham crenças e agem em conjunto (SABATIER e JENKINS-SMITH, 1993, p.18). Em determinado momento, essas coalizões adotam estratégias que são mediadas pelos agentes políticos que se

preocupam em reduzir o conflito existente entre elas. O resultado final são programas que produzem resultados e efeitos políticos. (SABATIER e JENKINS-SMITH, 1993). O interessante é que cada grupo entende o mundo da sua maneira e busca atingir seus objetivos. Além disso, há forças afetando esses grupos, como as socioeconômicas. Nos próximos parágrafos, cada uma das variáveis expostas no modelo é detalhada, baseando-se no trabalho de Sabatier e Jenkins-Smith (1993).

A primeira a ser tratada é denominada “parâmetros relativamente estáveis” e é composta por outras variáveis que podem ser internas ou externas ao subsistema. São fatores que podem limitar a atuação dos atores, difíceis de serem alteradas, muitas vezes desencorajando os atores a atingirem seus objetivos e estratégias (SABATIER e JENKINS-SMITH, 1993) Uma das variáveis que compõem os “parâmetros relativamente estáveis” são os atributos básicos da área do problema que envolvem fatores que afetam o grau em que a política tomará lugar. Outra variável desse item é denominada “valores culturais fundamentais e estrutura social”. Em muitos países o poder político está ligado à renda, classe social ou grandes organizações. A influência dos grupos sociais demora a ser alterada e os recursos políticos desses grupos de interesse afetam os atores dentro de um subsistema na maneira com que formulam suas estratégias. A terceira refere-se à estrutura básica legal, ou seja, à Constituição e outras leis fundamentais que afetam a maneira com que é feita a política (SABATIER e JENKINS-SMITH, 1993).

No grupo dos “eventos externos” está o sistema de eventos dinâmicos, que se referem a mudanças nos fatores externos de um subsistema político, podem levar décadas, alterar restrições e oportunidades disponíveis para determinado subsistema. Dentro desse grupo, estão as condições socioeconômicas e tecnológicas, nas quais mudanças, nessas áreas, afetam os subsistemas por agirem no entendimento das políticas presentes ou por alterarem o suporte dado às coalizões existentes. Outra variável refere-se às coalizões do governo, pois mudanças na coalizão dominante de determinado nível de governo alteram outras coalizões. A terceira variável é denominada “decisões políticas e impactos de outros subsistemas”. Ela demonstra que os subsistemas são parcialmente autônomos, pois a atuação de um subsistema afeta a de outro (SABATIER e JENKINS-SMITH, 1993).

Passando para o quadro maior que é denominado “estrutura interna do subsistema”, o foco amplia-se para entender as elites políticas e como elas se preocupam com determinada questão a ponto de formarem sistemas autônomos. Nessa

elite política devem ser considerados também os jornalistas, pesquisadores, analistas e outros que afetam a geração, disseminação e avaliação de ideias políticas e da atuação de outros níveis do governo. O conceito relevante nesse grupo é o de subsistema político, ou seja, o grupo de atores que estão envolvidos e lidando com um problema político (SABATIER e JENKINS-SMITH, 1993, p.24).

A razão mais provável para surgir um novo subsistema é a insatisfação de um grupo de atores com a insuficiência de ação ou a negligência em relação a um problema particular que faz com que eles próprios surjam nessa defesa. Qualquer que seja o subsistema, normalmente ele contém um grande e diverso número de atores. Devido a essa diversidade, Sabatier e Jenkins-Smith (1993) propõem uma forma de agregá-los para entender as mudanças políticas: essa forma constitui o que eles denominam coalizões de defesa.

Na maioria dos subsistemas, o número de coalizões significativas será pequeno, sendo que em alguns sistemas pode haver apenas uma. Na maioria dos casos há de duas a quatro importantes coalizões. Como exemplo, parecido com o tema tratado nesta dissertação, Sabatier e Jenkins-Smith (1993) citam o caso do subsistema de poluição do ar nos Estados Unidos, entre 1970 e 1980, no qual havia uma coalizão que denominou “coalizão do ar limpo”, dominada por ambientalistas, grupos de saúde pública, alguns sindicatos, alguns aliados no Congresso, muitos oficiais de controle de poluição locais e alguns pesquisadores. A outra coalizão era “coalizão da viabilidade econômica”. Dominada por indústrias poluidoras, empresas de energia, aliados no Congresso, muitos sindicatos, alguns oficiais de controle de poluição local e vários economistas.

Para agrupar esses atores em coalizões, Sabatier e Jenkins-Smith (1993) propõem o sistema de crenças, ao invés de interesses, por acreditar que as crenças são mais inclusivas e verificáveis do que os interesses. Assim, define os sistemas de crenças como o conjunto de recursos e indicadores de desempenho necessários para atingir determinada meta.

As coalizões traduzem suas crenças em políticas públicas ou programas. Nesse processo, enquanto o sistema de crenças determina a direção na qual a coalizão procura deslocar os programas governamentais, a habilidade para fazer irá depender dos recursos que podem ser dinheiro, conhecimento específico, número de apoiadores e autoridade legal (SABATIER e JENKINS-SMITH, 1993).

Para mediar o conflito entre essas coalizões, Sabatier e Jenkins-Smith (1993) ressaltam o papel dos agentes políticos (*policy brokers*), cuja preocupação constante é manter o nível de conflito político em limites aceitáveis e alcançar algumas soluções também aceitáveis para o problema. Esta é a função adicional de alguns políticos eleitos, em especial para o poder executivo.

De maneira geral, o modelo de coalizão de interesse vê a mudança política dentro do subsistema como o produto de dois processos. O primeiro é a coalizão de interesse dentro do subsistema que traduz os aspectos políticos centrais e secundários em sistemas de crenças dentro dos programas governamentais. O segundo processo é constituído pelas perturbações externas, ou seja, eventos como mudanças socioeconômicas, resultados de outros subsistemas, mudanças nas coalizões gerais do governo. São esses os processos utilizados na análise do caso aqui em estudo, a regulamentação da propaganda infantil. O próximo item traz algumas considerações gerais sobre o tema.

2.2 PROPAGANDA INFANTIL

Propaganda é definida como qualquer anúncio ou mensagem persuasiva colocada nos meios de comunicação, em tempo doado ou pago, na qual um indivíduo, empresa ou organização é identificado (AMA 1995).

Quando se trata do público infantil, a definição escolhida para ser utilizada nesse trabalho é a da *World Health Organization*, uma das autoridades da Organização das Nações Unidas. Para esta organização, a propaganda infantil acaba sendo considerada a promoção dirigida às crianças e aquelas que são dirigidas para outros públicos, mas nas quais as crianças estão amplamente expostas (WHO, 2006).

A propaganda infantil é um tema que permeia debates na área de administração, marketing, publicidade e até mesmo na área jurídica e médica quando se questiona seus efeitos e necessidades de limitação. O motivo desse amplo debate e sua focalização por diversos atores ou áreas sociais ocorre porque muitos interesses estão envolvidos e, ainda, há muitas controvérsias quando se questionam os efeitos da propaganda na formação das crianças. Alguns autores chegam mesmo a afirmar que a propaganda direcionada ao público infantil pode contribuir para a obesidade e aumento do consumo pelas crianças (WHO, 2006).

Sem considerar o debate dos benefícios e malefícios que a televisão pode causar, é fato que ela influencia a formação da criança e também o seu comportamento. Uma das maneiras de entender essa influência é através das teorias de socialização, nas quais a mídia é um de seus agentes, além da família, pares e escola. Todos participam na formação das atitudes e comportamentos que as crianças terão.

Nesse enfoque, a televisão tem um papel bem forte ao influenciar os hábitos e atitudes de consumo que a criança desenvolve e muitas vezes os levarão até a fase adulta. Assim, o processo de socialização da criança e sua relação com a mídia são temas a serem explorados através da perspectiva da socialização do consumidor. Moschis e Churchill (1978) definiram o processo de socialização do consumidor como o meio pelo qual as pessoas jovens desenvolvem habilidades relacionadas ao consumo, conhecimento e atitudes.

Uma das maneiras de analisar a socialização do consumidor é o modelo de aprendizagem social, o qual geralmente vê a socialização como resultado de forças do ambiente aplicadas ao indivíduo (BUSH *et al.*, 1999). Esse processo de aprendizagem social não ocorre no vácuo, mas, sim, em um contexto social, em que a mídia é um dos agentes. Assim, essa pode ser apontada como uma das maneiras indiretas de os indivíduos adquirirem conhecimento para tomar decisões e realizar julgamentos. Esse meio pode ser fonte de informação e também influenciador do processo de decisão, tanto através das propagandas, quanto dos programas (SHRUM *et al.* 1991).

Um exemplo de estudo é ilustrado na Figura 2 e foi desenvolvido por Bush *et al.* (1999) sobre atitudes em relação à propaganda.

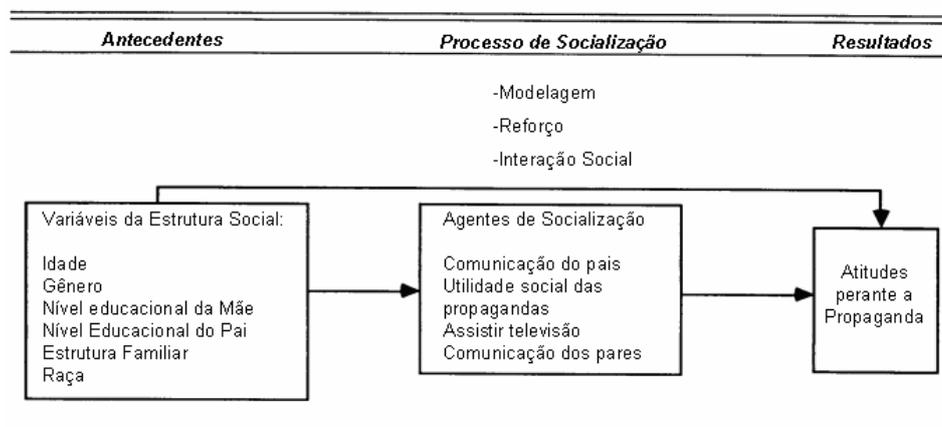


FIGURA 2: Modelo Conceitual da Socialização do consumidor perante a propaganda

Fonte: Bush *et al.* (1999)

Nesse modelo, fica evidente o impacto que os agentes de socialização apresentam sobre as atitudes. Sendo que, comunicação com os pais, pares, mídia de massa, gênero e raça foram apontados como significativamente relacionados com as atitudes perante as propagandas (BUSH *et al.*, 1999). Porém, esse agente de socialização também pode ser fator de consequências indesejáveis ao produzir escolhas irracionais, decisões de compra impulsivas e desenvolvimento de valores materialistas (MOSHIS e MOORE, 1982).

Não é foco deste trabalho, explorar tal polêmica ou mesmo buscar conclusões sobre a influência da propaganda nas crianças, mas é relevante ter conhecimento dos resultados já encontrados até o momento, quando se trata de compreender seu impacto nas crianças. Assim, alguns exemplos desses estudos serão apresentados. O quadro 1 indica trabalhos apontados na revisão de MOTTA-GALLO (2010) que teve como objetivo analisar a influência da televisão no consumo alimentar de crianças do agreste pernambucano.

Quadro 1 - Estudos sobre influência da propaganda em hábitos alimentares

Relação analisada	Referência
Estudo sobre o impacto negativo dos comerciais de TV de frutas e verduras e as preferências alimentares em crianças por estes alimentos. – Estudo encontrou relação entre a exposição excessiva da criança à televisão e internet e hábitos de vida ruins.	Nicklas e Col (2010)
Estudo longitudinal que verificou a associação entre insegurança alimentar, obesidade e tempo de exposição à TV.	Rose e Bodor (2006)
Estudo longitudinal que constatou associação inversa entre consumo diário de frutas e verduras e tempo de exposição à TV.	Boynton-Jarret e Col (2003)
Estudo com crianças australianas comprovou que as propagandas de alimentos veiculadas pela TV contribuem para o problema da obesidade infantil.	Campbell e Col (2010)

Estudo com crianças canadenses comprovou que as propagandas de alimentos veiculadas pela TV contribuem para o problema da obesidade infantil.	Hanley e Col (2000)
Estudo que verificou a associação positiva entre propagandas de alimentos veiculadas pela TV e aumento de peso em crianças turcas.	Guran e Col (2010)
Estudo que identificou relação significativa entre a exposição excessiva a propagandas veiculadas pela televisão e os hábitos de consumo das crianças japonesas.	Akamatsu (2010)
Estudo que encontrou relação significativa entre a exposição excessiva a propagandas veiculadas pela televisão e os hábitos de consumo das crianças francesas.	Rolland-Cachera e Col. (2002)
Estudo que encontrou significância positiva entre tempo de exposição à televisão e consumo excessivo de <i>fast food</i> .	Moreira e Col (2010)
Estudos no Brasil que mostraram associação entre tempo de exposição à mídia e obesidade infantil.	Molina e Col (2010), Baruki e Col (2006), Silva e Molina (2003), Fonseca e Col (1998)

Fonte: Elaborado a partir de MOTTA-GALLO (2010)

Os exemplos acima mostraram, principalmente, a relação da propaganda com a obesidade infantil, sendo que esta é um problema de saúde pública no qual uma das maneiras de se prevenir, seria a regulamentação da propaganda de alimentos. Ainda sobre a regulamentação da propaganda de alimentos, a *World Health Organization* realizou um fórum com representantes da área da saúde, organizações não governamentais de consumidores, indústrias de alimento e propaganda, acadêmicos, técnicos, técnicos de ministros da saúde e representantes da Organização das Nações

Unidas para discutir a influência do marketing de comidas e bebidas não alcoólicas nas escolhas alimentares das crianças. Nesse fórum, a professora Kelly Brownell, da *Yale University*, afirmou que o marketing de alimentos para crianças cultiva nelas, desde cedo, o desejo por bebidas e alimentos que geralmente comprometem a saúde. O marketing aumentaria nas crianças o consumismo, a preferência por comidas e bebidas de baixo nutriente, pedidos de compras, compras e crenças positivas sobre os produtos alimentícios e bebidas (WHO, 2006).

Já o professor Gerard Hastings, da *University United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland*, analisou, nesse evento, a natureza das promoções de alimentos destinadas às crianças. Como resultado, ele verificou que os produtos alimentícios dominam as propagandas para crianças, que cinco categorias desses produtos dominam esse tipo de publicidade (refrigerantes, cereais, doces, lanches e *fast food*) e que a dieta anunciada contrasta dramaticamente com a dieta recomendada (WHO, 2006). O autor analisou a influência da propaganda nas crianças, constatando que a promoção de alimentos influencia o conhecimento, as preferências, a compra e o consumo das crianças. Além disso, ressalta que, embora os estudos mais complexos tenham sido realizados em países desenvolvidos, a revisão mostra que as crianças respondem à propaganda, em grande parte, da mesma maneira, independentemente do nível de desenvolvimento do seu país. Destaca, ainda, que há algumas evidências demonstrando que os consumidores dos países em desenvolvimento podem ser ainda mais vulneráveis, por estarem menos familiarizados com publicidade, as crianças são um ponto de entrada para grandes empresas e por associarem marcas de países desenvolvidos, com atributos desejáveis de vida (WHO, 2006).

Outros autores também já se preocuparam em analisar os efeitos da propaganda nas crianças. Schor (2009), embora trate da realidade dos Estados Unidos, mostra exemplos que já acontecem ou que poderão, em breve, fazer parte da realidade brasileira. A autora apresenta dados sobre o consumo e as crianças: com um ano de idade, a criança já está assistindo aos Teletubbies e experimentando a comida de seus anunciantes, *Burger King* e *McDonald's*; aos 18 meses, pode reconhecer logotipos, e antes do segundo aniversário solicita os produtos que deseja pedindo por suas marcas; os especialistas afirmam que, antes de completarem três anos e meio, as crianças manifestam a crença de que as marcas lhes comunicam qualidades, valores e um estudo de 2001 da Rede Nickelodeon expõe que um jovem com cerca de 10 anos de idade

memoriza de 300 a 400 marcas. A mesma autora identificou diversas maneiras pelas quais as empresas utilizam o marketing para influenciar as crianças desde cedo. Os profissionais de marketing, aproveitando-se do sentimento de culpa de muitos pais, devido ao trabalho excessivo fora de casa, investem ainda mais para que eles gastem o “dinheiro da culpa” (denominação dada ao fato, comprovado em pesquisas, dos pais que passam menos tempo com os filhos). Algumas empresas também passaram a preparar as crianças para realizarem pesquisas. Essas organizações profissionalizam crianças para que elas observem e entrevistem seus colegas e tragam informações para que as empresas as utilizem em seu benefício (SCHOR, 2009).

Outro ponto de destaque é a condensação de faixas etárias que as empresas provocam. Uma tendência dos profissionais de marketing é ofertar produtos e transmitir para crianças mais jovens mensagens destinadas a uma faixa etária superior. Também é examinada a influência das organizações na produção de materiais didáticos e no financiamento de pesquisas acadêmicas que possam comprovar os benefícios de seus produtos e informações passadas. Um exemplo é o da matéria denominada *Energy Club*, elaborado pela *Exxon*, o material era tendencioso e disseminava a noção de que combustíveis fósseis provocam menos problemas ambientais do que formas alternativas de energia. Além disso, afirmava que as formas alternativas são custosas e estão indisponíveis para atender as necessidades do momento (SCHOR, 2009).

Essas práticas se agravam por se tratar de um público no qual muitos autores já demonstraram ter limitações de compreensão dessas propagandas. Erling Bjurström (2000) em uma revisão sobre o debate em relação à capacidade da criança identificar a propaganda, afirmou que a idade em que uma criança consegue diferenciar uma propaganda de um programa de televisão não tem resultados muito conclusivos. Alguns estudos afirmam que essa capacidade de distinção acontece aos 3 ou 4 anos. Outros, que é entre 6 e 8 anos, enquanto há os que apontam ser apenas aos 10 anos. O professor Roy Fox estudou o entendimento das crianças em relação a um anúncio da Pepsi, filmado em estilo documentário. O pesquisador mostrou que apenas cinco das 150 crianças entrevistadas perceberam que se tratava de um anúncio (SCHOR, 2009).

Com relação a sua dimensão financeira, há indicações de que no ano de 2004, nos Estados Unidos, o investimento realizado em marketing para crianças foi de 15 bilhões de dólares (SCHOR, 2009). Já no Brasil, segundo pesquisa feita pelo IBOPE que monitora mensalmente o investimento de anunciantes e agências, a aplicação em

propaganda, em 2011, para todos os públicos, foi de R\$ 88,3 bilhões, 16% maior do que o valor de 2010 (IBOPE, 2012).

É a partir da perspectiva de que a propaganda pode prejudicar alguns aspectos da infância e dos elevados níveis de investimento da que as empresas nessa área que emerge o debate sobre regulamentar ou não a propaganda destinada às crianças. O próximo item explora o debate sobre regulamentação.

2.3 REGULAMENTAÇÃO

Regulamentação remete à discussão de quanto o Estado deve intervir na sociedade e no mercado. Esse é um debate muito intenso quando se trata da intervenção na economia. Majone (1999) distingue três tipos principais de intervenção do Estado na economia: a redistribuição de renda, a estabilização macroeconômica e a regulação de mercados. Esses tipos mudam de importância, de acordo com o país e com o período histórico. Sobre as políticas de regulamentação, que são o foco deste estudo, o autor as define como políticas que objetivam corrigir vários tipos de falhas de mercado, como o poder de monopólio, as externalidades negativas, a informação incompleta e a provisão insuficiente de bens públicos (MAJONE, 1999, p.6).

O papel de regulador aumentou de importância ao longo do tempo e uma das explicações para isso foi a relação entre privatização e a regulação, ou seja, ao falhar nessa função, a propriedade estatal deixa nas mãos privadas a execução de determinadas tarefas e o governo passa a exercer apenas o controle. Aspectos relacionados à mudança de governo direto para indireto, como a descentralização administrativa, divisão de entidades, delegação de responsabilidade pela prestação de serviços a organizações privadas, entre outros, também contribuíram para a importância da discussão sobre o papel regulador do Estado (MAJONE, 1999).

O autor mostra essa mudança de tendência analisando a Europa Ocidental e propõe algumas características do Estado Positivo e do Estado Regulador para auxiliar no entendimento do debate. A principal diferença relaciona-se ao poder governamental que, de um lado, está ligado à tributação e à despesa e, de outro, refere-se à criação de regras (MAJONE, 1999). No Estado positivo, suas funções principais são a redistribuição e estabilização macroeconômica, utilizando para isso a tributação e o dispêndio, como instrumentos. As instituições características são o parlamento,

departamentos ministeriais, empresas nacionalizadas. Os atores-chave são partidos políticos, funcionários públicos e grupos corporativos. A cultura de políticas é corporativista. Já o Estado Regulador tem a função de corrigir falhas de mercado, utilizando, como instrumento, a criação de regras. As instituições características são comissões parlamentares, agências e comissões independentes e tribunais. Os principais conflitos estão ligados à revisão e controle da formulação de regras. Os atores-chave são movimentos em prol de questões singulares, reguladoras, peritos e juízes. A cultura de políticas é pluralista (MAJONE, 1999).

Para Gerber e Teske (2000), a regulação é uma arena de política distinta porque envolve o uso da autoridade política para obrigar comportamentos de atores privados. Também ocorre regulamentação de arenas sociais, como proteção do meio ambiente e segurança do trabalho. Dentro desse debate, existem algumas teorias para explicar a regulamentação, entre elas, conforme revisão já feita por alguns autores (BAIRD, 2012 e PÓ, 2009), a teoria do interesse público, a teoria da ação coletiva, a teoria da captura e a teoria positiva das instituições.

No presente trabalho, o foco não é analisar as teorias de regulação, mas sim, como os atores se mobilizam para fazer com que a regulamentação de um tema específico entre na agenda do governo. Dessa maneira, os próximos parágrafos irão explorar o assunto, já com base na regulamentação da propaganda infantil. Primeiramente, quando se trata da regulamentação da propaganda infantil, é importante explorar o conceito de autorregulamentação. Uma das definições utilizadas é a acordada pelo Parlamento Europeu, pelo Conselho e pela Comissão. A autorregulação é a possibilidade de os operadores econômicos, parceiros sociais, organizações não governamentais ou outras associações adotarem, entre si, e para si, orientações comuns (EASA, 2006).

Sobre esse processo em âmbito mundial, uma organização que merece destaque é a *European Advertising Standards Alliance* (EASA). Trata-se de uma organização não governamental, com base em Bruxelas, cujo objetivo é promover padrões éticos nas propagandas, através de processos de autorregulamentação eficientes. Segundo informações do próprio website¹, é formada por organizações de autorregulamentação nacionais, representantes da indústria de propaganda.

¹ Disponível em < <http://www.easa-alliance.org/About-EASA/Who-What-Why-/page.aspx/110>> Acesso em: 20 jun. 2012.

A EASA busca esse objetivo oferecendo guias de como fazer o trabalho, utilizando para isso a promoção e o desenvolvimento do setor de autorregulamentação da propaganda, oferta de pesquisas e informações, oferta da possibilidade de ocorrer queixas entre fronteiras, divulgação das melhores práticas de autorregulamentação, fortalecimento e expansão da autorregulamentação na Europa, divulgação de pesquisas e informações. Um dos textos relevantes produzidos pela EASA é o resumo de uma mesa redonda sobre a propaganda desenvolvida pela DG SANCO – *European Public Health Allianc*, organização, como é indicado em seu website², voltada para tornar a Europa um lugar saudável, seguro, onde os consumidores possam estar confiantes de que seus interesses estão protegidos. Criada em 2005, inicialmente para debater a autorregulamentação em publicidade, ela já realizou três sessões, uma em 2005, e duas em 2006, nas quais estavam presentes, não só membros da comissão, mas também outras ONGs e representantes do EASA.

O principal objetivo era debater modelos de autorregulamentação, conscientes de que um modelo pode não ser o mais adequado para outro país. Dessa maneira, foram identificados três modelos descritos na tabela a seguir. Os três modelos foram definidos com base em dois fatores principais: (a) o escopo da legislação nacional e (b) tradição do uso de instrumentos jurídicos, considerando que alguns países estão mais familiarizados com o uso de instrumentos mais fracos ou leves e, conseqüentemente, são mais abertos a usar a autorregulação como complemento da regulação clássica (EASA, 2006). Descrições de cada modelo estão no quadro 2.

Quadro 2 – Modelos de autorregulamentação

Modelo	Descrição	Exemplos de países que adotam esse modelo
Autorregulamentação dentro de um quadro legislativo forte	Legislação permite grande margem para a autorregulação. Organizações de autorregulamentação	Irlanda, Espanha e Reino Unido Holanda e Reino Unido

² Disponível em < http://ec.europa.eu/dgs/health_consumer/about_us/who_we_are_en.htm >
Acesso em: 20 jun. 2012.

	têm muita responsabilidade e ampla atuação.	
	Autorregulamentação complementar a legislação. A publicidade está sujeito a extensa regulamentação legislativa, mas a autorregulação tem um sistema eficaz e cumpre papel complementar à legislação.	França
Autorregulamentação restringida por lei	Controle legislativo muito rigoroso e detalhado sobre o conteúdo de publicidade.	Alemanha e Áustria
	A responsabilidade pela proteção do consumidor e a regulamentação da propaganda é realizada por órgãos estatutários	Dinamarca, Finlândia e Suécia
Sistemas de autorregulamentação emergentes	Não têm tradição de autorregulação da publicidade. As organizações de autorregulamentação estão em processo de definição de sua relação com as disposições legais. Os consumidores necessitam de orientação e apoio contínuo.	Polônia, República Checa, Hungria, Eslováquia e Eslovênia

Fonte: elaborado com base em EASA (2006)

Nesse debate, também foram evidenciadas as melhores práticas de um modelo de autorregulamentação, sendo elas descritas no quadro 3.

Quadro 3 – Melhores práticas de um modelo de autorregulamentação

Característica	Breve Descrição
Eficácia	Prestação de aconselhamento de As organizações de autorregulamentação devem oferecer a prestação de consultoria aos meios de publicidade sem custo.
	Tratamento de queixas Elaborar e publicar o desempenho. Ter um objetivo explícito. Facilidade para reclamar. Apresentar um padrão quanto ao tempo para o tratamento das reclamações.
	Sanções Sanções claras e eficazes para o não cumprimento com os códigos A sanção mínima deve ser a retirada dos textos publicitários. A colaboração da mídia como um todo, apoiando as decisões do órgão autorregulador é um elemento importante para a aplicação das sanções.
Sensibilização dos consumidores	Cidadãos como um todo devem ser pesquisados regularmente quanto seus interesses e satisfação com as organizações de autorregulamentação.
Independência	Envolvimento das partes interessadas na elaboração do Código de Atenção reforçada para a contribuição efetiva dos agentes (consumidores, associações de pais, professores universitários, etc.).

	<p>Com o tempo, o monitoramento deve incluir indicadores para verificar se o envolvimento das partes interessadas atende às expectativas da sociedade.</p>
	<p>Envolvimento de pessoas independentes na resolução das queixas.</p> <p>Corpos de adjudicação deve ser composto por uma proporção substancial de pessoas independentes.</p> <p>Também pode incluir uma eventual cooperação com as autoridades legais para a nomeação das pessoas independentes dos órgãos de adjudicação.</p> <p>Todos os membros do corpo Adjudicação devem estar sujeitos a regras relativas à prevenção de conflitos de interesses e na declaração de interesses.</p>
Cobertura	<p>A autorregulamentação deve cobrir não apenas a publicidade, mas todos os outros meios de "comunicação de marketing".</p> <p>As organizações de autorregulamentação devem se comprometer a se manter a par de técnicas emergentes, para discutir com todas partes interessadas quaisquer preocupações suscitadas por estas técnicas, e de decidir prontamente como lidar com elas.</p>
Financiamento	<p>Suporte político para fundo voluntário da indústria.</p> <p>Não houve acordo sobre a viabilidade de qualquer imposto adicional.</p>

Fonte: elaborado com base em EASA (2006)

Com relação ao Brasil, especificamente, nota-se que a autorregulamentação e a legislação são apontadas no debate da propaganda infantil. Essa vem sendo a maneira característica do país, como será detalhado mais adiante.

3. DEFINIÇÃO DOS OBJETIVOS DE PESQUISA

Esse tópico apresenta o objetivo geral e os objetivos específicos que pretendemos alcançar nesta pesquisa.

3.1 OBJETIVO GERAL

A motivação central desta dissertação é entender as coalizões de interesses no debate sobre a regulamentação da propaganda infantil. Dessa maneira, o objetivo geral é **analisar como os diversos atores da sociedade estão se organizando para inserir a regulamentação da propaganda infantil na agenda do governo brasileiro, através do *Advocacy Coalition Framework* (ACF), proposto por Sabatier e Jenkins-Smith (1993).**

3.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS

Para cumprir esse objetivo geral, foram pautados os objetivos específicos com base nas variáveis propostas pelo modelo escolhido para a análise, como seguem:

- I. Identificar as coalizões de interesse, presentes no debate de inserção na agenda do governo, da regulamentação da propaganda infantil, a partir de suas crenças.
- II. Identificar as estratégias e recursos das coalizões de interesse, presentes no debate de inserção na agenda do governo, da regulamentação da propaganda infantil.
- III. Identificar os resultados diretos e indiretos, alcançados pelas coalizões de interesse, presentes no debate de inserção na agenda do governo, da regulamentação da propaganda infantil.

IV. Identificar o contexto ao longo do tempo no qual essas coalizões de interesse, presentes no debate de inserção na agenda do governo, da regulamentação da propaganda infantil, foram se formando.

3.3 PROPOSIÇÕES DE PESQUISA

O objetivo geral guia este trabalho, suportado pelos objetivos específicos. Porém, a revisão teórica e a explanação inicial sobre o tema desta pesquisa permitem arriscar algumas proposições que serão verificadas nas análises.

Percebe-se que há dois extremos, os que defendem maior atuação do Estado e os que defendem menos intervenção. É desse debate que se propõe a primeira proposição desta pesquisa.

P1: As ações e estratégias de atores, portadores de crenças e estruturados em coalizões de interesses que disputam a presença ou ausência de maior atuação do Estado na regulamentação da propaganda infantil é um fator preponderante para explicar como o tema está presente na agenda de debate do governo brasileiro.

Outro ponto que chamou a atenção na revisão bibliográfica foi o fato de se utilizar como argumento central na defesa da regulamentação da propaganda infantil dois documentos, o Código de Defesa do Consumidor e o Estatuto da Criança e do Adolescente. Foi através dessas constatações que a segunda proposição foi sugerida.

P2: A coalizão de interesse que defende maior atuação do Estado na regulamentação da propaganda infantil é resultado da junção de duas coalizões maiores, a da defesa do consumidor e a da defesa da criança, e apresentam crenças advindas dessas duas coalizões.

Um terceiro ponto de destaque é o argumento da censura muito utilizado na coalizão que defende menor intervenção do Estado na regulamentação da propaganda infantil. Destarte, foi proposta a terceira proposição.

P3: O momento histórico da ditadura vivido pela sociedade brasileira influenciou na maneira de analisar a interferência do Estado na regulamentação da propaganda infantil, considerando-a sempre como censura ou cerceamento às liberdades individuais.

4. METODOLOGIA

Este tópico descreve a delimitação e design de pesquisa de como os dados foram coletados e analisados para cumprir os objetivos propostos nesta pesquisa.

4.1 DELIMITAÇÃO E DESIGN DA PESQUISA

O delineamento escolhido para esta pesquisa é de caráter qualitativo, através de estudo de caso (YIN, 2001). Justifica-se a escolha pela necessidade de se conhecer detalhes do fenômeno, sendo que o estudo de caso proporcionará resultados mais explanatórios e profundos sobre o tema pesquisado (YIN, 2001).

O caso da regulamentação da propaganda infantil foi escolhido para analisar como diferentes grupos atuam através de coalizões na entrada de determinado tema na agenda do governo. As unidades de análise deste projeto são as práticas de regulamentação da propaganda infantil e as coalizões que atuam nesse processo. O nível de análise foi organizacional e individual. Organizacional, quando se pretendia analisar a atuação de determinada organização em relação ao tema. Individual, quando se tratava de pessoas específicas que se envolveram com esse processo.

Utilizou-se a narrativa histórica como ferramenta para entender as relações de causa e efeito entre alguns fatos e a atuação das coalizões que atuam em relação à regulamentação da propaganda infantil. Esta técnica permitiu recuperar o processo de como os diversos atores foram se organizando em coalizões e suas ações e estratégias na busca de defender suas crenças.

A narrativa histórica é uma técnica que vem crescendo em pesquisas devido à importância das relações causais (BENNETT e GEORGE, 1997). Além disso, ela auxilia a estabelecer relações causais que focam o desenrolar de eventos e situações ao longo do tempo (COLLIER, 2011). As relações que se pretende analisar estão expostas nas proposições apresentadas no item anterior.

4.1.1 DADOS: COLETA E TRATAMENTO

A coleta de dados ocorreu através de entrevistas e análise de documentos. As entrevistas foram semiestruturadas para permitir maior sondagem e ir além das respostas dadas pelos entrevistados (MAY, 2004).

Na análise documental foram avaliados documentos de quatro naturezas distintas: (1) legislação vigente, (2) projetos de lei, (3) documentos das instituições envolvidas e (4) pesquisas e reportagens relacionadas ao assunto. A lista completa dos documentos analisados está exposta no anexo 1.

A análise dos documentos seguiu as etapas propostas por Cellard (2004): (1) análise preliminar englobando o contexto, autor/autores, autenticidade e a confiabilidade do texto, natureza do texto, conceitos-chave e a lógica interna do texto e (2) a análise do conteúdo dos documentos. Além disso, as análises utilizaram como base um roteiro para guiar os principais itens. O roteiro está exposto no anexo 2.

Em relação às entrevistas, a seleção dos entrevistados partiu de dados secundários na busca de evidências para identificar quais são e foram os atores relevantes para iniciar as entrevistas. Sobre os entrevistados, foram selecionados os atores principais envolvidos em cada instituição identificada.

As entrevistas começaram pelas pessoas e instituições identificadas nos dados secundários e, a partir dessas entrevistas, novos agentes envolvidos foram citados e passaram a ser englobados na amostra. Assim, a técnica de amostragem utilizada foi a de Bola de Neve (PATTON, 2002). A lista completa dos entrevistados está no anexo 3 e o roteiro utilizado está exposto no anexo 4. As entrevistas foram transcritas e realizada análise de conteúdo (PATTON, 2002). Para complementar e suprir a indisponibilidade de alguns atores identificados foram utilizados vídeos e notas taquigráficas de audiências públicas.

4.2 OPERACIONALIZAÇÃO DAS VARIÁVEIS

Nesse item serão apresentadas as variáveis dessa pesquisa, o conceito adotado e maneira que elas serão avaliadas durante a pesquisa de campo. As variáveis foram selecionadas e definidas a partir do modelo proposto por Sabatier e Jenkins-Smith (1993), com base no objetivo geral e nos objetivos específicos expostos. Foram

selecionadas para explorar na pesquisa de campo as variáveis relacionadas ao contexto, a formação das coalizões e aos resultados alcançados pelo subsistema. Abaixo estão as definições constitutivas (DC) e as definições operacionais (DO).

Regulamentação da propaganda infantil

D.C.: Qualquer lei, estatuto, diretriz ou código de boas práticas, emitido por qualquer nível de governo ou organização de autorregulação que regulamenta (HAWKE, 2006) qualquer anúncio ou mensagem persuasiva colocada nos meios de comunicação, em tempo doado ou pago, nos quais um indivíduo, empresa ou organização é identificado (AMA, 2004), destinadas às crianças abaixo de 12 anos (BRASIL,1990) e aquelas que são dirigidas para outros públicos, mas nas quais as crianças estão amplamente expostas (WHO, 2006).

D.O.: Foi operacionalizada por meio de análise de conteúdo da legislação vigente, do Projeto de Lei 5921/01 e seus substitutivos e pela análise do código de autorregulamentação de propaganda do CONAR.

Parâmetros relativamente estáveis

DC: Fatores internos e externos ao subsistema, que podem limitar e dificultar a atuação dos seus atores. Engloba a percepção dos atributos básicos dos bens da área do problema, a distribuição básica dos recursos naturais, os valores culturais fundamentais e a estrutura social e legal. (SABATIER e JENKINS-SMITH, 1993, p. 21).

D.O.: Foi operacionalizada por meio de análise da literatura, de documentos e de entrevistas com os atores envolvidos.

Eventos externos

DC: Mudanças nos fatores externos de um subsistema político que podem levar décadas e alteram as restrições e oportunidades de determinado subsistema. Engloba mudanças nas condições socioeconômicas e tecnológicas, mudanças nas coalizões do governo e mudanças em outros subsistemas (SABATIER e JENKINS-SMITH, 1993, p. 22).

D.O.: Foi operacionalizada por meio de análise da literatura, de reportagens, de documentos e de entrevistas com os atores envolvidos.

Subsistema político

DC: Grupo de atores que estão envolvidos e lidando com um problema político (SABATIER e JENKINS-SMITH, 1993, p.24), nessa pesquisa o subsistema avaliado é o da regulamentação da propaganda voltada ao público infantil.

D.O.: Foi operacionalizada por meio de análise da literatura; de documentos relacionados ao Projeto de Lei 5921/01, como substitutivos e notas taquigráficas de audiências públicas; de vídeos de audiência pública e de entrevistas com os atores inicialmente identificados.

Restrições e recursos dos atores

DC: Fatores que favorecem ou dificultam a habilidade das coalizões de influenciar os programas governamentais. Podem ser dinheiro, conhecimento, número de apoiadores e autoridade legal. (SABATIER e JENKINS-SMITH, 1993, p.)

D.O.: Foi operacionalizada por meio de análise de documentos relacionados ao Projeto de Lei 5921/01, como substitutivos e notas taquigráficas de audiências públicas; de vídeos de audiência pública; análise do estatuto, do site e de folhetins e publicações dos atores identificados e de entrevistas com os atores.

Coalizões de interesse

DC: Maneira de se agregar os diversos atores coletivos envolvidos nas mudanças políticas (SABATIER e JENKINS-SMITH, 1993, p. 25).

D.O.: Foi operacionalizada por meio de análise de documentos relacionados ao Projeto de Lei 5921/01, como substitutivos e notas taquigráficas de audiências públicas; de vídeos de audiência pública e de entrevistas com os atores inicialmente identificados para verificar como se agrupam.

Sistema de crenças

DC: Conjunto de interesses e metas de determinada coalizão, percebidos como relações causais e como parâmetros para suas ações e estratégias (SABATIER e JENKINS-SMITH, 1993, p.).

D.O.: Foi operacionalizada por meio de análise de documentos relacionados ao Projeto de Lei 5921/01, como substitutivos e notas taquigráficas de audiências públicas; de vídeos de audiência pública; análise do estatuto, do site e de folhetins e publicações dos atores identificados e de entrevistas com os atores. A análise foi pautada nas crenças

das coalizões sobre os seguintes temas selecionados: capacidade de compreensão da propaganda pela criança, influência da propaganda no comportamento da criança, papel dos pais nessa questão, entendimento de censura e nível de influência do Estado.

Estratégias

D.C.: A habilidade e maneiras de uma coalizão agir para que suas crenças se traduzam em programas ou políticas públicas para implementar suas metas (SABATIER e JENKINS-SMITH, 1993).

D.O.: Foi operacionalizada por meio de análise de documentos relacionados ao Projeto de Lei 5921/01, como substitutivos e notas taquigráficas de audiências públicas; de vídeos de audiência pública; análise do estatuto, do site e de folhetins e publicações dos atores identificados e de entrevistas com os atores.

Resultados diretos e indiretos

D.C.: Políticas resultantes da tradução das crenças das coalizões (SABATIER e JENKINS-SMITH, 1993).

D.O.: Foi operacionalizada por meio de documentos, reportagens e de entrevistas com os atores envolvidos.

5. ANÁLISE DOS DADOS

Neste item, serão apresentados os dados encontrados na análise dos materiais e nas entrevistas. A análise será apresentada de acordo com as variáveis definidas, assim, primeiramente, a exposição do subsistema, ou seja, a maneira que a regulamentação da propaganda está acontecendo no Brasil. Na sequência, será apresentado o contexto externo, para depois, explorar os atores, suas crenças e coalizões. Por fim, a análise dos resultados diretos e indiretos.

5.1 O SUBSISTEMA POLÍTICO: A REGULAMENTAÇÃO DA PROPAGANDA INFANTIL NO BRASIL

O Brasil apresenta um sistema misto de regulamentação da propaganda. Desse modo, este item é separado nas duas maneiras existentes para detalhar os marcos principais, em cada uma delas.

5.1.1 A história da legislação brasileira referente à regulamentação da propaganda infantil

Para começar a análise, é importante comentar os três principais marcos legais que regulamentam a propaganda infantil: o Código de Defesa do Consumidor, o Estatuto da Criança e do Adolescente e o Projeto de Lei 5921/01 (incluindo seus substitutivos). As considerações apontadas nesse item foram fruto das leituras e das entrevistas realizadas com atores importantes na elaboração do anteprojeto do Código de Defesa do Consumidor.

A história do Código de Defesa do Consumidor, segundo entrevistas realizadas, começa nas discussões efetuadas dentro do Conselho Nacional de Defesa do Consumidor, colegiado criado em 1985 para assessorar o Presidente da República na formulação e condução da Política Nacional de Defesa do Consumidor. Era considerado um conselho modelo, composto por representantes de diferentes áreas, desde a produtiva, confederações da indústria, bancos, PROCONs, entidades civis, até associações de donas de casa. Quando a Constituição de 1988 estava em elaboração, pretendia-se que o consumidor tivesse um capítulo próprio, à semelhança do que foi atribuído ao meio ambiente. Porém, no final, a Constituição contemplou o tema apenas

com um inciso no artigo 5º³ propondo que o Estado promoveria a defesa do consumidor na forma de lei.

Embora esse fato tenha sido considerado, na época, uma derrota resultante principalmente de atuações de setores mais conservadores e de alguns setores produtivos que alegavam ser um código de consumidor prejudicial à economia do país, foi constituída uma comissão que abraçou e defendeu a causa.

A comissão foi presidida pelo Dr. Flávio Flores da Cunha Birrenbach (presidente do Conselho Nacional de Defesa do Consumidor) e composta pelos membros: Doutores Ada Pellegrini Grinover (Procuradora do Estado e professora da USP), José Geraldo Brito Filomeno (Procurador de justiça), Kazuo Watanabe (Desembargador e professor da USP), Zelmo Denari (Procurador do Estado) e Daniel Roberto Fink (Promotor de Justiça). Ela consultou diversas legislações específicas e diretivas, mas no âmbito da propaganda para crianças, não havia nada muito detalhado. Como o Conselho Nacional de Defesa do Consumidor já debatia o tema, as barreiras ao CDC já haviam sido quebradas nos debates daquele órgão. Sobravam apenas as barreiras dos que não queriam aceitá-lo em hipótese alguma. Embora também tenha sido afirmado que o CDC foi aprovado no “susto”, ou seja, só conseguiu passar pelo Congresso porque muitas instituições não acreditavam na sua aprovação e não se mobilizaram para impedir.

Ao analisar o CDC e as próprias entrevistas, nota-se que é um documento que pondera sobre a propaganda infantil, mas não a explicita e detalha. Segundo participantes da construção de seu anteprojeto, durante a elaboração do documento teve-se a intenção de proteger a criança, mas esse não foi um tema de grande reflexão e debate. A preocupação foi inserida principalmente quando se trata de propaganda abusiva e enganosa. Sobre isso, alguns entrevistados citaram que as primeiras versões comentadas do CDC utilizavam exemplos de propaganda infantil para ilustrar casos de propagandas abusivas e enganosas. Outro momento que a propaganda infantil também é enfatizada é quando se aborda no CDC os princípios da propaganda, sendo um deles definido como a propaganda deve ser identificável. Esse é um argumento que alguns usam para defender a regulamentação da propaganda infantil, alegando que, em determinadas idades, as crianças não sabem diferenciar a propaganda da realidade.

³ XXXII - o Estado promoverá, na forma da lei, a defesa do consumidor;

O Código foi aprovado e lançado em 1990 e em dezembro de 2010 foi criada uma comissão para revisar o Código de Defesa do Consumidor presidida pelo ministro Herman Benjamin, do Superior Tribunal de Justiça (STJ). Foram definidos três grandes temas a serem inseridos nessa revisão: comércio eletrônico, crédito ao consumo e superendividamento e outro sobre a parte do processo coletivo (AGENCIA SENADO, 2012).

Em entrevista de um procurador de justiça da área de interesses difusos e coletivos do Ministério Público de São Paulo, foi comentado que uma comissão interna para debater a revisão e enviar sugestões à comissão foi constituída. Um dos temas levantados foi a necessidade de maior regulamentação da propaganda infantil, o que chegou a ser enviado como sugestão, mas não foi incluído como um dos principais. A justificativa dada para a sua não inclusão foi que se deveria ter cautela para não colocar muitos temas em debate e acabar perdendo o que já se havia conquistado. Dessa maneira, decidiu-se focar apenas os três temas já citados.

Em relação ao segundo marco considerado nesta pesquisa, o Estatuto da Criança e do Adolescente, sua maior contribuição nesse debate foi a ênfase dada à proteção da criança, inicialmente postulada no Artigo 227 da Constituição Federal⁴ de 1988. Segundo entrevistados, o Estatuto da Criança teve sua construção pautada no clamor popular, visto que durante a construção de seu anteprojeto, ele foi “abandonado” e acabou sendo “abraçado” pela Unicef e pela sociedade que passou a reconhecer sua importância.

Segundo entrevistas, antes do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), existiam o Código de Melo Matos e o Código do Menor, mas que apenas focalizavam a criança de maneira punitiva. Quando a Constituição foi elaborada, contendo o Artigo 227, houve um descompasso com relação aos códigos existentes sobre a criança. Assim, um grupo de juristas foi designado para propor um esboço de um novo código na área. Logo depois, a comissão veio a se dissolver e o tema passou a ser abraçado pela sociedade civil, como as pastorais, várias secretarias, juízes e promotores. O apoio da Unicef também foi importante ao constituir uma comissão da sociedade civil, juízes e

⁴ Art. 227. 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.

promotores para uma redação alternativa ao código. Na Câmara dos Deputados, o maior debate foi entre o Código de Menores, que já existia, e a nova proposta.

Na medida em que não há, ainda, leis no Brasil que regulem esse assunto, o embasamento jurídico das denúncias contra a propaganda infantil está pautado apenas nesses documentos. Porém, há cerca de onze anos existem projetos de lei sendo propostos. O primeiro surgiu em 12 de dezembro de 2001, proposto pelo deputado Luiz Carlos Hauly na época do PSDB/PR. Na audiência pública do projeto na Comissão de Defesa do Consumidor, o deputado afirmou que a motivação para criá-lo foi sua observação como pai e como homem público do papel da televisão como mecanismo de educação e deseducação. Segundo entrevista desse deputado dada à TV Câmara⁵, em 2004, ele comentou a dificuldade de se enfrentar o lobby dos setores produtivos e decidiu pela proibição total da publicidade infantil com o objetivo de gerar debate e reflexão. Na entrevista, ficou evidente sua preocupação com a educação das crianças, pois outro de seus projetos defendia o período escolar integral, percebendo-se, assim, que a defesa da criança era a preocupação central nesse projeto de lei.

Esse projeto propunha um acréscimo no Artigo 37 do CDC (Lei nº 8.078), que trata da publicidade enganosa e abusiva: “É também proibida a publicidade destinada a promover a venda de produtos infantis, assim considerados aqueles destinados apenas à criança”. Entre as justificativas apresentadas no próprio projeto está o artigo 221 da Constituição Federal⁶ e a já existência desse tipo de regulamentação, ou até mesmo a proibição, em outros países (HAULY, 2001). O deputado afirmou também que acreditava ser função do Conselho de Comunicação Social um estudo mais aprofundado sobre o tema, mas que ele decidiu se antecipar.

Desde então, o projeto tramita na Câmara, tendo recebido diversos substitutivos. Por exemplo, em julho de 2008, foi aprovado o substitutivo da Deputada Federal Maria do Carmo Lara (PT/MG) que propõe a proibição da publicidade e

⁵ Entrevista disponível em < [http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/tv/materias/CAMARA-ENTREVISTA/165160-ENTREVISTA-COM-O-DEPUTADO-LUIZ-CARLOS-HAULY-\(PSDB-PR\).html](http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/tv/materias/CAMARA-ENTREVISTA/165160-ENTREVISTA-COM-O-DEPUTADO-LUIZ-CARLOS-HAULY-(PSDB-PR).html) >. Acesso em: 20 nov. 2012.

⁶ Art. 221. A produção e a programação das emissoras de rádio e televisão atenderão aos seguintes princípios:

- I - preferência a finalidades educativas, artísticas, culturais e informativas;
- II - promoção da cultura nacional e regional e estímulo à produção independente que objetive sua divulgação;
- III - regionalização da produção cultural, artística e jornalística, conforme percentuais estabelecidos em lei;
- IV - respeito aos valores éticos e sociais da pessoa e da família.

comunicação mercadológica para crianças de até 12 anos e apresenta restrições para a publicidade focada em adolescentes, pela Comissão de Defesa do Consumidor, da Câmara dos Deputados Federais (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2008). No seu parecer, como relatora, a Deputada defende a necessidade de uma lei específica, ao invés de um aditivo no CDC. Sua justificativa é que o CDC é mais geral e não deveria ser “inchado” com normas específicas.

A relatora explicita a importância desse tema, apresentando estudos feitos a seu respeito e relacionando-o com a violência e problemas familiares, ressaltando, entretanto, que a propaganda não é a única culpada: pode-se criar um ciclo que tem início com a propaganda, que gera desejo de consumo e que a não capacidade de adquirir o produto pode levar à violência. Sobre os problemas familiares, ela argumenta que, muitas vezes, os pais não conseguirão explicar corretamente a seus filhos as dificuldades para adquirir os produtos ou mesmo o fato de ele ser desnecessário.

Assim, seu substitutivo torna mais evidente a necessidade de se ter regras claras, pois cada um pode interpretar e compreender o que é abusivo e enganoso, de maneira diferente. No seu substitutivo, propõe mais claramente as restrições e especificações do que seria a comunicação mercadológica abusiva e enganosa, a idade que deve ser considerada e as multas e punições que podem ser aplicadas.

Na reunião ordinária realizada na Comissão de Defesa do Consumidor, na Câmara dos Deputados, ao analisar as notas taquigráficas, fica evidente o apoio de alguns deputados como o Sr. Luiz Bassuma que comenta o caráter subjetivo do CDC, ao tratar da propaganda abusiva e enganosa e chega a destacar o peso que a palavra censura vem tendo nesse debate, por conta da trajetória histórica do Brasil. Também faz um paralelo da autorregulamentação da publicidade com a autorregulamentação bancária, que veio a fracassar. O deputado Chico Lopes também foi favorável. Já o deputado Vinícius de Carvalho foi contra, alegando que o CDC já é suficiente, sendo necessário apenas que seja realmente aplicado (CAMARA DOS DEPUTADOS, 2008). Além disso, o deputado Celso Russomano também teve papel fundamental no debate, pois anteriormente já havia apresentado voto separado, sugerindo uma emenda substitutiva no PL, propondo um acréscimo no artigo 37 do CDC⁷.

⁷ § 2º É abusiva, dentre outras, a publicidade discriminatória de qualquer natureza, a que incite à violência, explore o medo ou a superstição, aproveite-se da deficiência de julgamento e experiência da criança, que seja capaz de induzir a criança a desrespeitar os valores éticos e sociais da

Na mesma época, os deputados Ratinho Júnior- PSC/PR e Lúcio Vale - PR/PA apresentam requerimento para que o projeto de lei fosse avaliado também por outras duas comissões da Câmara, a Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática – CCTCI e a Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio – CDEIC.

Após um mês, em agosto de 2008, a Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio, recebe o PL e em dezembro daquele ano, o relator Osório Adriano apresenta um novo substitutivo. Neste, a comissão alega que a proposta do Deputado Luiz Carlos Haully e a da Deputada Maria do Carmo eram exageradas, tiravam a responsabilidade e a liberdade da família e que essa intervenção poderia prejudicar a atividade econômica do país. Afirmam que a publicidade é uma atividade virtuosa e não viciosa. Algumas proibições são até relevantes, como a do tabaco, mas que as propostas eram radicais. Assim, essa comissão propõe que seja apenas feito um aditivo no Artigo 37 do CDC que considere abusiva a publicidade capaz de induzir a criança a desrespeitar os valores éticos e sociais da pessoa e da família.

Em agosto de 2009, o autor do PL requer que ele seja remetido à próxima comissão, já que o prazo para tramitação na CDEIC havia sido extinto. A Câmara dos Deputados concede prazo adicional de 10 sessões ordinárias para apreciação da CDEIC. Assim, o projeto foi aprovado pelo CDEIC, conforme o substitutivo de apenas alterar o Artigo 37, de acordo com o proposto pelo Deputado Osório Adriano (DEM-DF). Ele contou com votos de aprovação dos seguintes deputados: Antônio Andrade (PMDB-MG), Dr. Ubiali (PSB-SP), Guilherme Campos (DEM-SP), Jairo Carneiro (PP-BA), Jurandil Juarez (PMDB-AP), Luiz Paulo Vellozo Lucas (PSDB-ES), Miguel Corrêa (PT-MG), Milton Monti (PR-SP), Osório Adriano (DEM-DF), Rebecca Garcia (PP-AM), Vanessa Grazziotin (PCdoB-AM) e Vilson Covatti (PP-RS). Essas explicações estão na carta enviada ao Instituto Alana⁸.

Também chegou a ser discutida a proposta aprovada pela Câmara de Defesa do Consumidor, defendida, nesse momento, pelo Deputado Capitão Assunção (PSB/ES) e outra opção de redação proposta pelo Deputado José Guimarães (PT/CE), sugerindo que “É abusiva a publicidade voltada especificamente ao público infantil menor de 12 anos

pessoa e da família, desrespeite valores ambientais, ou que seja capaz de induzir o consumidor a se comportar de forma prejudicial ou perigosa à sua saúde ou segurança.”

⁸ Disponível em <

http://biblioteca.alana.org.br/banco_arquivos/arquivos/docs/legislacao/brasil/PLs/votacao%20do%20pl%20cdeic.PDF > Acesso em: 17 out. 2012

de idade”. Em outubro de 2009, o PL seguiu para apreciação da Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática – CCTCI, da Câmara. Além dessas votações, muitas audiências públicas foram realizadas e o conteúdo será utilizado para identificar coalizões.

Na Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática – CCTCI, o Deputado Bilac Pinto (PR/MG) propõe novo substitutivo, o qual, segundo o relator, tem caráter mais educativo do que restritivo. Nele, são enumerados vários critérios que as propagandas ao público infantil deveriam seguir. As restrições estão muito próximas ao código do CONAR, que é citado como um dos documentos importantes na elaboração desse substitutivo. Também define as punições para quem desrespeitar (PINTO, 2010).

Atualmente, o Projeto de Lei está aguardando parecer na CCTCI, segundo informações disponibilizadas no website da Câmara dos Deputados⁹ e sua última movimentação foi a aprovação do requerimento da Deputada Luiza Erundina, para incluir convidados ao debate. O PL também foi entregue à Comissão de Constituição e Justiça e Cidadania.

Nesse momento é válida uma análise das comissões nas quais o projeto já tramitou. As Comissões Parlamentares, segundo informações do site da Câmara, podem ser permanentes ou temporárias e apresentam como uma de suas atividades a realização de debates e discussões com participação da sociedade. Nesse espaço que é possível que haja mais liberdade de expressão e formação de consenso.

A Comissão de Defesa do Consumidor passou a ser assim denominada em 2004. Antes ela foi denominada "Defesa do Consumidor e Meio Ambiente" e "Defesa do Consumidor, Meio Ambiente e Minorias". As atividades que desempenha estão relacionadas a temas como repressão ao abuso do poder econômico, relações de consumo, medidas de defesa do consumidor, publicidade e distribuição de bens e serviços. Assim, ao observar a definição de suas funções já era de se esperar que houvesse uma maior preocupação com a regulamentação do que com os setores produtivos ligados ao mercado publicitário. A Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática surgiu em 1985, mas foi assim denominada a partir de 1989

9

<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao;jsessionid=EBE85ABC015867B99B0F28C38031025C.node2?idProposicao=43201>

e que teve suas funções incrementadas com a Constituição de 1988 que abordou a autorização para o serviço de radiodifusão sonora e de sons e imagens. Entre suas atribuições estão cuidar dos meios de comunicação social e a liberdade de imprensa e da produção e a programação das emissoras de rádio e televisão. Nesse caso, a liberdade de expressão já é destacada como uma de suas atribuições, dessa maneira, apoiar os que defendem que proibir a propaganda seria censura comercial, está alinhado com suas funções. Já a Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio apresentou diversas denominações até chegar nesta em 2004. Chegou a ser a Comissão de Comércio, Agricultura, Indústria e Artes; Comissão de Fazenda e Indústrias, Comissão de Economia, entre outras. Entre suas atribuições está tratar de assuntos relativos à ordem econômica nacional, a política e atividade industrial, comercial e agrícola e atividade econômica estatal e em regime empresarial e programas de privatização. Essa também é uma comissão que, ao observar suas atribuições, nota-se maior ligação aos interesses do mercado. A tabela 1 apresenta a composição atual das comissões de acordo com os partidos de seus membros.

Tabela 1: Composição partidária das Comissões

COMPOSIÇÃO ATUAL			
	Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática (CCTCI)	Comissão de Defesa do Consumidor (CDC)	Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio (CDEIC)
Partidos:			
PSB	5	2	1
PSD	5	4	1
PT	4	2	3
PMDB	4	0	0
PSDB	4	1	1
PR	3	0	2
PP	2	2	1

PDT	2	2	0
Bloco PV, PPS	2	1	0
DEM	1	1	0
PTB	1	2	1
PSC	1	2	0
PCdoB	1	1	0
PRB	1	0	0
PRTB	1	0	0
PTdoB	0	0	1
PRP	0	0	1

Fonte: Elaborado com base nas informações disponibilizadas nos sites das Comissões

Pela tabela, observa-se que na Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática (CCTCI), que defendeu menos intervenção do Estado na regulamentação da propaganda infantil, os partidos em maioria são: PSB, PSD, PT, PMDB, PSDB e PR. Na Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio (CDEIC), que também prevaleceu a menor intervenção, a maior participação foi do PT e PR. E na Comissão de Defesa do Consumidor (CDC), que defendeu maior intervenção, a maior participação é dos partidos: PSD, PSB, PT, PP, PDT, PTB, PSC.

A partir dos partidos com maior representação nas Comissões, buscou-se fazer uma análise se há relação de suas ideologias com os posicionamentos adotados nas Comissões. Para tanto, foi utilizado a visão de Rodrigues (2009). Rodrigues (2009) faz uma análise de dezoito partidos e os rotula, já utilizando a classificação de outros pesquisadores e da mídia, como de direita, centro e esquerda. No grupo dos partidos de “direita” são enquadrados o PPB, PFL. O grupo dos partidos de “centro” estão partidos como o PMDB e o PSDB. Já no grupo de “esquerda” estão o PDT e o PT.

O quadro 4 mostra os partidos que são maioria em cada Comissão e sua ideologia. Apenas no caso do PR que a classificação foi realizada com base nas informações do próprio partido porque ele não estava na análise de Rodrigues (2009).

Como ele foi a junção do PL e Prona, dois partidos considerados de direita por Rodrigues (2009), optou-se em classificá-lo dessa maneira também.

Quadro 4 – Ideologia dos partidos maioria nas Comissões estudadas

Comissão	Partido	Ideologia
Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática (CCTCI)	PSB	Esquerda
	PSD	Direita
	PT	Esquerda
	PMDB	Centro
	PSDB	Centro
	PR	Direita
Na Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio (CDEIC)	PT	Esquerda
	PR	Direita
E na Comissão de Defesa do Consumidor (CDC)	PSD	Direita
	PSB	Esquerda
	PT	Esquerda
	PP	Direita
	PDT	Esquerda
	PTB	Centro
	PSC	Direita

Fonte: elaborado com base em informações disponibilizadas nos sites das Comissões e em Rodrigues (2009).

A partir das informações expostas na tabela, nota-se que há certo equilíbrio nas maiorias de cada comissão quando se avalia esquerda e direita. Rodrigues (2009), quando analisa os partidos através da ocupação, renda e grau de instrução destaca algumas diferenças. Em relação à ocupação, encontrou alta concentração de empresários na direita; alta proporção de deputados que atuavam como profissionais liberais e intelectuais nos três blocos, sendo um pouco mais elevada no centro e esquerda; grande proporção de professores nos partidos de esquerda e pouco no centro e direita; grande proporção de funcionário da administração pública nos partidos de centro e direita e proporção de trabalhadores manuais e empregado nos partidos de esquerda.

Ao analisar a renda, o PFL e o PPB foram avaliados como “classe alta”, na “classe média” ficou o PMDB e PSDB e a “classe baixa” o PDT e o PT. Na análise do grau de instrução, percebeu que os partidos mais à esquerda apresentam mais parlamentares com mestrado/doutorado completo do que os partidos da direita.

Nesse trabalho, um ponto importante é avaliar como os empresários estão presentes nessas comissões, pois estão diretamente ligados aos setores produtivos envolvidos nesse debate. Conforme Rodrigues (2009) identificou, os empresários estão mais concentrados nos partidos de direita. Pela análise das Comissões, os partidos de direita estão em todas as comissões envolvidas até o momento, não podendo ser feita uma relação da sua presença e ideologia com a defesa de menor intervenção do Estado. Assim, é interessante resgatar alguns itens que Rodrigues (2009) cita ao comentar a representação partidária no Brasil. Se valendo da observação de outros atores desse processo também, ele comenta a alta fragmentação partidária; descontinuidade na existência dos partidos que muitas vezes são criadas legendas para atender a projetos pessoais; sucessivas mudanças de partidos por parte dos políticos e falta de consistência ideológico-programática. Esses pontos também podem ser uma das explicações para o fato de não ter sido encontrada uma relação entre a ideologia dos partidos que compõem a Comissão e a posição deles em relação ao projeto de lei. Além disso, demonstra realmente como o sistema brasileiro é fragmentado.

O PL 5921 de 2001, com certeza, é o que aborda diretamente a regulamentação da propaganda infantil, mas existem outros projetos de lei que tratam de temas tangentes a esse maior. Alguns exemplos são: Projeto de Lei 4315/2008, do Deputado Vinícius Carvalho (PTdoB/RJ) que propõe o aumento da pena prevista em caso de

divulgação de publicidade enganosa ou abusiva, incorrendo o infrator no dobro da pena quando a publicidade for dirigida a crianças; o Projeto de Lei da Câmara dos Deputados Federais nº 4935/2009 do Dep. Federal Capitão Assunção, que propõe a proibição da entrega de bonificação, brinde, brinquedo ou prêmio condicionado à aquisição de alimentos e bebidas. Proíbe a venda casada de brinquedos associados à aquisição de alimentos e bebidas, inclusive em lanchonetes de "fast food"; Projeto de Lei do Senado nº 150/2009 - publicidade de alimentos a crianças, da Senadora Marisa Serrano, que altera o Decreto-Lei nº 986, de 21 de outubro de 1969, para regulamentar a propaganda de alimentos; Projeto de Lei nº 4815/2009, do Deputado Dr. Nechar, da Câmara Federal, que veda a comercialização de brinquedos acompanhados de lanches e o Projeto de Lei nº 29/99, de Paulo Rocha (PT/PA), que regulamenta os anúncios publicitários em horários de programação infanto-juvenil. Esses projetos estão expostos no quadro 5 para facilitar a visualização dos partidos envolvidos. Também foram classificadas as suas ideologias. Novamente se valeu da análise de Rodrigues (2009), sendo que o PTdoB não foi citado por esse autor, mas foi classificado como centro por ter sua origem no PTB, que é assim classificado por esse autor.

Quadro 5 – Partidos dos deputados que propuseram projeto de lei relacionados ao tema

Projeto de Lei	Deputado	Partido	Ideologia do partido
PL nº 4935/2009	Dep. Federal Capitão Assunção	PSB/ES	esquerda
PL nº 150/2009	Senadora Marisa Serrano	PSDB/MS	centro
PL nº 4815/2009	Deputado Federal Dr. Nechar	PV/SP	esquerda
PL nº 4315/2008	Deputado Carvalho	Vinícius PTdoB/RJ	centro

Fonte: elaborado pela autora

O quadro 5 demonstra que não há um partido específico apontando a causa. Por outro lado, nota-se que nenhum partido de direita propôs projetos nessa linha. O que já era esperado se é considerada a análise de Rodrigues (2009) que são partidos compostos mais por empresários.

Outro tema muito frequente, quando se debate a regulamentação da propaganda infantil, na área de alimentos é a questão da obesidade. Nessa linha, também há outros projetos de lei, como o de nº 1637/07, de Carlos Bezerra (PMDB/MT), cuja ementa revela regras para a publicidade de alimentos com elevados teores de açúcar, gordura saturada, gordura "trans" e sódio, além de bebidas com baixos valores nutricionais, restringindo sua publicidade ao horário de 21 horas às 6 horas, na televisão e na mídia eletrônica, sendo totalmente proibida a transmissão durante programação infantil. O Projeto de Lei nº 132/06, de Valdir Raupp (PMDB/RO) estabelece que os rótulos de alimentos atendam aos requisitos de clareza e simplicidade e forneçam informações compreensíveis ao consumidor, alterando o Decreto-Lei nº 986/69. O PL nº 121/05, de Papaléo Paes (PSDB/AP) estabelece a obrigatoriedade de informar o valor energético de produtos apresentados em propagandas de alimentos e bebidas. O Projeto de Lei nº 2356/03, de Sandes Júnior (PP/GO), propõe a obrigatoriedade de constar, nas embalagens de alimentos industrializados, o nível de gordura "trans." O Projeto de Lei nº 406/05, de Paulo Paim (PT/RS) proíbe a comercialização de alimentos não-saudáveis nas escolas de educação básica. Dessa forma, as cantinas escolares não poderão vender bebidas com baixo valor nutricional ou alimentos com alto teor de açúcar, gordura saturada, gordura "trans" ou sódio. O Projeto de Lei nº 6080/05, de Júnior Betão (PL/AC) restringe a publicidade de bebidas e alimentos causadores de obesidade, pela proibição de anúncios e merchandising desses produtos nas emissoras de rádio e televisão, entre 18 e 21 horas. O PL 2600/2003, de Jefferson Campos (PMDB/SP), obriga que o brinquedo, similar ou assemelhado à arma de fogo, arma do tipo "branca", ou outra espécie de arma, contenha indicação de que estimula a violência e que pode ser utilizado para a prática de crime.

Ainda sobre a tentativa do Estado, de regulamentar essa questão, um importante marco foi a Resolução da Diretoria Colegiada (RDC) nº 24, de 15 de junho de 2010, da ANVISA. A resolução trata, especialmente, de maior clareza na divulgação e promoção comercial de alimentos com quantidades elevadas de açúcar, de gordura saturada, de gordura trans, de sódio e de bebidas com baixo teor nutricional. Propõe a utilização de mensagens adicionais, de acordo com o tipo de produto, por exemplo: "O (nome/marca comercial do alimento) contém muita gordura saturada e, se consumida em grande quantidade, aumenta o risco de diabetes e de doença do coração" (ANVISA, 2010).

Segundo entrevista de um dos envolvidos, na época, a necessidade surgiu a partir de uma demanda notada na parte da regulamentação de propaganda de medicamentos. Havia uma regulamentação sobre isso, a RDC nº 96, mas muitas reclamações sobre propaganda de alimentos chegavam pela ouvidoria. Reclamações vindas de consumidores, ou mesmo de concorrentes, que denunciavam propagandas de outras indústrias. O ponto é que, internamente, a ANVISA decidiu dar atenção ao tema da propaganda de alimentos. Vários cuidados foram tomados para evitar problemas como os que ocorreram com a de medicamentos, como debates, audiências públicas e consultas à AGU.

A resolução contou com várias discussões em audiências públicas e com universidades. Como um dos envolvidos chegou a participar de um trabalho da OMS com grupo de profissionais da área de comunicação e saúde para estabelecer estratégias para os requisitos de alimentos, ele aproveitou o momento para debater a resolução. Antes que a resolução fosse publicada, foi lançada a recomendação da OMS cujo foco era doenças crônicas, não transmissíveis, como também a criança.

Depois das audiências públicas, a ANVISA reuniu-se para revisar o texto, de maneira que não gerasse problemas após a publicação. Foi nesse momento que os capítulos relacionados às crianças foram perdidos. Foi dada justificativa à sociedade civil, que cobrou ações posteriores. Em análise feita por Baird (2012), o capítulo referente às crianças desejava, especificamente, proibir comerciais destinados a esse público entre 6h e 21h. Também proibia o uso de personagens infantis e propaganda em escolas, filmes e jogos eletrônicos. Porém, mesmo com todo o cuidado tomado pela ANVISA, a AGU foi acionada e recomendou a suspensão do ato da ANVISA. A Associação Brasileira das Indústrias da Alimentação – ABIA foi a primeira entidade

que, tendo contratado importante escritório de advocacia, acionou a justiça contra a ANVISA, por não ter competência legal para tanto, alegando que a Constituição Federal não previa legalmente essa restrição e que não havia embasamento científico nos argumentos apresentados. Assim, em setembro de 2010, a 16ª Vara da Justiça Federal do DF, utilizando o parecer da AGU, deferiu o pedido da ABIA (BAIRD, 2012). Diante desses marcos regulatórios, o próximo item muda o enfoque e aborda a autorregulamentação.

5.1.2 A história da autorregulamentação da publicidade relacionada ao público infantil no Brasil

O Brasil adota um sistema misto de regulamentação da propaganda, sendo que o órgão responsável pela autorregulamentação é o CONAR. Segundo informações disponíveis em seu website¹⁰, nos anos 70, teria sido criada uma lei, pelo governo federal, que instituiria censura prévia à propaganda, se não aprovada antes de ir ao ar. Além disso, de acordo com entrevistas, outros inputs para sua criação foram a maior importância que a defesa do consumidor passou a ter no Brasil, como a criação do PROCON e, também, os projetos de lei que tratavam de restrições publicitárias. Entre seus fundadores estão associações que organizam e articulam interesses do setor da publicidade: ABAP - Associação Brasileira das Agências de Propaganda, ABA - Associação Brasileira de Anunciantes, ANJ - Associação Nacional de Jornais, ABERT - Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e Televisão, ANER - Associação Nacional de Editores de Revistas e Central de Outdoor.

O CONAR foi criado nesse contexto, que segundo eles próprios, para “zelar pela liberdade de expressão comercial e defender os interesses das partes envolvidas no mercado publicitário, inclusive, os do consumidor”. Alguns deles articularam com autoridades federais para que a ideia inicial de regulação estatal fosse abandonada e a própria publicidade teria capacidade de se autorregulamentar. O código foi assim aprovado no III Congresso Brasileiro de Propaganda, em 1978, portanto, ainda durante o regime autoritário. Seu projeto se baseou em modelos internacionais, como o inglês e contou com pessoas envolvidas na publicidade do país para redigi-lo, o nome deles e a instituição que representavam na época estão expostos no quadro 6.

¹⁰ Disponível em < <http://www.CONAR.org.br/> > Acesso em: 17 out.2012

Quadro 6 – Envolvidos na redação do código de autorregulamentação

Nome	Instituição que representava
Petrônio Cunha Corrêa	ABAP - Associação Brasileira das Agências de Propaganda
Luiz Fernando Furquim de Campos	ABA - Associação Brasileira de Anunciantes.
Roberto Marinho	ANJ - Associação Nacional de Jornais
Carlos Cordeiro de Mello	ABERT - Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e Televisão.
Pedro Jack Kapeller	ANER - Associação Nacional de Editores de Revistas
Carlos Alberto Nanô	Central de Outdoor

Fonte: Código de Autorregulamentação do CONAR.

Atualmente, o sistema de autorregulamentação do CONAR funciona através de denúncias de consumidores, autoridades, associados e por iniciativa da própria diretoria. A denúncia é encaminhada ao Conselho de Ética do CONAR, que se reúne e julga, dando também condições de defesa. Os desdobramentos podem ser a correção da propaganda e suspensão. Pode, também, acontecer advertência ao anunciante e à agência.

O código data de 05 de maio de 1980, e tem uma seção específica sobre crianças, a Seção 11, no Artigo 37. De maneira geral, destacam que, nesse caso, a propaganda não deve utilizar imperativo; deve descrever os cuidados especiais em relação à segurança e às boas maneiras; aponta algumas restrições, como impor a noção

de que o consumo do produto proporcione superioridade pessoal e social ou, na sua falta, a inferioridade de seu consumidor, em relação a outras pessoas; traz orientações para produtos destinados ao consumo por crianças e adolescentes e seus anúncios, como não estimular comportamentos socialmente condenáveis; e propõe que as crianças e adolescentes não deverão atuar como modelos publicitários em anúncio de produtos como armas de fogo, bebidas alcoólicas, cigarros e fogos de artifício. O CONAR adota a definição do ECA, na qual a idade de crianças é até 12 anos e adolescente entre 12 e 18 anos.

Outro ponto em que a criança é focalizada encontra-se no anexo H relativo a produtos alimentícios¹¹. Nesse item, indica-se que a propaganda de alimentos com personagens infantis deverá ser feita apenas em horário comercial para facilitar a distinção, evitar imperativos e ter atenção especial. Esse anexo ganhou aspectos mais específicos, em 2006. Ele foi revisado, desde 2004, por um grupo de trabalho formado por representantes da Associação Brasileira de Anunciantes– ABA, com apoio técnico da Associação Brasileira das Indústrias da Alimentação–ABI, e da Associação Brasileira das Indústrias de Refrigerantes– ABIR, além das contribuições vindas dos associados individualmente. Segundo entrevistas, uma das motivações para essa mudança foi o fato de já existir projeto de lei sobre o assunto. Assim, quiseram dar contribuição efetiva ao tema. Antes, no antigo código, ela também estava presente, mas com menor detalhe. A organização comentou que essa foi, também, uma maneira de dar respostas às preocupações com as crianças vindas por parte da sociedade.

Nesse momento também é importante trazer alguns dados dessa indústria atualmente. Segundo dados do *Monitor Evolution* trazido pelo IBOPE, os investimentos

¹¹ “k. ao utilizar personagens do universo infantil ou apresentadores de programas dirigidos a este público-alvo, fazê-lo apenas nos intervalos comerciais, evidenciando a distinção entre a mensagem publicitária e o conteúdo editorial ou da programação;

l. abster-se de utilizar crianças muito acima ou muito abaixo do peso normal, segundo os padrões biométricos comumente aceitos, evitando que elas e seus semelhantes possam vir a ser atingidos em sua dignidade.

2. Quando o produto for destinado à criança, sua publicidade deverá, ainda, abster-se de qualquer estímulo imperativo de compra ou consumo, especialmente se apresentado por autoridade familiar, escolar, médica, esportiva, cultural ou pública, bem como por personagens que os interpretem, salvo em campanhas educativas, de cunho institucional, que promovam hábitos alimentares saudáveis.

5. Na publicidade dos produtos submetidos a este Anexo adotar-se-á interpretação a mais restritiva quando:

a. for apregoado o atributo “produto natural”;

b. o produto for destinado ao consumo por crianças”.

institucional, que promovam hábitos alimentares saudáveis”.

desse setor cresceram 10% no primeiro semestre de 2012 comparado com o mesmo período de 2011. O quadro 7 traz mais detalhes sobre esses investimentos.

Quadro 7 – Investimento do setor publicitário

Meio	Jan a Jun/2012		Jan a Jun/2011	
	R\$ (000)	%	R\$ (000)	%
TOTAL	43.841.680	100	39.875.690	100
TV	24.056.554	55	21.295.956	53
JORNAL	8.060.986	18	8.001.819	20
TV ASSINATURA	3.407.344	8	3.134.578	8
REVISTA	3.227.872	7	3.143.339	8
INTERNET	2.658.278	6	2.244.866	6
RADIO	1.987.904	5	1.593.306	4
MOBILIARIO URBANO	245.871	1	222.118	1
CINEMA	139.075	0	177.460	0
OUTDOOR	57.796	0	62.249	0

Fonte: Extraído de IBOPE (2012)

5.2 CONTEXTO DO SUBSISTEMA: OS EVENTOS EXTERNOS

São considerados, aqui, os fatores externos do subsistema político de regulação da propaganda infantil e que, ao longo do tempo, geraram restrições e oportunidades, conforme definição de Sabatier e Jenkins-Smith (1993).

Os eventos identificados a partir das leituras foram: Movimento de Defesa da Criança, Movimento de Defesa do Consumidor, Constituição de 1988, Lei da Ação Civil Pública e o período de censura. Já durante as entrevistas e análise das notas taquigráficas, foram identificados o direcionamento da Organização Mundial de Saúde sobre obesidade, pesquisas sobre aumento da obesidade, pesquisas que demonstravam a

importância da criança no processo de compra, aumento da denominada classe C e a classificação indicativa feita pela Secretaria Nacional de Justiça.

Sobre a Defesa do Consumidor, esta pode ser vista como um movimento que começou a surgir no século XIX, principalmente devido à regulação de práticas na área da saúde, mais notadamente na fabricação de remédios e alimentos. A Revolução Industrial acabou sendo um marco importante nesse movimento, pois antes a produção artesanal restringia o número de pessoas que dela usufruíam. Porém, quando a produção passa a ser distribuída por atacadistas em embalagens fechadas, lacradas, sem possibilidade de ver seu conteúdo, a defesa do consumidor passa a ser vista com mais importância (VERGARA, 2003).

Cada país apresenta sua história nesse processo, com seu contexto social da época e com diferentes motivos pelos quais a defesa do consumidor chega à agenda do governo. No Brasil, essa agenda aparece no início dos anos 1970, irradiada dos Estados Unidos. A questão passou a ganhar importância na imprensa brasileira que acompanhava os casos debatidos nos Estados Unidos, comparando-os com a realidade brasileira (TACHNER, 2000).

Até aquele momento, existia no Brasil uma legislação esparsa e que não era feita em nome do consumidor. Também, os órgãos fiscalizadores, nessa área, eram diversos e desarticulados. Dois fatos, de certa maneira, contribuíram para promover o debate da questão na Assembleia Legislativa de São Paulo. Em 1973, ocorreu divulgação de reclamações em jornais brasileiros como o Jornal da Tarde (SP) e, em 1975, surgem as primeiras associações civis de defesa do consumidor.

Um órgão relevante, nesse processo, é o PROCON cuja origem está atrelada à Secretaria de Assuntos Metropolitanos e à Secretaria de Planejamento do Governo de São Paulo que, tendo em vista implementar um sistema de proteção similar ao americano, fizeram um diagnóstico da situação do consumidor, através das reclamações dos jornais. Este estudo resultou na criação do Sistema Estadual de Proteção ao Consumidor que foi aprovado em 1976. O sistema atuaria através de dois órgãos: Conselho Estadual de Proteção ao Consumidor (orientaria a política do sistema) e Grupo Executivo de Proteção ao Consumidor (receberia as queixas e encaminharia às instituições passíveis de resolvê-las). Esse último grupo deu origem ao PROCON, primeiro no país e exemplo para os outros estados (TACHNER, 2000).

O que se observa é que a defesa do consumidor no Brasil foi movimento relativamente tardio, se comparado a de outros países. Dentre as explicações para esse atraso encontram-se a industrialização tardia do país e o fato de que o processo de modernização acelerada que seguiu ao término da industrialização feita nos marcos de um regime autoritário que restringia a liberdade de expressão e de associação (TACHNER, 2000). Um terceiro argumento é que a sociedade se modernizou, mas a modernização não atingiu toda a população. No país, via-se parte da população sofrendo com a miséria e concentração de renda, enquanto outros se viam com problemas decorrentes da modernização. E, ambos, deparavam-se com novas demandas surgidas pelo contato com países do “Primeiro Mundo”, como a proteção do consumidor e o ambientalismo. Esse processo, de certo modo, provocou uma má compreensão dos problemas e pouco influenciou as associações civis. Os novos e velhos problemas tiveram que competir por legitimidade: “Não seria imoral pensar em defesa do consumidor quando o próprio “direito ao consumo” não estava assegurado à maioria da população?” (TACHNER, 2000, p.173). Todavia, os problemas ligados à defesa do consumidor atingiam todas as camadas da população, como exemplo, adulteração de produtos. Assim, a defesa do consumidor era vista como um conjunto de ideias exóticas que chegavam ao país e que tinham alguma base de realidade à qual se integraram, mas tinha que competir com outras questões no quadro político (TACHNER, 2000).

Dentre os marcos importantes nessa história podem-se citar o reconhecimento pela Organização das Nações Unidas, através da Resolução nº 2542, de dezembro de 1969, em seus artigos 5º e 10º, dos direitos do consumidor internacionalmente (FARIA, 2007), além do surgimento de associações civis de defesa do consumidor, a partir de 1975 (TASCHNER, 1995) e a aprovação da Carta de Brasília, em 1987, com 26 propostas para inclusão do tema do consumidor na Constituição Federal, por ocasião do VIII Encontro Nacional das Entidades de Defesa do Consumidor que, depois, a entregou à Assembleia Constituinte (PÓ, 2008). São também relevantes a própria criação do CONAR e a aprovação do CDC.

Em relação à defesa da criança, a legislação brasileira que regulamentou o direito da criança e do adolescente, segundo Ferreira (2010) pode ser dividida em três correntes principais. A primeira é a Doutrina do Direito Penal do menor. Por esta concepção, o direito só se ocupa com o menor a partir do momento em que pratique um ato delincente. É o que prevaleceu na legislação brasileira, desde o Código Criminal de

1830 e 1890, até a promulgação do Código de Menores, em 1979, mesmo vigorando, no plano internacional, a Doutrina Jurídica da Proteção Integral. Centrando o seu foco na questão da delinquência praticada pelo menor, o viés concebido preocupava-se mais com o menor delinquente do que com o menor cidadão.

A segunda corrente é a Doutrina da Situação Irregular. Nessa, os menores apenas são sujeitos de direito ou merecem a consideração judicial quando se encontrarem em uma determinada situação, caracterizada como “irregular”, e assim definida em lei. O Código de Menores – Lei nº 6697, de 10 de outubro de 1979, adotou tal doutrina. Havia, pois, uma discriminação legal quanto à situação do menor, somente recebendo respaldo jurídico aquele que se encontrava em determinada situação prevista na lei, ou seja, em situação irregular; os demais, não eram sujeitos ao tratamento legal (FERREIRA, 2010).

A terceira é denominada Doutrina da Proteção Integral e representa um avanço em termos de proteção aos direitos fundamentais. Foi calcada na Declaração Universal dos Direitos do Homem, de 1948, tendo, ainda, como referência, documentos internacionais, como Declaração Universal dos Direitos da Criança de 1959, as Regras Mínimas das Nações Unidas para a Administração da Justiça da Infância e da Juventude - Regras de Beijing - Res. 40/33 de 1985, as Diretrizes das Nações Unidas para a prevenção da delinquência juvenil - Diretrizes de Riad, de 1988 e a Convenção sobre o Direito da Criança, adotada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 20 de novembro de 1989 e aprovada pelo Congresso Nacional Brasileiro, em 14 de setembro de 1990 (FERREIRA, 2010).

Com tais marcos legais, as crianças e os adolescentes ganham um novo “status”, como sujeitos de direitos e não mais como menores objetos de compaixão e repressão, em situação irregular, abandonados ou delinquentes. Introduziu-se a Doutrina da Proteção Integral na legislação brasileira, através do Artigo 227, da Constituição Federal de 1988, que declarou ser 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. Basicamente, a doutrina jurídica da proteção integral adotada pelo Estatuto da Criança e do Adolescente assenta-se em três princípios: criança e adolescente como

sujeitos de direito – deixam de ser objetos passivos para se tornarem titulares de direitos; passam a ser destinatários de absoluta prioridade e respeitando a condição peculiar de pessoa em desenvolvimento (FERREIRA, 2010).

No Brasil, embora seja vasta a legislação que tratou do tema envolvendo as crianças e os adolescentes, os marcos legais mais significativos são o Código Mello Matos (Decreto nº 17.943 – A, de 12 de outubro de 1927), Código de Menores (Lei nº 6697, de 10 de outubro de 1979) e Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990) que adotaram posicionamentos específicos frente à situação da infância e da juventude (FERREIRA, 2010, p.31).

Do ponto de vista histórico, alguns marcos importantes desse movimento, em âmbito internacional, foram a fundação do Instituto Interamericano da Criança, em 1927, com a tarefa de promover o estudo dos problemas relativos à maternidade, infância, adolescência e família nas Américas, bem como a adoção das medidas cabíveis a sua solução; o surgimento da UNICEF, em 1946 (Secretaria dos Direitos Humanos, 2010; MARCÍLIO, 2012); Em 1959, a Declaração Universal dos Direitos da Criança (GONZALEZ, 2012); Em 1990, através do Decreto 99.710, é emitida a Convenção dos Direitos da Criança e do Adolescente (FERREIRA, 2010). No âmbito nacional, a criação dos juizados de menores no Brasil (SDH, 2010) e, em 1991, é criado o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente – Conanda (MARCÍLIO, 2012). Além da construção dos Códigos citados e do Estatuto da Criança e do Adolescente.

Outro marco importante, que também está relacionado com a defesa do consumidor e da criança, é a Constituição de 1988. Marco democrático para o país, é nela que foi indicada a necessidade de mais detalhes na área do consumidor e da infância. Além da constituição, a Lei da Ação Civil Pública também contribuiu para o fortalecimento do debate da regulamentação da propaganda infantil, além da defesa da criança e do consumidor. A Lei da Ação Civil, de nº 7347, de 24/07/1985, disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico, paisagístico e dá outras providências (FILOMENO, 1987). A lei garantiu uma atuação importante ao Ministério Público para a defesa dos direitos difusos e coletivos (ARANTES, 1999). Com isso, ocorreu a transformação da instituição de defensor do Estado para defensor da sociedade. Desse modo, atualmente, diversos setores, tais como consumidores, usuários de serviços públicos, crianças, o próprio meio ambiente e o patrimônio cultural

são defendidos pelos integrantes do Ministério Público (ARANTES, 1999). Além da atuação do MP, algumas entidades conseguiram ganhar mais poder de atuação com essa lei e contribuíram para a história de defesa do consumidor e da própria defesa da regulamentação da propaganda, voltada ao público infantil. Em uma das entrevistas, foi citada como importante para defender o coletivo e não apenas um caso específico.

Já a Política Pública da Classificação Indicativa, realizada pela Secretaria Nacional de Justiça, foi citada, em uma das audiências públicas, como uma das maneiras que a mídia pode ser regulada, sem que isso seja caracterizado como censura. Dessa maneira, a Secretaria Nacional de Justiça (SNJ), do Ministério da Justiça, que é o responsável por essa classificação, também já participou sobre o debate da regulamentação da propaganda infantil (SECRETARIA NACIONAL DE JUSTIÇA, 2012). Esta é uma política pública, já consolidada, que teve início em julho de 2007, com o objetivo de indicar à família sobre a faixa etária para a qual obras audiovisuais (televisão, mercado de cinema e vídeo, jogos eletrônicos e jogos de interpretação – RPG) não se recomendam. É embasada na Constituição Federal e no Estatuto da Criança e do Adolescente, apresentando portarias específicas que a constituem. A Secretaria responsável tem como objetivo maior promover e construir direitos e políticas de justiça, voltadas à garantia e ao desenvolvimento dos Direitos Humanos e da Cidadania, por meio de ações conjuntas do poder público e da sociedade (SECRETARIA NACIONAL DE JUSTIÇA, 2012). Ficaram de fora os programas jornalísticos, esportivos, programas eleitorais e publicidade em geral. Esse foi um tema citado em uma das audiências públicas, no qual um participante destacou o fato da publicidade ter ficado de fora na época da elaboração da portaria, justamente pela atuação dos setores contrários. Além disso, quando se fala do órgão responsável pela classificação indicativa, ele é citado como um possível implementador e fiscalizador caso a regulamentação da propaganda infantil venha a ser aprovada. Porém, esse é um tema que gera outro debate e que ainda não avançou muito.

De maneira mais ampla e não relacionada aos aspectos legais, a sociedade vivenciou importantes mudanças que foram utilizadas como argumentos pelos que defendem a regulamentação da propaganda infantil e podem ser aqui incorporadas no contexto do subsistema analisado. A primeira refere-se à obesidade e às recomendações da Organização Mundial de Saúde (OMC). Segundo dados do Ministério da Saúde, nas últimas décadas, a população brasileira passou por transformações sociais que mudaram seu padrão de consumo e saúde alimentar. Essas mudanças contribuíram para a

diminuição da pobreza, exclusão social e assim, da fome e falta de alimentos. Porém, junto com a diminuição da fome e o maior acesso à variedade de alimentos, veio também a obesidade (BRASIL, 2012). Os dados mostram que a obesidade entre crianças de 5 a 9 anos aumentou quatro vezes, nos últimos vinte anos (4,1% para 16,6%) e por quase cinco quando se trata das meninas (2,4% para 11,8%) (BRASIL, 2012). Dessa maneira, essa questão vem sendo tratada em algumas políticas públicas para evitar suas consequências na saúde.

Cabe destacar que a OMC foi citada principalmente por dois atores, o CONAR, ao comentar que sua publicação sobre obesidade foi um dos motivadores para a revisão de seu código em assuntos relacionados a isso; e pela ANVISA, ao citar seu envolvimento com o órgão durante a elaboração da resolução, na “Estratégia Global em Alimentação Saudável, Atividade Física e Saúde” aprovada em Assembleia Mundial de Saúde, que explicita a preocupação com as doenças não transmissíveis. O documento preparado pela OMS reconhece a necessidade de uma estratégia mundial sobre alimentação saudável, atividade física e saúde devido à carga, cada vez maior, de doenças não transmissíveis. Como meta geral coloca a promoção e proteção da saúde “orientando a criação de um segmento favorável para a adoção de medidas sustentáveis em nível individual, comunitário, nacional e mundial, que, em conjunto, dão lugar à redução da morbidade e da mortalidade, associadas a uma alimentação pouco saudável e à falta de atividade física” (OMS, 2004, p. 8). A estratégia mundial é para impulsionar as estratégias e planos nacionais de acordo com a situação de cada país.

Em uma de suas diretrizes, a publicidade voltada ao público infantil aparece, conforme trecho abaixo:

Comercialização, publicidade, patrocínio e promoção. A publicidade de produtos alimentícios influi na eleição dos alimentos e nos hábitos alimentares. Os anúncios desses produtos e de bebidas não devem extrapolar a falta de experiência e a credulidade das crianças. É preciso desestimular as mensagens que promovam práticas alimentares não saudáveis ou a inatividade física e promover mensagens positivas e propícias para saúde. Os governos devem colaborar com os grupos de consumidores e do setor privado (incluindo o da publicidade) a fim de formular critérios multisetoriais apropriados para a comercialização dos alimentos dirigida às crianças, abordando questões como o patrocínio, a promoção e a publicidade. (OMS, 2004, p. 15)

Outra questão social e econômica que contribuiu foi a mudança no perfil de renda do brasileiro. Pesquisas apontam que o perfil vem mudando ao longo dos anos. Em 2011, a chamada classe C tornou-se maioria na população do Brasil, agregando 27 milhões de pessoas advindas das classes D e E (BRASIL, 2012). Pesquisas também fazem projeções de que essa classe continuará aumentando nos próximos anos (NERI, 2012). Mais pessoas com poder aquisitivo e consumindo aumentam a preocupação com a defesa de seus direitos e também mais crianças são atingidas. Além disso, conforme citado nas entrevistas, muitas empresas passaram a desenvolver produtos infantis específicos para esse público.

O Marketing também apresenta impacto quando se trava esse debate. Sua crescente profissionalização e foco nos consumidores infantis, também foram apontados como uma das mudanças no contexto, que podem ter despertado a atenção das organizações preocupadas em proteger as crianças das comunicações mercadológicas. O marketing passou a se tornar mais profissional e se diferenciar das outras práticas de comércio surgindo como uma área de conhecimento distinta a partir de 1900 (SANTOS et.al. 2009). Porém, já em 1965, conforme citação de McNeal, houve a primeira publicação reconhecendo a criança como consumidora. McNeal (2000) também comenta que as crianças são vistas pelos mercados de três maneiras principais, como consumidoras, como influenciadoras e como futuros consumidores. Justamente por reconhecer essa importância, as empresas passaram a focar nesse público. O autor chega a citar o estudo de Mogelonsky (1998) demonstrando que, em 1997, foram introduzidos 2.500 novos produtos para esse público, nos Estados Unidos.

Outro marco identificado, principalmente pelos argumentos dos defensores da menor intervenção do Estado, foi a censura vigente no país durante a ditadura militar de 1964-1985, em especial no período de 1968 a 1978. Todavia, alguns autores citam que, desde o império até os tempos da República, não houve período em que o Estado não tentasse controlar a imprensa de alguma forma. Lembrem que, com a revolução de 1930, a intervenção do Estado na imprensa tornou-se mais direta e intensa. As instalações de muitos jornais foram destruídas e as operações dos que subsistiram foram rigorosamente vigiadas. O governo criou, em 1932, o Departamento Oficial de Propaganda com a responsabilidade de exercer a censura. Esse departamento depois se transforma no Departamento de Imprensa e Propaganda (DIP), que emitia ordens diárias proibindo notícia contra o regime. Durante o regime militar, o aparelho repressor

englobava diversas organizações com funções de vigilância, detenção, interrogatório (SMITH, 2000).

5.3 AS COALIZÕES DE INTERESSE, SUAS CRENÇAS, RECURSOS E ESTRATÉGIAS

Como já citado, o assunto da regulamentação da propaganda é explicitamente abordado no PL n° 5921/01. Por isso, ele foi utilizado para determinar as coalizões existentes nesse debate.

Detalhes de toda sua tramitação na Câmara estão expostos no Anexo 5. Nele, são identificados os autores dos documentos, analisando-se seu conteúdo, os atores envolvidos e também é feita uma avaliação geral do conteúdo do documento com relação à proposta de mais, ou menos, intervenção do Estado. Quando o documento era apenas um requerimento, sem a defesa de uma ideia clara, a coluna sobre restrições foi classificada como “não se aplica”.

Além dos documentos citados no anexo, foram analisadas, ainda, as notas taquigráficas das audiências da Comissão de Defesa do Consumidor (CDC), realizadas em sete de junho de 2005, da Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio (CDEIC), ocorridas em dezoito de junho de 2009, da Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática (CCTCI), realizada em três de julho de 2012, e o vídeo da audiência pública, realizada pelo Grupo de Trabalho e Comunicação Social, da Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão (PFDC/MPF), em 27 de agosto de 2012, com apoio do Idec e do Instituto Alana. Identificados os atores, os materiais publicados por eles foram investigados para complementar a identificação das crenças e estratégias.

Inicialmente serão expostos os atores identificados nesse processo. Segundo os requerimentos de audiências, os autores identificados estão expostos no quadro 8.

Quadro 8 – Convidados pelos requerentes de audiências públicas

Requerente da Audiência Pública	Convidados propostos no requerimento
Comissão de Defesa do Consumidor (CDC)	<ul style="list-style-type: none"> • Ana Olmos – ONG TVER; • Guilherme Canela – Núcleo de Mídia da UnB; • Representante do Ministério da Justiça; • Representante da Associação Brasileira de Emissoras Públicas, Educativas e Culturais; • CONANDA (Conselho Nacional dos Direitos da Criança e Adolescente).
Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio (CDEIC)	<ul style="list-style-type: none"> • Um representante do Departamento de Proteção e Defesa do Consumidor do MJ – DPDC/MJ; • Um representante da ANVISA; • Um representante do Conselho Federal de Psicologia; • Um representante do Instituto Alana; • Um representante da Agência de Notícias dos Direitos da Infância - ANDI.
Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática (CCTCI)	<ul style="list-style-type: none"> • 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 • Conselho Federal de Psicologia, • Coletivo de Mães e Pais Infância Livre de Consumismo • Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão • DPDC/MJ – Departamento de Proteção e Defesa do Consumidor do Ministério da Justiça; • Instituto Alana

- CFP – Conselho Federal de Psicologia;
- ANDI – Comunicação e Direitos;
- ABAP– Associação Brasileira de Agências Publicitárias.

Fonte: elaborado pela autora, com base nos requerimentos de audiências públicas.

Ao analisar as notas taquigráficas das audiências públicas e vídeos, foram relacionados os participantes e suas identificações, conforme o quadro 9.

Quadro 9 - Participantes das audiências públicas

Audiência Pública	Participantes
Comissão de Defesa do Consumidor (CDC) - 7/6/2005	<ul style="list-style-type: none"> • GILBERTO LEIFERT – Presidente do Conselho de Auto-Regulamentação Publicitária – CONAR • JOSÉ EDUARDO ELIAS ROMÃO – Gestor do Departamento de Classificação de Títulos, da Secretaria Nacional de Justiça, do Ministério da Justiça • SYNÉSIO BATISTA DA COSTA – Presidente da Associação Brasileira dos Fabricantes de Brinquedos – ABRINQ • ANA CRISTINA OLMOS – Representante do Movimento Ética na TV • EDGAR REBOUÇAS – Professor da Universidade Federal de Pernambuco • GUILHERME CANELA – Coordenador de Relações Acadêmicas e de Pesquisas da Agência de Notícias dos Direitos da Infância – ANDI • LAURINDO LEAL – Professor da USP • CRISTIANA FREITAS – Representante da Associação Brasileira de Emissoras Públicas Educativas e Culturais
Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio (CDEIC)	<ul style="list-style-type: none"> • ARMANDO STROZENBERG – Vice-Presidente da Associação Brasileira de Agências de Publicidade – ABAP. • MAURÍCIO DE SOUZA – Quadrinista e Presidente do Grupo Maurício de Souza. • ISABELLA VIEIRA MACHADO HENRIQUES

– Coordenadora-Geral do Projeto Criança e Consumo do Instituto ALANA.

- ANDIARA MARIA BRAGA MARANHÃO – Coordenadora-Geral de Supervisão e Controle Substituta do Departamento de Defesa do Consumidor – DPDC, do Ministério da Justiça.

- PAULO MACHADO DE CARVALHO NETO – Conselheiro Superior da Associação Brasileira de Emissora de Rádio e Televisão – ABERT.

- DANIELA BATALHA TRETTEL – Representante do Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor – IDEC.

- SYNÉSIO BATISTA DA COSTA – Presidente da Associação Brasileira dos Fabricantes de Brinquedos – ABRINQ.

- MARIA JOSÉ DELGADO FAGUNDES – Representante do Sr. Dirceu Raposo de Mello, Diretor-Presidente da Agência Nacional de Vigilância Sanitária – ANVISA.

- LUCIANA LOUREIRO OLIVEIRA – Procuradora Regional dos Direitos do Cidadão do Distrito Federal.

- EDNEY G. NARCHI – Vice-Presidente-Executivo do Conselho de Autorregulamentação Publicitária – CONAR.

- ROSELI GOFFMAN – Representante do Conselho Federal de Psicologia.

- SEBASTIÃO BONFÁ – Presidente da Associação Brasileira de Licenciamento – ABRAL.

- RAFAEL SAMPAIO – Vice-Presidente da Associação Brasileira de Anunciantes – ABA.

- ROSÂNGELA JUSINTO – Psicóloga e representante da Associação de Apoio ao Ser Humano e à Família – ABRACEH.

- GABRIELA CAMPEDELLI – Representante do Departamento de Cinema da Universidade de São Paulo – USP.

Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática (CCTCI) -

- DOMINGOS SÁVIO – Representante do Ministério Público.

- MARIANA FERRAZ – Representante do IDEC.

¹² <http://defesa.alana.org.br/biblioteca>

03/07/2012

- RAFAEL SAMPAIO - Representante ABA.
- SYNÉSIO BATISTA – Representante da ABRINQ.
- EKATERINE KARAGEORGIADIS – Representante do Instituto ALANA.
- EDMUNDO KLOTZ – Representante da ABIA.
- LUÍS ROBERTO ANTONIK – Representante da ABERT.
- TAÍS PILEGGI VINHA – Membro do Coletivo Infância Livre do Consumismo.
- HERCULANDO ANGHINETTI – Representante da ABIR.
- ROSELI GOFFMAN - Representante do CFP.

Comunicação Social da Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão (PFDC/MPF), com apoio do Instituto Alana e o Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor (Idec) - 27/08/2012.

Mesa de Abertura:

- AURÉLIO VIRGÍLIO VEIGA RIOS - Procurador Federal dos Direitos do Cidadão
- PAULO ABRÃO - Secretário Nacional de Justiça
- ELIZABETTA RECINE - Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA)
- MARIA DE LOURDES MAGALHAES - Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA)
- ÉRIKA KOKAY - Frente Parlamentar Mista dos Direitos Humanos da Criança e do Adolescente

Exposições:

- PAULO GOMES DE OLIVEIRA FILHO - Consultor Jurídico da Associação Brasileira de Agências de Publicidade - ABAP
- IGOR BRITTO – Advogado especializado em Direitos do Consumidor e autor de diversos livros e artigos sobre Consumo, Publicidade e Infância.
- EDNEY NARCHI – vice-presidente executivo do Conselho Nacional de Autorregulação Publicitária (CONAR)
- RENATA ALVES MONTEIRO – Professora do Departamento de Nutrição e pesquisadora associada do Observatório de Políticas de Segurança Alimentar e

Nutrição da Universidade de Brasília

- LUIS ROBERTO ANTONIK – Diretor-Geral da Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e Televisão (Abert)
- ROSELY GOFFMAN – representante do Conselho Federal de Psicologia (CFP)
- RAFAEL SAMPAIO – representante da Associação Brasileira de Anunciantes (ABA)
- MARIANA MACHADO DE OLIVEIRA SÁ - Publicitária representante do Coletivo Infância Livre de Consumo

Fonte: elaborado pela autora, com base nas notas taquigráficas e vídeos de audiências públicas.

Considerando a frequência com que os atores participaram das audiências constantes no quadro acima, notam-se, numa sequência de citações, as seguintes instituições: Conselho Federal de Psicologia, ABRINQ, Departamento de Proteção e Defesa do Consumidor do MJ, Instituto Alana, CONAR, Idec, Coletivo Infância Livre de Consumo, ABERT e ABAP.

Como as audiências públicas são um espaço no qual os argumentos são apresentados e diferentes visões debatidas, grande atenção foi dada aos assuntos tratados por essas instituições nesses momentos, em que o principal foco se direciona para a definição de coalizões e a sua identificação. Dessa maneira, duas coalizões foram reconhecidas, sendo aqui denominadas como: Mais Estado e Menos Estado.

Os atores de cada coalizão, bem como suas crenças, recursos e estratégias identificadas serão expostos na sequência. Durante os debates e também através do discurso presente nas matérias dessas instituições, podem ser definidas algumas dimensões para análise das crenças. São elas: capacidade de compreensão da criança, influência da propaganda, papel dos pais nessa questão, entendimento de censura e nível de influência do Estado. Para cada coalizão elas serão exploradas.

5.3.1 Coalizão A: Menos Estado

A coalizão “Menos Estado” é composta principalmente pelo Conselho Nacional de Autorregulamentação - CONAR, a Associação Brasileira de Anunciantes -

ABA, Associação Brasileira de Agências de Publicidades - ABAP, Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e Televisão - ABERT, Associação Brasileira de Licenciamento - ABRAL, Associação dos Industriais de Bebidas Refrigerantes - ABIR, Associação Brasileira dos Fabricantes de Brinquedos - ABRINQ e Associação Brasileira das Indústrias da Alimentação – ABIA, sendo algumas delas mais atuantes que outras. Recebeu apoio principalmente da Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática (CCTCI) e da Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio (CDEIC). A seguir, alguns deputados que, na época, apresentaram substitutivos favoráveis à menor restrição e/ou manifestaram essa opinião em audiências públicas, na questão da propaganda para crianças e que se enquadram também como apoio a essa coalizão: Milton Monti (contra o parecer da Deputada Maria do Carmo na AP da Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática), Guilherme Campo (defendeu menor intervenção do Estado na AP da Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio), Osório Adriano, Bilac Pinto, Vinicius Carvalho (voto contra ao PL na AP da Comissão de defesa do Consumidor), Efraim Filho (voto contra ao PL na AP da Comissão de defesa do Consumidor) e Cezar Silvestri (voto contra ao PL na AP da Comissão de defesa do Consumidor). Nos próximos parágrafos seguem mais detalhes de cada participante dessa coalizão, a partir de informações de seus websites e estatutos, em alguns casos, complementados por informativos das instituições.

O **CONAR** é uma associação sem fins lucrativos, fundada em 1980, composta por entidades que representam as agências de publicidade, veículos de comunicação e dos anunciantes, e também, isoladamente, por agências de publicidade, veículos de comunicação, anunciantes, fornecedores da indústria de propaganda e entidades privadas dotadas de personalidade jurídica que visam a defesa do consumidor. Segundo seu estatuto, entre suas atribuições estão: zelar pela comunicação comercial, sob todas as formas de propaganda, fazer com que as normas do Código Brasileiro de Autorregulamentação Publicitária sejam cumpridas, atuar como órgão judicante em questões éticas da indústria da propaganda, assessorar tecnicamente sobre a ética publicitária, divulgar os princípios do Código, ser instrumento de concórdia entre veículos de comunicação e anunciantes e promover a liberdade de expressão publicitária e a defesa das prerrogativas constitucionais da propaganda comercial.

O CONAR foi o responsável por implementar o Código de autorregulamentação publicitário. Atende denúncias de consumidores, de autoridades, dos associados ou ainda as formuladas pela própria diretoria. A partir dela, o Conselho de Ética do CONAR julga de acordo com o respectivo código. Todos os membros do conselho trabalham voluntariamente para esse colegiado. A instituição afirmou em entrevista que a estratégia utilizada para defender a opinião da instituição sobre a regulamentação de propaganda infantil é fazer bem o trabalho que cabe ao órgão, embora nas entrevistas com outros atores, todos tenham citado como sua estratégia o lobby feito junto aos parlamentares. Nas audiências públicas utilizou como argumento a defesa da liberdade de expressão comercial.

A Associação Brasileira de Agências de Publicidades - ABAP é uma associação civil, sem fins lucrativos, fundada em 1949. Entre suas finalidades estão congregar as agências de publicidade na defesa de seus direitos e interesses, zelar pelo cumprimento das legislações regulamentação existentes relacionadas ao setor de atuação, promover a valorização da atividade publicitária, ressaltando o seu caráter liberal, segundo os princípios do sistema de economia de mercado, assessorar juridicamente as agências associadas, patrocinar campanhas de esclarecimento público de promoção da publicidade, entre outros.

Foi uma das organizações co-fundadoras do CONAR e inspirou a Lei da Propaganda (Lei 4680/65). A instituição também teve papel importante na aprovação da Lei 12.232 sobre licitações públicas. A criança é um tema presente no “Indicadores de Sustentabilidade para a Indústria de Comunicação”, desenvolvido pela ABAP, com apoio da ESPM. O objetivo desse projeto é, segundo a ABAP, auxiliar as agências de comunicação a adotar práticas sustentáveis em suas atividades, além de estimular seus parceiros, fornecedores e clientes a seguir práticas semelhantes.

No indicador “Cuidados com a criança e a infância”, a ABAP avalia se a empresa é cuidadosa ao apresentar o consumo, se ressalta valores éticos estabelecidos pelo CONAR e pelo ECA. Avalia, também, se encoraja hábitos alimentares saudáveis e atividades físicas, se preserva a autoridade dos pais, se encoraja atitudes solidárias, se valoriza a diversidade social, étnica e cultural, se diferencia com clareza o conteúdo publicitário e o da programação, se estimula o consumo moderado e não cria expectativas irreais sobre o produto. Uma de suas estratégias na busca de defender sua posição em relação à regulamentação da propaganda está o lançamento da campanha

“Somos todos responsáveis”. Segundo esse movimento, eles desejam discutir como a publicidade interage com as crianças, quais cuidados pais e mães devem adotar, quais são seus benefícios e consequências. Defendem, para isso, o diálogo a liberdade e a educação. Através de seu website, passam diferentes pontos de vista, experiências e opiniões de especialistas, pessoas comuns, publicitários, artistas, psicólogos, pais e mães.

Durante as audiências públicas, essa associação argumentou que a propaganda não faz mal e já está bem regulamentada. Apresentou dados de uma pesquisa realizada pelo IBOPE que mostrou a visão positiva dos brasileiros em relação à propaganda. Além disso, ressaltou que o CDC e o código do CONAR já são suficientes, não sendo necessária a criação de mais leis.

A Associação Brasileira de Anunciantes - ABA é também uma associação civil sem fins lucrativos, fundada em 1959. Entre seus objetivos, estão os de representar e promover os interesses comuns dos anunciantes, uni-los em uma entidade para orientar as atividades, auxiliar o aprimoramento das técnicas empregadas por suas associadas, promover melhor adequação das atividades ligadas à comunicação às mais modernas técnicas e conceitos de marketing e fomentar e realizar campanhas publicitárias, compromissos públicos e parcerias com entidades privadas para promover a defesa dos interesses da Associação. É fundadora e integrante do Conselho Executivo das Normas-Padrão – Cenp. Em seus princípios fundamentais fica claro o posicionamento em relação à publicidade infantil, a defesa da autorregulamentação, pois dois de seus princípios são: ‘defesa permanente e intransigente da liberdade da comunicação comercial’ e outro é a ‘defesa do princípio da autorregulamentação’. Durante as audiências públicas, comentou que não acredita haver um clamor popular para que a propaganda voltada ao público infantil seja regulamentada. Comentou também o fato de diversos países terem optado pela autorregulamentação.

A Associação Brasileira dos Fabricantes de Brinquedos - ABRINQ é uma associação civil, com fins não econômicos, fundada em 1985. Entre seus objetivos, estão os de congregar as pessoas jurídicas que tenham relação com o ramo de brinquedos e defender seus interesses, facilitar e promover estudos para o desenvolvimento da indústria nacional, representar os interesses do setor, difundir conhecimentos técnicos e prestar serviços aos associados. Como parte integrante da história dessa associação, destaca-se seu envolvimento com a elaboração do Estatuto da

Criança e do Adolescente, sendo que, na época, foi criada uma Diretoria de Defesa dos Direitos da Criança, que pressionou o Congresso Nacional pela aprovação do ECA. Consideram que, nesse momento, sua missão passa a ser, também, a de defender os direitos da criança e do adolescente por meio da mobilização social. Em 1991, auxiliou na fundação da Associação Brasileira de Produtos Infantis – ABRAPUR e na fundação do Instituto de Qualidade do Brinquedo – IQB, hoje denominado Instituto Brasileiro de Qualificação e Certificação. Durante as audiências públicas, seus dirigentes argumentaram que a propaganda não cria o desejo, que os pais são atuantes e discutem propaganda com seus filhos. Também comentaram ser contra a proibição e destacaram que os pais têm papel fundamental nisso e que não deve ser transferido para o Estado.

A **Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e Televisão - ABERT** foi fundada em 1962 sendo uma sociedade civil sem fins econômicos. Entre seus objetivos estão os de defender a liberdade de expressão, enfatizar os princípios do setor, representar o interesse dos associados, assessorar seus associados e zelar pelo respeito às resoluções do Conselho Superior. O surgimento da Abert está ligado à luta contra vetos ao Código Brasileiro de Telecomunicações, propostos pelo Presidente João Goulart. Naquele momento, foi organizado um grupo de trabalho que reuniu subsídios para debater sobre os vetos. Houve uma grande movimentação que conseguiu derrubar os vetos e deu origem à Abert. A instituição também tem atuação importante na elaboração do Capítulo V, que trata da Comunicação Social na nova Constituição, no qual garantiu a liberdade de expressão e informação. Os representantes dessa associação argumentaram, nas audiências públicas, que a propaganda não faz mal, como alguns atores falam, que a televisão brasileira já segue diversas regras, que a propaganda financia a programação infantil, que é inteiramente remunerada pela publicidade que a vincula. Também destacaram a atuação do Ministério Público e os códigos e legislações já existentes como suficientes.

A **Associação Brasileira das Indústrias da Alimentação – ABIA** foi fundada em 1963 e tem como atribuição garantir uma legislação adequada, incentivar melhores técnicas de produção e desenvolvimento econômico, focar os interesses dos consumidores e da defesa do ambiente. Segundo a instituição, sua agenda atual prioriza a redução do teor de sódio de alimentos processados, a Política Nacional de Resíduos Sólidos e a revisão do Regulamento da Inspeção Industrial e Sanitária de Produtos de

Origem Animal (RIISPOA). O argumento central nas audiências públicas foi o apoio à proposta do Deputado Osório Adriano - DEM/DF.

A **Associação dos Industriais de Bebidas Refrigerantes – ABI** foi fundada em 1950 e congrega fabricantes de refrigerantes, sucos, chás e mates, isotônicos, energéticos, águas minerais e água de coco com instalações industriais no Brasil. Entre suas atribuições estão: defender os interesses da classe em geral e dos associados, pesquisar e analisar dados relevantes e prestar cooperação ao Governo¹³. Além de comentar o papel do CONAR, durante as audiências públicas, destacou a necessidade de educar e não de proibir, e o fato de que a proibição deixaria o país menos democrático. Por fim, a **Associação Brasileira de Licenciamento–ABRAL** foi criada para ser a única empresa a distribuir o licenciamento de produtos como vídeos, música, etc., para radiodifusão e de transmissão por qualquer meio de comunicação. A instituição defendeu a opinião da ABI, ou seja, contra a proibição, e a favor do processo democrático e, também, pelo fato do CONAR já desenvolver um bom trabalho.

Diante disso, pode-se resumir, como principais argumentos dessa coalizão, a avaliação positiva do trabalho desempenhado pelo CONAR. Pelas notas taquigráficas, nota-se o destaque ao tempo de existência da instituição e o número de causas já julgadas por seu Conselho de Ética. Na verdade, o CONAR apresenta grau razoável de autoridade e legitimidade, pelo tempo que está atuando.

“As agências de propaganda têm um órgão regulador, o CONAR, que, acho, funciona muito bem e impede que haja quaisquer excessos, propaganda enganosa ou indução a atividades e práticas não condizentes com a ética e os bons costumes.” - AP da Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio; Sebastião Bonfá- Associação Brasileira de Licenciamento.

Outro argumento é que proibir a propaganda infantil é um ato inconstitucional por ser censura comercial. Muitos participantes dessa coalizão defendem que a liberdade de expressão é garantida pela Constituição e a liberdade comercial é a liberdade de expressão da pessoa jurídica.

“A Constituição em vigor garante a liberdade de expressão comercial, e convém lembrar que a Assembleia Nacional Constituinte rejeitou todas as propostas e emendas que preconizavam a proibição de publicidade de quaisquer produtos e serviços. É proibido proibir.

¹³ <http://abir.org.br/a-abir/>

A Constituição não admite o banimento da publicidade de nenhum produto ou serviço lícito, nem a censura a notícia e a anúncio.”- AP- Comissão de Defesa do Consumidor; Gilberto Leifert – CONAR.

Um terceiro argumento é que proibir a propaganda infantil pode prejudicar o desenvolvimento econômico do país. Muitos atores dessa coalizão ressaltam que a televisão no Brasil não é pública e depende das propagandas para se manter. Além disso, proibir a propaganda pode prejudicar todo o setor produtivo que tem como alvo esse público.

“Quanto menos publicidade privada houver, mais dependentes dos anunciantes estatais ficam os meios de comunicação. Portanto, por conclusão, quanto menos publicidade, menos independência e um risco de menos democracia”. – AP – Comissão de Ciência e Tecnologia e Comunicação e Informática; Herculano Anghinetti - ABIR.

Em relação ao sistema de crenças, utilizando as dimensões definidas nessa pesquisa, foram identificadas que sobre a capacidade de compreensão da propaganda pela criança, a crença presente é que em alguns momentos se subestima a capacidade delas.

“As crianças não são inocentes simplórios. São consumidores atentos, que podem distinguir desde muito cedo a diferença entre anúncio e programa e entender que o anúncio pode iludir”. AP – Comissão de Defesa do Consumidor; Synésio Batista da Costa – ABRINQ.

Sobre a influência da propaganda no comportamento da criança, a crença percebida é que pode ser uma maneira de educar.

“Esse processo de aprendizado essencial é desenvolvido através da exposição à propaganda”. AP – Comissão de Defesa do Consumidor; Synésio Batista da Costa – ABRINQ.

Em relação ao papel dos pais nessa questão, acreditam que são importantes, apontando, como prova, a criação do movimento “Somos todos responsáveis”. Sobre o entendimento de censura, trechos já citados demonstram que essa coalizão tem como crença que proibir a propaganda significa censura comercial, o que contraria a Constituição Federal. Por fim, em relação ao nível de influência do Estado, mostram que já é suficiente sua interferência:

“Nós já temos o Código de Defesa do Consumidor, um excelente instrumental de defesa do consumidor no Brasil, com mais de 20 anos de bons serviços à sociedade. Não há cidade importante onde não haja um PROCON. O próprio Ministério da Justiça deu mais poderes ao Departamento de Proteção e Defesa do Consumidor,

transformando-o na Secretaria Nacional dos Consumidores. Já existe, portanto, uma estrutura que se dedica ao cumprimento do Código de Defesa do Consumidor, ao aperfeiçoamento das relações de consumo. A propaganda, como poucos segmentos econômicos dos países, recebe um duplo grau de controle: o oficial e o autocontrole, que é o CONAR”. –Entrevista concedida à autora; Edney Narchi – CONAR.

Em relação às estratégias, nota-se que a principal é a de antecipar a atuação do Estado, no que diz respeito à interferência pública. Isso foi uma estratégia nítida na motivação da revisão do código de autorregulamentação que, entre outros fatores, foi motivada pelos documentos sobre obesidade:

“O CONAR foi a primeira entidade no Brasil a propor limitações à publicidade dirigida a crianças e adolescentes, assim como à maioria dos tipos de publicidade”. - Entrevista concedida à autora; Edney Narchi – CONAR.

Uma segunda estratégia consiste em exaltar a eficiência de suas realizações para demonstrar que a autorregulamentação já é suficiente.

“São oito mil processos já julgados. Temos um grande acervo de conquistas e de serviços prestados à sociedade”. - Entrevista concedida à autora; Edney Narchi – CONAR.

Outra estratégia apresenta pesquisas científicas para comprovar seus argumentos e detalhar as experiências internacionais.

“Existe algum tipo de restrição, pequena, na Bélgica, Holanda, Áustria, Itália, Luxemburgo e Estados Unidos, ressaltando-se que nos Estados Unidos é feito ou pelas agências ou por autorregulação. Não existe lei que regule a propaganda comercial nos Estados Unidos, inclusive para o tabaco.”- AP – Comissão de Ciência e Tecnologia e Comunicação e Informática; Rafael Sampaio -ABA.

Além disso, o próprio lobby pode ser considerado importante estratégia dessa coalizão, identificada a partir da entrevista com atores da outra coalizão que comentaram sobre a presença constante desses atores no Congresso, estabelecendo contato com os parlamentares. Em relação aos recursos, foi notado que essa coalizão dispõe de mais recursos financeiros que a outra, devido ao fato de muitos de seus membros serem integrantes de grandes corporações do setor televisivo e publicitário. Como o conhecimento e autoridade também podem ser considerados, destacam-se o tempo de existência do CONAR e sua legitimidade como recursos dessa coalizão.

5.3.2 Coalizão B: Mais Estado

A coalizão “Mais Estado” é composta principalmente pelo Instituto Alana, Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor - Idec, Movimento Infância Livre de Consumismo, Conselho Federal de Psicologia, Movimento Ética na TV, Agência de Notícias dos Direitos da Infância - ANDI, Departamento de Proteção e Defesa do Consumidor do MJ – DPDC/MJ e pela ANVISA, que aparece mais tarde no debate. Recebe apoio da Comissão de Defesa do Consumidor e de parlamentares como os deputados Luiz Carlos Hauly, Pastor Eurico, Maria do Carmo Lara e Capitão Assunção. Seu principal argumento é que a propaganda influencia as crianças de maneira negativa e essa é uma fase da vida que a criança não compreende adequadamente a propaganda.

Durante as entrevistas também ficou evidente que o PROCON e o Ministério Público, pelo menos no Estado de São Paulo, também apoiam a causa. Essas duas instituições citaram o trabalho de alguns desses órgãos. O PROCON chegou a comentar seu papel como importante no processo de conscientização sobre a causa, pois apenas com a sociedade sensibilizada com o tema, ele conseguirá ser aprovado. O Ministério Público de São Paulo comentou que foi enviada, como sugestão de inserção da revisão do Código de Defesa do Consumidor, a regulamentação da propaganda infantil. A seguir, a descrição dos componentes dessa coalizão, a partir de informações de seus websites e estatutos, e, em alguns casos, complementados por informativos das instituições.

O **Instituto Alana** foi fundado em 1994 e tem, entre suas finalidades, o desenvolvimento de atividades de defesa dos direitos das crianças e dos adolescentes relacionadas à relação de consumo e consumismo. Para tanto, entre seus objetivos, busca orientar o profissional de marketing para criar trabalhos que não prejudiquem a criança, promover cursos, palestras e eventos destinados a aprimorar tecnicamente profissionais e estudantes de marketing, de psicologia e educação e ainda elaborar representações e denúncias a serem enviadas aos órgãos competentes e ações coletivas diversas.

Dentro da instituição, há o projeto Criança e Consumo que procura despertar a consciência crítica das pessoas em relação às práticas de consumo de produtos e

serviços para crianças e adolescentes. Um dos eixos desse projeto envolve o apoio a projetos de lei relacionados à regulamentação da publicidade. Segundo entrevistas, esse projeto surge da percepção da necessidade de consumo em comunidades carentes, além da própria experiência das pessoas no projeto, como mães, e do fato de a fundadora dessa organização conhecer muitas experiências internacionais e notar que o tema estava mais avançado, em alguns países.

Entre suas estratégias está o apoio na gravação de vídeos, sendo que dois documentários já foram elaborados, “Criança, a alma do negócio” e “Muito além do peso”. Atua fortemente em mobilizações e como participante de conselhos e comissões. Nas audiências públicas, defende mudança de paradigma, ou seja, que as propagandas sejam direcionadas aos pais e não às crianças. Também defendem que a responsabilidade é de todos.

Infância livre de consumismo é um movimento que se define como um coletivo de mães, pais e cidadãos que não concordam com a publicidade dirigida às crianças e não acreditam na autorregulamentação. Seus membros defendem a intervenção do Estado e consideram que os pais não podem ser os únicos responsabilizados pelos problemas. Esse coletivo surgiu em março de 2012 e é gerido por um grupo de mães “ativistas em defesa da infância” e com esse movimento pretendem contribuir para o debate e encontrar uma solução.

O grande motivador de origem dessa organização foi a indignação de pessoas que participavam de um debate dentro da campanha da ABAP “Somos Todos Responsáveis” e no qual se percebeu que a culpa era atribuída apenas aos pais. O objetivo desse movimento é garantir que no Brasil haja mais espaço de diálogo entre pais, governo e agências reguladoras sobre o tema. Seus militantes pregam por regras mais claras, desejam que o governo participe mais ativamente dos debates internacionais e querem fomentar a pesquisa nessa área. O argumento utilizado nas audiências públicas é que a competição entre pais e publicitários é desigual e que a atuação do CONAR não é suficiente.

O Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor - IDEC é uma associação de consumidores, sem fins lucrativos, fundada em 1987 e membro da *Consumers International* (federação de associações de consumidores em nível mundial). Sua missão atualmente é “promover a educação, a conscientização, a defesa dos direitos do consumidor e a ética nas relações de consumo, com total independência política e

econômica”. Dessa maneira, mantém vivo o debate sobre propaganda e infância e o envolvimento com a regulamentação está explícito em um de seus objetivos: “implementação e o aprimoramento da legislação de defesa do consumidor e de matérias correlatas”.

Segundo seu estatuto, seu objetivo é contribuir para que haja equilíbrio ético nas relações de consumo, implementar e aprimorar a legislação de defesa do consumidor, evitar o abuso do poder econômico, as relações de consumo e melhorar a qualidade de vida. Para tanto, desenvolve atividade como informação e orientação dos consumidores, realização de testes comparativos de produtos e serviços, produz materiais informativos, atua junto aos poderes públicos para aperfeiçoar a legislação existente, atua junto a instituições privadas para aperfeiçoar normas técnicas e procedimentos de fornecimento. Entre suas estratégias está a conscientização da população e o envolvimento em conselhos e comissões para que possam inserir em suas pautas a regulamentação da propaganda infantil. Nas audiências públicas comenta que regulamentar a propaganda voltada ao público infantil não se trata de censura, destaca que a criança precisa ser protegida e que o CONAR não é suficiente.

Movimento ética na TV - “Quem Financia a Baixaria é contra a Cidadania” é uma iniciativa da Comissão de Direitos Humanos e Minorias da Câmara dos Deputados, em parceria com entidades da sociedade civil, que surge em 2002, como resultado da VII Conferência Nacional de Direitos Humanos. Seus membros acreditam que é necessário haver opinião pública mais crítica e baseada em valores humanistas. Eles buscam a liberdade de expressão com um significado mais contemporâneo. O argumento utilizado nas audiências públicas refere-se ao impacto da propaganda na saúde física e na autoestima da criança.

O **Conselho Federal de Psicologia** é uma autarquia de direito público, fundada em 1977, com o objetivo de regulamentar, orientar e fiscalizar o exercício profissional, além de promover discussão sobre temas da Psicologia, importantes para a qualidade dos serviços prestados pela categoria. Nas audiências públicas, fundamenta o conceito de liberdade de expressão, fala de estudos nessa área e comenta que mostrar propaganda de brinquedos para crianças que não os pode adquirir, é considerado como violência.

A **Agência de Notícias dos Direitos da Infância – ANDI** é uma organização da sociedade civil, criada em 1993, mas já atuava desde 1990, na articulação de ações inovadoras em mídia para o desenvolvimento. Tem como objetivo a promoção e o

fortalecimento do diálogo entre as redações de jornais, as faculdades de comunicação e de outros campos do conhecimento, os poderes públicos e as entidades relacionadas à agenda do desenvolvimento sustentável e dos direitos humanos. O argumento apresentado nas audiências públicas é que não se trata de censura, sendo importante o debate sobre qual órgão seria responsável pela regulamentação. Outra instituição que integra essa coalizão é o **Departamento de Proteção e Defesa do Consumidor do MJ – DPDC/MJ**, que faz parte do Ministério de Justiça e que nas audiências públicas destaca a hipervulnerabilidade da criança.

Outro ator que surgiu no debate do PL foi a **Agência Nacional de Vigilância Sanitária – ANVISA**, principalmente por seu envolvimento com a regulamentação de alimentos. A ANVISA é uma autarquia criada pela Lei nº 9.782, de janeiro 1999. Sua atuação envolve todos os setores relacionados aos produtos e serviços que podem afetar a saúde do brasileiro e pode regular tanto questões sanitárias, como econômicas do mercado. O argumento da ANVISA, na audiência pública, foram as pesquisas sobre a influência da propaganda.

De maneira geral, os principais argumentos são: proibir a publicidade não é censura, a criança não compreende a propaganda e precisa ser protegida e a atuação do CONAR não é suficiente. Esse último argumento está explícito no trecho a seguir:

“Ninguém está dizendo que o CONAR não trabalha; ele trabalha, e bastante. Mas isso não é suficiente. A população quer assumir o controle público dessa discussão”. - AP da Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio; Roseli Goffman - Conselho Federal de Psicologia.

Para defender essa visão, uma das estratégias utilizadas é a apresentação de pesquisas científicas que comprovem seus argumentos e detalhes de experiências internacionais.

“Queria me deter um pouco mais sobre a questão social e jurídica, lembrando que a Suécia banuiu essa publicidade em 2004, com o apoio de 88% da população. Na verdade, desde 1991 tal publicidade já não podia ser veiculada antes das 21 horas. E essas decisões foram tomadas com fundamento em pesquisas científicas”. - AP – Comissão de Defesa do Consumidor; Laurindo Leal – USP.

Outra estratégia é a conscientização da sociedade em geral em relação ao tema para que ele seja mais aceito e desencadeie maior mobilização. Além disso, também

fazer lobby, embora alguns entrevistados afirmem que o lobby praticado por essa organização não chega a ser tão profissional e presente quanto os dos integrantes da outra coalizão. Também tenta participar de Conselhos e inserir o tema na agenda de Ministérios e não apenas como legislação. Um exemplo é que o próprio Instituto Alana tem uma área denominada *Advocacy* cuja função é apresentar a causa, com embasamento, para deputados. Além disso, muitos atores dessa coalizão fazem parte de conselhos, como o CONSEA - Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional, e, dessa maneira, conseguem fazer com que esse tema entre na pauta. Outra estratégia é a atuação em rede através da “Frente pela regulamentação da publicidade de alimentos” que surgiu após o parecer da AGU sobre a resolução da ANVISA.

Sobre suas crenças relativas à capacidade de compreensão da propaganda, pela criança, e sua influência no comportamento da criança, essa coalizão traz estudos e até documentários para ilustrar que, até determinada idade, a criança não consegue diferenciar a propaganda da realidade e que esta a influencia. Isso é bem ilustrado no documentário “Criança, a Alma do negócio” promovido pelo Instituto Alana e que é utilizado como argumento e inclusive divulgado em audiências públicas. O trecho a seguir também ilustra esse argumento.

“Só a partir dos 12 anos de idade é que a criança, mesmo depois que ela entende essa distinção entre o que é publicidade e o que é conteúdo, é que vai conseguir entender o caráter persuasivo da publicidade. São pesquisas no mundo inteiro que o relatam. É claro que há crianças que se desenvolvem mais rapidamente, mas estou falando em termos de média. Existe uma razão para que o nosso Estatuto da Criança e do Adolescente tenha estipulado que a criança é a pessoa de até 12 anos de idade” – AP da Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio; Isabella Vieira Machado Henriques – Instituto Alana.

Em relação ao papel dos pais, essa coalizão tem como crença que eles são responsáveis, mas a responsabilidade deve ser conjunta. Além disso, comentam que é desigual a competição entre pais e publicitários:

“Nossos valores — essa é uma coisa que muitos pais manifestam —, muitas vezes, competem de modo injusto e desigual com os valores do mercado, porque os valores do mercado são colocados para as crianças e para os pais de forma muito sedutora” - AP – Comissão de Ciência e Tecnologia e Comunicação e Informática; Taís Pileggi Vinha – Infância Livre de Consumismo.

Sobre o entendimento de censura, essa coalizão apresenta como crença que a proibição da propaganda não significa censura. Abaixo, um trecho ilustra os argumentos para justificar essa crença:

“Características da publicidade: fator persuasivo, estímulo ao consumo. Ela é caracterizada como uma atividade comercial. As atividades comerciais, quando analisadas à luz da Constituição Federal, encontram-se no Título da Ordem Econômica e Financeira e nesse título há sujeição a regras do Estado. Não fosse assim, nem mesmo o Código de Defesa do Consumidor existiria. E a liberdade de expressão? A liberdade de expressão refere-se à difusão de ideias. Ela é regrada, na Constituição Federal, no Título dos Direitos e Garantias Fundamentais. A Constituição Federal refere-se à censura de natureza política, ideológica e artística. Não há nenhuma previsão na Constituição Federal a respeito do termo “liberdade de expressão comercial”. Entendemos isso como neologismo.” - AP – Comissão de Ciência e Tecnologia e Comunicação e Informática; Mariana Ferraz – IDEC.

Por fim, sobre a influência do Estado, essa coalizão crê que deve haver mais presença, pois a legislação não deixa muito claro o que é abusivo ou enganoso. Além disso, a legislação vigente não está dando conta de frear o abuso das empresas.

Sabatier e Jenkins-Smith (1993) também ressaltam o papel dos pesquisadores no apoio de coalizões. Nessa pesquisa, foram identificados diversos pesquisadores participando dos debates, como o Professor Laurindo Leal, da USP; o Professor de Comunicação, Edgar Rebouças, da Universidade Federal de Pernambuco; o Advogado Igor Britto, especializado em direitos do consumidor e autor de livros relacionados ao tema, e a Professora Renata Alves Monteiro, de Nutrição e pesquisadora do Observatório de Políticas de Segurança Alimentar e Nutrição da Universidade de Brasília.

Em relação aos recursos disponíveis, foi notado que essa coalizão apresenta menos recursos financeiros que a outra. Conta com poucos atores institucionais, mas com boa capacidade de trabalho. Alguns aderiram à causa bem recentemente, como o movimento Infância Livre de Consumismo. O Idec é uma das instituições mais antigas dessa coalizão apresentando, assim, maior legitimidade.

O quadro 10 ilustra os principais pontos de diferença entre as duas coalizões identificadas.

Quadro 10 – Características das duas coalizões

Crenças	Propaganda	Acreditam que a forma de regulamentação atual já é suficiente.	Defendem lei específica que proíba a publicidade infantil e propõem mudança de paradigma que as empresas passem a divulgar para os pais e não diretamente às crianças.
	Criança	Criança está cada vez mais esperta e não precisa ser subestimada.	Precisa ser protegida, pois sua capacidade de entendimento até determinada idade é limitada.
	Papel dos pais	São grandes responsáveis nesse processo.	São também responsáveis, mas a competição com os publicitários é desigual.
	Censura	Proibir a propaganda infantil é censura comercial.	Não existe censura comercial.
	Influência do Estado	O Estado já intervém suficientemente.	O Estado deve intervir mais.
Estratégias	Fazer com que a autorregulamentação atue de forma eficiente e seja vista dessa maneira. Se antecipar ao Estado a partir de aprimoramentos no código de autorregulamentação e ações em relação a temas já em pauta no governo. Lobby. Utilização de pesquisas e experiências internacionais como respaldo a seus argumentos.	Conscientização e sensibilização da sociedade. Lobby Atuação em rede Utilização de pesquisas e experiências internacionais como respaldo a seus argumentos. Inserção em conselhos para que o tema seja considerado em planos ministeriais.	

Fonte: elaborado pela autora.

5.4 OS RESULTADOS DIRETOS E INDIRETOS

Diante desse processo de embate, entre as duas coalizões, foi realizada a tentativa de identificar resultados alcançados. Partindo dos conceitos de Sabatier e Jenkins-Smith (1993), essa parte da dissertação apresentará os resultados diretos e indiretos desse processo. Em relação aos resultados diretos, enquadra-se principalmente o PL 5921/01 e o substitutivo proposto pela Deputada Maria do Carmo.

Outro resultado direto foi a revisão no código de autorregulamentação do CONAR, na parte relativa às crianças, ampliando sua atuação nesse sentido. Além dos julgamentos já realizados nessa área, pelo seu Conselho de Ética, com base nos pontos inseridos sobre a criança. Como exemplo, a representação nº 244/11, de fevereiro de 2012, por iniciativa do próprio CONAR, contra a anunciante Cacau Show, e a agência In Rio, que resultou na alteração das peças publicitárias. O motivo foi o uso de frases com apelo imperativo como "Pelúcias com sons de bicho para você colecionar e brincar..." que vão contra o código do CONAR que impede os imperativos de consumo em toda e qualquer peça publicitária destinada ao público infantil e adolescente. Outro caso foi da Representação nº 157/07, proposta pelo CONAR, a partir de queixa de consumidor em relação à Trifil infantil, por usar apelo excessivo e inadequado à sensualidade de crianças que eram protagonistas.

Sobre os resultados indiretos, foram identificados os projetos de lei que não tratam diretamente da regulamentação da propaganda infantil, mas que, de certa maneira, se relacionam com o tema, principalmente os de alimentação. Como o PL nº 1637/07 relativo à publicidade de alimentos com elevados teores de açúcar, gordura saturada, gordura "trans" e sódio; o PL nº. 6080/05 que restringe a publicidade de bebidas e alimentos causadores de obesidade e o PL 2600/2003 que obriga que o brinquedo similar ou assemelhado à arma de fogo, arma do tipo "branca" ou outra espécie de arma contenha indicação de que estimula a violência.

Outro tipo de resultados indiretos é a inserção da regulamentação da publicidade infantil em materiais dos ministérios como o Plano de ações estratégicas para o enfrentamento das doenças crônicas não transmissíveis (DCNT), no Brasil, para o período de 2011 a 2022. O plano apresenta ações estratégicas para o enfrentamento

das DCNT e teve participação de instituições de ensino e pesquisa, outros ministérios do governo brasileiro, membros de ONGs da área da saúde, entidades médicas, associações de portadores de doenças crônicas, entre outros. Foi um processo que gerou debates, reuniões e fóruns durante cinco meses. Seu objetivo é preparar o país para o enfrentamento dessas doenças, como o acidente vascular cerebral, infarto, hipertensão arterial, câncer, diabetes e doenças respiratórias crônicas. A Regulação de propaganda de alimentos para o público infantil aparece como uma das ações propostas para a fase da infância e adolescência, segundo o ciclo vital (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2011).

A Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional – CAISAN, também se envolveu com o tema, através do Plano Intersetorial de Prevenção e Controle da Obesidade, promovendo modos de vida e alimentação adequada e saudável para a população brasileira. O propósito é traçar estratégias e medidas que incentivem modos de vida saudável (Promoção da Alimentação Adequada e Saudável e Promoção da Atividade Física) de forma mais operativa para os próximos quatro anos. Seu objetivo geral é prevenir e controlar a obesidade na população brasileira, por meio de ações intersetoriais. Um de seus eixos é a regulação e controle da qualidade e inocuidade dos alimentos que tem como ação a regulamentação da publicidade de alimentos ricos em açúcares, gorduras e sódio (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2012).

Além disso, constou em entrevistas que muitas das regulamentações da produção de alimentos com elevado teor de sal e gordura, pelo Ministério da Saúde, vieram desse debate. Isso se deu com o termo de compromisso assinado pelo Ministro da Saúde e pelas associações que representam os produtores de alimentos processados, como a Associação Brasileira das Indústrias de Alimentação (Abia), Associação Brasileira das Indústrias de Massas Alimentícias (Abima), Associação Brasileira da Indústria do Trigo (Abitrigo) e a Associação Brasileira da Indústria de Panificação e Confeitaria (Abip). O objetivo é reduzir gradativamente a quantidade de sódio em 16 categorias de alimentos, como as massas instantâneas, pães e bisnaguinhas. Antes, entre 2007 e 2010, o Ministério da Saúde e a ABIA haviam feito acordo em relação à presença de gordura trans nos alimentos (BRASIL, 2012).

5.5 DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Neste item, as proposições de pesquisa são resgatadas para serem analisadas a partir dos resultados encontrados. A primeira delas era:

P1: As ações e estratégias de atores, portadores de crenças, e organizados em coalizões de interesses que disputam a presença ou ausência de maior atuação do Estado na regulamentação da propaganda infantil é um fator preponderante para explicar a forma com que o tema se apresenta na agenda pública brasileira.

Pelos resultados, foi possível perceber que há duas coalizões bem atuantes no debate sobre regulamentação da propaganda infantil que defendem crenças que são, em muitos aspectos, opostas. Desse modo, é possível perceber que o tema está na agenda pública, mas ainda não entrou na agenda do governo, sob a forma de política pública ou legislação específica, justamente por haver esse embate, no qual a coalizão “Menos Estado” está conseguindo ser mais forte. Até o momento, ela conseguiu evitar que o PL 5921/01 seja aprovado em sua versão original ou mesmo a versão aprovada pela Comissão de Defesa do Consumidor, utilizando, para tanto, argumentos de que a interferência prejudicaria a economia e a liberdade de expressão. Além disso, conseguiu envolver mais aliados, como a Comissão de Ciência e Tecnologia e Comunicação e Informática e a Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio. Não aconteceu no caso do PL 5921, mas na resolução da ANVISA, chegaram a envolver a AGU para impedir uma regulamentação mais rígida. Enquanto a outra coalizão, Mais Estado busca fortalecer-se de maneira mais enfática, ao promover uma maior conscientização do tema para garantir mais apoio da sociedade. Também estão tentando inseri-lo de outras maneiras na agenda do governo, por exemplo, através da participação em conselhos interministeriais. Essa proposição também é interessante porque considera o modelo de Sabatier e Jenkins-Smith (1993) sobre a coalizão de interesses para explicar os resultados políticos, o qual se mostrou válido para estudar a realidade brasileira.

Em relação à segunda proposição, ela apresentava que:

P2: A coalizão de interesse que defende maior atuação do Estado na regulamentação da propaganda infantil é resultado da junção de duas coalizões maiores, a da defesa do consumidor e a da defesa da criança que apresentam crenças advindas dessas duas coalizões.

Essa proposição havia sido pensada, por haver evidências em relação aos principais documentos utilizados nesse debate, o Código de Defesa do Consumidor e o Estatuto da Criança e do Adolescente. Ao analisar a atuação dos membros da Coalizão

Mais Estado, pode-se realmente perceber que ela está mais focada na defesa do consumidor, como o Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor, que abraçou a causa, quanto de entidades mais voltadas à defesa da infância, como a Agência de Notícias dos Direitos da Infância – ANDI, ou mesmo, a presença do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA) na mesa de abertura da audiência pública realizada pela Comunicação Social da Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão (PFDC/MPF).

Os argumentos utilizados também têm origem nas duas frentes, como os debates sobre a necessidade de se deixar mais clara a definição de propaganda abusiva e enganosa, advindos da área do consumidor. Quanto aos argumentos de que a criança precisa ser protegida por não compreender bem a realidade até determinada idade, estes emergiram da área de defesa da criança. Após a análise dos dados, observou-se que essa coalizão poderia ser somada a outra coalizão maior, a da defesa da saúde, mais especificamente da alimentação saudável. Dá-se essa constatação porque a ANVISA também está bem atuante no debate do PL 592/01 e pela presença do Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA), também, na mesa de abertura da última audiência analisada.

Em relação à terceira proposição, era sugerido que:

P3: O momento histórico da ditadura que passou pela sociedade brasileira interferiu na maneira de analisar a importância do Estado na regulamentação da propaganda infantil.

A presença da defesa da liberdade de expressão foi perceptivelmente forte nas crenças e nos argumentos da coalizão “Menos Estado”. O argumento estava presente tanto nas narrativas da história da autorregulamentação, quanto na ideia de que proibir a propaganda é exercer censura comercial. Assim, pode-se perceber que esse momento histórico do Brasil contribuiu tanto para o surgimento de um órgão regulamentador, quanto para aterrorizar as pessoas quando se fala em proibir algo que envolva informação. Por outro lado, a coalizão “Mais Estado” trazia contra-argumentos coerentes. Dessa maneira, a terceira proposição demonstra que o momento histórico vivido pela sociedade brasileira interferiu, mas que a censura da época da ditadura pode estar sendo exagerada no momento, até como estratégia para evitar a regulamentação.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Essa dissertação teve como objetivo analisar como diversos atores da sociedade estão se organizando para inserir a regulamentação da propaganda infantil na agenda do governo brasileiro. Utilizou-se, para isso, do instrumental teórico denominado *Advocacy Coalition Framework* (ACF), proposto por Sabatier e Jenkins-Smith (1993). Através das análises, foi possível identificar duas coalizões e muitos argumentos envolvidos em suas respectivas crenças, que caminham em direções opostas.

Assim, analisar a formação da agenda e a construção de políticas públicas, através desse modelo, mostra-se bem interessante nesse caso que envolve diversos atores da sociedade que apresentam objetivos distintos. A regulamentação da propaganda infantil gera debates como: O que é censura? Qual a idade para a criança compreender? Pode-se proibir publicidade? Qual o papel dos pais nesse assunto? Assim, as respostas a essas questões foram utilizadas para verificar as crenças dessas instituições.

De acordo com essas respectivas crenças, a coalizão “Menos Estado” foi identificada como a defensora da autorregulamentação e a maneira como é feita atualmente a propaganda infantil. Argumenta que proibir a propaganda seria censura comercial e que isso prejudicaria a democracia no país. Por outro lado, a coalizão “Mais Estado” defende que a maneira como está sendo regulamentada a propaganda infantil, atualmente, não é suficiente e que deveria haver regras mais claras. Além disso, destacam a dificuldade de compreensão da criança e a necessidade de o Estado defendê-la também, já que a disputa entre pais e publicitários não é equilibrada.

Essas diferentes crenças são defendidas por grupos que apresentam papéis distintos na sociedade e, conseqüentemente, defendem interesses muitas vezes conflitantes. Nesse ponto que surge a reflexão de como as crenças e interesses se mesclam. Sabatier e Jenkins-Smith (1993) comentam que o sistema de crenças envolvem percepções advindas de diversas fontes, tais como percepções do mundo, percepção da eficácia de instrumentos políticos e da magnitude dos problemas. Além disso, podem incorporar interesses individuais e organizacionais. Assim, o papel que cada um adota na sociedade interfere em como o tema será percebido, quais interesses defenderão e quais crenças estão por trás que sustentam suas ações e argumentos.

Na pesquisa foi possível perceber como cada coalizão encontrava argumentos que reforçavam suas crenças e defendiam seus interesses. Como exemplo, a Coalizão “Mais Estado” reforçava que a propaganda é prejudicial à infância enfatizando seu

interesse de defesa da criança, já a Coalizão “Menos Estado”, reforçava o oposto, que a propaganda não é tão prejudicial. Isso demonstra que o problema é percebido de maneira diferente, principalmente pelo papel que adotam na sociedade e conseqüentemente os interesses que defendem por conta disso.

Outra reflexão provocada pelo estudo é como os interesses podem ser camuflados em considerações normativas. O resultado encontrado nesse ponto foi muito próximo ao de poluição citado por Sabatier e Jenkins-Smith (1993). No respectivo estudo, membros da coalizão denominada Ar Limpo argumentaram que a proteção à população mais suscetível deveria ser absoluta, enquanto membros da Coalizão Eficiência Econômica defendiam expor a população em alguns riscos em nome da liberdade individual e crescimento econômico. Essa diferença normativa nas políticas das duas coalizões provavelmente reflete uma diferença mais profunda em relação à liberdade. Na regulamentação da propaganda infantil também se nota a questão da liberdade e da interferência do Estado na economia em evidência. Isso acontece quando se questiona quem são os responsáveis pela educação da criança e sobre o quanto se deve interferir na regulamentação da propaganda: seriam apenas os pais? O Estado também tem papel nisso? Os pais que devem ter liberdade de escolher o que seus filhos assistem? O Estado tem que intervir para mediar esse jogo que não é equilibrado?

Assim, nota-se que algumas crenças são mais evidentes nos argumentos utilizados e nos interesses defendidos pelas coalizões, mas, quando se investiga percebe-se que as diferenças estão em questões mais complexas. O embate principal que está por trás dessa disputa é a pretensão de grupos econômicos poderosos, de atuar no mercado sem limitações ou restrições governamentais, que possam reduzir seus lucros ou demais benefícios econômicos. Além disso, as disputas envolvem também diferentes concepções de democracias e do papel do Estado frente às assimetrias de poder e de recursos existentes entre os diferentes grupos ou atores sociais. São essas as questões e os impasses que estão na raiz das dificuldades de se aprovar o PL 592/01, tanto na sua versão proposta pela Comissão de Defesa do Consumidor, quanto nas outras que retira a atuação tão forte do Estado.

O interessante desse embate é que ele se utiliza de legitimação científica para construir consensos, tais como, por exemplo, aqueles relativos à associação entre a exposição à propagandas de alimentos e a obesidade ou, ainda, à idade em que a criança passa a diferenciar propaganda e realidade. Assim é que a presença de pesquisadores nas audiências públicas, no Brasil, confirmam o que Sabatier e Jenkins-

Smith (1993) afirmaram: eles afetam a geração, disseminação e avaliação de ideias políticas e a atuação de outros níveis do governo.

Nessa pesquisa, o modelo proposto por Sabatier e Jenkins-Smith (1993) mostrou-se relevante e atual para a análise de políticas públicas, especialmente a formação de agenda, inclusive na realidade brasileira. Sobre a formação de agenda, este estudo vem contribuir para o entendimento de como um tema que está na agenda pública se transforma em agenda governamental. A regulamentação da propaganda infantil está em debate há cerca de dez anos e ainda não entrou na agenda do governo. Nesse estudo identificou-se como possíveis causas desse resultado o embate entre as coalizões, as estratégias utilizadas por elas, bem como a morosidade do sistema legislativo no Brasil para se aprovar uma lei.

Por outro lado, os resultados também contribuíram ao demonstrar que um tema pode ser incorporado na agenda governamental por empréstimo de outros. Nesse caso, a agenda de saúde está se valendo de muitos debates e argumentos advindos da regulamentação da propaganda infantil, principalmente pela relação defendida por alguns entre propaganda de alimentos e obesidade.

A pesquisa partiu também de três proposições que foram comprovadas. A primeira refere-se ao fato de que é a disputa entre as coalizões que explicava a forma com que como o tema é debatido. A segunda considerava ser a coalizão “Mais Estado” uma somatória das coalizões de defesa da criança e da defesa do consumidor. Além de confirmada, ela revelou a influência de outra coalizão nesse processo, a que defende uma alimentação saudável, advinda de grupos ligados à área da saúde. A terceira indicava que a experiência de censura dos períodos ditatoriais da história política brasileira é usada para fortalecer as teses de não intervenção do Estado na regulamentação da publicidade infantil, argumentando, falsamente, que toda regulação é censura.

6.1 LIMITAÇÕES E FUTURAS PESQUISAS

Como toda pesquisa, esta também apresenta suas limitações. A primeira refere-se à impossibilidade de entrevistar um número mais equilibrado de atores para as duas coalizões, aqui estudadas. Assim, dentro do possível, foi entrevistado apenas um representante da Coalizão “Menos Estado”, destacando-se, porém, que o mesmo foi o

representante do CONAR, o órgão mais atuante da parceria, enquanto a Coalizão “Mais Estado” propiciou um número maior de membros para a entrevista.

Outra limitação do trabalho ocorreu porque foi dado maior enfoque ao PL 5921/01, mais diretamente ligado ao tema em estudo, não se considerando outros projetos de lei que fariam emergir novos integrantes nas coalizões.

É dessa última limitação que partem as sugestões para futuras pesquisas. Será interessante verificar como os atores estão envolvidos nos outros projetos de lei, que abordam questões mais específicas sobre a propaganda infantil, como a que regulamenta a venda de brinquedos com alimentos, ou vice-versa. Dessa maneira, as coalizões poderiam mostrar-se mais amplas e capazes de utilizar outros tipos de argumentos para além dos mencionados aqui. Seria interessante, também, explorar os vínculos desse tema com o movimento ambientalista e o de alimentação saudável, permitindo compreender novos formatos de coalizões políticas no país.

7. BIBLIOGRAFIA

American Marketing Association. AMA Dictionary. Disponível em <http://www.marketingpower.com/_layouts/Dictionary.aspx?source=footer > data de acesso 25/06/2012.

American Marketing Association. Definition of Marketing. Disponível em <<http://www.marketingpower.com/AboutAMA/Pages/DefinitionofMarketing.aspx> > data de acesso 25/06/2012.

ARANTES, R. Direito e política: o Ministério Público e a defesa dos direitos coletivos. Revista Brasileira de Ciências Sociais, v. 14, n.39, 1999.

BAIRD, Marcello Fragano (2012). O lobby na regulação da propaganda de alimentos da Agência Nacional de Vigilância Sanitária – ANVISA. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo.

BJURSTRÖM, E. Children and television advertising: A critical study of international research concerning the effects of TV-commercials on children - Report 1994/95:8. Kalmar: Swedish Consumer Agency, 2000.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF, Senado, 1988.

BRASIL. 20. Estatuto da Criança e do Adolescente. Lei Federal nº8069 de 13 de julho de 1990. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8069.htm Acesso em 15 de junho de 2012.

BRASIL. Código de Defesa do Consumidor. Lei Federal nº8078 de 11 de setembro de 1990. Disponível em < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8078.htm > Acesso em 15 de junho de 2012 .

BOBBIO, N., MATTEUCI, N., PASQUINO, G. Dicionário de política. 12. ed. Brasília: UNB, 2004.

BUSCH, A.; SMITH, R.; MARTIN, C. The influence of consumer socialization variables on attitude toward advertising: a comparison of African-Americans Caucasians. Journal of Advertising, v. 28, n. 3, 1999.

CELLARD, André. A análise documental. Mimeo, 2004.

DAVID H. Models of Democracy. Stanford: Stanford University Press, 2006.

DAHL, R. Poliarquia. São Paulo: EDUSP, 1997.

- EASA (European Advertising Standards Alliance). Advertising Advertising Self-Regulation, 2006.
- FARIA, H. A DEFESA DO CONSUMIDOR COMO PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL. UNIMAR – Universidade de Marília – SP Rev. Disc. Jur. Campo Mourão, v. 3, n. 1, p. 123-141, jan./jul. 2007.
- FERREIRA, L. O Estatuto da Criança e do Adolescente e o professor. São Paulo: 2ª ed., Cortez, 2010.
- FILOMENO, J. Cadernos informativos do ministério Público de São Paulo: Curadoria de Proteção ao consumidor: aspectos gerais, práticas e ação civil pública. Edições APMP. Série cadernos informativos, 1987.
- FUKS, Mario. Definição da agenda, debate público e problemas sociais: uma perspectiva argumentativa da dinâmica do conflito social. In: Bib, n.49, 1º sem. 2000, p. 79-94.
- GERBER, B., TESKE, P. Regulatory Policymaking in the American States: A Review of Theories and Evidence. Political research Quarterly, n. 53, v. 4, 2000.
- GONZÁLEZ, R. O marco jurídico da proteção, promoção e defesa dos direitos da criança e do adolescente no Brasil. In: O direito das crianças e dos adolescentes em análise / organizadoras Rosa Maria Castilhos Fernandes, Ana Lúcia Suárez Maciel. Porto Alegre: Fundação Irmão José Otão, 2012.
- HAWKES, C. Marketing food to children: changes in the global regulatory environment 2004–2006. Geneva, World Health Organization, 2006.
- IBOPE. Investimentos em mídia crescem 16% em 2011. Disponível em <http://www.ibope.com.br/calandraWeb/servlet/CalandraRedirect?temp=6&proj=PortalIBOPE&pub=T&nome=home_materia&db=caldb&docid=0BC9A850D6051F458325798A006A0103> Acesso em: 27 de junho de 2012.
- IBOPE. Investimentos em mídia crescem 10% no primeiro semestre. <<http://www.ibope.com.br/pt-br/relacionamento/imprensa/releases/Paginas/Investimentos-em-midia-crescem-10-no-primeiro-semester.aspx>> Acesso em: 02 de janeiro de 2013.
- LOWI, T. Four systems of polity, politics, and choice. Public Administration Review, 32: 298-370, 1972
- MAJONE, G. Do Estado positivo ao Estado regulador: causas e consequências de mudanças no modo de governança. Revista do Serviço Público, v. 50, n. 1, 1999.

MARCÍLIO, M. A lenta construção dos direitos da criança brasileira - Século XX. Disponível em < <http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/28339-28350-1-PB.pdf> >. Acesso em 03 de setembro de 2012.

MAY, Tim. In: Pesquisa social: questões, métodos e processos. Porto Alegre, Artmed, 2004.

MCNEAL, J. McNeal. Children as consumers of commercial and social products. Working paper for the conference Marketing health to kids 8 to 12 years of age, 2000.

MOSCHIS, G.; CHURCHILL, G. Consumer socialization: A theoretical and empirical analysis. *Journal of Marketing Research*, v. 15, p. 599. nov., 1978.

MOSCHIS, G.; MOORE, R. A Longitudinal Study of Television Advertising Effects. *Journal of Consumer Research*, v. 9, n.3, p. 279, 1982.

MOTTA-GALLO S. K. A. Comportamento alimentar e mídia: a influência da televisão no consumo alimentar de crianças do Agreste Meridional Pernambucano, Brasil. Tese (Doutorado). Universidade de São Paulo, 2010.

NERI, M. De volta ao país do futuro: Crise Européia, Projeções e a Nova Classe Média. Rio de Janeiro: FGV-CPS, 2012.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE (2004) Estratégia Global para Alimentação Saudável, Atividade Física e Saúde. 57a Assembleia Mundial de Saúde - WHA57.17 - 22 de maio de 2004.

PATTON, M. *Qualitative Research & Evaluation methods*. California: Sage Publications, 2002.

PÓ, M. V. Defesa do Consumidor no Brasil: contextualização histórica, legislação e mapa das instituições públicas e sociais atuantes no tema. Santiago/Chile: Friedrich Ebert Stiftung Chile, 2008 (Relatório de Pesquisa).

PÓ, M. O Jogo Regulatório Brasileiro: a Estabilidade Contratual para além da Autonomia das Agências. Tese (doutorado) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo, 2009.

RODRIGUES, L. Partidos, Ideologia e Composição Social: Um Estudo das Bancadas Partidárias na Câmara dos Deputados. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2002. Disponível em <<http://observatory-elites.org/wp-content/uploads/2011/11/RODRIGUES-L.-M.-Partidos-ideologia-e-composicao-social.pdf>>

SABATIER, P., JENKINS-SMITH, H. *Policy Change and Learning – An Advocacy Coalition Approach*. EUA: Westview Press, 1993.

- SANTOS, T., LIMA, M., BRUNETTA, D., FABRIS, C., SELEME, A. O desenvolvimento do Marketing: Uma perspectiva histórica. *Revista de Gestão USP*, v.16, n.1, p. 89-102, 2009.
- SECRETARIA DOS DIREITOS HUMANOS. Direitos humanos de crianças e adolescentes – 20 anos do Estatuto / Apresentação: Paulo de Tarso Vannuchi e Carmen Silveira de Oliveira. – Brasília, D.F. : Secretaria de Direitos Humanos, 2010.
- SCHOR, J. Nascidos para comprar. São Paulo: Editora Gente, 2009.
- SMITH, A. Um acordo forçado: o consentimento da imprensa à censura no Brasil. Trad. Waldívia M. Portinho. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2000.
- SCHMITTER, P. Still the Century of Corporatism?. *Review of Politics*, v.1, n.36, 1974.
- SHRUM, L.; O'GUINN, T.; SEMENIK, R.; FABER, R. Processes and effects in the construction of normative consumer beliefs: the role of television. *Advances in Consumer Research*, v. 18, 1991.
- SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias*, Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul/dez 2006, p. 20-45.
- TASCHNER, G. Proteção do consumidor: um estudo comparativo internacional. Núcleo de Pesquisas e Publicações: Série Relatórios de Pesquisa, EAESP-FGV, 1/95, 1995.
- TASCHNER, G. Lazer, cultura e consumo. *Revista de Administração de Empresas*, v. 40, n. 4, 2000.
- YIN, Robert. Estudo de caso: planejamento e métodos. Porto Alegre: Bookman, 2001.
- WEIBLE, C., SABATIER, P., MCQUEEN, K. Themes and Variations: Taking Stock of the Advocacy Coalition Framework. *The Policy Studies Journal*, v.37, n.1, 2009.
- World Health Organization - WHO. Marketing of food and non-alcoholic beverages to children – Report of a WHO Forum and Technical Meeting Oslo, Norway, 2-5 May 2006. Oslo: WHO Library Cataloguing-in-Publication Data, 2006.
- VERGARA, S. Impacto dos direitos dos consumidores nas práticas empresariais. Rio de Janeiro: FGV, 2003.

8. ANEXOS

8.1 ANEXO 1 – DOCUMENTOS ANALISADOS

DOCUMENTOS ANALISADOS	
Documento	Disponível em:
	Audiências Públicas
Notas taquigráficas da audiência pública realizada pela Comissão de Defesa do Consumidor (CDC) realizada em sete de junho de 2005	http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/cdc/documentos/notas-taquigraficas/notas-taquigraficas-2008/02-07
Notas taquigráficas da audiência pública realizada pela Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio (CDEIC) realizada no dia dezoito de junho de 2009	http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/cdeic/documentos/notas-taquigraficas
Notas taquigráficas da audiência pública realizada pela Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática (CCTCI) realizada em três de julho de 2012	http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/cctci/documentos/notas-taquigraficas
Vídeo da audiência pública realizada pelo Grupo de Trabalho Comunicação Social da Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão (PFDC/MPF) em 27 de agosto de 2012,	http://audienciapublicapublicidadeinfantil.blogspot.com.br/p/apresentacoes.html

Estatutos	
Estatuto - CONAR	http://www.CONAR.org.br/
Estatuto – Alana	http://files.alana.org.br/estatuto-alana-14_05_12.pdf
Estatuto – Idec	http://www.idec.org.br/uploads/pages/pdfs/estatuto_20071.pdf
Estatuto – Abrinq	http://www.abrinq.com.br/download/Estatuto%20social%20-%20Abrinq%2025.03.2010.pdf
Estatuto – ABA	http://www.aba.com.br/site/Pagina.aspx?IdSecao=1899,1901,2421
Estatuto - ABAP	http://www.abap.org.br/estatutos.htm
Estatuto - ABERT	http://www.abert.org.br/site/images/stories/abert_estatuto.pdf
Websites	
Site - CONAR	http://www.CONAR.org.br/
Site – ABA	http://www.aba.com.br/site/Home.aspx
Site – ABAP	http://www.abapnacional.com.br/institucional-entidade.cfm
Site – ABERT	http://www.abert.org.br/site/index.php/?historia-da-abert.html
Site – ABIR	http://abir.org.br/
Site – ABRAL	http://www.abral.org.br/
Site – ABRINQ	http://www.abrinq.com.br/
Site - ABIA	http://abia.org.br/vst/SobreaABIA.html
Site – Movimentos Somos Todos responsáveis	http://www.somostodosresponsaveis.com.br/nosso-movimento/
Site – Alana	http://alana.org.br/institucional
Site – Idec	http://www.idec.org.br/
Site – Infância Livre de Consumismo	http://infancialivredeconsumismo.com/index.php/about/
Site - CFP	http://site.cfp.org.br/cfp/conheca-o-cfp/
Site - Movimento Ética na	http://www.eticanav.org.br/index.php?sec=1&cat=3&pg=1

TV

Site - Agência de Notícias dos Direitos da Infância - ANDI <http://www.andi.org.br/portal-andi/page/historia>

Site - Departamento de Proteção e Defesa do Consumidor do MJ - DPDC/MJ <http://portal.mj.gov.br/data/Pages/MJA21B014BPTBRIE.htm>

Site - ANVISA <http://portal.ANVISA.gov.br/>

Site - Comissões Parlamentares <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/o-papel-das-comissoes>

Site - Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/cctci/conheca-a-comissao/historico-e-atribuicoes>

Site - Comissão de Defesa do Consumidor <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/cdc/por-dentro-da-cdc/index.html>

Site - Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/cdeic/conheca-a-comissao/historico-e-atribuicoes>

Legislação e documentos relacionados

Código de Autorregulamentação CONAR <http://www.CONAR.org.br/>

PL 5921 <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao;jsessionid=EBE85ABC015867B99B0F28C38031025C.node2?idProposicao=43201>

PRL 1 CCTCI <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao;jsessionid=EBE85ABC015867B99B0F28C38031025C.node2?idProposicao=489382>

PAR 1 CDC <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao;jsessionid=EBE85ABC015867B99B0F28C38031025C.node2?idProposicao=403949>

PRL 1 CDC <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao;jsessionid=EBE85ABC015867B99B0F28C38031025C.node2?idProposicao=326017>

PRL 2 CDC <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao;>

	jsessionid=EBE85ABC015867B99B0F28C38031025C.node2?idProposicao=397960
PAR 1 CDEIC	http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao;jsessionid=EBE85ABC015867B99B0F28C38031025C.node2?idProposicao=454340
PRL 1 CDEIC	http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao;jsessionid=EBE85ABC015867B99B0F28C38031025C.node2?idProposicao=419097
PRL 2 CDEIC	http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao;jsessionid=EBE85ABC015867B99B0F28C38031025C.node2?idProposicao=451588
SBT 1 CCTCI	http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao;jsessionid=EBE85ABC015867B99B0F28C38031025C.node2?idProposicao=489384
SBT 1 CDC	http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao;jsessionid=EBE85ABC015867B99B0F28C38031025C.node2?idProposicao=326953
SBT 2 CDC	http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao;jsessionid=EBE85ABC015867B99B0F28C38031025C.node2?idProposicao=397962
SBT 1 CDEIC	http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao;jsessionid=EBE85ABC015867B99B0F28C38031025C.node2?idProposicao=419099
SBT 2 CDEIC	http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao;jsessionid=EBE85ABC015867B99B0F28C38031025C.node2?idProposicao=451589
EMC 1/2011 CCTCI	http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao;jsessionid=EBE85ABC015867B99B0F28C38031025C.node2?idProposicao=495875
REQ 21/2011 CCTCI	http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao;jsessionid=EBE85ABC015867B99B0F28C38031025C.node2?idProposicao=498121
REQ 133/2012 CCTCI	http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=545533
REQ 138/2012 CCTCI	http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao;jsessionid=EBE85ABC015867B99B0F28C38031025C.node2?idProposicao=549222
REQ 373/2005 CDC	http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao;jsessionid=EBE85ABC015867B99B0F28C38031025C.node2

	?idProposicao=286411
REQ 199/2008 CDEIC	http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao;jsessionid=EBE85ABC015867B99B0F28C38031025C.node2?idProposicao=419894
REQ 55/2003	http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao;jsessionid=EBE85ABC015867B99B0F28C38031025C.node2?idProposicao=104358
REQ 1045/2007	http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao;jsessionid=EBE85ABC015867B99B0F28C38031025C.node2?idProposicao=352994
REQ 3000/2008	http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_arvore_tramitacoes?idProposicao=545533
REQ 3005/2008	http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao;jsessionid=EBE85ABC015867B99B0F28C38031025C.node2?idProposicao=404095
REQ 5397/2009	http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao;jsessionid=EBE85ABC015867B99B0F28C38031025C.node2?idProposicao=447164
REQ 7083/2010	http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao;jsessionid=EBE85ABC015867B99B0F28C38031025C.node2?idProposicao=481237
REQ 16/2011	http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao;jsessionid=EBE85ABC015867B99B0F28C38031025C.node2?idProposicao=490964
REQ 1654/2011	www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao;jsessionid=EBE85ABC015867B99B0F28C38031025C.node2?idProposicao=501406
VTS 1 CDCMAM	http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao;jsessionid=EBE85ABC015867B99B0F28C38031025C.node2?idProposicao=140258
VTS 1 CDC	www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao;jsessionid=EBE85ABC015867B99B0F28C38031025C.node2?idProposicao=407391
VTS 1 CDEIC	http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao;jsessionid=EBE85ABC015867B99B0F28C38031025C.node2?idProposicao=453115
Resolução da Diretoria Colegiada (RDC) nº 24 da	http://189.28.128.100/nutricao/docs/legislacao/resolucao_rdc24_29_06_2010.pdf

Reportagem sobre Revisão do CDC <http://www12.senado.gov.br/noticias/materias/2011/02/07/trabalhos-da-comissao-de-reforma-do-cdc-deverao-ser-retomados-em-fevereiro>

(AGENCIA SENADO, 2012)

Vídeo – Entrevista Dep. Luiz Haully para TV Câmara. [http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/tv/materias/CAMARA-ENTREVISTA/165160-ENTREVISTA-COM-O-DEPUTADO-LUIZ-CARLOS-HAULY-\(PSDB-PR\).html](http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/tv/materias/CAMARA-ENTREVISTA/165160-ENTREVISTA-COM-O-DEPUTADO-LUIZ-CARLOS-HAULY-(PSDB-PR).html)

Reportagem – Classe C BRASIL(2012) <http://www.brasil.gov.br/noticias/arquivos/2012/03/22/classe-c-passou-a-ser-maioria-da-populacao-brasileira-em-2011>

Reportagem – Diminuição de sódio http://portal.saude.gov.br/portal/saude/visualizar_texto.cfm?idxt=36971&janela=1

Materiais de Ministérios e Secretarias

Plano de ações estratégicas para o enfrentamento das doenças crônicas não transmissíveis (DCNT) no Brasil Brasil. Ministério da Saúde. Secretaria de Vigilância em Saúde. Departamento de Análise de Situação de Saúde. Plano de ações estratégicas para o enfrentamento das doenças crônicas não transmissíveis (DCNT) no Brasil 2011-2022. Brasília : Ministério da Saúde, 2011.

Política Nacional de Alimentação e Nutrição Brasil. Ministério da Saúde. Secretaria de Atenção à Saúde. Departamento de Atenção Básica. Política Nacional de Alimentação e Nutrição. Brasília : Ministério da Saúde, 2012.

SECRETARIA NACIONAL DE JUSTIÇA - Material da classificação indicativa <http://portal.mj.gov.br/main.asp?View={FDA11DA1-710C-48E5-AA3E-FBB988B921D1}&BrowserType=IE&LangID=pt-br¶ms=itemID%3D%7B9FA2CB77-0792-423F-BD04-3587A932416B%7D%3B&UIPartUID=%7B04411A04-62EC-410D-AC93-9F2FA9240471%7D>

8.2 ANEXO 2 - ROTEIRO DE ANÁLISE DOS DOCUMENTOS

1. Descrição do documento e dos autores.
2. Opinião sobre a regulamentação da propaganda infantil.
3. Opinião sobre demais atores.
4. Opinião sobre censura.
5. Opinião sobre influência da propaganda na criança.
6. Opinião sobre o papel dos envolvidos.
7. Opinião sobre a influência do Estado.
8. Informações sobre estratégias e ações que realizam.
9. Informações sobre barreiras que enfrentam/enfrentaram.

8.3 ANEXO 3 - ENTREVISTADOS

ENTREVISTADOS	
Nome	Descrição
Andrea Sanchez	Diretora de Programas Especiais do PROCON-SP
Carla Rabelo	Pesquisadora do Instituto Alana.
Daniel Fink	Jurista, participou da comissão de elaboração do anteprojeto do Código de Defesa do Consumidor e Ex-presidente do PROCON.
Edney Narchi	Vice-Presidente-Executivo do Conselho de Autorregulamentação Publicitária – CONAR.
José Geraldo Brito Filomeno	Jurista, participou da comissão de elaboração do anteprojeto do Código de Defesa do Consumidor.
Maira	Membro da Diretoria de Programas Especiais do PROCON-SP
Marco Antonio Zanellato	Procurador de Justiça e participou da comissão do Ministério Público de São Paulo para enviar sugestões à Comissão que revisa o Código de Defesa do Consumidor.
Maria José Delgado	Gerente Geral de Monitoramento e Fiscalização de Propaganda da Agência Nacional de Vigilância Sanitária - ANVISA
Mariana Ferraz	Advogada do Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor – IDEC.
Munir Cury	Jurista, participou da elaboração do Estatuto da Criança e do Adolescente.
Patrícia	Membro da Diretoria de Programas Especiais do PROCON-SP
Pedro Hartung	Assessor de Advocacy do Núcleo de Defesa do Instituto Alana.
Zelmo Denari	Jurista, participou da comissão de elaboração do anteprojeto do Código de Defesa do Consumidor.

8.4 ANEXO 4 – ROTEIRO DA ENTREVISTA

ROTEIRO ENTREVISTA

DEFESA DO CONSUMIDOR

Nome do entrevistado: _____

Instituição: _____

Data: _____ Horário: _____

**Pedir permissão para gravar*

1. Perfil do respondente

1.1 Poderia contar sua trajetória de defesa do consumidor/criança até o momento?

1.2 Como se envolveu inicialmente com o tema?

1.3 Poderia contar brevemente a história da sua instituição?

2. Propaganda infantil

2.1 Como você avalia a regulamentação da propaganda infantil no Brasil atualmente?

2.2 Quais fatores/eventos/situações considera que foram fundamentais para a regulamentação da propaganda infantil ser feita da maneira que é hoje?

2.3 Como foi seu envolvimento/ o envolvimento da instituição nesse processo?

3. Estratégias/Ações da instituição

3.1 Quais estratégias utilizam para destacar a importância da regulamentação da propaganda infantil? Quais ações desenvolveram/desenvolvem?

3.2. Quais pessoas/ instituições consideram parceiras nessas ações?

3.3 Quais barreiras enfrentam/enfrentaram?

**Solicitar materiais que possam auxiliar na pesquisa.*

8.5 ANEXO 5- ANÁLISE PL 5091/01 E DOCUMENTOS RELACIONADOS

Documento	Autor	Análise	Envolvidos	Grau de restrição
VTS 1 CDCMAM	Celso Russomanno - PP/SP	DECLARAÇÃO DE VOTO DO DEPUTADO CELSO RUSSOMANNO Contra a proibição, propõe um substitutivo que consiste em uma redação para o artigo 37 do CDC.	COMISSÃO DE DEFESA DO CONSUMIDOR, MEIO AMBIENTE E MINORIAS Celso Russomanno - PP/SP (autor) Deputado Leonardo Monteiro (relator)	menos restrição
REQ 373/2005 CDC	Maria do Carmo Lara - PT/MG	Requerimento de audiência pública	Comissão de Defesa do Consumidor (CDC) Maria do Carmo Lara - PT/MG Convidados: 1. Ana Olmos – ONG TVER; 2. Guilherme Canela – Núcleo de Mídia da UnB; 3. Representante do Ministério da Justiça; 4. Representante da Associação Brasileira de Emissoras Públicas, Educativas e Culturais; 5. CONANDA (Conselho Nacional dos Direitos da Criança e Adolescente).	não se aplica
PRL 1 CDC	Maria do Carmo Lara - PT/MG	Proposta de um substitutivo para o PL 5921/2001. A relatora propõe a proibição da publicidade e comunicação mercadológica para crianças de até 12 anos em determinados horários e apresenta restrições para a publicidade focada em adolescentes. Defende a necessidade de uma lei específica ao invés de um aditivo no CDC.	Comissão de Defesa do Consumidor (CDC). Dep. Maria do Carmo Lara (PT-MG),	mais restrição

SBT 1 CDC	Autor Maria do Carmo Lara - PT/MG	Proposta de um substitutivo para o PL 5921/2001. A relatora propõe a proibição da publicidade e comunicação mercadológica para crianças de até 12 anos em determinados horários e apresenta restrições para a publicidade focada em adolescentes. Defende a necessidade de uma lei específica ao invés de um aditivo no CDC.	Comissão de Defesa do Consumidor (CDC). Dep. Maria do Carmo Lara (PT-MG),	mais restrição
SBT 2 CDC	Autor Maria do Carmo Lara - PT/MG	Proposta de um substitutivo para o PL 5921/2001. A relatora propõe a proibição da publicidade e comunicação mercadológica para crianças de até 12 anos em qualquer horário e apresenta restrições para a publicidade focada em adolescentes. Defende a necessidade de uma lei específica ao invés de um aditivo no CDC. Define claramente alguns conceitos relevantes nesse debate.	Comissão de Defesa do Consumidor (CDC). Dep. Maria do Carmo Lara (PT-MG),	mais restrição
PRL 2 CDC	Maria do Carmo Lara - PT/MG	Proposta de um substitutivo para o PL 5921/2001. A relatora propõe a proibição da publicidade e comunicação mercadológica para crianças de até 12 anos em qualquer horário e apresenta restrições para a publicidade focada em adolescentes. Defende a necessidade de uma lei específica ao invés de um aditivo no CDC. Define claramente alguns conceitos relevantes nesse debate.	Comissão de Defesa do Consumidor (CDC). Dep. Maria do Carmo Lara (PT-MG),	mais restrição
PAR 1 CDC	Autor Comissão de Defesa do Consumidor	Documento mostra o resultado da Comissão de Defesa do Consumidor que aprovou o PL de acordo com o substitutivo da Dep. Maria do Carmo.	Contra o PL e seu substitutivo: Deputados Vinicius Carvalho, Efraim Filho e Cezar Silvestri. Celso Russomanno apresentou voto em separado.	mais restrição
VTS 1 CDC	Celso Russomanno - PP/SP	DECLARAÇÃO DE VOTO DO DEPUTADO CELSO RUSSOMANNO Contra a proibição, propõe um substitutivo que consiste	COMISSÃO DE DEFESA DO CONSUMIDOR Celso Russomanno - PP/SP (autor)	não se aplica

em uma redação para o artigo 37 do CDC.

REQ 3000/2008	Ratinho Junior - PSC/PR	Incluir o exame de mérito pela Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática	Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática Ratinho Junior - PSC/PR	não se aplica
REQ 3005/2008	Lúcio Vale - PR/PA	Requerimento de que o PL seja submetido também à apreciação da Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio.	Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio Lúcio Vale - PR/PA	não se aplica
SBT CDEIC	1 Autor Osório Adriano - DEM/DF	A proposta é feita de Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio (CDEIC) e propõe aprovação do PL 5921/2001 com um substitutivo. o substitutivo propõe que seja feito apenas um aditivo no artigo 37 do CDC, que considere abusiva a publicidade capaz de induzir a criança a desrespeitar o valores éticos e sociais da pessoa e da família.	Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio (CDEIC).. Osório Adriano - DEM/DF	menos restrição
PRL CDEIC	1 Osório Adriano - DEM/DF	A proposta é feita de Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio (CDEIC) e propõe aprovação do PL 5921/2001 com um substitutivo. o substitutivo propõe que seja feito apenas um aditivo no artigo 37 do CDC, que considere abusiva a publicidade capaz de induzir a criança a desrespeitar o valores éticos e sociais da pessoa e da família.	Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio (CDEIC).. Osório Adriano - DEM/DF	menos restrição
REQ 199/2008 CDEIC	Miguel Corrêa - PT/MG	Requerimento de audiência pública	Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio (CDEIC) Miguel Corrêa - PT/MG Convidados: - Um representante do Departamento de Proteção e Defesa do Consumidor do MJ – DPDC/MJ; - Um representante da	não se aplica

				ANVISA; - Um representante do Conselho Federal de Psicologia; - Um representante do Instituto Alana; - Um representante da Agência de Notícias dos Direitos da Infância - ANDI.	
REQ 5397/2009	Luiz Carlos Haully - PSDB/PR	Requerimento de que o PL seja submetido também à apreciação da Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática	Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática	Luiz Carlos Haully - PSDB/PR	não se aplica
SBT CDEIC	2 Osório Adriano - DEM/DF	A proposta é feita de Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio (CDEIC) e propõe aprovação do PL 5921/2001 com um substitutivo. o substitutivo propõe que seja feito apenas um aditivo no artigo 37 do CDC, que considere abusiva a publicidade capaz de induzir a criança a desrespeitar o valores éticos e sociais da pessoa e da família. A proposta define melhor o que entendem por publicidade abusiva direcionada ao público infantil e adolescente.	Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio (CDEIC).. Osório Adriano - DEM/DF		de menos restrição
PRL CDEIC	2 Osório Adriano - DEM/DF	A proposta é feita de Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio (CDEIC) e propõe aprovação do PL 5921/2001 com um substitutivo. o substitutivo propõe que seja feito apenas um aditivo no artigo 37 do CDC, que considere abusiva a publicidade capaz de induzir a criança a desrespeitar o valores éticos e sociais da pessoa e da família. A proposta define melhor o que entendem por publicidade abusiva direcionada ao público infantil e adolescente.	Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio (CDEIC).. Osório Adriano - DEM/DF		de menos restrição

VTS CDEIC	1	Capitão Assunção - PSB/ES	DECLARAÇÃO DE VOTO DO DEPUTADO Capitão Assunção - PSB/ES Concorda com o substitutivo aprovado na Comissão de Defesa do Consumidor.	Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio (CDEIC) Capitão Assunção - PSB/ES	de mais restrição
PAR CDEIC	1	Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio	Documento mostra o resultado da Comissão de Defesa do Consumidor que aprovou o PL de acordo com o substitutivo da Dep. Osório Adriano (DEM-DF)	Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio (CDEIC) Dep. Osório Adriano (DEM-DF) Dep. Capitão Assunção - voto em separado.	de menos restrição
REQ 7083/2010		Autor Luiz Carlos Haully - PSDB/PR	Requerimento de que o PL seja submetido também à apreciação da Comissão de Constituição e Justiça e Cidadania.	Comissão de Constituição e Justiça e Cidadania. Luiz Carlos Haully - PSDB/PR	não se aplica
PRL CCTCI	1	Bilac Pinto - PR/MG	O documento aprova o PL 5921/01 na forma do substitutivo proposto. Apresenta um substitutivo ao projeto, que segundo o relator tem caráter mais educativo do que restritivo. Enumera vários critérios que as propagandas ao público infantil deveriam seguir. As restrições estão muito próximas ao código do CONAR, que é citado como um dos documentos importantes na elaboração desse substitutivo. Define as punições para quem desrespeitar.	Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática (CCTCI) Dep. Bilac Pinto (PR-MG),	menos restrição
SBT CCTCI	1	Bilac Pinto - PR/MG	O documento aprova o PL 5921/01 na forma do substitutivo proposto. Apresenta um substitutivo ao projeto, que segundo o relator tem caráter mais educativo do que restritivo. Enumera vários critérios que as propagandas ao público infantil deveriam seguir. As restrições estão muito próximas ao código do CONAR, que é citado como um dos documentos importantes na elaboração desse substitutivo. Define as punições para quem	Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática (CCTCI) Dep. Bilac Pinto (PR-MG),	menos restrição

desrespeitar.

EMC 1/2011 CCTCI	Mendes Ribeiro Filho PMDB/RS	Emenda na Comissão n. 1/2011 CCTCI. Propõe texto para modificar parágrafo do art. 37 do CDC.	Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática (CCTCI) Deputado Mendes Ribeiro Filho (PMDB-RS).	menos restrição
------------------------	------------------------------------	---	--	-----------------

REQ 21/2011 CCTCI	Emiliano José - PT/BA	Requerimento de audiência pública	Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática (CCTCI) Emiliano José - PT/BA Convidados para audiência pública: DPDC/MJ – Departamento de Proteção e Defesa do Consumidor do Ministério da Justiça; Instituto Alana Idec – Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor; CFP – Conselho Federal de Psicologia; ANDI – Comunicação e Direitos; CONAR – Conselho de Autorregulamentação Publicitária; Abap – Associação Brasileira de Agências Publicitárias.	não se aplica
-------------------------	--------------------------	--------------------------------------	--	---------------

REQ 133/2012 CCTCI	Salvador Zimbaldi PDT/SP	Requerimento de audiência - pública	Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática (CCTCI Salvador Zimbaldi - PDT/SP Convidados para audiência pública: 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.	não se aplica
REQ 138/2012 CCTCI	Luiza Erundina - PSB/SP	Requerimento de inclusão de convidados na audiência pública	Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática (CCTCI) Luiza Erundina - PSB/SP Acrescentar na audiência pública: Conselho Federal de Psicologia, o Coletivo de Mães e Pais Infância Livre de Consumismo e a Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão	não se aplica



**AUTENTICAÇÃO E
PUBLICAÇÃO**

Em 1 de 1999

CÂMARA DOS DEPUTADOS

PROJETO DE LEI Nº 5921, DE 2001
(Do Sr. Luiz Carlos Hauly)

PROJETO DE LEI Nº 5921/01

PLENÁRIA DE 12/10	
Em	1999
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

GER 3 17 23 004-2 (JUN/99)

Hauly

**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 pudéssemos 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**

3784

GER 3.17.23.004-2 (JUN/99)