# Audiência Pública: Limites legais para a regulamentação da propaganda comercial

Maria José Delgado Fagundes

Gerente de Monitoramento e Fiscalização de Propaganda

12/03/2008

## Temas que originaram a presente audiência:

1. Constituição Federal, art. 220, §4º:

Liberdade de expressão de pensamento, propaganda e a plena liberdade de informação jornalística.

2. Constituição Federal, art. 22, XXIX: Compete à União legislar sobre propaganda comercial.

Visão do órgão sanitário: A Saúde permeia todo o texto constitucional.

# Fundamentos da República – Art. 01º Estado Social

Pluralismo Político

Os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa

Dignidade da pessoa humana

Cidadania Soberania

#### Direitos Individuais – Art. 05º

Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à:

# vida.

## Depois...

- liberdade,
- igualdade,
- segurança,
- propriedade..."

#### Direitos Sociais – Art. 06º

São direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.

#### Ordem Econômica e Financeira – Art. 170

#### Perspectiva social

A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na <u>livre iniciativa</u>, tem por fim assegurar a todos <u>existência digna</u>, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

- I soberania nacional;
- II propriedade privada;
- III função social da propriedade;
- IV livre concorrência;
- **V DIREITO DO CONSUMIDOR;**

Sentido Econômico

Sentido Sanitário

Aqui já há vinculação com a "dignidade" vista no artigo 1º.

#### Saúde – Art. 196

A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação.

## **ATUAÇÃO PREVENTIVA**

controle da publicidade

# Saúde – Art. 196 Redução do Risco

- Não é necessário ocorrer o dano.
- Não é necessário pesquisas que comprovem o dano causado pelo impacto da propaganda.
- Não é necessário um único caso de registro de que alguém foi hospitalizado.

A proteção da saúde não é "post factum".

Redução de riscos propiciando uma transformação do próprio paradigma jurídico que se aplica à saúde.

#### Vigilância Sanitária / Art. 200

Ao sistema único de saúde compete, além de outras atribuições, nos termos da lei:

II - executar as <u>ações de vigilância sanitária</u> e epidemiológica, bem como as de saúde do trabalhador;

#### O que é Vigilância Sanitária?

(Lei N°. 8080/90, Art. 6°, § 1°)

Um conjunto de ações capaz de <u>eliminar, diminuir ou prevenir riscos à saúde</u> e de <u>intervir nos problemas sanitários</u> decorrentes do meio ambiente, da produção e circulação de bens e da prestação de serviços de

#### interesse da saúde.

▶ O que é de interesse para saúde não é somente o que se associa diretamente à atividade sanitária (medicamentos, produtos para a saúde...), mas tudo que possa ter impacto na saúde.

#### Comunicação Social / Art. 220

A manifestação do pensamento, a criação, a expressão e a informação, sob qualquer forma, processo ou veículo não sofrerão qualquer restrição, observado o disposto nesta Constituição



dignidade da pessoa humana, a vida, a proteção do consumidor, ...

A manifestação do pensamento é falar sobre convicções, mesmo que desagrade a todos. é isso que a Constituição quer assegurar.

Não há nesse dispositivo da Constituição a previsão expressa de <u>liberdade do discurso comercial</u>.

Liberdade de opinião (manifestação do pensamento e informação jornalística) e Liberdade de expressão intelectual, artística e científica.

X

Liberdade de discurso comercial (discurso publicitário)

O discurso intelectual, artístico ou científico de uma mensagem publicitária é instrumento e não fim, é meio pelo qual se busca alcançar o único resultado que lhe interessa (e justifica seus elevados investimentos), ou seja, escoar a produção, através da circulação de produtos e serviços (Herman Benjamin, 2006).

□ A atividade publicitária é um momento da atividade empresarial (Guido Alpa, 1986).

#### Aspectos Fundamentais das Agências Reguladoras:

- 1) Independência política de seus gestores que são investidos de mandato e têm estabilidade no cargo durante um prazo fixo;
- 2) Independência técnica decisional onde devem predominar motivações apolíticas para seus atos, que devem basear-se em decisões técnicas;
- 3) <u>Independência normativa</u> necessária para o exercício da competência reguladora dos setores de atividades de interesse público a seu cargo;
- 4) Independência gerencial orçamentária e financeira ampliada com atribuição legal de fontes de recursos próprios.

- ❖ Como meio de efetivação de sua autonomia decisória, de agilização de sua atuação, a especialização necessária e uma certa distância em relação aos órgãos políticos, as agências contam com o poder de editar normas concernentes à atividade cuja regulação lhes é atribuída, com base na lei.
- ❖ A competência normativa da ANVISA está reconhecida no diploma legal que a cria − Lei 9.782/99, e destina-se a atender à demanda por mecanismos adequados à implementação das políticas públicas setoriais.

- Art. 2º Compete à União no âmbito do Sistema Nacional de Vigilância Sanitária:
- III normatizar, controlar e fiscalizar produtos, substâncias e serviços de interesse para a saúde;

#### § 1º A competência da União será exercida:

- I pelo Ministério da Saúde, no que se refere à formulação, ao acompanhamento e à avaliação da política nacional de vigilância sanitária e das diretrizes gerais do Sistema Nacional de Vigilância Sanitária;
- II pela Agência Nacional de Vigilância Sanitária, em conformidade com as atribuições que lhe são conferidas por esta Lei; e
- III pelos demais órgãos e entidades do Poder Executivo Federal, cujas áreas de atuação se relacionem com o sistema.

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

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

XXVI - controlar, fiscalizar e acompanhar, sob o prisma da legislação sanitária, a propaganda e publicidade de produtos submetidos ao regime de vigilância sanitária;

## Políticas Públicas Nacionais de Saúde Orientadoras do Poder Normativo da Anvisa

❖ Política Nacional de Alimentação e Nutrição - Portaria n.º 710, de 10/06/1999.

Tem como propósito a garantia da qualidade dos alimentos colocados para consumo no País, a promoção de práticas alimentares saudáveis e a prevenção e o controle dos distúrbios nutricionais, bem como o estímulo às ações intersetoriais que propiciem o acesso universal aos alimentos.

❖ Política Nacional sobre o Álcool - Decreto Nº 6.117, de 22/05/2007.

Dispõe sobre as medidas para redução do uso indevido de álcool e sua associação com a violência e criminalidade, e dá outras providências.

❖ Política Nacional de Medicamentos - Portaria n.º 3.916, de 30/10/98 Define como uma das ações necessárias para promover o uso racional de medicamentos, a regularidade legal e ética da propaganda de medicamentos.

#### REGULAÇÃO DA PROPAGANDA DE <u>ALIMENTOS</u> NO BRASIL

#### Doenças Crônicas não Transmissíveis (DCNT) no Brasil

#### Situação atual:

- ❖ 40% da população adulta e 15% das crianças e adolescentes estão com excesso de peso (POF, 2002-2003).
- ❖ Em 2004 as DCNTs foram responsáveis por 62,8% do total das mortes por causa conhecida (BRASIL, 2006).
- \* Estima-se que os gastos do Sistema Único de Saúde (SUS) com as DCNT totalizam 69% dos gastos com atenção à saúde (Brasil, 2005).
- ❖ A projeção de perda de renda nacional devido a algumas DCNTs é de mais de 50 bilhões de dólares até 2015 (OMS, 2005).

# Vale a pena intervir?

♦Óbitos ocorridos por doenças crônicas não-transmissíveis e óbitos potencialmente evitáveis com alimentação adequada:

Doenças Crônicas(CID 10)*	N.º de óbitos	% de mortes evitáveis	N.º de mortes anuais evitáveis (atuais)	
Obesidade e outras formas de hiperalimentação (E65-E68)	1.018	90	916	
Diabetes (E10-E14)	37.451	90	33.706	
Doenças cérebro-vascular (160-169)	88.923	50 - 75	44.462 - 66.692	
Doenças isquêmicas do coração (160-169)	83.122	50 - 75	41.561 - 62342	
Outras doenças cardiovasculares	101.706	50 - 75	50.853 - 76.280	
Neoplasias (Cânceres) (C00-D48)	134.573	30 - 40	40.372 - 53.829	
Doenças relacionadas com o álcool	536			
Total	447.329		211.870 - 259.143	
FONTE: Ministério da Saúde/SVS/DASIS, 2004.  * CID 10. Classificação Internacional de Doenças, 10.º edição.				

Fonte: Ministério da Saúde/SVS/DASIS, 2004 \*Cid 10. Classificação Internacional de Doenças, 10ª. edição.

## Perfil da propaganda de alimentos no Brasil

- Monitoramento\* de 2560hs de 4 canais de televisão abertos e a cabo revelou que:
  - Das 237 peças publicitárias observadas, 42% destas eram destinadas exclusivamente ao público infantil;
    - \* 89,7% das peças destinadas exclusivamente ao público infantil eram de alimentos ricos em açúcares e gorduras.

\*Pesquisa (em andamento) realizada pelo Observatório de Políticas de Segurança Alimentar e Nutrição (OPSAN/UnB)

# Perfil da propaganda de alimentos no Brasil

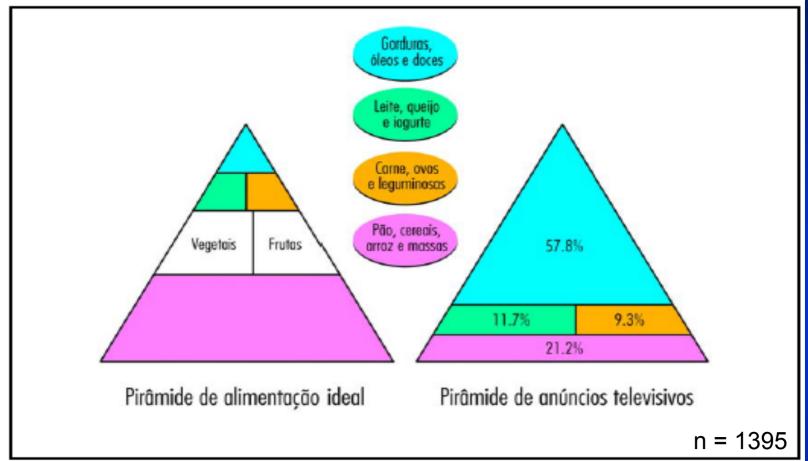


Figura 8: Representação gráfica das proporções das freqüências de veiculação de produtos alimentícios, classificados com base nos quatro grupos de alimentos: 1) gorduras, óleos e doces; 2) leite, queijo e logurte; 3) carne, ovos e leguminosas e 4) pão, cereais, arroz e massas.

Fonte: NASCIMENTO, P. C. D. A influência da televisão nos hábitos alimentares de crianças e adolescentes. Riberão Preto, 2006.



# Criação da Proposta de Resolução de Propaganda de Alimentos - CP nº. 71/2006

Entidades participantes do Grupo de Trabalho:

Anvisa – GPROP e GGALI	Ministério Público Federal		
CGPAN/MS	Sociedade Brasileira de Pediatria - SBP		
Ministério da Agricultura - MAPA	Associação Brasileira das Indústrias de Alimentos - ABIA		
Instituto de Defesa do	Conselho Nacional de Auto-		
Consumidor - IDEC	Regulamentação Publicitária - CONAR		
Departamento de Proteção e	Comissão de Assuntos Sociais do		
defesa do Consumidor -DPDC/MJ	Senado (Consultoria Legislativa)		
Conselho Federal de	Associação Brasileira das Indústrias de		
Nutricionistas - CFN	Refrigerantes - ABIR		

# Proposta de Resolução – CP nº. 71/2006

\* Escopo da regulamentação: Oferta, propaganda, publicidade, informação e a outras práticas correlatas cujo objeto seja a divulgação ou promoção de alimentos com quantidades elevadas de:

- ⇒ açúcar; ⇒ gordura saturada;
- ⇒ gordura trans; ⇒ sódio;
- ⇒ bebidas com baixo teor nutricional [refrigerantes, refrescos artificiais, bebidas ou concentrados para o preparo de bebidas à base de xarope de guaraná ou groselha, chá mate e preto (misturados ou não com outras bebidas/frutas). Também se incluem nesta definição aquelas adicionadas de cafeína, taurina, glucoronolactona ou qualquer substância que atue como estimulante no sistema nervoso central];

# Contribuições – CP nº. 71/2006

Contribuições	Setor Regulado	Sociedade organizada	VISA	Pessoa física	Total
Favoráveis	-	21	-	34	55
Desfavoráveis	30	1	-	10	41
Só sugestões	4	48	1	23	76
Dúvidas	2	1	-	1	4
Exclusão alguns tipos de alimentos	34	-	-	-	34
Prorrogação prazo	4	9	1	-	14
Total	74	80	2	68	224

\* 1 abaixo-assinado <u>favorável</u> com assinatura de 208 profissionais ligados a 11 entidades.

#### Regulamentação Propaganda de Bebidas Alcoólicas

#### Dados Epidemiológicos

- ➤ Dados do Ministério da Saúde mostram que no Brasil (Triênio 1995-97), o alcoolismo ocupava o 4º lugar no grupo das doenças incapacitantes. Em 1996, a cirrose hepática de etiologia alcoólica foi a 7º maior causa de óbito na população acima de 15 anos;
- Anualmente 17,5 mil mortes decorrentes de acidentes de trânsito em geral estão associadas ao consumo de bebidas alcoólicas por parte dos motoristas ou pedestres. Isso corresponde à metade das mortes provocadas por acidentes desse tipo. (www.saude.gov.br– 08/03/2007);
- ▶O V Levantamento Nacional com estudantes do ensino fundamental e médio, realizado em 2004, nas 27 capitais brasileiras indicou que a idade do primeiro uso de álcool se deu por volta dos 12 anos e predominantemente no ambiente familiar. A mesma pesquisa indicou que 11,7% dos estudantes usavam bebidas alcoólicas de modo freqüente (seis ou mais vezes no mês) e 6,7% deles faziam "uso pesado" de álcool (vinte ou mais vezes no mês).

#### Regulamentação Propaganda de Bebidas Alcoólicas

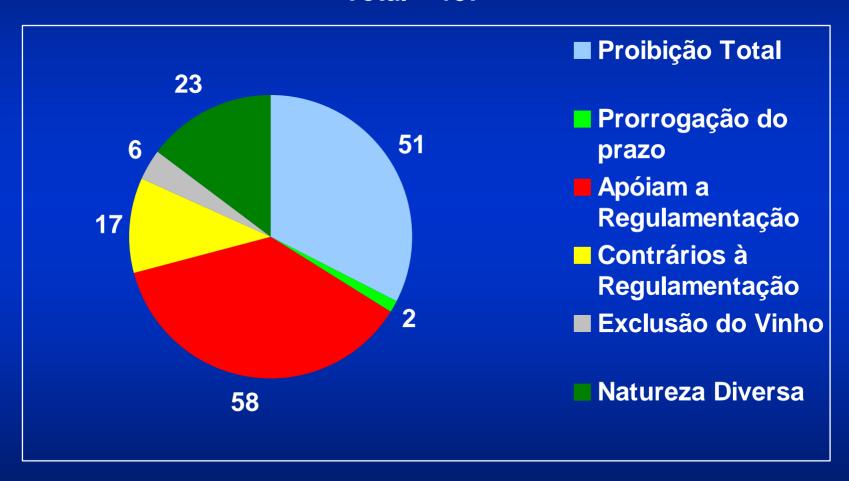
#### **ANTECEDENTES**

GRUPO DE TRABALHO INTERMINISTERIAL (2003 - GTI) ► Estabeleceu diretrizes da política pública nacional para o álcool.

- Avaliou e discutiu a política do Governo Federal para a atenção a usuários do álcool.
- □ Coordenado pelo MS,composto por representantes de 14 órgãos federais, de caráter multidisciplinar, de composição paritária e com participação da sociedade.
- ☐ Resultou na criação da Câmara Especial de Políticas Públicas sobre o Álcool para a execução das ações.
- □ Resolução elaborada com base nas diretrizes estabelecidas por esse grupo e baseada a Lei 9294/1996 e o Código Brasileiro de Auto-regulamentação Publicitária do Conselho Nacional de Auto-Regulamentação Publicitária (CONAR), que, entre outros temas, tratam da divulgação de bebidas alcoólicas.

#### Regulamentação Propaganda de Bebidas Alcoólicas

#### Natureza e Quantidade das Contribuições Total = 157



# Regulamentação Propaganda de <u>Medicamentos</u> <u>Dados Epidemiológicos</u>

- □ 15% da população, consome 48% do mercado total de medicamentos; (Brasil, 1998)
- ☐ Mais de 50% das prescrições se mostram inapropriadas; (Wannmacher, 2004)
- ☐ Até 75% das prescrições com antibióticos são errôneas; (Brundtland, 1999)
- □ Somente 50 % dos pacientes, em média, tomam corretamente seus medicamentos; (Brundtland, 1999)
- □ A metade dos consumidores compra medicamentos para um só dia de tratamento; (Wannmacher, 2004)

# AGENTES CAUSADORES DE INTOXICAÇÃO HUMANA NO BRASIL\*

	10	<b>2</b> °	30
Intoxicações	Medicamentos 25,9%	Animais peçonhentos 9,7	Domissanitários 7,7%
	Agrotóxico Agrícolas	Medicamentos	Raticidas / Drogas de
Óbitos	33,3%	17,6%	Abuso 11,1%

Em 2005 foram registrados 12.650 casos de intoxicação por medicamento, já excluindo as tentativas de suicídio. Mesmo com a exclusão dos suicídios, tivemos 34 casos por dia registrados, cerca de um caso a cada 42 minutos.\*

\*Fonte: Sinitox/Fiocruz - 2005

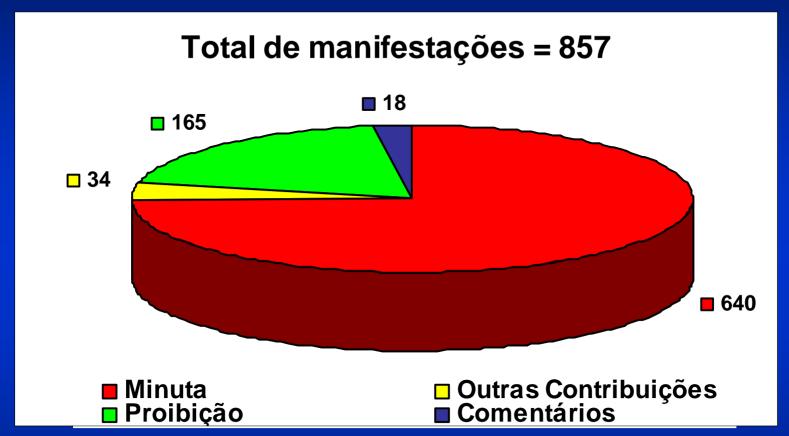


# IMPORTÂNCIA DA REGULAMENTAÇÃO DA PROPAGANDA DIRETA AO CONSUMIDOR

"A TOXICIDADE DOS MEDICAMENTOS E A VULNERABILIDADE DAS PESSOAS QUANDO ESTÃO DOENTES DIFERENCIAM A PROPAGANDA DE MEDICAMENTOS DA PROPAGANDA DE OUTROS PRODUTOS".

BARBARA MINTZES, 2002 BOLETIN DE MEDICAMENTOS ESENCIALES DA OMS

#### Regulamentação Propaganda de Medicamentos CP 84/2005



A GPROP recebeu 857 manifestações oriundas de 250 diferentes contribuintes. Isso significa que um colaborador pode ter encaminhado mais de uma sugestão. Além disso, uma contribuição pode ser repetido por mais de uma vez.

#### **CONCLUSÃO**

As ações de fiscalização sobre propagandas de produtos sujeitos à vigilância sanitária são desdobramentos das diretrizes emanadas das políticas públicas.

As políticas públicas representam a vontade e o dever maior de proteção, que é responsabilidade indelegável do Estado.

#### **REFLEXÃO**

O controle da propaganda deve estar inserido no contexto democrático e de consciência da importância do consumidor e do ato de consumo.

# Contato

Gerência de Monitoramento e Fiscalização de Propaganda, Publicidade, Promoção e Informação de Produtos Sujeitos a Vigilância Sanitária – GPROP

SEPN 515 - Bloco B - Ed. Ômega - 3º andar - Sala 02 70.770-502 – Brasília – DF

Fone: (61) 3448-1222

Fax: (61) 3448-1216

gprop@anvisa.gov.br monitora.propaganda@anvisa.gov.br