UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE FILOSOFIA, LETRAS E CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

MARCELLO FRAGANO BAIRD

**O Lobby na Regulação da Propaganda de Alimentos da
Agência Nacional de Vigilância Sanitária - Anvisa**

São Paulo

2012

MARCELLO FRAGANO BAIRD

**O Lobby na Regulação da Propaganda de Alimentos da
Agência Nacional de Vigilância Sanitária - Anvisa**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política do Departamento de Ciência Política da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Ciência Política

Orientador: Prof. Dr. Wagner Pralon Mancuso

São Paulo

2012

FOLHA DE APROVAÇÃO

Marcello Fragano Baird

O Lobby na Regulação da Propaganda de Alimentos da Agência Nacional de Vigilância Sanitária - Anvisa

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política do Departamento de Ciência Política da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Ciência Política

Área de Concentração: Instituições

Aprovado em: ____/____/____

Banca Examinadora

Prof. Dr. _____

Instituição: _____ Assinatura: _____

Prof. Dr. _____

Instituição: _____ Assinatura: _____

Prof. Dr. _____

Instituição: _____ Assinatura: _____

DEDICATÓRIA

Ao Nonno

AGRADECIMENTOS

A vontade de fazer um mestrado remonta aos tempos da graduação, quando estudava Relações Internacionais na PUC-SP e Ciências Sociais na USP. Ao me formar, inicialmente na PUC-SP, no final de 2006 (ainda faltando um ano para concluir a USP), já queria emendar a pós-graduação. No entanto, diversas indefinições e o início da carreira profissional me levaram por outros caminhos. O desejo, no entanto, permaneceu intacto. Tal qual Brás Cubas, eu tinha uma ideia fixa, à qual finalmente consegui dar curso em 2010.

O mestrado e sua materialização maior, que é esta dissertação, são frutos de um trabalho longo e árduo, o qual não seria possível sem o apoio de diversas pessoas e instituições, às quais faço questão de agradecer aqui. Já no processo de elaboração do projeto para prestar o mestrado, em 2009, contei com a inestimável ajuda do Rodrigo, amigo dos tempos da graduação na USP, que, tendo iniciado o mestrado um ano antes de mim, sempre me indicou os melhores caminhos a serem trilhados.

Uma vez aluno da pós-graduação, o apoio institucional e financeiro da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) e do Departamento de Ciência Política (DCP) da USP foi fundamental para o desenvolvimento da minha pesquisa.

Para a realização da pesquisa de campo em Brasília e no Rio de Janeiro, contei com a calorosa hospitalidade de amigos. Agradeço pelos ótimos dias passados no planalto central chez Suelma. Suelminha que, mesmo tendo de deixar a cidade, confiou sua casa em minhas mãos, imprudência dela que muito me gratificou. Agradeço também ao Arthur, grande amigo desde os tempos de PUC, que, mesmo recém-mudado para o novo apartamento na cidade maravilhosa, fez questão de me hospedar. Foi ótimo ter participado da “montagem” do apartamento, o qual espero que se torne ponto de muitos encontros futuros.

Ao realizar as entrevistas para o mestrado, tive a oportunidade e o prazer de conhecer pessoas muito interessantes e dedicadas àquilo que acreditam e fazem. A vocês, meu muito obrigado por compartilharem comigo tão solícitamente suas ideias e experiências. Aprendi imensamente sobre o grave problema das doenças crônicas não transmissíveis, sobre a publicidade de alimentos e sua tentativa de regulação pela Anvisa e sobre lobby. Gostaria de fazer um agradecimento especial à Maria José Delgado, da Anvisa, funcionária dedicada e apaixonada pelo tema, que pacientemente me auxiliou ao longo de toda a pesquisa.

Ainda no universo acadêmico, é necessário agradecer aos professores que me auxiliaram nessa empreitada. Primeiramente, agradeço ao meu orientador, Wagner Mancuso,

diligente e sempre disponível para o diálogo. Sua cobrança e incentivo permanentes, além das leituras atentas, foram fundamentais para o desenvolvimento do meu trabalho. Ao Eduardo Marques, cujas aulas já na graduação foram estimulantes, e cujos comentários a respeito de minha pesquisa tranquilizaram-me nos momentos mais difíceis e orientaram meu caminho. E por fim, ao Abrucio, professor que conheço há mais tempo, desde a graduação na PUC, e que, mesmo sem saber, vem me inspirando, desde então, não só a prosseguir na vida acadêmica, mas a engajar-me no estudo e no debate público dos principais problemas do país, de modo a transformá-lo num lugar menos desigual e mais humano.

Para além das pessoas citadas, que me ajudaram diretamente na feitura desta dissertação, é preciso lembrar daquelas sem cujo apoio afetivo não teria dado nem o primeiro passo. Agradeço ao João Paulo, grande amigo, com quem pude debater em alto nível as minhas ideias a respeito da pesquisa. Mas isso ainda é pouco perto do companheirismo e dos momentos compartilhados desde os tempos de China. Rubião, espero que a dissertação esteja em termos suficientemente explicados!

Ao Luccas, Serginho, Tati e demais amigos da PUC, que me acompanham desde sempre e com quem tenho o prazer e a honra até hoje de partilhar minha vida. À Gabriela, amiga das mais antigas, pelas ótimas conversas e risadas, além, é claro, das transcrições “com preço abaixo do mercado”. Ao Ivan, amigo recente do mestrado, com quem tenho minhas melhores discussões políticas.

Pelos prazerosos momentos de descontração, agradeço à Marina, amiga dos tempos do colégio. Aos amigos do tênis, Agnes e Guilherme (aturando as “bolas etéreas”). Ao Negão, pelas “serate filosófiche”. Aos bons amigos da SMRI, cada um num canto, mas todos juntos. Aos amigos descobertos na FGV, que ainda acham que eu faço mais aulas lá que na USP.

Estendo a gratidão à minha família também, que, de uma maneira ou de outra, esteve comigo ao longo desse processo, no pensamento positivo ou na palavra doce de incentivo. Ao nonno e à nonna, que sempre me apoiaram nessa caminhada, ele incentivando os estudos como ninguém e desde sempre, ela me presenteando livros às escondidas, para que o nonno não descobrisse. À Priscila, “minha irmã”, menina linda e uma das melhores coisas que me aconteceram na vida. Ao Julio, meu irmão e melhor amigo, por estar ao meu lado em todos os momentos.

Por fim, o agradecimento maior aos meus pais, Mauro e Marina, cujo apoio e amor constantes e incondicionais me permitiram realizar esse sonho. A contribuição deles, incomensurável, chegou à própria dissertação, com os precisos apontamentos linguísticos da mamma e a ajuda do pai com as ilustrações. Má, obrigado pela dedicação e força,

especialmente, nesses últimos anos. Tome esta dissertação como uma homenagem! Pai, obrigado pela companhia no isolamento da chácara para escrever a dissertação. Fizemos juntos este trabalho! Amo vocês.

Palavras de Pórtico

*“Não conto gozar a minha vida; nem em gozá-la penso.
Só quero torná-la grande, ainda que para isso tenha de ser
o meu corpo e a minha alma a lenha desse fogo.
Só quero torná-la de toda a humanidade;
ainda que para isso tenha de a perder como minha.
Cada vez mais assim penso. Cada vez mais ponho
na essência anímica do meu sangue o propósito
impessoal de engrandecer a pátria e
contribuir para a evolução da humanidade.
É a forma que em mim tomou o misticismo da nossa raça.”*

Fernando Pessoa

Little Gidding (Four Quartets)

*We shall not cease from exploration
And the end of all our exploring
Will be to arrive where we started
And know the place for the first time*

T. S. Eliot

RESUMO

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.

Esta dissertação analisa a ação política dos grupos de interesse ao longo do processo de regulação da propaganda de alimentos desencadeado pela Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa) em 2005. Ao descrever as estratégias e articulações políticas dos grupos de interesse público e dos grupos de interesse empresariais, atenção especial foi dada ao lobby do empresariado, de modo a aferir se sua ação foi bem-sucedida no sentido de minimizar ou anular a polêmica e conflituosa regulação proposta por aquela agência, cujos efeitos incidiam diretamente sobre as atividades do setor privado. O estudo compreendeu um acompanhamento detalhado de cada etapa do processo decisório, buscando observar quais arenas políticas são acionadas por esses grupos para a consecução de seus objetivos. Para a condução desta pesquisa, amparamo-nos no exame exaustivo de documentos relacionados à regulação proposta, oriundos dos três Poderes bem como dos grupos de interesse, e em entrevistas aprofundadas com os principais atores políticos envolvidos com a temática. A análise evidenciou que os grupos de interesse da sociedade civil e do empresariado possuem diferentes estratégias de ação, as quais refletem seus distintos recursos e acesso desigual aos principais canais de poder político. Da mesma forma, pudemos observar que, a despeito do poder econômico incontestável dos dois setores afetados, indústria de alimento e de publicidade, sua ação política não foi capaz de impedir a Anvisa de prosseguir com o regulamento proposto, o que nos sugere importante autonomia política da agência. Não obstante, encontramos evidências de que a pressão do empresariado foi capaz de mitigar em grande medida a regulação da Anvisa, pois a norma foi alterada consideravelmente entre a consulta pública de 2006 e sua promulgação em 2010. Além disso, alterações organizacionais e no comando da Anvisa em 2012, alinhadas aos interesses dos grupos empresariais, dão conta de mudanças mais profundas na agência, as quais parecem ter redefinido as próprias bases do relacionamento com o empresariado. Sob essa ótica, o lobby do empresariado, embora não totalmente bem-sucedido na regulação aqui estudada, teria sido eficaz na reestruturação das relações com a Anvisa de agora em diante.

Palavras-chave: Lobby, Burocracia, Regulação; Agências Reguladoras; Grupos de Interesse; Propaganda de Alimentos; Anvisa.

ABSTRACT

BAIRD, Marcello Fragano (2012). **Lobbying on the food propaganda regulation of the National Health Surveillance Agency – Anvisa**. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo.

This dissertation analyzes the political action of interest groups throughout the process of food propaganda regulation triggered by the National Health Surveillance Agency (Anvisa) in 2005. By describing the strategies and political articulations of the public interest groups and the business interest groups, special attention has been given to the business lobbying, in order to assess whether its action has been successful in minimizing or overturning the controversial and conflicting regulation proposed by the agency, which effects would affect directly private sector activities. The study enclosed a detailed follow-up of each stage of the decision-making process, seeking to observe which political arenas are activated by these groups in order to accomplish its goals. For the conduction of this research, we have done a comprehensive examination of the documents related to the proposed regulation, which were produced by the three branches of government and the interest groups, and in-depth interviews with the main political players involved in this issue. The analysis made clear that civil society and business groups have different action strategies, which reflect their distinct resources and unequal access to the main political power channels. Likewise, we were able to observe that, despite the irresistible economic power of the two affected sectors, food and advertising industry, its political action was not able to prevent Anvisa from carrying on the proposed regulation, which shows us the important political autonomy of the agency. Nevertheless, we found evidences that the pressure exerted by business groups was able to mitigate, to a large extent, Anvisa's regulation, as the rule was considerably altered from the public comment period in 2006 until its promulgation in 2010. Besides, alterations in the structure and in the command of Anvisa in 2012, which are aligned with business interests, indicate deeper changes in the agency, which seem to have redefined the very bases of the relationship with businessmen. Under this point of view, business lobbying, although not entirely successful in the regulation herein studied, would have been effective in restructuring the relations with Anvisa from now on.

Keywords: Lobbying, Bureaucracy, Regulation; Regulatory Agencies; Interest Groups, Food Propaganda; Anvisa.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

QUADROS

Quadro 1	Desenho Institucional e Autonomia das Agências	27
Quadro 2	Instituições Entrevistadas	86
Quadro 3	Grupo de Trabalho Instituído pela RDC nº 73	93
Quadro 4	Indicadores Econômicos da Indústria de Publicidade	96
Quadro 5	Indicadores Econômicos da Indústria de Alimentos	98
Quadro 6	Argumentação dos Grupos de Interesse	104

TABELAS

Tabela 1	Contribuições por Segmento	101
Tabela 2	Resumo das Manifestações	102

GRÁFICO

Gráfico 1	Produção Legislativa do Congresso x Produção Normativa da Anvisa	30
-----------	--	----

LISTA DE SIGLAS

ABA	Associação Brasileira de Anunciantes
ABAP	Associação Brasileira das Agências de Publicidade
ABERT	Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e Televisão
ABF	Associação Brasileira de Franchising
ABIA	Associação Brasileira das Indústrias da Alimentação
ABICAB	Associação Brasileira da Indústria de Chocolate, Cacau, Amendoim, Balas e Derivados
ABIQ	Associação Brasileira das Indústrias de Queijo
ABIR	Associação Brasileira da Indústria de Refrigerantes e Bebidas Não Alcoólicas
ABTA	Associação Brasileira de Televisão por Assinatura
AGU	Advocacia-Geral da União
AMCHAM-Brasil	Câmara Americana de Comércio
ANA	Agência Nacional de Águas
ANAC	Agência Nacional de Aviação Civil
ANATEL	Agência Nacional de Telecomunicações
ANCINE	Agência Nacional do Cinema
ANEEL	Agência Nacional de Energia Elétrica
ANER	Associação Nacional dos Editores de Revistas
ANIB	Associação Nacional das Indústrias de Biscoitos
ANJ	Associação Nacional de Jornais
ANP	Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis
ANR	Associação Nacional dos Restaurantes
ANS	Agência Nacional de Saúde Suplementar
ANTAQ	Agência Nacional de Transportes Aquaviários
ANTT	Agência Nacional de Transportes Terrestres
ANVISA	Agência Nacional de Vigilância Sanitária
APA	Administrative Procedure Act
BACEN	Banco Central
CADE	Conselho Administrativo de Defesa Econômica
CDC	Código de Defesa do Consumidor
CF	Constituição Federal
CFM	Conselho Federal de Medicina
CFN	Conselho Federal de Nutricionistas
CGAN	Coordenação-Geral de Alimentação e Nutrição
CNI	Confederação Nacional da Indústria
CNS	Conselho Nacional de Saúde
CNTur	Confederação Nacional do Turismo
CONAR	Conselho Nacional de Autorregulamentação Publicitária
CONSEA	Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
CP	Consulta Pública

CRE	Conselho de Reforma do Estado
CRO	Conselho Regional de Odontologia
CSSF	Comissão de Seguridade Social e Família
CTNBio	Comissão Técnica Nacional de Biossegurança
DCNT	Doenças Crônicas Não Transmissíveis
Dicol	Diretoria Colegiada
DOU	Diário Oficial da União
DPDC	Departamento de Proteção e Defesa do Consumidor
ECA	Estatuto da Criança e do Adolescente
FDA	Food and Drug Administration
FENEEC	Federação Nacional das Empresas Exibidoras Cinematográficas
FTC	Federal Trade Commission
GGALI	Gerência-Geral de Alimentos
GPROP	Gerência-Geral de Monitoramento e Fiscalização de Propaganda, de Publicidade de Promoção e de Informação de Produtos Sujeitos à Vigilância Sanitária
HCFA	Health Care Financing Administration
IAB	Interactive Advertising Bureau
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IBOPE	Instituto Brasileiro de Opinião Pública e Estatística
ICC	Interstate Commerce Commission
IDEC	Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor
IN	Instrução Normativa
INMETRO	Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia
MAPA	Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
MARE	Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado
MJ	Ministério da Justiça
MS	Ministério da Saúde
NLRB	National Labor Relations Board
NPR	Notice of Proposed Rule
OMB	Office of Management and Budget
OMS	Organização Mundial da Saúde
ONG	Organização Não Governamental
OPAS	Organização Pan-Americana da Saúde
OPSAN	Observatório de Políticas de Segurança Alimentar e Nutricional
OS	Organizações Sociais
PDC	Projeto de Decreto Legislativo
PDRAE	Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado
PEC	Proposta de Emenda Constitucional
PIB	Produto Interno Bruto
PL	Projeto de Lei
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PNAN	Política Nacional de Alimentação e Nutrição
PNPS	Política Nacional de Promoção da Saúde
POF	Pesquisa de Orçamentos Familiares
PR	Partido da República
PSB	Partido Socialista Brasileiro

PT	Partidos dos Trabalhadores
RDC	Resolução da Diretoria Colegiada
RE	Resolução
SBP	Sociedade Brasileira de Pediatria
STF	Supremo Tribunal Federal
STJ	Superior Tribunal de Justiça
SUS	Sistema Único de Saúde
SVS	Secretaria de Vigilância Sanitária
TSE	Tribunal Superior Eleitoral
UnB	Universidade de Brasília
UNICA	União da Indústria da Cana-de-Açúcar
USP	Universidade São Paulo

SUMÁRIO

Introdução	16
Capítulo 1 Regulação e Agências Reguladoras	21
1.1 Reforma do aparelho do Estado	23
1.2 As agências reguladoras brasileiras em âmbito federal	25
1.3 Gênese da Anvisa e de sua área de publicidade	30
1.4 Desenho institucional da Anvisa	34
Capítulo 2 Teorias da Regulação: Captura e Instituições	38
2.1 A teoria do interesse público	38
2.2 A teoria da ação coletiva	39
2.3 A teoria da captura	45
2.4 Instituições importam	51
2.4.1 Teoria positiva das instituições (relação agente-principal)	55
2.5 Interesses e instituições: uma síntese	59
2.6 Conclusão	61
Capítulo 3 Grupos de Interesse e Burocracia	63
3.1 A literatura no Brasil	69
3.2 Conclusão	73
Capítulo 4 Metodologia	75
4.1 Estudo de caso	76
4.2 <i>Process tracing</i>	79
4.3 A avaliação da influência política	81
4.4 Métodos	83
4.5 Conclusão	86

Capítulo 5	Os Grupos de Interesse e a Consulta Pública nº 71	88
5.1	Panorama da saúde pública no Brasil e no mundo	88
5.2	As experiências anteriores de regulação da publicidade da Anvisa	91
5.3	A Consulta Pública nº 71	93
5.4	Os principais grupos de interesse envolvidos	95
5.5	A participação na Consulta Pública nº 71	101
5.6	O papel da CP nº 71 como instrumento de lobby	105
Capítulo 6	Lobby e Processo Político da Regulação da Publicidade de Alimentos	112
6.1	Coalizão empresarial e resposta ao governo	112
6.2	A Anvisa e os outros Poderes	114
6.3	A audiência pública e a grande virada	118
6.4	A RDC nº 24 e um novo ator político: a AGU	122
6.5	A judicialização da regulação da publicidade de alimentos	129
6.6	Desdobramentos e perspectivas	132
Conclusão		146
Referências Bibliográficas		154
Apêndice A – Lista de Entrevistados		170
Apêndice B – Cronologia dos Principais Eventos Relacionados ao Processo de Regulação da Propaganda de Alimentos da Anvisa		171
Anexo A – Resolução da Diretoria Colegiada nº 24/2010		176

Introdução

O objetivo principal deste trabalho é analisar o lobby dos grupos de interesse na regulação da propaganda de alimentos da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa). Para tanto, conduziremos um estudo exploratório acerca do processo político desencadeado por aquela agência reguladora em 2005, percorrendo todas as suas etapas até o período atual.

Há uma crescente literatura no país que trata dos grupos de interesse, analisando sua ação política e capacidade de influência nas decisões de políticas públicas. Grande parte desses estudos focaliza o Congresso Nacional, locus primordial de ação dos grupos de interesse (Tagliapietra e Carvalho, 2006; Cabral, 2007; Mancuso, 2007a). Alinhado a esses outros estudos, o presente trabalho busca alargar o rol de instituições contempladas, analisando também essa nova institucionalidade que são as agências reguladoras. Este estudo, no entanto, não se restringe a essa arena. A partir do exame da atuação no âmbito da Anvisa, analisaremos todas as arenas políticas relevantes buscadas pelos grupos de interesse para a consecução de seus objetivos, como o Congresso Nacional, outras instâncias do Executivo e o Judiciário.

As agências reguladoras, novo formato institucional criado no Brasil em meados da década de 1990, têm sido alvo de importante reflexão teórica nos últimos anos (Correa et al., 2006; Pacheco, 2006; Nunes et al., 2007; Cruz, 2007; Gomide, 2011). O grande mote nessa discussão é compreender a autonomia dessas agências frente a outros órgãos do poder público. Diversos estudos na área procuram analisar a relação entre as agências e outras instâncias do Executivo, aferindo, a partir daí, seu grau de independência e capacidade efetiva de regulação (Pó, 2009; Silva, 2011; Brandão, 2011). Pouca atenção tem sido dada, no entanto, à relação entre as agências e a sociedade, mais especificamente, aos grupos de interesse atuantes em determinada área da política regulatória. Assim, a presente dissertação busca contribuir com o debate, analisando a atuação política dos grupos de interesse junto à Anvisa. Em certo sentido, buscamos integrar os esforços analíticos das correntes teóricas que têm como objeto de estudo as agências reguladoras e os grupos de interesse.

Perceptível ou não, as agências reguladoras têm presença cada vez mais marcante no dia-a-dia das pessoas. São elas que definem as tarifas de telefones, de energia elétrica, estabelecem as regras para as empresas de transporte e estipulam os parâmetros para a atuação

das operadoras de planos de saúde. Não é diferente com a Anvisa, que regula ampla gama de setores, os quais nos afetam diretamente. É essa agência que faz o controle sanitário do que entra e sai do país, que concede o registro para os medicamentos que usamos e que, recentemente, proibiu a venda de cigarro mentolado, por exemplo. Nesse sentido, é de se esperar que os grupos de interesse voltem crescentemente suas atenções para as agências, articulando estratégias para uma ação política junto a elas.

Muitas regulações atingem poderosos interesses econômicos, os quais não assistem impassíveis à sua evolução, buscando atuar para pressionar as agências. No entanto, esses interesses do chamado setor regulado não agem desimpedidamente, pois há, do outro lado, grupos sociais que apoiam e lutam por essas iniciativas desencadeadas pelas agências. É o caso da regulação aqui estudada, posta em marcha pela Anvisa, e que visava regular a propaganda de bebidas com baixo teor nutricional e de alimentos considerados potencialmente nocivos à saúde, por conterem quantidades elevadas de açúcar, gordura saturada, gordura trans e sódio.

Nosso objetivo será analisar a ação política dos grupos empresariais contrários a essa norma proposta pela Anvisa, bem como a atuação dos grupos favoráveis a ela, buscando descrever suas estratégias e avaliar se, ao fim desse processo político, o lobby do empresariado surtiu efeito no sentido de reverter o quadro de desvantagem na regulação.

Cabe esclarecer que, a despeito do sentido negativo emprestado à palavra, entendemos como lobby qualquer ação política de defesa de interesses para influenciar as decisões governamentais. Nesse sentido, tanto os grupos empresariais como aqueles da sociedade civil fazem lobby¹ para defender os interesses que julgam corretos. Há também várias acepções para designar os atores sociais que praticam atividades de lobby com vistas a realizar seus objetivos: interesses organizados, grupos de pressão e grupos de interesse. Adotaremos, na presente dissertação, a terminologia grupos de interesse, aqui entendida como organizações que, compartilhando os mesmos interesses e objetivos, agem para influenciar as políticas públicas. Para o setor regulado, utilizaremos a expressão grupos de interesse empresariais. No caso das organizações não governamentais (ONGs), usaremos a denominação grupos de interesse público.

¹ Alguns autores e algumas ONGs preferem o uso do termo *advocacy* para descrever as atividades dos grupos de interesse público, pois essa expressão estaria associada à ação de defesa de interesses públicos.

Estruturamos esta dissertação em seis capítulos, excetuadas esta introdução e a conclusão. No capítulo inicial, discorreremos brevemente sobre o conceito de regulação enquanto modelo de intervenção estatal, para em seguida focar a reforma do aparelho do Estado brasileiro e o surgimento das agências reguladoras brasileiras. A partir dessa contextualização, teremos condições de situar a Anvisa, explicando sua constituição e seu desenho institucional. Este último ponto é importante, pois nos permitirá observar os mecanismos de participação à disposição dos grupos de interesse para sua atuação junto à agência, bem como as condições para uma atuação independente que tal estrutura possibilita. Ênfase será dada, particularmente, ao desenvolvimento da área de publicidade da agência, responsável pela formulação e condução da regulação aqui estudada.

Os capítulos 2 e 3 compõem a parte teórica da dissertação. No capítulo 2 revisaremos as principais teorias regulatórias, que buscam explicitar os principais grupos sociais afetados pelas políticas públicas que visam regular um setor econômico e explicar como se dá a tradução institucional dos interesses desses grupos na política final implementada. As duas principais teorias possuem um instrumental analítico e preocupações bastante distintos, sendo muito difícil reconciliá-las. Não obstante, explicitaremos, no final do capítulo, os principais aportes teóricos e *insights* analíticos que serão utilizados na parte empírica, quando analisaremos o processo político da regulação da propaganda de alimentos. Dedicaremos, ainda neste capítulo, uma seção à principal teoria sobre a ação coletiva dos grupos, o que nos ajudará a compreender, posteriormente, as diferenças entre a ação política dos grupos de interesse empresariais e os grupos de interesse público.

O capítulo 3, também teórico, examinará os recentes desenvolvimentos na literatura internacional a respeito da relação entre grupos de interesse e burocracia. Poderemos observar, assim, a florescente literatura que foca a participação dos grupos de interesse nas consultas públicas, mecanismo de participação amplamente utilizado por esses grupos, e que pode ser um instrumento analítico bastante interessante para a aferição da influência política. Em seguida, acompanharemos o estágio em que se encontra a literatura sobre regulação no Brasil, observando a pouca atenção que foi dispensada à relação entre agências e grupos de interesse. Concluiremos o capítulo buscando situar nosso trabalho no interior da literatura sobre grupos de interesse, já indicando como sua metodologia se coaduna com os estudos existentes.

O capítulo 4 será inteiramente voltado para a metodologia do trabalho, descrevendo e justificando os métodos escolhidos para a análise deste estudo de caso. Uma seção será dedicada ao delicado tema da influência política, buscando-se explicitar os limites e possibilidades da análise efetuada.

Os capítulos 5 e 6 encerram a parte empírica deste trabalho, buscando analisar a ação política dos grupos de interesse na regulação da propaganda de alimentos da Anvisa. O capítulo 5 tem como principal objetivo analisar a Consulta Pública (CP) nº 71, importante etapa do processo de regulação iniciado pela Anvisa. Trata-se do mecanismo pelo qual os grupos buscam influenciar o regulamento da agência por meio de contribuições escritas. Para levar a cabo essa análise, teremos de dar um passo atrás, explicando o contexto de saúde pública que leva a Anvisa a tomar essa iniciativa de regulação. Relataremos também as iniciativas anteriores da Anvisa para regular a publicidade de outros produtos, pois elas foram decisivas no desenvolvimento da regulação da propaganda de alimentos. Em seguida, descreveremos os principais grupos de interesse envolvidos nessa regulação e suas posições, para depois analisar efetivamente se o empresariado, durante o processo da consulta pública, teve algum êxito no sentido de barrar ou suavizar a regulação.

O capítulo 6, por sua vez, busca analisar a ação política dos grupos de interesse de forma mais ampla, observando as principais estratégias postas em prática pelos grupos nas mais diversas arenas políticas, como o Congresso Nacional e os Poderes Executivo e Judiciário. Ao fazer isso, estaremos acompanhando o desenrolar do processo político em todos os seus momentos, desde os primeiros movimentos estratégicos em 2006, até seu desfecho no Judiciário, em 2010, a partir da publicação da resolução da Anvisa que regulava a propaganda de alimentos. Feito isso, observaremos também os desdobramentos posteriores do tema e analisaremos as perspectivas de evolução da questão.

Os capítulos teóricos e empíricos guardam estreita correspondência entre si, de modo que o capítulo 2 está diretamente relacionado ao 6, enquanto o terceiro vincula-se ao quinto. O capítulo 2 trata de maneira mais abrangente da política, analisando como a interação entre os atores políticos se traduz em determinada política pública, o que está refletido no capítulo 6, que busca analisar a atuação política dos vários atores na regulação da propaganda de alimentos e a resultante disso. Da mesma forma, o objeto do capítulo 3, mais específico, que é a influência dos grupos de interesse nas consultas públicas, aparece expresso no quinto capítulo, que faz essa análise para o presente caso da regulação da propaganda de alimentos.

A conclusão busca sumarizar os principais elementos observados ao longo da análise, tais como as diferenças nas estratégias e nas possibilidades de atuação dos grupos de interesse e os atores políticos acionados por esses grupos com vistas a atingir seus objetivos. Procuramos avaliar também a influência política exercida pelos grupos de interesse empresariais, cujo objetivo era barrar a regulação proposta pela Anvisa. Ao fazer isso, teremos a oportunidade de analisar, ainda que de forma incipiente, a autonomia da Anvisa frente aos grupos de interesse. Por fim, apontamos possíveis caminhos para o desenvolvimento de uma agenda de pesquisa focada na autonomia burocrática e na ação política dos grupos de interesse.

Capítulo 1. Regulação e Agências Reguladoras

O Estado brasileiro vem passando, desde a década de 1970, por inúmeras transformações em sua estrutura, tanto do ponto de vista político como econômico, o que culminou com a transformação do que se convencionou chamar Estado Vargas. Se, por um lado, houve uma democratização do Estado, com a passagem do regime autoritário para o democrático e a consequente mudança nas suas relações com a sociedade, por outro lado houve um esgotamento do Estado desenvolvimentista, que por meio do modelo de substituição de importações e forte intervenção na economia, levou a cabo a industrialização do país.

No campo das relações entre Estado e mercado, aquele deixa de atuar na economia prioritariamente por meio da produção direta de bens e mercadorias e passa a ser um indutor do crescimento por meio de medidas específicas de incentivo e da regulação de setores econômicos, de modo a criar o ambiente adequado para a iniciativa privada. Antes, o Estado protegia a indústria nacional e criava a infraestrutura necessária ao país por meio de suas empresas estatais, que atuavam nas mais diversas áreas, como energia, telecomunicações, siderurgia, estradas de rodagem e extração de minérios. Após as reformas liberalizantes da década de 1990, como abertura comercial, liberalização da conta de capital e privatização das principais empresas estatais, o Estado deixa de ter como função precípua a produção de bens e a prestação de serviços e passa a ter como importante atribuição a regulação de diversos setores econômicos e sociais.

É nesse contexto que surgem as primeiras agências reguladoras, inovação significativa da reforma do Estado brasileiro, que têm a incumbência de regular os principais setores de infraestrutura, como telecomunicações, energia e petróleo. Assim, quando o Estado deixa de controlar diretamente alguns setores econômicos relevantes, faz-se necessária a criação de um arcabouço institucional que dê conta de definir claramente as regras do jogo nesses setores, garantindo, desta forma, um ambiente propício à atuação das empresas privadas, alçadas assim, sob um modelo centrado no mercado, em principal elemento para o desenvolvimento do capitalismo nacional.

É importante notar que tal processo de transformação nas estruturas estatais e econômicas não esteve restrito ao Brasil, mas fez parte de um movimento maior ocorrido em

diversas partes do globo que culminou naquilo que Majone (1999) denominou passagem do Estado positivo para o Estado regulador. Segundo o autor, as teorias político-econômicas estipulam três modos principais de intervenção estatal na economia, quais sejam, a redistribuição de renda, a estabilização macroeconômica e a regulação de mercados, os quais variam em importância conforme o período histórico e o país/região em questão. Assim, na Europa do pós-2ª Guerra Mundial, o foco político-econômico dos países estava voltado à estabilização macroeconômica com vistas a estimular o crescimento e à redistribuição de renda para garantir relativa equidade social². A regulação de mercados, embora sempre tenha sido uma função básica do moderno Estado-nação, esteve, nesse período, relegada a um segundo plano. Nota-se, portanto, que as sociedades enxergavam o processo de desenvolvimento calcado e, mais do que isso, conduzido por um Estado fortemente interventor, que seria ator central na criação dos Estados de Bem-Estar Social construídos ao longo desse período.

É somente a partir da década de 1970, com a estagflação mundial deflagrada pelas crises resultantes dos choques do petróleo, que o Estado deixa de ser visto como solução e passa a ser visto como problema, para usar os termos propostos por Evans (1993). Se antes o Estado era visto como o único ator capaz de superar as falhas de mercado, a partir dessa época o foco recai sobre as falhas governamentais, expostas, principalmente, pelos teóricos da escola da escolha pública. É nesse momento, portanto, que a ênfase da atuação estatal é colocada na regulação de mercados em detrimento das outras funções já mencionadas.

Vimos, portanto, que, entre as causas imediatas dessa mudança no modelo estatal, está a privatização, pois a transferência de ativos públicos que por anos estiveram nas mãos do Estado para a iniciativa privada demandou maior regulação, o que foi equacionado com a criação das agências reguladoras, entes autônomos que seriam responsáveis pelo disciplinamento e fiscalização dos setores anteriormente monopolizados pelo Estado. Esse modelo remonta ao século XIX nos Estados Unidos, onde foi criada em 1887 a primeira agência reguladora federal independente, a *Interstate Commerce Commission (ICC)*, responsável pela regulação do transporte ferroviário.

² Embora sublinhe a importância da estabilização macroeconômica e da redistribuição de renda nesse período, o autor reconhece que o Estado também tinha importante papel na produção direta de bens e serviços.

1.1 Reforma do aparelho do Estado

Concomitantemente à reforma do Estado, o governo Fernando Henrique Cardoso pôs em marcha em 1995 um movimento de reforma do aparelho do Estado³, cujo objetivo anunciado era tornar a burocracia estatal mais flexível, eficiente e voltada ao atendimento ao cidadão. Esse processo de reforma administrativa, a primeira em nosso período democrático, foi capitaneado pelo recém-criado Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE), e ficou conhecido como Reforma Gerencial. Seu principal instrumento era o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), que propugnava mudanças institucionais, gerenciais e culturais na administração pública brasileira (Bresser Pereira; 1998, p. 25).

Dentre as mudanças institucionais, o Plano Diretor previa a criação de “agências autônomas”, as quais seriam responsáveis pela execução, de forma mais flexível, de atividades exclusivas do Estado, ou seja, aquelas atividades que somente o Estado pode, constitucionalmente, prover à sociedade, como a regulação de mercados monopolistas e a fiscalização de medicamentos e alimentos. O Plano estipulava ainda que, além das atividades exclusivas, a atuação do Estado deveria ficar restrita àquelas áreas consideradas como núcleo estratégico do governo, responsável pela formulação de políticas públicas. Já os serviços não exclusivos prestados pelo Estado, como saúde, educação e cultura, deveriam ser transferidos para a propriedade pública não estatal, representada pelas organizações sociais (OS). A produção de bens e serviços, por sua vez, seguiria a cargo da iniciativa privada.

Dentre os objetivos do Plano Diretor para as atividades exclusivas de Estado estava a transformação das autarquias e fundações em “agências autônomas” reguladas por contrato de gestão e dotadas de autonomia gerencial e financeira. O dirigente da entidade, embora selecionado por critérios profissionais, seria nomeado pelo ministro de Estado (Brasil, 1995). Vemos, assim, que, no documento orientador da reforma, não há distinção entre tipos de

³ Deve-se ter presente a importante distinção entre reforma do Estado e reforma do aparelho do Estado. A primeira diz respeito a transformações institucionais que afetam a forma de atuação do Estado enquanto aparato político-institucional. Durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, podemos citar as privatizações, o disciplinamento das finanças públicas, consubstanciado na Lei de Responsabilidade Fiscal, as repactuações federativas, entre outras. A reforma do aparelho do Estado refere-se a mudanças organizacionais na própria estrutura administrativa do Estado. As agências executivas, enunciadas a seguir, e as organizações sociais, expressas no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), são exemplos de reforma na administração pública.

agência. O que o MARE tinha em mente, portanto, era simplesmente a transformação de alguns órgãos da burocracia em entidades dotadas de maior autonomia (principalmente orçamentária, de compras e de contratação de pessoal) para a execução das políticas públicas formuladas no núcleo estratégico do governo.

A referência para a reforma do aparelho do Estado era o “*New Public Management*” (ou Nova Gestão Pública), conjunto de ideias e práticas para tornar a administração pública mais eficiente, surgido nos países anglo-saxões na segunda metade da década de 1980. O modelo de agências autônomas, posteriormente chamadas de executivas, foi inspirado nas *agencies* da Grã-Bretanha, país que “implementava uma ‘revolução gerencial’ que em pouco menos de dez anos (1988-1997) transferiu mais de 70% do Civil Service para as agências executivas” (Costa; 2002, p. 14).

Foi somente no ano seguinte, em 1996, que uma recomendação do Conselho de Reforma do Estado (CRE), órgão de assessoria ao presidente da República, propugnou a construção

de um marco legal para os entes reguladores, o qual, além de buscar uniformizar procedimentos nos desenhos das diversas agências que viessem a ser criadas, tratava da independência decisória desse ente, que teria dirigentes com mandatos fixos. Nota-se, assim, a concepção de outro tipo de agência: reguladora (Baird; 2011, p. 3).

Nesse momento, no entanto, as primeiras agências reguladoras já estavam sendo concebidas no interior dos ministérios interessados, tendo seu modelo definido de acordo com as discussões setoriais, sem um processo coordenado de reforma regulatória.

“O fato de ambas as formas institucionais serem chamadas de agências e muitas vezes os movimentos recentes de privatização terem coincidido, ou sido chamados, de reforma do Estado contribui para que surjam confusões entre estas duas formas.” (Pó; 2009, p. 20). O que de fato ocorreu, no entanto, foi um processo paralelo e independente de concepção de dois modelos distintos de agências: a executiva e a reguladora.

As diferenças entre os dois modelos foram explicitadas mais adiante por Bresser Pereira, titular do MARE à época, em seu livro “Reforma do Estado para a Cidadania”, publicado em 1998. De acordo com o autor, ambos os modelos de agência devem ter ampla autonomia administrativa. As agências reguladoras, no entanto, também deveriam ser dotadas

de autonomia política, tendo seus dirigentes mandatos fixos e não coincidentes com o do presidente da República⁴. Isto porque as agências reguladoras devem executar políticas de Estado, como a regulação de setores monopolísticos, definindo preços onde não há mercado. Já as agências executivas, que executam políticas definidas pelo governo da vez, devem ter seus dirigentes nomeados livremente pelo presidente da República, além de prestar contas ao ministério correspondente por meio da elaboração de um contrato de gestão. Na concepção do ex-ministro, só a Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel) e a Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel) merecem o nome de agência reguladora⁵.

O modelo de agências executivas acabou não sendo exitoso, tanto que “entre 1996 e 2002, apenas uma Agência Executiva, o Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia (INMETRO), foi instituída” (Costa; 2002, p. 37). Esse fenômeno foi agravado pela demora na aprovação dos dois decretos (2.487 e 2.488, os quais foram promulgados apenas em 1998) responsáveis pela definição dos critérios para a qualificação das autarquias em agências executivas e para a elaboração dos contratos de gestão. O corolário desse processo, como veremos a seguir, foi a adoção indiscriminada do modelo de agências reguladoras.

1.2 As agências reguladoras brasileiras em âmbito federal

Se, por um lado, as agências executivas não encontraram seu lugar na arquitetura institucional brasileira, por outro, o modelo de agências reguladoras pode ser considerado um caso de sucesso. A partir da criação das três primeiras agências reguladoras, ligadas à infraestrutura, na segunda metade da década de 1990, houve uma rápida disseminação desse formato institucional, inclusive, embora em menor medida, nos níveis estadual e municipal, o que indica sua boa aceitação na configuração político-institucional do país. Somente no âmbito federal, foram criadas dez agências reguladoras, conforme relatamos a seguir.

⁴ O autor elenca ainda, entre as agências reguladoras, o Banco Central (Bacen) e o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE) (Bresser Pereira; 1998).

⁵ Bresser Pereira, Luiz Carlos. “Agências e Agências”. *A Folha de São Paulo*, 13/08/2007. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/dinheiro/fi1308200703.htm>

Alguns autores (Santana, 2002; Martins, 2002) afirmam que a criação e a expansão das agências reguladoras em nível federal podem ser divididas em três gerações. A primeira geração, já mencionada, diz respeito ao processo de privatização de setores monopolísticos e a consequente criação de arcabouços institucionais que definissem regras claras e duradouras para dar segurança jurídica e econômica ao empresariado, cujos investimentos nessas áreas demandariam longa maturação. É nesse contexto que surgem, em 1996 e 1997, a Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel), a Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel) e a Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP), todas dotadas de grande autonomia e com o propósito específico de garantir credibilidade aos agentes econômicos.

A segunda geração é chamada de regulação social, pois não mais tem a ver com a garantia de contratos ao setor privado, mas sim com a melhoria no desempenho dos serviços sociais prestados à população. As duas agências desse período, encarregadas de regular a área de saúde, são a Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa), objeto do presente estudo, e a Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS), criadas, respectivamente, em 1999 e 2000, sendo ambas ligadas ao Ministério da Saúde (MS).

Por sua vez, a terceira geração, correspondente aos dois últimos anos de mandato de Fernando Henrique Cardoso, é caracterizada por grande heterogeneidade de finalidades e áreas de atuação, de tal forma que setores díspares como transporte, água e cinema passam a ser regulados segundo o mesmo modelo institucional. São desse período a Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), a Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq), a Agência Nacional de Águas (ANA) e a Agência Nacional do Cinema (Ancine). Vale lembrar que, posteriormente, já durante o governo Luiz Inácio Lula da Silva, foi criada a Agência Nacional de Aviação Civil (Anac).

Vê-se, desta forma, que o modelo de agência reguladora passa a ser adotado nas mais diversas áreas, especialmente na terceira geração das agências. Se, por um lado, podemos atribuir o estabelecimento das três primeiras agências à privatização e à necessidade de criação de novos arcabouços institucionais, não podemos dizer o mesmo do restante das agências, até mesmo pelo fato de que suas funções já eram exercidas previamente por algum órgão ligado ao Poder Executivo, como a antiga Secretaria de Vigilância Sanitária (SVS), no caso da Anvisa. É por isso que diversos autores afirmam que houve uma expansão indevida

do modelo de agências reguladoras da área de infraestrutura para a social (Costa, 2002; Salgado, 2003; Pacheco, 2006).

As principais hipóteses aventadas para esse fenômeno seriam: 1) “a falta de coordenação e, principalmente, a falta de uma concepção mais abrangente de regulação”, que definisse claramente que áreas deveriam albergar o modelo de agência reguladora autônoma; 2) “simplicidade do formato e clareza de objetivos e, principalmente, [n]a autonomia financeira” (Costa; 2002, p. 37); 3) a indefinição sobre o modelo de agências executivas; 4) *blame shifting*, que se refere à transferência da culpa por medidas impopulares à agência (Melo, 2002); 5) mimetismo institucional, que equivale à reprodução de desenhos institucionais já estabelecidos (Pó e Abrucio, 2006); e 6) a “busca de autonomia para alavancar o desempenho institucional”⁶ (Pacheco; 2006, p. 8).

O fato curioso, todavia, é que, a despeito da ausência de um modelo regulador que abrangesse todas as agências e ao menos uniformizasse certos procedimentos, houve, no processo de agencificação⁷ brasileiro, uma certa harmonização de diversas características, conformando-se um modelo razoavelmente homogêneo, como pode ser visto no quadro a seguir.

Quadro 1-Desenho Institucional e Autonomia das Agências

Autonomia e Estrutura Decisória
Mandatos fixos e não coincidentes dos diretores [com o do presidente]
Impossibilidade de demissão <i>ad nutum</i>
Indicação e nomeação dos diretores pelo Presidente após aprovação do Senado
Decisões da diretoria em regime colegiado e por maioria
Independência financeira, funcional e gerencial
Autarquia especial sem subordinação hierárquica
Última instância de recurso no âmbito administrativo
Delegação normativa (poder de emitir portarias)
Poder de instruir e julgar processo
Poder de arbitragem
Orçamento próprio
Quadro de pessoal próprio

⁶ Ver Baird (2011) para um estudo de caso sobre o modelo de agência adotado na Anvisa sob a hipótese da busca por autonomia e eficiência na prestação de serviços à população.

⁷ Maria Sylvia Zanella di Pietro (2004) cunhou a expressão *agencificação* para se referir ao desenfreado processo de criação das agências reguladoras.

Accountability
Ouvidoria com mandato
Publicidade de todos os atos e atas de decisão
Representação de usuários e empresas
Justificativa por escrito para cada voto e decisão dos dirigentes
Audiências e/ou consultas públicas
Submissão a mecanismos de supervisão do Ministério competente

Fonte: Adaptado de Melo, 2002:256

Dois pontos merecem ser desenvolvidos a partir da observação do quadro. Em primeiro lugar, as agências reguladoras, até mesmo por serem comandadas por dirigentes não eleitos pelo voto popular, mas indicados pelo presidente da República, dispõem de uma série de mecanismos de participação popular e controle social, como as consultas públicas, as audiências públicas e os conselhos consultivos. O usuário dos serviços públicos prestados pelas agências tem, desta forma, a oportunidade de participar das principais decisões regulatórias. As agências reguladoras também estão, obviamente, em constante contato com o setor regulado. Essa aproximação é reforçada pelo fato de as agências apresentarem caráter fortemente técnico, de forma que dependem, muitas vezes, de informações técnicas de que só o setor regulado dispõe. Da mesma forma, as agências recebem demandas do Poder Executivo, que é responsável, em última instância, pela formulação das políticas públicas que devem ser implementadas pelas agências. Nesse sentido, as agências aparecem como lócus institucional de ação de uma tríade composta por usuários, setor regulado e governo, devendo mediar os interesses em conflito.

A centralidade adquirida pela atividade regulatória e os novos espaços abertos à participação dos grupos de interesse, inexistentes antes da reforma regulatória, acabam por operar uma transformação na “dinâmica interna ao próprio Estado no que tange às relações entre os Poderes e os arranjos institucionais dele *vis-à-vis* a sociedade” (Boschi e Lima; 2002, p. 212). No que concerne às novas modalidades de relacionamento entre os setores público e privado, os autores explicam que essa mudança ocorre “em virtude de a atuação dos interesses organizados voltar-se, primordialmente, para o exercício de influência na definição das regras de gestão de prestação de serviços públicos e dos recursos transferidos para o controle da iniciativa privada” (Boschi e Lima; 2002, p. 215). Nesse sentido, um olhar sobre a ação

política dos grupos de interesse para a definição das regras regulatórias é mais do que salutar à compreensão do papel dessa nova institucionalidade que são as agências reguladoras.

O outro aspecto que merece atenção e explica a crescente importância das agências reguladoras refere-se à grande quantidade de atribuições e, conseqüentemente, de poderes que lhes foram facultados no ato de sua criação. Conforme salienta Nunes (2001),

As agências podem assumir distintos estatutos jurídicos, desde sua participação na administração direta, até sua existência autárquica e independente. A elas competem funções do Executivo, tais como a concessão e fiscalização de atividades e direitos econômicos, e lhes são atribuídas funções do Legislativo, como criação de normas, regras, procedimentos, com força legal sob a área de sua jurisdição. Ademais, ao julgar, impor penalidades, interpretar contratos e obrigações, as agências desempenham funções judiciárias (Nunes; 2001, p. 3).

O poder das agências reguladoras⁸ decorre, em grande medida, de sua capacidade legal para editar normas que afetam a todos nós em vasta gama de setores, que vão desde as tarifas de energia elétrica e telefonia, passando pela definição das regras dos planos de saúde, até o estabelecimento de critérios sanitários mínimos para os alimentos que consumimos. A extensão de seus poderes é consideravelmente grande, o que leva diversos grupos de interesse a questionarem sua competência legal, como veremos na parte empírica desta dissertação.

Para demonstrar um aspecto da força das agências reguladoras, elaboramos o seguinte gráfico, que compara o número de regulações expedidas pela Anvisa desde 2002 com a legislação produzida pelo Legislativo no mesmo período. A comparação é feita entre as Resoluções da Diretoria Colegiada (RDC) e as Instruções Normativas (IN) da Anvisa, que são atos de natureza normativa (como a regulação da propaganda de alimentos), e quatro tipos de legislação do Congresso, a saber, leis ordinárias, leis complementares, emendas constitucionais e medidas provisórias. Deixamos de fora do gráfico as Resoluções (RE) da agência, referentes a atos administrativos de natureza concreta, como registros, concessões e autorizações, e que passaram de cinco mil em 2011. Da mesma forma, não incluímos instrumentos legislativos de caráter mais administrativo, como decretos e resoluções.

⁸ Nos Estados Unidos, onde as agências reguladoras têm longa história, enraizamento institucional e enormes poderes, alguns autores chamam-nas de “o quarto Poder” (Yackee, 2005), mesmo título do trabalho de Nunes (2001) acima citado.

Não queremos com isso afirmar que o tipo de norma elaborada pelas duas instituições seja equivalente. Isso não faria sentido, até mesmo pelo fato de que o Congresso Nacional deve definir a legislação do país, cujo conteúdo deve ser regulamentado pela burocracia pública, incluindo as agências reguladoras. Buscamos, no entanto, mostrar que é grande a produção normativa de uma única agência, a Anvisa, e, conseqüentemente, sua capacidade regulatória, mesmo quando comparada com o número de leis aprovadas pelo Congresso Nacional⁹. O número de regulamentos da Anvisa é considerável mesmo levando-se em conta a constante queda ocorrida a partir de 2006, quando o ambiente já estava relativamente regulado, e a agência diminuiu sua produção.

Gráfico 1: Produção Legislativa do Congresso x Produção Normativa da Anvisa

Fonte: Senado Federal e Anvisa
Elaboração Própria

1.3 Gênese da Anvisa e de sua área de publicidade

Vimos que as agências da segunda geração estão localizadas na área da saúde, e foram criadas com o intuito de modernizar o setor, aumentando a eficiência e a qualidade no atendimento ao cidadão. Esse parece ter sido exatamente o caso da Anvisa, pois a vigilância

⁹ Yackee e Yackee (2006) afirmam que, nas últimas décadas, dez vezes mais regulamentações foram produzidas pelas agências federais (não apenas as reguladoras) do que leis aprovadas pelo Congresso (Yackee e Yackee, 2006 apud Coglianese; 2004, p. 5).

sanitária passava por grave crise no final da década de 1990, quando foi criada a agência. Denúncias de corrupção e de falsificação de assinatura para o registro de remédios se alastravam pelo país. O auge da crise foi em 1998, com os escândalos dos remédios falsificados e das pílulas de farinha (Piovesan, 2002). A constante troca de ministros e secretários dá uma boa medida da instabilidade na saúde e da crise na vigilância sanitária do país. Desde a posse de Fernando Collor de Mello até o final do primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso, dez ministros passaram pelo cargo, entre titulares e interinos. No caso da Secretaria de Vigilância Sanitária, o quadro é ainda mais grave, com 13 secretários tendo ocupado o cargo. É nesse contexto que José Serra assume o Ministério da Saúde com a proposta de implementar um projeto há algum tempo acalentado¹⁰ dentro do ministério: a transformação da Secretaria de Vigilância Sanitária (SVS) em agência reguladora.

O processo de criação da agência foi bastante célere, especialmente se levarmos em conta que se tratava de final de mandato presidencial e período de campanha política. O projeto da agência foi enviado pelo Ministério da Saúde à presidência da República como medida provisória em 12/12/1998. Na mensagem do ministro interino ao presidente da República, Barjas Negri invoca o Plano Diretor¹¹, cita o *Food and Drug Administration (FDA)*, homólogo norte-americano, como exemplo de agência, e faz referência à crise no setor para defender um modelo de agência autônoma capaz de melhorar a qualidade dos serviços de vigilância sanitária prestados. No dia 30 do mesmo mês, a medida provisória editada foi enviada ao Congresso Nacional, onde há uma única sessão extraordinária para debater o tema em 13/01/1999. Pouco depois, em 26/01/1999, era promulgada a Lei nº 9.782/99, que criava a agência reguladora¹².

A Anvisa tem como objetivo básico proteger a saúde da população, conforme o artigo 6º de sua lei de criação, cuja redação determina que:

¹⁰ De acordo com Gonzalo Vecina Neto, indicado por José Serra para a chefia da SVS, ao assumir o poder, já se estava na 17ª versão de agência a ser montada para o setor (Baird, 2011).

¹¹ É interessante e irônico notar como os políticos fizeram uso do Plano Diretor e sua menção à passagem de um Estado executor para um regulador para justificar a criação de agências reguladoras, modelo não proposto pelo plano e que, na concepção do Mare, deveria restringir-se às áreas de infraestrutura.

¹² Quando criada, a sigla que designava a Agência Nacional de Vigilância Sanitária era ANVS. Posteriormente, a Medida Provisória 2.134-29, de 26/04/1999, alterou a sigla da agência, que passou a ser chamada de Anvisa.

A agência terá por finalidade institucional promover a proteção da saúde da população, por intermédio do controle sanitário da produção e da comercialização de produtos e serviços submetidos à vigilância sanitária, inclusive dos ambientes, dos processos, dos insumos e das tecnologias a eles relacionados, bem como o controle de portos, aeroportos e de fronteiras (BRASIL, 1999b).

A legislação garante à agência atuação ampla e transversal, uma vez que a Anvisa é responsável pelo controle sanitário dos produtos e serviços que possam trazer risco à saúde humana. A lei arrola grande número de produtos passíveis de serem fiscalizados pela agência, como medicamentos, cosméticos, saneantes, equipamentos médico-hospitalares, órgãos, sangue, cigarros e alimentos. A abrangência da atuação da Anvisa pode ser considerada uma singularidade da agência, pois todas as outras são responsáveis apenas pela regulação de setores específicos da economia.

A expressão da abrangente regulação da Anvisa, que perpassa os mais variados setores econômicos, incluindo produtos, serviços, processos e ambientes, pode ser observada na quantidade de produtos e serviços regulados como proporção do Produto Interno Bruto (PIB) do país (Mello e Ramalho; 2009). Estima-se que a agência controle produtos e serviços que correspondem a 25% do PIB brasileiro. Esse fato, associado ao amplo quadro de funcionários da agência, que conta com aproximadamente três mil servidores, metade dos quais espalhados pelos aeroportos, portos e postos de fronteiras do país, torna a Anvisa a maior agência reguladora do país (Mello e Ramalho; 2009).

A despeito dos amplos poderes conferidos à agência em sua lei de criação, é interessante notar que ela não determinava nenhuma competência concernente à propaganda, área de nosso interesse neste trabalho. No entanto, a Medida Provisória nº 2.190-34, de 2001, acresceu à lei o seguinte parágrafo a respeito da incumbência da Anvisa:

XXVI - controlar, fiscalizar e acompanhar, sob o prisma da legislação sanitária, a propaganda e publicidade de produtos submetidos ao regime de vigilância sanitária (BRASIL, 2001)¹³.

¹³ Segundo um ex-diretor da Anvisa, a ideia inicial era garantir à agência o poder de regular a propaganda não apenas de produtos, mas também de serviços. No entanto, a Procuradoria da Anvisa entendeu que os serviços deveriam ser regulados pelos conselhos profissionais, como o de medicina, por exemplo.

Conforme relato de Franklin Rubinstein, diretor da Anvisa à época¹⁴, esse era um período em que, na esteira do processo de criação da agência, realizado a toque de caixa por medida provisória, ainda havia condições políticas para se alterar a legislação da Anvisa, outorgando-lhe mais atribuições. Essa mesma medida provisória, por exemplo, conferiu à Anvisa o poder para regular economicamente o mercado, monitorando a evolução dos preços de medicamentos e outros insumos e até mesmo impondo penalidades às empresas fiscalizadas que cometessem infrações.

A partir da previsão legal para a regulação da publicidade, facultada por essa medida provisória, a área começou a se desenvolver internamente, culminando com a criação, em 2004, de uma gerência específica para tratar do tema: a Gerência-Geral de Monitoramento e Fiscalização de Propaganda, de Publicidade, de Promoção e de Informação de Produtos Sujeitos à Vigilância Sanitária (GPROP), responsável por todas as atividades de avaliação, controle, acompanhamento e fiscalização da publicidade de produtos sujeitos à vigilância sanitária, exceto aqueles derivados do tabaco. Criou-se, desta forma, uma estrutura com uma característica semelhante à própria Anvisa, que é a transversalidade das ações. A GPROP ficava incumbida de se articular com as outras gerências-gerais, como medicamento, cosmético e alimento, para tratar do tema da propaganda.

No ano seguinte, em 2005, a área de propaganda foi ainda mais robustecida, com a criação da Câmara Setorial de Propaganda e Publicidade de Produtos Sujeitos à Vigilância Sanitária, instância de natureza consultiva, cuja função é subsidiar as decisões da Diretoria Colegiada, órgão máximo da Anvisa. Integrada por representantes da sociedade civil, do setor regulado e do governo, sua função é identificar os temas prioritários e propor diretrizes para a atuação da agência na área. Dotada, desta forma, de um arcabouço institucional que dava sustentação às suas ações, e de pessoal para executar o trabalho, a Anvisa iniciou um trabalho mais forte de regulação da publicidade, tendo posto em discussão, ainda no ano de 2005, duas propostas para a área: regulação da propaganda de bebidas alcoólicas e de medicamentos, que serão analisadas em profundidade mais adiante.

¹⁴ Entrevista realizada em 13/02/2012.

1.4 Desenho institucional da Anvisa

No que se refere ao desenho institucional da agência, a Anvisa foi constituída como uma autarquia sob regime especial, ligada ao Ministério da Saúde, ao qual compete definir a política nacional de vigilância sanitária, bem como o Sistema Nacional de Vigilância Sanitária. A agência, de modo similar às outras, caracteriza-se pela autonomia financeira, independência administrativa e estabilidade de seus dirigentes. Além da Diretoria Colegiada (Dicol), a agência foi integrada por outros órgãos internos, a saber, uma Procuradoria, uma Corregedoria, uma Ouvidoria e um Conselho Consultivo, além de unidades técnico-especializadas. O Regimento Interno da agência ainda criou as Câmaras Técnicas e as Câmaras Setoriais.

Vale a pena desenvolver alguns pontos mencionados anteriormente. O primeiro refere-se à autonomia da agência. O comando da agência é composto por uma Diretoria Colegiada composta por até cinco membros, sendo um deles designado como diretor-presidente. A diretoria é de livre nomeação do presidente da República, após aprovação prévia do Senado Federal, e ficará no cargo por três anos, sendo permitida uma única recondução. Os membros da Dicol não podem ser demitidos a não ser por prática de ato de improbidade administrativa, condenação penal transitada em julgado ou descumprimento injustificado do contrato de gestão. Os mandatos dos diretores não são coincidentes com o do presidente da República, de modo a garantir maior autonomia aos dirigentes, que desta forma não necessariamente terão sido indicados pelo presidente em exercício. Uma brecha nessa autonomia refere-se à possibilidade, garantida em lei, de exoneração imotivada do diretor da agência nos primeiros quatro meses de seu mandato. O desenho institucional do órgão decisório máximo da Anvisa garante, assim, grande poder discricionário à Diretoria Colegiada.

Evidentemente, há mecanismos de controle a esse poder, como o supracitado contrato de gestão, negociado entre o diretor-presidente da agência e o ministro da Saúde, ouvidos previamente os ministros da Fazenda e do Planejamento, Orçamento e Gestão, que funciona como um instrumento de avaliação administrativa, estipulando metas à agência, sob pena de destituição da Dicol em caso de descumprimento do mesmo. A própria lei de criação da Anvisa determina que a agência execute a política de vigilância sanitária conforme os parâmetros estabelecidos pelo Ministério da Saúde. Contudo, é notório o poder da agência

reguladora, especialmente em função da autonomia política da Diretoria Colegiada e de sua competência legal para emitir normas.

O trabalho de Silva (2011) vem confirmar esse diagnóstico, ao mostrar que a Anvisa goza de um alto índice de independência política. A autora modela a independência das agências a partir de duas dimensões distintas. A primeira, de independência formal, remete ao desenho institucional das agências, e é formalizada por um índice composto por variáveis como regras de indicação e demissão, autonomia financeira, independência administrativa, entre outras. Este índice mostra que as agências reguladoras têm um grau similar de autonomia política entre si e que todas apresentam um grau relativamente alto de independência. A segunda dimensão busca estipular o grau de interferência política do Poder Executivo sobre as agências, e é operacionalizada por um índice que inclui contingenciamento orçamentário, vacância das diretorias e número de diretores que entregaram o cargo antes do término do mandato, instrumentos de que esse Poder dispõe para intervir no processo regulatório¹⁵. Os resultados indicam que todas as agências sofrem interferência do Poder Executivo, mas os graus variam bastante entre elas. Enquanto a ANP desponta como a agência que mais sofre interferência, a Anvisa aparece como a segunda agência que menos sofre interferência, atrás apenas da ANS.

Os aspectos institucionais que garantem autonomia política à Anvisa em relação ao governo, aliados a outras características do órgão, procuram dar condições para uma atuação relativamente desimpedida da agência também face aos grupos de interesse¹⁶. Entre as medidas no sentido de impedir a captura pelos grupos de interesse e garantir essa autonomia estão a necessidade de as decisões serem colegiadas, com a presença de pelo menos três diretores, dentre eles o diretor-presidente, deliberando por maioria simples, e o instituto da quarentena, que veda ao ex-dirigente a representação de qualquer pessoa ou interesse por um ano após deixar o cargo.

¹⁵ A vacância das diretorias é considerado um mecanismo de interferência política, pois esses órgãos decisórios das agências necessitam de quóruns mínimos e da formação de maiorias para, respectivamente, deliberar e tomar decisões. Da mesma forma, a autora considera a entrega dos cargos pelos diretores antes do término do mandato uma variável de interferência política, pois muitas dessas exonerações ocorrem por conflitos políticos com os atores do Poder Executivo, como o ministério ao qual as agências estão ligadas ou o próprio presidente da República.

¹⁶ Embora haja uma distinção analítica entre independência em relação ao governo e frente ao mercado, na prática esses elementos estão interligados, pois os grupos de interesse também agem via influência junto ao governo.

A independência da Anvisa para propor medidas e levá-las a cabo, mesmo que afetem os mais poderosos interesses, é um ponto extremamente relevante para a dissertação, na medida em que buscaremos observar as consequências do lobby dos grupos de interesse sobre a proposta de regulação da propaganda de alimentos feita pela agência. Em boa medida, a ação política desses grupos de interesse acontece nos mecanismos de participação disponibilizados pelas agências reguladoras¹⁷. Nesse sentido, vale a pena discorrer mais detidamente sobre algumas instâncias de participação presentes na Anvisa.

O Conselho Consultivo, cujo objetivo é dar suporte à Diretoria Colegiada, garante a institucionalização da participação dos grupos de interesse no âmbito da agência. O órgão, presidido pelo ministro da Saúde, é composto por doze membros, entre representantes do setor regulado, grupos de defesa do consumidor e governo. O Conselho Consultivo é, assim, um espaço privilegiado de atuação política dos grupos de interesse, pois permite um acompanhamento constante das ações da Anvisa, bem como o aconselhamento sobre seus rumos. Outro órgão consultivo da Anvisa são as já citadas Câmaras Setoriais, responsáveis pelo assessoramento em algumas áreas temáticas da agência. Compostas por representantes do governo, setor regulado e sociedade civil, elas expressam bem o papel da agência de fazer a mediação institucional entre esses três atores. As seguintes áreas possuem Câmaras Setoriais: 1) cosméticos; 2) medicamentos; 3) produtos para a saúde; 4) propaganda e publicidade de produtos sujeitos à vigilância sanitária; 5) serviços de saúde; 6) toxicologia; 7) portos, aeroportos, fronteiras e serviços alfandegários; 8) alimentos; e 9) saneantes.

Instrumento por excelência de participação dos grupos de interesse nas decisões regulatórias da Anvisa, a consulta pública constitui o canal aberto pela agência para o recebimento de comentários e sugestões a respeito das propostas de resolução. Para a realização da consulta, a Anvisa determina um período para o recebimento das contribuições dos grupos de interesse, as quais podem ser enviadas via e-mail, carta, fax ou por meio do fórum eletrônico existente no site da agência. As principais resoluções elaboradas pela Anvisa são colocadas em consulta pública para que os grupos de interesse possam enviar suas contribuições, as quais podem ou não ser acatadas pela agência.

Por fim, há as audiências públicas, que são fóruns presenciais realizados pela Anvisa para obter a percepção dos grupos de interesse a respeito da matéria discutida, receber

¹⁷ Embora reconheçamos a importância dos contatos informais junto aos órgãos decisórios da Anvisa, cabe esclarecer que nosso trabalho foca exclusivamente os mecanismos formais de participação.

subsídios atinentes ao tema e permitir que os diversos grupos interessados possam debater e fazer propostas referentes à resolução em escrutínio. No caso das regulações mais polêmicas e que afetam diretamente os grupos de interesse, a agência costuma, após o período de consulta pública, convocar uma audiência pública antes da expedição de qualquer resolução¹⁸.

¹⁸ Em mais um aspecto do poder discricionário da Diretoria Colegiada, o Regimento Interno da Anvisa não define critérios para a convocação nem das consultas públicas, nem das audiências públicas, ficando a cargo da Diretoria a decisão a esse respeito.

Capítulo 2. Teorias da Regulação: Captura e Instituições

O Estado sempre teve importante papel na promoção do desenvolvimento econômico dos países. No entanto, a partir da década de 1930, e com maior intensidade no pós-2ª Guerra Mundial, o Estado adquiriu crescente centralidade no âmbito da economia capitalista mundial. Essa posição de destaque dava-se tanto com uma participação ativa na economia, por meio de empresas estatais que produziam bens e serviços à população, quanto com uma supervisão da economia, por meio de órgãos públicos que regulavam os mais diversos setores econômicos, estabelecendo regras e fiscalizando a produção e a provisão de bens e serviços fornecidos pelo setor privado.

Para compreender esse novo fenômeno e suas potencialidades, economistas e sociólogos debruçaram-se, por um lado, nos estudos sobre o papel ativo do Estado na economia no sentido de criar as condições e acelerar o desenvolvimento dos países. Por outro lado, vários economistas passaram a se ocupar do fenômeno da regulação, buscando compreender suas causas, significado e os grupos por ela afetados. Um primeiro grupo de economistas sublinhou a insuficiência do mercado para se autorregular e apostou no Estado como panaceia. Posteriormente, outra escola de economistas focou nos grupos sociais beneficiados pela regulação e na forma como se dá esse processo. Décadas depois, cientistas políticos munidos de seu instrumental analítico centrado nas instituições do sistema político entraram no debate, desviando o foco analítico para a questão de como os diversos entes estatais, como os três Poderes, controlam os reguladores. Neste capítulo, passaremos em revista as principais teorias concernentes à regulação, apontando seus avanços e limitações, de modo a situar teoricamente nosso trabalho e definir as possíveis contribuições da parte empírica.

2.1 A teoria do interesse público

A primeira teoria a se ocupar das questões regulatórias foi a teoria do interesse público, muito em voga nos Estados Unidos nos anos 1950 e 1960, segundo a qual a regulação seria empreendida pelo Estado de modo a corrigir falhas de mercado e garantir a

maximização do bem-estar da sociedade. Entre essas falhas, podemos destacar o monopólio natural, a assimetria de informações, a provisão insuficiente de bens públicos, além das externalidades negativas¹⁹. “Por detrás da noção de falha de mercado, há um teorema fundamental da economia do bem-estar, segundo o qual, em determinadas condições, os mercados competitivos levam a uma alocação ideal de recursos, segundo os termos de Pareto” (Stiglitz, 1988 apud Majone, 1999).

O Estado seria, assim, responsável, por meio da regulação, por assegurar o funcionamento de um mercado que, de outra forma, seria ineficiente. Também conhecida como teoria normativa, sua excessiva ênfase no Estado como ente provedor do bem-estar geral, apartado de grupos de interesse na sociedade e de grupos vinculados à própria burocracia estatal, abriu caminho para o surgimento de outras teorias preocupadas com a atuação de outros atores na decisão de questões relativas à regulação. Entre esses grupos, encontra-se o empresariado, cuja ação política é o cerne de uma das mais importantes teorias da regulação.

2.2 A teoria da ação coletiva

Antes de passarmos à discussão a respeito dos principais postulados da teoria da captura, é importante dar um passo atrás e entender os pressupostos da teoria da ação coletiva, pois não só ela serve de base àquela teoria, como nos ajudará a compreender melhor as diferenças de atuação entre os grupos de interesse aqui estudados. O autor de referência nos estudos sobre a ação coletiva de grupos sociais é Mancur Olson, cuja obra seminal, “A lógica da ação coletiva”, servirá de base e guia para a discussão nesta seção. O ponto de partida do autor para a questão da prevalência de certos grupos sociais é a assunção básica de que “grupos de indivíduos com interesses comuns usualmente tentam promover esses interesses comuns” (Olson; 1999, p. 13). De acordo com o autor, tal assertiva decorre de uma depreensão errônea acerca do comportamento grupal. Isto porque se supõe que indivíduos

¹⁹ O monopólio natural refere-se a uma situação de mercado em que a produção é mais eficiente se concentrada numa única firma. A assimetria de informações ocorre quando as partes numa transação possuem informações desiguais em termos quantitativos e qualitativos. Os bens públicos são um tipo específico de bem cujo usufruto é geral (não excludente) e cujo uso por uma pessoa não diminui a quantidade disponível para as outras pessoas (não rival). As externalidades dizem respeito a custos e benefícios ocasionados aos agentes econômicos pela ação de terceiros (Sandroni, 2001).

racionais e maximizadores de seus interesses agiriam em grupo da mesma forma que o fazem no âmbito privado de suas vidas. No entanto, alerta o autor, não é porque todos sairiam ganhando se agissem conjuntamente para atingir determinado objetivo que eles de fato agirão desta forma.

A razão dessa dissociação entre interesses particulares e ação coletiva está diretamente relacionada ao tipo de bens que são providos pelas organizações constituídas para a promoção dos interesses comuns. Tais quais os bens ofertados pelos Estados-nação à sua população, trata-se de bens públicos, que por definição são indivisíveis e generalizados, de modo que todos podem usufruir deles independentemente de sua contribuição individual para a produção do mesmo. Diante dessa situação, indivíduos racionais não têm incentivos, em uma grande organização, para contribuir para a promoção de interesses comuns, já que serão beneficiados de qualquer forma. Isso constitui, de acordo com o jargão da literatura, o problema do “carona” (*free-rider*). Assim, conclui Olson, somente em grupos pequenos ou nos quais haja coerção no sentido de garantir determinado curso de ação por parte dos membros do grupo é que haverá, efetivamente, promoção conjunta de interesses.

Grupos pequenos e grandes distinguem-se, assim, não apenas quantitativa, mas também qualitativamente, na medida em que, nos grupos pequenos, os ganhos advindos dos bens coletivos providos podem ser de tal monta que valha a pena a um único indivíduo arcar com todos os custos desse processo. Com base em uma série de exemplos, Olson vai mostrando, portanto, que os grupos relativamente pequenos são mais coesos e eficientes, o que explica sua maior capacidade na provisão dos bens que interessam aos seus membros. Essa linha de raciocínio nos dá pistas sobre a possível força política que o empresariado, reunido em associações, tem para a consecução de seus objetivos.

Por outro lado, o grupo muito grande tem como característica, conforme exposto acima, “o fato de que, se um membro não ajudar a prover o benefício coletivo, nenhum outro membro será significativamente afetado e, portanto, nenhum terá razão para reagir” (ibidem, p. 63). A esse grupo o autor denomina “latente”, pois tem o potencial para agir em conjunto, mas somente mediante a mobilização de “incentivos seletivos” que punam aqueles que não arquem com parte dos custos e/ou premiem os indivíduos que atuarem em prol do grupo. Grupos de grande dimensão, portanto, têm menos incentivos (ou incentivos naturais, não decorrentes de alguma engenharia institucional) a atuarem conjuntamente. Nesse sentido, explica-se teoricamente por que grupos maiores, como o de consumidores em qualquer

sociedade, aos quais o autor chama de “grupos esquecidos”, não conseguem ter uma mobilização condizente com o potencial advindo de seu tamanho.

Como corolário do acima exposto, temos então que “os resultados da luta política entre os vários grupos da sociedade não serão simétricos e equilibrados” (ibidem, p. 141). A capacidade organizacional e de ação dos grupos menores dão-lhes um poder desproporcional em relação aos grupos latentes, de tal forma que aqueles tendem a ser beneficiados no mais das vezes em detrimento de grandes grupos sociais com interesses comuns, mas sem incentivos para a mobilização.

Outro importante autor que, valendo-se das ideias de Olson, discute a distinta capacidade dos grupos de interesse em afetar as políticas públicas é James Wilson (1989), que faz uma tipologia de ambientes políticos nos quais se inserem as agências, de modo que um determinado ambiente pode ser mais ou menos suscetível à influência dos agentes privados, a depender dos incentivos à disposição dos grupos envolvidos. Sua argumentação é de particular interesse para o presente trabalho, pois ele aponta situações em que há grande chance de a agência ser capturada ou beneficiar sobremaneira os interesses privados. De acordo com Wilson, “There is no doubt that some agencies have theirs tasks powerfully shaped by external interests” (Wilson; 1989, p. 75).

O autor concebe quatro tipos de ambiente político para as agências: 1) clientelista (*client politics*); 2) empresarial/empreendedor (*entrepreneurial*); 3) permeado pela atuação de grupos de interesse (*interest-group politics*) e 4) majoritário (*majoritarian*). Começando pelo último, trata-se de casos em que nenhum grupo social é fortemente afetado, pois os benefícios e os custos estão amplamente distribuídos na sociedade. Aqui, não há grande incentivo à atuação dos grupos sociais. O terceiro caso refere-se àquelas situações nas quais grupos opostos têm fortes incentivos para atuar, uma vez que os custos e os benefícios per capita são muito altos. Neste caso, a tendência é que a agência não se torne instrumento de nenhum grupo específico de interesse, ou seja, não produza recorrentemente resultados favoráveis a um determinado grupo.

Os dois primeiros casos são os que mais interessam ao presente estudo, pois tratam de situações em que o setor privado tem grande incentivo para agir, lançando mão de seus recursos organizacionais, financeiros e políticos. O primeiro ambiente é o da política clientelística, que ocorre quando a maior parte dos benefícios vai para um grupo pequeno,

como uma indústria, enquanto os custos distribuem-se entre um grande número de pessoas, como os consumidores. “In other words, client politics occurs when the benefits have a high per-capita value and the costs have a low per-capita value” (Wilson; 1989, p. 76). Neste caso, de benefícios concentrados e custos difusos, há grande incentivo para que as empresas se organizem, enquanto os consumidores permaneçam inertes. Na expressão de Olson (1999), haveria os pequenos poderosos e os gigantes adormecidos.

Por fim, temos o segundo tipo de ambiente político, no qual os custos são concentrados em um setor industrial e os benefícios, difusos na sociedade. Neste caso, a oposição do grupo empresarial será forte contra a agência, que precisará buscar apoio de setores sociais para sustentar o ônus imposto à indústria. Tal situação é bastante delicada, na medida em que os recursos políticos e as informações necessárias à regulação podem estar concentradas nas mãos desses grupos. Assim, haverá grande pressão do empresariado para contornar o tipo de regulação vigente nessa indústria. Este parece ser o caso da política estudada nesta dissertação, pois a regulação proposta pela Anvisa afetava diretamente o setor regulado, seja a indústria de alimentos e bebidas não alcoólicas, seja o ramo de publicidade, impondo-lhes custos econômicos concentrados, o que gerou incentivos para a forte atuação desses grupos. Por outro lado, os benefícios para a saúde da população advindos da aprovação da matéria seriam difusos e ocultos, especialmente no curto prazo, de tal forma que os potenciais beneficiários dessa regulamentação tinham poucos incentivos para lutar pela aprovação da mesma.

Embora não seja o foco da pesquisa, a parte empírica permitirá avaliar com maior acurácia se os setores estudados faziam parte desse ambiente político, ou seja, se as assimetrias nos custos e benefícios percebidos como resultantes da regulação determinaram participações com diferentes graus de intensidade. Mais concretamente, poderemos observar se os custos impostos às empresas tinham um alto valor per capita, o que fomentou a mobilização do setor. Da mesma forma, inferiremos se os potenciais benefícios tinham um baixo valor per capita, de tal modo que os consumidores beneficiários da implementação da política tinham poucos incentivos para se organizar, já que o ônus de atuar politicamente poderia ser superior ao benefício da ação coletiva que visasse ao apoio desta política. Cabe esclarecer que, em situações de informação imperfeita, típicas do mundo real, é a percepção dessa relação, que pode ou não ser distorcida, que pode favorecer a mobilização.

Vimos, portanto, que as discussões teóricas trazidas pelos dois autores reforçam a noção geral existente a respeito da força política dos principais grupos econômicos²⁰. Conforme coloca Wilson, “It always had been hard to organize and direct the concerns of people who have a small personal stake in a public policy” (Wilson; 1989, p. 83). Apesar dessas proposições, ambos os autores procuram matizar sua análise, seja mostrando as possibilidades abertas à participação de outros grupos, seja argumentando que há mecanismos que tornam viável a participação de grupos maiores.

Wilson chama a atenção para o fato de avanços tecnológicos e a emergência de grandes fundações dispostas a financiar grupos de interesse público que lutam por alguma causa terem contribuído para diminuir “the cost of creating a political organization that can serve as a watchdog over an entrepreneurial agency” (Wilson; 1989, p. 83). Exemplos concretos desses fatores elencados pelo autor, extraídos do caso aqui estudado, são:

1) a consulta pública aberta pela Anvisa para receber contribuições sobre a matéria proposta, as quais podiam ser enviadas por e-mail, e que ensejaram a participação expressiva inclusive de pessoas físicas; e

2) a participação intensa de grupos de interesse público, como o Instituto de Defesa do Consumidor (IDEC) e o Instituto Alana, ambos muito ativos no apoio à resolução proposta pela Anvisa.

Olson, por sua vez, reconhece a existência de alguns grandes grupos capazes de se organizarem em defesa de seus interesses. Para conciliar sua argumentação anterior com essas exceções, o autor lança mão de uma nova teoria, à qual denomina “teoria do subproduto”. De acordo com tal teoria, grandes grupos têm possibilidades de empreender atividades lobísticas desde que sua organização esteja voltada para algum outro propósito que não esse, ou seja, desde que tenha outra função e o lobby apareça como atividade secundária. Desta forma, a ação política de uma grande organização fica condicionada à sua capacidade de prover outros serviços e/ou da coação de seus membros para o pagamento de taxas necessárias à atividade lobística. Um dos exemplos citados pelo autor é o do lobby profissional exercido pela Associação Médica Americana, que tem grande capacidade de mobilizar a classe médica como um todo por meio do oferecimento de serviços, como defesa jurídica e publicação em

²⁰ No caso de Wilson (1989), relembramos que isto depende do ambiente político em que se insere a agência, além de fatores internos e externos à burocracia, como o poder discricionário da agência e o grau de independência concedido pelo Congresso, respectivamente.

periódicos, e da obrigatoriedade do pagamento de taxas. Contata-se, desta forma, que não apenas a comunidade empresarial ou os sindicatos possuem capacidade de mobilização, mas também associações profissionais com fortes interesses corporativos. Permanece como verdade, não obstante, que a mobilização de grupos com interesses mais difusos e/ou sem apelo profissional ou pertencimento a qualquer categoria, como os consumidores, segue problemática, apresentando-se como um problema sério quando se objetiva estabelecer um equilíbrio entre consumidores e as empresas provedoras de serviços, por exemplo.

Nesse sentido, Olson retoma a questão da importância do tamanho do grupo e apresenta dados que mostram como são pequenas as associações da classe empresarial, para enfatizar a força política da comunidade empresarial, à qual ele chama de “interesses especiais”. De acordo com o autor, a comunidade empresarial divide-se em diversos setores/ramos, os quais contêm apenas um pequeno número de empresas, o que facilita a ação política do empresariado. Este ponto, associado à questão destacada no parágrafo anterior relativa à baixa capacidade de mobilização de grupos como os de consumidores, é fundamental para a presente dissertação e merece ser aprofundado.

O próprio Olson afirma que a força política do empresariado deve ser matizada quando se trata de questões de interesse nacional, na medida em que a comunidade empresarial como um todo não possui alto nível de organização. Nesse sentido, ela pode ser considerada um grupo latente que terá as mesmas dificuldades enfrentadas por grandes organizações profissionais, sindicais, entre outras. Embora o autor dê apenas exemplos do caso norte-americano, diversos autores (Schneider, 2004; Kingstone, 2001), ao tratar da força política do empresariado no Brasil, ressaltam sua debilidade, decorrente, principalmente, de nosso sistema corporativista, que causaria alta fragmentação de interesses e baixa representatividade das associações de maior abrangência. Mesmo autores que divergem dessa visão com relação ao empresariado nacional, como Diniz e Boschi (2004), admitem a dificuldade de se formar uma ampla coalização nacional que defenda os interesses da classe como um todo.

Mas o ponto de relevo para a presente discussão, diferentemente de outros trabalhos (Mancuso, 2007a; Cabral, 2007) que focam a atuação empresarial a partir da manifestação e posicionamento de sua ação estratégica por meio da entidade de classe que representa a totalidade das federações industriais no Brasil (a Confederação Nacional da Indústria – CNI), é o fato de a ação política do empresariado junto às agências reguladoras prescindir do tipo de

organização mais abrangente, que congregue todos os setores da economia em torno de objetivos comuns. Na esteira da argumentação precedente no que diz respeito à ação coletiva dos grupos empresariais, podemos esperar que a ação política do empresariado seja bastante robusta no âmbito das agências reguladoras, na medida em que cada uma das dez agências reguladoras federais é responsável, grosso modo, por apenas um setor econômico²¹. No caso analisado, portanto, é de se esperar grande capacidade de articulação e ampla mobilização dos setores de publicidade e alimentos, no âmbito da Anvisa, para tentar reverter o quadro de desvantagem na regulação proposta. Cabe esclarecer que, dado o montante de perdas potenciais ao setor, também é racional esperar, para além da mobilização coletiva, a ação individual de empresas.

A explicação apontada por Olson a respeito do potencial dos “interesses especiais” *vis-à-vis* outro grupos sociais, e complementada por Wilson no sentido de explicitar os ambientes políticos mais propícios à ação vantajosa daqueles grupos, nos fornece, portanto, importantes *insights* teóricos para a análise do caso da regulação da propaganda de alimentos no âmbito da Anvisa. Devemos ter mente, no entanto, que ambos os autores credenciam grupos outros que não os empresariais a ter relativa influência nos processos decisórios. De qualquer maneira, a posição privilegiada a que Olson alça o empresariado, no caso de associações com estrutura oligopolista ou com grande assimetria de tamanho entre os membros, foi importante *input* teórico, como veremos a seguir, para o desenvolvimento da teoria da captura, a qual contrasta com a teoria do interesse público ao reafirmar a primazia dos interesses empresariais.

2.3 A teoria da captura

As discussões relativas à força do setor privado e sua capacidade de influenciar a formulação de regras regulatórias dialogam com os postulados da teoria da regulação econômica, também conhecida como teoria da captura, formalizada por George Stigler, ligado

²¹ São eles: 1) energia elétrica; 2) telecomunicações; 3) petróleo, gás natural e biocombustíveis; 4) planos de saúde; 5) transportes terrestres; 6) água; 7) transportes aquaviários; 8) cinema; e 9) aviação civil. A cada setor enumerado corresponde uma agência reguladora. A única agência que não regula diretamente um setor, mas é transversal, abarcando ampla gama de temas é a Anvisa, que regula e fiscaliza, sob o prisma da vigilância sanitária, setores como o de alimentos, derivados do tabaco, insumos farmacêuticos, entre outros. Para fins do pensamento desenvolvido aqui, o fato de a Anvisa atuar em diversas áreas não invalida o argumento exposto, pois para cada setor regulado por esta agência corresponderão grupos de interesse específicos.

à Escola de Chicago, em 1971 em seu texto seminal “The theory of economic regulation”. De acordo com o autor, as principais tarefas atribuídas a esta teoria “are to explain who will receive the benefits or burdens of regulation, what form regulation will take, and the effects of regulation upon the allocation of resources” (Stigler; 1975, p. 114). Ao focar a ação política dos grupos sociais e os resultados daí advindos, o autor acaba por deslocar o eixo da discussão sobre regulação de um prisma meramente econômico, como na teoria do interesse público, para uma análise econômica da política.

A teoria da regulação econômica aponta para a possibilidade de a regulação atender aos interesses da indústria em detrimento dos interesses do consumidor, caracterizando, desta forma, a captura. E isto ocorreria não apenas porque as agências regulatórias são capturadas pela indústria, mas porque foram concebidas desde o início para beneficiar esse grupo. A tese básica do autor é que “as a rule, regulation is acquired by the industry and is designed and operated primarily for its benefit” (Stigler; 1975, p. 114). Assim, o autor modela um sistema por meio do qual as indústrias demandariam regulação e os políticos, por sua vez, ofertariam essa regulação. A relação funcionaria da seguinte forma: os partidos políticos têm altos custos de operação para manter a máquina partidária funcionando, especialmente durante as eleições, de modo que necessitam de dois tipos de recursos: auxílio financeiro e votos; as indústrias, por sua vez, necessitam da regulação para obter os principais tipos de benefícios advindos do governo: subsídios, barreiras à entrada de concorrentes, controle de produtos substitutos e complementares e fixação de preços. A partir dessa relação de oferta e demanda, estrutura-se um sistema em que as indústrias financiam os políticos, garantindo sua sobrevivência, enquanto estes, em troca, disponibilizam a regulação econômica, assegurando toda sorte de benefícios às empresas.

A estrutura argumentativa trata de incorporar à política os pressupostos microeconômicos acerca do comportamento dos agentes de mercado. Assim, o autor se baseia na teoria racional do comportamento político, segundo a qual os políticos agem racionalmente para obter votos, independentemente do juízo de valor a respeito da política adotada. Contrariamente à teoria do interesse público, que enfatiza a busca pelo bem comum nas ações dos agentes estatais (compreendidos aqui os políticos eleitos e os burocratas), a teoria da captura “describes actors in the regulatory process as having narrow, self-interested goals – principally job retention or the pursuit of reelection, self-gratification from the exercise of power, or perhaps postofficeholding personal wealth.” (Levine e Forrence; 1990, p. 169).

Tendo em vista esses objetivos de maximização do interesse pessoal ou organizacional, Laffont e Tirole (1991) elencam uma série de meios pelos quais grupos de interesse buscam influenciar as decisões de políticas públicas: 1) suborno; 2) promessa de emprego futuro em alguma das empresas reguladas – este é um dos lados do fenômeno conhecido como “porta giratória”, que denota uma relação próxima entre a burocracia e o setor regulado, de modo que pessoas do setor regulado podem migrar para postos públicos (“porta de entrada”) ou burocratas podem migrar para as empresas reguladas após deixarem seu cargo (“porta de saída”); 3) estabelecimento de relações pessoais; 4) acordo pelo qual as empresas do setor evitam criticar publicamente as agências, questão cara aos reguladores; 5) transferência de recursos a políticos eleitos que têm ascendência sobre a agência – isso envolve desde financiamento de campanhas a lobby junto a todos os grupos afetados pela regulação, de modo a convencê-los a respeito das medidas tomadas pelas agências em benefício do setor.

Como derivação dos pressupostos anteriormente explicitados relativos à lógica da ação coletiva, Stigler assevera que grupos com menores custos de organização e informação tendem a ser beneficiados pelas políticas regulatórias, já que disporão de mais recursos para estabelecer a relação política de troca acima aclarada. Assim, a própria forma de atuação do empresariado, que é mais organizado e conta com mais recursos *vis-à-vis* os consumidores, pode ter como resultado o favorecimento de determinados grupos. “Em indústrias competitivas, a regulação foi elemento essencial para elevar o poder de mercado das empresas já estabelecidas, o que resultou não só na elevação de preços e práticas discriminatórias como também na cartelização e limitação da entrada de novos competidores que pudessem dissipar as rendas das empresas e beneficiar consumidores” (Gheventer; 2003, p. 21).

Outro ponto de relevo na teoria diz respeito à cadeia de controle estabelecida entre os grupos econômicos e os burocratas, que implementarão, em última instância, os interesses daqueles grupos. De acordo com a lógica da teoria, os grupos econômicos controlam os políticos, que por sua vez controlam os burocratas, de modo que as políticas postas em marcha por estes “will reflect the underlying balance of power among the various interests” (Moe; 1987, p. 275). Nesse sentido, não haveria nenhum tipo de mediação institucional entre os interesses de grupos sociais e os resultados finais de políticas governamentais. A partir de Stigler temos, portanto, o estabelecimento das bases de uma teoria econômica da ação

governamental centrada em grupos econômicos cujos interesses são traduzidos diretamente em políticas públicas.

As ideias centrais do autor, de inegável força, permaneceram em voga por muito tempo, e diversos autores buscaram refinar e complementar os postulados da teoria (Posner, 1974; Peltzman, 1976; Becker, 1982; Peltzman, 1989). Um dos principais autores a aperfeiçoar o modelo analítico de Stigler foi Peltzman (1976), para quem a teoria estipulava demasiada dominância dos grupos empresariais. O autor, influenciado pela emergência de poderosos grupos de consumidores, a partir da década de 1960, afirmava que, apesar da vantagem organizacional dos produtores, grupos difusos, como os consumidores, podem ter suas demandas atendidas. Isto ocorre porque esses grupos, mesmo quando desorganizados, têm alguma influência na medida em que votam. A teoria da captura ganhou, desta forma, contornos de uma teoria mais geral sobre a competição entre grupos sociais opostos.

Becker (1983) é outro expoente dessa corrente teórica e busca, na linha inaugurada por Peltzman, enfatizar a competição entre diversos grupos com interesses e recursos distintos, criando um modelo de pluralismo político. De acordo com o autor, nenhum grupo social ganha ou perde definitivamente o jogo político, pois todo grupo pode aumentar sua influência política. Basta que invista mais recursos em atividades políticas, como contribuições de campanha e propaganda política, de tal forma a receber benefícios na forma de corte de impostos ou concessão de subsídios. Tais benefícios impactarão outros grupos sociais, que verão sua influência diminuída. Apesar dos novos elementos incorporados à teoria, seu modelo não atribui a devida importância a variáveis políticas como a burocracia e os Poderes Executivo e Legislativo, assumindo-os como meros transmissores dos interesses dos grupos.

Recentemente, houve, ainda, uma contribuição à teoria original de Stigler, desenvolvida por Daniel Carpenter (2004) em seu texto “Protection without capture”, no qual, com base em um modelo matemático, o autor prevê situações nas quais um regulador age em favor das grandes indústrias, mas sem que isso constitua necessariamente captura, mas mera proteção, como indica o título de seu trabalho. Assim, os resultados das políticas, mesmo em benefício das indústrias, não explicariam os mecanismos subjacentes à sua aprovação. Equivale a dizer que os reguladores podem implementar políticas que favoreçam os empresários sem que isso signifique, necessariamente, uma ação em resposta às pressões da indústria.

Baseado num modelo reputacional, o autor examina três possibilidades para a hipótese de reguladores neutros favorecerem as indústrias, especialmente as mais antigas no mercado, no tocante à aprovação de novos produtos: familiaridade com o produto da empresa, pressão de consumidores organizados, que defenderão os produtos das empresas tradicionais no mercado, e atrasos na aprovação de produtos, o que pode comprometer a capacidade econômico-financeira de uma pequena empresa prosseguir atuando no mercado. Tomando o primeiro exemplo, mesmo um regulador teoricamente neutro pode aprovar reiteradamente produtos de uma determinada empresa simplesmente porque esta, ao comercializar ampla gama de produtos, goza de grande reputação no mercado. E isto pode e deve ocorrer mesmo no caso em que o produto de uma empresa mais nova e, conseqüentemente, de menor reputação, seja melhor do que o da empresa mais conceituada no mercado.

Isto não necessariamente quer dizer que tenha havido captura como fruto da ação política do empresariado, mas sim que os reguladores podem ter um viés que leve em conta a reputação da empresa regulada. O modelo desenvolvido por Carpenter não necessariamente refuta a teoria da captura, mas a complementa, na medida em que “illuminates the study of rent-seeking in regulatory politics” (Carpenter; 2004, p. 614). Assim, a ação do regulador pode coincidir com a pressão política exercida pela indústria, reforçando-se mutuamente. Os *insights* aportados por Carpenter são relevantes em dois sentidos, conforme apontado pelo autor na conclusão de seu texto. Em primeiro lugar, deve-se ter em mente que é impossível alcançar um desenho institucional que insule as agências de maneira a equalizar a participação dos diversos grupos. Em segundo lugar, e de particular importância para o presente estudo, é o fato de que os resultados observados a favor ou contra determinados grupos “may say little or nothing about politics because they may exist for many reasons, some related to capture and some not” (Carpenter; 2004, p. 627). Nesse sentido, somente um estudo que reconstitua a ação política dos grupos de interesse, atentando para os mecanismos²² subjacentes às decisões das políticas públicas, pode mitigar essa dificuldade e ajudar a iluminar a influência real exercida por esses grupos.

Existe, por fim, outra teoria que também esteve muito em voga ao longo da década de 1970 e que, juntamente com a teoria econômica da regulação, compunha a economia política positiva, em oposição à normativa, já discutida. Trata-se da teoria da escolha pública (*public*

²² Para uma discussão mais ampla acerca dos mecanismos causais nas ciências sociais, ver Jon Elster (1994) “*Peças e Engrenagens das Ciências Sociais*”. Rio de Janeiro: Relume Dumará.

choice theory). Também embasada nos pressupostos da economia neoclássica e nos trabalhos de Downs (1957) e Olson (1999), essa teoria enfoca a racionalidade dos atores, seja na economia, seja na política, de tal modo que todos buscam maximizar seus interesses. Assim, não importa o grupo específico de que se trate, políticos, burocratas, grupos de interesse, a questão fundamental é que todos são agentes auto-interessados na condução de políticas públicas.

Ao tratar dos principais atores envolvidos no jogo político, os autores dessa corrente incluem os burocratas como maximizadores de seu interesse, que buscariam obter, junto aos políticos, o maior orçamento possível para suas agências, visando ao aumento de salários, prestígio e poder. Da mesma forma, é racional para o político “comprar” políticas regulatórias da burocracia, pois a ele interessa implementar as políticas que garantirão o apoio da população e maximizarão seu voto.

Como se pode ver, apesar dos pressupostos comuns referentes à motivação dos atores, esta teoria diferencia-se da teoria da captura ao dar maior relevo a um ator de dentro do Estado, o burocrata. A percepção a respeito da importância da burocracia estatal teve importantes desdobramentos para outras teorias da regulação. Não obstante, essa teoria, assim como a da captura, traz em seu bojo diversas limitações, as quais tentarão ser supridas por outros corpos teóricos, conforme veremos a seguir.

O debate teórico apresentado é de suma relevância, pois retoma alguns postulados discutidos anteriormente e os insere no campo da regulação propriamente dita. Assim, pudemos ver que grupos organizados, mormente as indústrias, são tidos na teoria da captura como os principais beneficiários da regulação estatal, em detrimento de consumidores e outros grupos desorganizados, cujos interesses difusos dificultam alguma forma de mobilização e expressão política. No entanto, como discutiremos a seguir, a despeito do inegável poder explicativo dessa teoria, ela contém várias lacunas, as quais foram expostas por diversos autores, especialmente aqueles que têm no Estado seu foco precípua de análise.

2.4 Instituições importam

Uma das principais críticas às abordagens econômicas positivas da regulação diz respeito ao pouco ou nulo espaço que é dado às variáveis políticas dentro de sua estrutura analítica. Assim, a teoria da captura, por exemplo, apesar de ter avançado na discussão sobre os grupos sociais envolvidos e afetados pela regulação, ignorou a importância do Estado enquanto arena de conflitos e ator político com interesses próprios na regulação.

As falhas das teorias econômicas positivas em incorporar elementos institucionais à sua análise as aproximam do pluralismo, corrente teórica criticada por Olson (1999). Embora este autor não centre suas críticas ao descuido em relação a aspectos institucionais²³, as deficiências no pluralismo analisadas por Olson são importantes para a compreensão dos limites das teorias econômicas positivas, além de reforçarem um ponto anteriormente discutido e caro à presente dissertação, qual seja, o de que certos grupos sociais podem levar vantagem na competição por políticas estatais.

Os principais teóricos da tradição pluralista na ciência política, como Earl Latham, David Truman e Arthur Bentley, têm os grupos de pressão da sociedade como o elemento básico da política. Diferentemente dos pressupostos da economia neoclássica, que adota o individualismo metodológico como abordagem, para esses autores, a unidade básica da sociedade, da qual emergem todas as ações políticas e que estrutura o jogo político, são os grupos sociais.

Não só o interesse individual era posto de lado, mas também qualquer ênfase em um interesse nacional abstrato era descartada em favor de uma visão voltada para a interação entre grupos na sociedade. Nesse sentido, o que definiria a direção do governo e das políticas públicas seria a resultante do equilíbrio de forças dos grupos sociais. Em última análise, o conflito entre eles explicaria *per se* a ação governamental. Cabe notar, desde já, que tal visão

²³ Olson preocupa-se em seu trabalho com a visão ingênua dos pluralistas em relação aos grupos de pressão na sociedade, a qual ele procura criticar com base em sua teoria da ação coletiva. No entanto, ao comentar, em uma nota de rodapé, algumas ideias de David Truman em “The Governmental Process”, Olson acaba por introduzir, ainda que de passagem, a possibilidade de arranjos institucionais serem relevantes para o resultado de políticas públicas, uma vez que diferentes grupos terão diferentes formas de acesso para exercer pressão política. A crença de Truman no equilíbrio dos grupos de pressão, sentencia Olson, fez com que ele fosse “avesso a propostas para o controle do lobby, reformas constitucionais e partidos políticos responsáveis” (Olson; 1999, p. 139, nota de rodapé nº 56).

minimiza e até elimina a importância das instituições políticas, que não teriam nenhum papel no encaminhamento e processamento das demandas oriundas dos grupos sociais. Nesse sentido, essa teoria ecoa as teorias econômicas positivas da regulação, que enxergam o Estado como uma “caixa-preta”, uma arena na qual grupos de pressão competem entre si para implementar seus interesses²⁴.

Há, ainda, outro aspecto atinente a essa teoria, contra o qual Olson faz sua crítica mais incisiva, na medida em que contraria os principais postulados de sua teoria. Não somente o equilíbrio entre os grupos determinava o jogo político para os pluralistas, mas a resultante dessa interação seria razoavelmente justa, visto que grupos maiores, e portanto mais próximos ao interesse público, tenderiam a prevalecer em detrimento de grupos menores com interesses restritos. Tal crença estaria ligada, principalmente, à maneira como os pluralistas enxergavam a formação de grupos na sociedade. Para eles, lobbies muito fortes, por exemplo, seriam contrabalanceados pela emergência de grupos que se oporiam a eles, estabilizando harmonicamente as relações sociais.

Como já foi visto, a lógica por trás da ação coletiva dos grupos, conforme teorizada por Olson, mostra que a formação e a mobilização política espontâneas de grupos, de modo a equilibrar conflitos sociais, são impossíveis. Primeiramente, não há incentivos para a criação desses grupos novos simplesmente porque interesses comuns existem previamente. Especialmente quando se trata de “grupos latentes”, não é natural que haja articulação com vistas à pressão política. Em segundo lugar, o tipo de grupo formado é determinante para se saber que tipo de ação poderá ser empreendida por ele. Nesse sentido, ao contrário do que asseveravam os pluralistas, são os grupos pequenos que têm maiores condições de se organizar e impor seus interesses em detrimento de maiorias na população com interesses comuns, como os consumidores.

Para além dessas críticas ao papel dos grupos na sociedade, mencionamos brevemente que o pluralismo, tal qual as teorias econômicas da regulação, relegou o Estado a um papel secundário, senão marginal, para a compreensão dos processos políticos e de decisões políticas. No vácuo deixado por essas teorias que centravam suas análises nos grupos sociais,

²⁴ Vale notar que essa visão reducionista do Estado não se restringe às vertentes pluralistas e às teorias econômicas positivas da regulação. O próprio marxismo resume as ações políticas aos interesses econômicos, reduz a política à economia, por assim dizer, ao afirmar que o Estado é dirigido pela burguesia. Conforme Marx e Engels sentenciam em “O Manifesto do Partido Comunista”, “um governo moderno é tão-somente um comitê que administra os negócios comuns de toda a classe burguesa” (Marx e Engels; 2001, p. 27).

uma onda de estudos e trabalhos focando o Estado ressurgiu na Ciência Política na década de 1980 sob o lema “Bringing the State Back in”²⁵. Sem negarem a importância dos grupos sociais para os processos políticos, os estudiosos neoinstitucionalistas buscaram dar ênfase aos elementos institucionais que determinam e condicionam as ações dos grupos sociais.

Nesse sentido, conforme colocado por Skocpol (1985) na introdução do livro citado, essa nova linha de análise assumiria o Estado em duas funções complementares, porém distintas, quais sejam, como estrutura e como ator político. Assim, seria fundamental entender o Estado como uma estrutura, uma arena político-institucional, no interior da qual diversos grupos competem entre si para tentar influenciar as políticas públicas. Até aqui, a análise assemelha-se à visão pluralista, que enxerga o Estado como uma arena na qual se processam as lutas políticas. No entanto, a visão trazida pelos neoinstitucionalistas busca enfatizar que as instituições não são arenas neutras, mas que as regras do jogo político conformam e determinam o resultado das políticas e dos interesses trazidos pelos grupos sociais ao Estado.

Assim, as demandas desses grupos continuariam a se processar dentro do Estado, mas os *loci* por onde elas passariam, com suas regras específicas, seriam decisivos para o sucesso ou não das políticas públicas desejadas pelos mais diversos grupos. É com base nesses pressupostos que a Ciência Política volta-se para os estudos das regras que definem o jogo político, como as legislações eleitoral e partidária. Apenas para exemplificar a questão, e fazendo uso de estudos que justamente focam a atuação de grupos de interesse nas instituições políticas nacionais, regras internas ao Congresso Nacional, como os regimentos internos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, ao estipular, por exemplo, por quais comissões passam determinadas matérias durante sua tramitação, definem os acessos dos grupos de interesse e as possibilidades de aprovação da lei (Tagliacola e Carvalho, 2006; Cabral, 2007). Nesse sentido, a força dos grupos sociais deve ser relativizada face às implicações políticas advindas das instituições. Um grupo social pode ter grande poder político, sendo capaz de arregimentar importantes forças de sustentação, mas o sucesso de suas ações também dependerá das regras existentes no jogo político.

O Estado também deve ser entendido, segundo essa perspectiva, como um ator político, capaz de atuar com “relativa autonomia” frente aos mais diversos grupos sociais. Assim, agências estatais, burocratas e políticos devem ser vistos como atores com interesses

²⁵ Theda Skocpol (1985) “*Bringing the State back in: Strategies of analysis in current research*”. In: Evans, P.; Rueschmeyer, D.; Skocpol, T. *Bringing the State back in*. New York: Cambridge University Press.

outros que não os dos grupos sociais, podendo formular e afetar o desenho de políticas públicas²⁶. Ao sugerir a autonomia do Estado, não se quer dizer que “state actors can ignore societal interests but merely that their preferences cannot be reduced to those of societal interests” (Vogel; 1996, p. 20).

Ressalta-se aqui que o Estado não é visto como um ator monolítico, que interagiria de forma coesa com os grupos sociais. Ao contrário, há diversas instituições no sistema político, como os Poderes Executivo, Legislativo, Judiciário, a burocracia, os partidos políticos, todos com suas divisões internas, podendo ou não ter interesses convergentes, seja entre eles ou dentro deles. Este ponto também é fundamental para a presente discussão, pois, como veremos, a Anvisa, como órgão do Poder Executivo federal, também tem suas preferências²⁷, manifestas quando da proposição da regulamentação da propaganda de alimentos, as quais podem ou não ser confrontadas pelas outras instituições políticas.

Com base nessas ideias centrais do neoinstitucionalismo, diversas críticas específicas foram direcionadas à teoria da captura. Uma primeira diz respeito à suposta inexorabilidade da predominância do setor regulado. Os próprios teóricos da captura, como o já mencionado Peltzman (1976), perceberam que havia competição entre diversos grupos de interesse, de modo que nem sempre o empresariado sairia vitorioso do embate político. A extensão da regulação em questões trabalhistas, ambientais e relacionadas ao consumidor na década de 1960 nos Estados Unidos foram determinantes nesse diagnóstico. Assim, a despeito da inegável influência dos principais grupos econômicos, sua pressão só poderia explicar parte dos resultados políticos. Conforme apontam Carrigan e Coglianese (2011), é muito provável que a influência exercida pela indústria varie ao longo do tempo, especialmente entre diferentes administrações.

²⁶ É digno de nota que a teoria da escolha pública, conforme já explicitado, avança em relação à teoria da captura, na medida em que inclui, no escopo de sua análise, a burocracia como ator político. Nesse sentido, aproxima-se do esforço empreendido pelos neoinstitucionalistas de dar maior relevância aos atores estatais. No entanto, sua visão ainda é muito estreita, focando apenas um ator estatal, o qual se moveria única e exclusivamente pelo autointeresse. Para uma visão alternativa das motivações dos burocratas, ver Wilson (1989). Não obstante, cabe lembrar que uma das vertentes do neoinstitucionalismo, a da escolha racional, também foca em atores racionais buscando maximizar seus interesses. Para a distinção entre as versões dessa teoria, ver Hall e Taylor (2003).

²⁷ Não nos interessam aqui os elementos internos à agência que explicam suas preferências, tais como a formação dos profissionais da área, a cultura organizacional, as circunstâncias do trabalho, entre outros. Para uma discussão completa sobre esse tema, ver Wilson (1989).

O modelo teórico proposto pela teoria da captura apresenta esse viés pró-empresa justamente por centrar suas atenções exclusivamente na capacidade dos grupos organizados na sociedade de impor seus interesses ao governo, o qual produziria automaticamente os *outputs* demandados por esses grupos de pressão. Nesse sentido, seus teóricos pressupunham que esses grupos tivessem “controle sobre todas as variáveis que interferem no ambiente onde operam as políticas, quando de fato os resultados de aplicação de políticas por vezes são muito diversos, senão opostos, a suas motivações iniciais, por força de todos os outros elementos envolvidos” (Salgado; 2003, p. 10). Esta visão é simplista justamente na medida em que deriva os resultados das políticas diretamente das motivações e interesses dos grupos, desconsiderando a política.

Conclui-se, assim, que a principal fragilidade relativa às teorias da regulação analisadas refere-se ao seu foco exclusivo na avaliação de resultados em detrimento de uma abordagem mais ampla que englobasse a relação entre os diversos atores governamentais e também os mecanismos político-institucionais que moldam e determinam os resultados políticos. Carpenter vai direto ao ponto quando coloca em xeque os limites da teoria para explicar os resultados políticos da regulação: “Yet its counsel that regulatory results justify inference about regulatory mechanisms leaves open the possibility that numerous factors may explain observed regulatory outcomes” (Carpenter; 2004, p. 615).

De uma maneira mais específica, pode-se dizer que essas teorias não levam em conta a variedade de instituições e atores políticos com interesses divergentes no interior de um sistema político qualquer e, por conseguinte, não atribuem qualquer peso relevante às suas ações. Assim, essas teorias acabam por enxergar o Estado como um mero implementador de políticas decididas no âmbito da sociedade, não atentando para a importância de instituições como o Poder Executivo, os partidos políticos e outras organizações políticas.

2.4.1 Teoria positiva das instituições (relação agente-principal)

Esses desdobramentos dentro da Ciência Política ensejaram, no âmbito da regulação, o surgimento daquilo que Moe (1987a) chamou de teoria positiva das instituições, focada, principalmente, na questão do controle político. A falta de uma tradução política para os

interesses dos grupos sociais foi suprida, portanto, por uma literatura que buscava dar conta de entender “the mechanism by which voters' concerns are transformed by the political process into policy. In doing so, it fills an important gap left by both public-interest and capture theory” (Levine e Forrence; 1990, p. 170). Como vimos, instituições, entendidas aqui como as regras do jogo, determinam e traduzem, ao cabo, os interesses de grupos sociais em políticas públicas. Nesse sentido, a eficácia de qualquer ator político no estabelecimento de regras para a supervisão de outros entes estatais determina vencedores e perdedores em uma dada política pública, o que justifica a atenção teórica ao controle político²⁸. De acordo com Moe (1987a), esse esforço teórico perscruta a “caixa preta” dos economistas e evidencia as relações entre Congresso e burocracia, por meio das quais os interesses são traduzidos em políticas públicas.

Laffont e Tirole criticam as teorias econômicas da regulação, indicando quais seriam as linhas seguidas por esse novo corpo teórico ancorado no controle político. De acordo com os autores, os problemas de agência advindos da assimetria de informações constituem relevante limitação metodológica das teorias econômicas, cuja consideração adequada poderia auxiliar na compreensão mais completa acerca da ação dos grupos de interesse:

In the absence of such asymmetries, regulated firms would be unable to extract rents and therefore would have no incentive to influence regulatory outcomes. Similarly, voters and legislators would have no difficulty controlling their agents (members of committees and agencies) who thus could not get away with policies favoring interest groups over the common good. In contrast, an agency-theoretic framework can explain why regulators have discretion and why interest groups have stakes and power (Laffont e Tirole; 1993, p. 475).

A teoria da agência (problema do agente-principal) trata da situação em que há assimetria de informação entre dois atores, o que significa que o “agente”, a quem se encarrega de executar determinada ação, detém, por conta da proximidade com a tarefa a ser realizada, mais informações que o “principal”, a autoridade em questão, possui. Nesse cenário, pode haver o incentivo para a ocorrência do fenômeno chamado de risco moral (*moral hazard*), que se refere a um comportamento inadequado do “agente”, que contraria os desígnios do “principal”. Hierarquicamente superior ao “agente”, o “principal” busca, desta

²⁸ De acordo com Moe, “precisely because social outcomes are sensitive to institutional characteristics, the latter can be manipulated by well-situated actors - committee chairs, for instance - to control outcomes in their own self-interest” (Moe; 1987b, p. 476).

forma, monitorá-lo de forma a exercer controle sobre suas ações. Tendo em vista essa assimetria, torna-se mais fácil compreender por que eleitores têm dificuldade em controlar seus representantes eleitos, os quais, por sua vez, têm dificuldade em controlar os burocratas nas agências reguladoras. A teoria da agência nos mostra, portanto, que há razoável autonomia dos diversos atores políticos. É desta forma que a literatura de agência busca superar a “caixa preta” das teorias do interesse público e da captura e explicar o controle e a influência que os atores exercem em relação aos outros no interior do sistema político. De acordo com Levine e Forrence (1990), essa teoria focaliza os mecanismos de supervisão, não se preocupando em prever resultados políticos.

Fica claro, desta forma, que essa linhagem teórica contrasta em diversos aspectos com a teoria da regulação econômica. O primeiro ponto a ser mencionado é que seu foco deixa de ser os grupos de interesse e sua capacidade de mobilização política, centrais para os economistas da Escola de Chicago, e passa a ser os eleitores, a quem os políticos eleitos devem, de uma forma ou de outra, responder. Talvez o principal aspecto da distinção entre os dois corpos teóricos seja a cadeia de transmissão que vai dos interesses sociais, passando pelos políticos eleitos, até os burocratas, responsáveis pela implementação das políticas públicas. A teoria positiva das instituições não vê uma ligação direta entre os interesses dos eleitores e o resultado final da política, estipulando, antes, uma miríade de alternativas políticas, as quais, por sua vez, são condicionadas pelas regras do jogo político nas diferentes instituições. Além disso, esta teoria coloca grande ênfase na discricionariedade dos burocratas e nos meios à disposição dos outros poderes instituídos para controlá-los, questão absolutamente desprezada pela teoria econômica. É a esta discussão que nos voltamos agora, tendo em vista ser o ponto fulcral da teoria positiva das instituições.

Também chamada de teoria neoinstitucionalista, sua atenção está voltada para as relações entre atores políticos eleitos pelo voto e reguladores não eleitos aptos a formular e implementar políticas públicas (Carrigan e Coglianese; 2011). Conforme apontam esses autores, a literatura neoinstitucionalista, predominantemente norte-americana, iniciou seus estudos focando a relação entre o Congresso e as agências, buscando compreender por que aquele delega poderes a estas e em que medida e de que maneira se dá o controle sobre as atividades dessas mesmas agências²⁹. A maneira mais simples de o Legislativo controlar as

²⁹ O processo pelo qual o Congresso supervisiona as atividades das agências, lançando mão de diversos expedientes para controlá-las é comumente chamado de *oversight*.

agências é aprovar leis detalhando ao máximo seu conteúdo, de modo a deixar pouco espaço para a regulamentação feita por burocratas das agências (Kerwin, 1996). Outros expedientes utilizados para monitorar as agências incluem o controle por meio de corte orçamentário e dos comitês legislativos que supervisionam áreas específicas de políticas públicas.

Há, na literatura, dois mecanismos básicos pelos quais o congressista pode controlar a agência. O primeiro, chamado de “patrulha de polícia”, consiste num acompanhamento sistemático das ações dos burocratas para avaliar se não estão em conflito com as preferências dos legisladores. O segundo, chamado de “alarme de incêndio”, caracteriza-se como uma reação do Congresso a um alerta específico trazido à tona pelos grupos de interesse e cidadãos que tiveram suas preferências confrontadas pelos burocratas (McCubbins e Schwartz 1984). Uma vez acionado o alarme, “o Congresso reage com uma das muitas possíveis ações, que vão desde um simples interrogatório sobre o assunto até uma completa investigação, repleta de audiências precedidas de relatórios do Escritório de Contabilidade Geral [Government Accountability Office]” (Kerwin; 1996, p. 233). Por fim, a imposição de procedimentos administrativos também é uma importante forma de controle pelo Congresso. Ao criar regras que definem canais de participação popular, grupos de interesse ficam mais próximos dos burocratas, o que facilita a supervisão destes por aqueles. Ao menor sinal de oposição aos seus interesses, os grupos sociais podem recorrer à supervisão do tipo “alarme de incêndio”.

É evidente, portanto, que o Congresso dispõe de vários meios para supervisionar as atividades das agências. No entanto, este Poder tem vários competidores na busca pelo controle da burocracia. Após o surgimento da literatura neoinstitucionalista, voltada para o Legislativo, alguns pesquisadores dirigiram sua atenção para outro “principal”, o presidente, destacando que existe uma “dominância presidencial” nos Estados Unidos, pela qual o chefe do Executivo teria conseguido, ao longo do tempo, reunir meios e implementar medidas que garantissem seu controle sobre as agências. Entre esses meios destacam-se a prerrogativa de indicar os chefes das agências e a capacidade de definir a agenda política das burocracias. O “Office of Management and Budget” (OMB), ligado à presidência dos Estados Unidos, também dá grande poder de influência ao presidente, permitindo que revise todas as normas emitidas pelas agências. O papel deste órgão ainda foi ampliado durante o governo do presidente Reagan, que expediu uma ordem executiva determinando que as principais questões regulatórias passassem por análises de custo e benefício e fossem submetidas a esse órgão.

Por fim, os estudiosos passaram a dar maior importância ao Judiciário como um terceiro “principal”, cujas decisões a respeito da constitucionalidade dos regulamentos exercem impacto significativo sobre as ações dos burocratas. Nas décadas de 1970 e 1980, a doutrina do “hard look” nos Estados Unidos fortaleceu o sistema de revisão judicial das normas expedidas, de tal maneira a garantir que os procedimentos efetuados levassem em conta todas as informações relevantes para o processo. Apesar do aparente relaxamento posterior nesse sistema, imposto pela Suprema Corte, diversos teóricos seguem criticando as revisões judiciais, na medida em que desencorajam ações mais autônomas e acabam por “ossificar” as regulamentações. As interpretações divergentes apresentadas pelos diferentes tribunais para casos similares, argumentam alguns estudiosos, resultam em incertezas para as agências, que reduzem o número de normas expedidas. No entanto, Carrigan e Coglianese afirmam não haver evidências empíricas que sustentem essa hipótese (Carrigan e Coglianese, 2011).

2.5 Interesses e instituições: uma síntese

Toda teoria, como não pode deixar de ser, acaba por simplificar a realidade, pois foca um aspecto para explicar o mundo social em detrimento de outro. É dentro dessa chave analítica que podemos entender as diferenças entre as escolas pluralista e de regulação econômica e aquelas que focam as instituições. Ambas buscam explicar como interesses sociais e instituições políticas interagem para produzir resultados políticos (Moe, 1987a). A questão fundamental, no entanto, é que cada uma dá um peso diferente a esses aspectos. Enquanto as primeiras enfatizam os interesses dos grupos sociais, as últimas priorizam o funcionamento das instituições³⁰.

No âmbito da regulação, a teoria da captura buscou explicar os fatos políticos a partir da ênfase nos grupos econômicos poderosos, cujos interesses acabariam por se traduzir quase que naturalmente em políticas públicas que os beneficiassem. Não é à toa que seus teóricos tinham uma visão negativa da regulação e da influência dos grupos de interesse. Contraposta a essa vertente teórica, conforme vimos, está a teoria positiva das instituições, cujo foco recai

³⁰ Para uma revisão da literatura, ver Mitchell e Munger (1991).

sobre as estratégias dos atores no âmbito das instituições e sobre como as regras moldam a atuação desses atores³¹.

Parece-nos claro que a teoria econômica aportou relevantes contribuições ao debate, mostrando como importantes grupos sociais são capazes de influenciar decisões de políticas públicas, pois é evidente que a elite política que se move no interior das instituições ressaltadas pelos institucionalistas não age no “vácuo”, descolada dos interesses sociais, que inclusive são responsáveis, muitas vezes, pela eleição dos representantes políticos. No entanto, é difícil aceitar que toda regulação seja formulada e implementada em benefício dos grupos empresariais. Chega a ser simplória a própria ideia de que a assimetria de poder na sociedade seja espelhada diretamente no ambiente político. Se assim fosse, seriam inconcebíveis todas as regulações postas em marcha pelos governos para salvaguardar interesses de cidadãos com a mais variada gama de demandas, desde o meio ambiente à proteção social. Isto ocorre não apenas porque outros grupos de interesse competem pelos mesmos objetivos, fato, aliás, já notado pela própria teoria econômica, mas em função de os atores estatais atuarem com relativa autonomia no processo decisório. Um presidente eleito, por exemplo, tem grande poder de agenda e está respaldado por grupos variados na sociedade, de modo que pode dispor de certa autonomia para implementar projetos outros que não os defendidos pelos grupos de interesse mais poderosos.

As regras das instituições também afetam a definição de quem serão os ganhadores e os perdedores na disputa política, conforme acentuado pelos neoinstitucionalistas. Nesse sentido, a própria criação de certas instituições políticas pode ser pensada de modo a coibir a captura por certos grupos econômicos (Weingast e Moran 1983 *apud* Carrigan e Coglianese, 2011). Os autores neoinstitucionalistas, no entanto, em que pese seu papel fundamental em argumentar pela relevância de atores e instituições, acabaram por focar demais as mediações institucionais, pois acreditam que “the omitted translation processes are in fact the keys to an understanding of politics; they want to focus on models of elite decision making and political structure” (Moe; 1987a, p. 238).

Não é que esses autores desconsiderem o papel dos interesses sociais, até porque políticos e burocratas agem em função das preferências dos eleitores e dos grupos de

³¹ Embora utilizemos o termo “contraposta”, cabe esclarecer que, segundo Terry Moe (1987a), a teoria positiva das instituições não nasce como resposta às teorias que desconsideram as instituições, mas surge na esteira da teoria da escolha social, que voltava sua atenção às regras de votação e, principalmente, às instabilidades e paradoxos da regra da maioria. Ver também nota de rodapé nº 7 de Levine e Forrence (1990).

interesse. Mas o fato é que os interesses sociais acabam por se traduzir em políticas de modo muito indireto, diluído, de tal forma que esses interesses acabam sublimados em meio à ação de atores políticos operando no interior das instituições estatais. Tanto é assim que os autores da corrente neoinstitucionalista não se preocupam com a possibilidade de controle ou captura pelo lado dos interesses organizados, tentando inferir apenas a capacidade dos entes estatais de controlar a burocracia.

2.6 Conclusão

Isto significou, tanto do ponto de vista teórico como empírico, uma grande desatenção à ação política e influência dos grupos de interesse, peças fundamentais no jogo político regulatório. Embora os interesses sociais sejam representados, de uma forma ou de outra, pelos atores políticos que interagem no âmbito das instituições, como o Congresso Nacional e o Executivo com sua burocracia e agências, é fundamental que se traga a lume que grupos são esses e se explicita como atuam politicamente acionando essas instituições em defesa de seus interesses. Além disso, esses grupos se organizam para atuar diretamente junto a essas arenas políticas, buscando exercer pressão e influenciar as questões que lhes são atinentes. Isso também deve ser investigado com maior profundidade. Quem pontuou essa questão mais cristalinamente foi Kerwin (1996), que, ao analisar a teoria do agente-principal, afirmou que

os grupos de interesse nunca são considerados os principais, mas influenciam profundamente essas outras instituições. Suas ações estimulam e por vezes motivam as do Congresso, da Casa Branca e dos tribunais. Quando ameaçados pela ação ou inação dos burocratas, os grupos de interesse vão ao Congresso e à Casa Branca pedir ajuda (Kerwin; 1996, p. 297).

Diferentemente das análises da captura, de cunho mais teórico e focadas em modelos de relação entre grupos de interesse e agências, estudos mais empíricos sobre a influência real exercida por esses grupos na burocracia são bem-vindos para uma compreensão mais abrangente do fenômeno regulatório. O que ocorreu nas teorias que tratam da regulação foi um movimento pendular que passou de um extremo de ênfase aos interesses sociais a um extremo de atenção às instituições, sem conseguir articular uma teoria mais equilibrada que

desse conta de balancear interesses e instituições. Não pretendemos aqui esboçar qualquer teoria que dê conta de abarcar esses dois elementos fundamentais para a compreensão das políticas públicas³². Nosso objetivo é mais modesto, embora intentemos completar uma lacuna no debate atual. Buscamos apenas analisar a ação política dos grupos de interesse ao longo da tramitação de uma resolução no âmbito da Anvisa, focalizando suas estratégias de ação e aferindo sua influência no processo.

Objetivamos, assim, por um lado, recuperar a importante contribuição das teorias econômicas da regulação ao enfatizar a ação dos grupos de interesse para a obtenção da regulação desejada³³. Por outro lado, não nos furtaremos a incorporar os ensinamentos da teoria neoinstitucionalista, atentando para a autonomia burocrática da Anvisa e o possível controle exercido por outros atores institucionais, como o Executivo federal, o Congresso Nacional e o Poder Judiciário, acionados pelos grupos de interesse, de modo a alcançar a tradução política mais fiel possível do jogo político por trás dessa resolução.

³² Isso já foi tentando alhures. Moe (1985 e 1987a) buscou reconciliar esses dois elementos na reconstituição da história do “National Labor Relations Board” (NLRB). Da mesma forma, Levine e Forrence (1990) e Laffont e Tirole (1991) buscaram integrar os avanços teóricos das duas correntes.

³³ Cabe esclarecer que, diferentemente dos teóricos da captura, não enxergamos, a priori, a atuação política desses grupos para influenciar a política regulatória como algo ruim em si. Ao contrário, entendemos ser positiva e própria da democracia a participação ativa de grupos sociais afetados pelas políticas implementadas. Não é em outro sentido que os mecanismos de participação criados nas agências reguladoras foram pensados.

Capítulo 3. Grupos de Interesse e Burocracia

Ao recapitularmos as principais teorias da regulação, observamos os importantes aportes teóricos das diversas tradições e notamos a necessidade de conferir maior atenção à atuação dos grupos de interesse. O objetivo deste capítulo é traçar um breve panorama da literatura sobre grupos de interesse, mostrando os avanços nos estudos sobre a relação entre esses grupos e a burocracia a partir dos trabalhos seminais das teorias da regulação. De forma mais específica, e de particular importância para a presente dissertação, mostraremos o desenvolvimento de uma recente e promissora literatura que busca aferir o impacto da atuação dos grupos de interesse nos mecanismos de participação sobre as regulações expedidas pelas agências. Buscaremos também situar brevemente a literatura brasileira de grupos de interesse e de agências reguladoras, observando seus principais objetos de estudo e verificando se esses dois campos foram conjugados em alguma medida.

A literatura que trata dos grupos de interesse, de raiz norte-americana, costuma focar a ação desses grupos no âmbito do Congresso, dada a importância histórica e institucional deste Poder na configuração política daquele país. Além disso, o Poder Legislativo é, de maneira geral, uma arena mais plural, o que confere maior acesso aos grupos de interesse. Os estudos nessa área são bastante amplos, podendo focar as táticas utilizadas pelos grupos de interesse - geralmente por meio de *surveys* (Schlozman e Tierney, 1986; Kerwin, 1996; Furlong, 1997; Furlong e Kerwin, 2005) – ou avaliar a influência desses grupos, comparando votações e financiamento de campanhas, por exemplo (para um resumo dessa literatura, ver Baumgartner e Leech, 1998). No Brasil, fazendo uso de outras metodologias, diversos autores também procuraram avaliar a ação política dos grupos de interesse no Congresso Nacional (Tagliapietra e Carvalho, 2006; Cabral, 2007; Mancuso, 2007a).

No âmbito do Poder Executivo, os estudos no Brasil enveredaram por análises de padrões de relacionamento entre o governo e os grupos de interesse, usando conceitos como clientelismo, anéis burocráticos e corporativismo (Cardoso, 1975; Diniz e Boschi, 1978; Schmitter, 1971; Nunes, 1997). Cabral (2007) procura fugir a essa linha de estudos e, paralelamente à sua análise no Congresso Nacional, foca o impacto da participação do empresariado num órgão do Poder Executivo, o Conselho Nacional de Meio Ambiente (CONAMA).

Os primeiros estudos internacionais a levar em conta a relação entre grupos de interesse e agências do Executivo relacionavam-se, de alguma maneira, aos estudos no Legislativo, pois teorizavam sobre *policy subsystems*³⁴, nichos de políticas públicas nos quais se estabelecem relações próximas entre grupos de interesse, agências e comissões do Congresso (Fritschler, 1969; Heclo, 1978). As pesquisas nesta área costumam apresentar uma perspectiva longitudinal, analisando extensivamente uma única política pública (como Fritschler [1969], que estuda a regulação da indústria do cigarro) e abarcando todos os atores envolvidos no processo. Embora atribuisse grande importância ao papel dos grupos de interesse e tivesse claras implicações para os estudos focados nesse tema, alguns autores acreditam que a literatura de *policy subsystem* não foi plenamente integrada aos estudos sobre grupos de interesse, mais focados em questões que diziam respeito exclusivamente aos grupos, como suas estratégias de ação e seus problemas de ação coletiva. De acordo com Baumgartner e Leech, “an invisible line seems to be drawn between these ‘policy studies’ and ‘interest-group studies’, and there is little cross-reference between the two bodies of research” (Baumgartner e Leech; 1998, p. 121).

As teorias econômicas da regulação, examinadas no capítulo anterior, foram, assim, o primeiro corpo teórico a tratar diretamente da relação entre grupos de interesse e agências. No entanto, vimos que sua abordagem era muito teórica e formal, sem a necessária compreensão dos mecanismos levados a cabo pelos grupos de interesse em sua relação com as agências. Excetuados alguns estudos de caso em agências (Selznick, 1949; Moe, 1985), “surprisingly little empirical work has been done on the role of interest groups in administrative policymaking” (Baumgartner e Leech; 1998, p. 145). Isto talvez seja explicado pela suposta linha que divide os estudos de *subsystems* das análises focadas em certas características dos grupos de interesse e, principalmente, pela popularidade e espaço alcançados pelas teorias econômicas da regulação a partir da década de 1970. As teorias institucionalistas, como vimos, focaram uma ampla gama de atores capazes de influenciar o processo decisório de políticas públicas, entre os quais o Congresso Nacional, a presidência e os grupos de interesse. Suas análises da influência dos grupos de interesse, porém, sempre foram pensadas indiretamente, por meio dos atores políticos que atuam nas instituições acima citadas.

³⁴ A noção de *subsystem* está associada a ideia de *iron triangles*, que se refere à interrelação política entre grupos de interesse, agências e comissões do Congresso. Para uma visão alternativa, ver Heclo (1978), que cunhou o termo *issue networks*.

Essa relativa desatenção à atuação dos grupos de interesse junto à burocracia é particularmente surpreendente nos Estados Unidos, na medida em que um papel formal para sua participação na formulação de regras³⁵ das agências foi previsto pela legislação do país. Em 1946, foi editado o *Administrative Procedure Act* - APA -, que obrigava as agências norte-americanas a publicarem as propostas de regulamento no *Federal Register*³⁶ e solicitar comentários escritos às propostas - *notice and comment period*³⁷ - antes de a agência definir o formato final da resolução a ser adotada. Todos esses documentos são públicos e podem ser acessados para se verificar as contribuições feitas pelos grupos de interesse. As agências reguladoras no Brasil adotaram o espírito dessa lei, criando mecanismos de participação, como as consultas³⁸ e as audiências públicas, embora a utilização desses mecanismos fique condicionada às diretrizes de cada agência³⁹. A maneira mais simples e direta de analisar a ação dos grupos de interesse no processo regulatório nos é fornecida, portanto, por seu envolvimento nos mecanismos de participação pública utilizados pelas agências, como a consulta pública e a audiência pública.

Foi justamente esse o caminho trilhado por diversos autores norte-americanos, a partir da década de 1990, ao buscar aferir a influência dos grupos de interesse nas decisões das agências do governo por meio da observação das sugestões feitas por esses grupos às resoluções propostas. Antes de passarmos aos principais estudos que seguiram essa estratégia de pesquisa, vale notar que mesmo a literatura neoinstitucionalista acabou por considerar, como já vimos, os mecanismos de participação das agências governamentais. No entanto, as perguntas que quer ver respondidas são outras – neste caso, sua indagação remete ao controle

³⁵ O termo em inglês para a formulação de regras no âmbito da burocracia ligada ao Poder Executivo, em oposição à produção de legislação pelo Congresso, é *administrative rulemaking*, que pode ser traduzido para o português como “normatização” (ver tradução do livro de Kerwin [1996]).

³⁶ O *Federal Register* é o Diário Oficial do governo dos Estados Unidos no qual se publicam todas as informações da administração pública relativas à formulação de regras nas agências, desde o aviso de uma nova proposta (*notice of proposed rule* - NPR) até a proposta final com os comentários referentes às sugestões feitas para aquela regulação.

³⁷ O “*notice and comment period*” é o mecanismo proporcionado pelas agências norte-americanas para receber as contribuições escritas dos interessados sobre a matéria regulada. É o equivalente, no Brasil, às consultas públicas.

³⁸ Para uma discussão abrangente sobre as regras e a prática de utilização das consultas públicas na Anvisa, ver Alves (2008).

³⁹ Está em tramitação na Câmara dos Deputados o Projeto de Lei nº 3.337/2004, conhecido como Lei Geral das Agências Reguladoras, de autoria do Poder Executivo, que dispõe sobre a gestão, a organização e o controle social das agências reguladoras. O artigo 4º do Capítulo I disciplina o funcionamento das consultas públicas, unificando os procedimentos para todas as agências.

político. A atenção dessa teoria está mais voltada para o fato de os procedimentos administrativos, tais quais as consultas públicas, serem usados como meio de frear a discricionariedade burocrática. Esses mecanismos serviriam como uma forma de os grupos de interesse controlarem a burocracia indiretamente, sinalizando ao Congresso e ao presidente que seus interesses estão sendo afetados. Nas palavras de McCubbins et al.,

the entire sequence of decision-making – notice, comment, deliberation, collection of evidence, and construction of a record in favor of a chosen action – afford[s] numerous opportunities for political principals to respond when an agency seeks to move in a direction that officials do not like (McCubbins et al.; 1987, p. 258).

É possível, no entanto, reconciliar esses dois enfoques. Conforme demonstra West (2004), os procedimentos formais servem para a obtenção de novas e relevantes informações técnicas, para a identificação de preferências e até mesmo para uma reconsideração do peso das preferências (a depender da magnitude da participação dos grupos de interesse), o que significa que os grupos de interesse podem impactar a decisão final a respeito de uma regulação. Mas os mecanismos de participação também têm o efeito de ensinar “the mobilization of influence and the resolution of conflict” (West; 2004, p. 72), o que ocorre por meio do acionamento de outros atores institucionais, como o Congresso e o presidente. Quando isto não ocorria nas resoluções estudadas pelo autor, a mera percepção da influência dos grupos de interesse junto a outros atores políticos levava a uma reconsideração da norma em questão.

A análise de West mostrou, portanto, que o envolvimento do sistema de governo, compreendido pelos Poderes Executivo e Legislativo, pode, sim, afetar a decisão final. No entanto, como o próprio autor pondera, a questão não é tanto alertar os outros Poderes, mas sim garantir um espaço para a mobilização e a resolução dos conflitos. Nesse sentido, o que há, segundo o autor, é uma teoria do “alarme de incêndio” menos rígida, mais flexível. Esses *insights* são preciosos para o presente trabalho, pois teremos a oportunidade, ao analisar a resolução da Anvisa, de verificar de que maneira exatamente a participação dos grupos de interesse na consulta pública afetou a versão final da norma. As informações técnicas foram subsídios importantes para a decisão final? A manifestação das preferências dos grupos e a magnitude de sua participação afetaram o resultado? Outros atores institucionais entraram no jogo de forma decisiva? A função dos mecanismos de participação está mais relacionada à

oportunidade proporcionada de exacerbação dos conflitos e acomodação de interesses? Essas são perguntas fundamentais que buscaremos responder na parte empírica da dissertação.

Voltemo-nos agora para os trabalhos que focaram a influência exercida pelos grupos de interesse a partir de suas contribuições nas consultas públicas, observando a metodologia e os resultados. Tal passo será importante, pois servirá de guia para o desenho de nossa pesquisa e de base para a comparação e a compreensão dos efeitos da participação pública na decisão das resoluções adotadas. Talvez a primeira autora a adotar o inovador desenho de pesquisa que levava em conta as contribuições dos grupos de interesse nas normas editadas pelas agências tenha sido Golden (1998) em seu texto *Interest Groups in the Rule-Making Process: Who Participates? Whose Voices Get Heard?*, que coteja as minutas de 11 resoluções, tal qual propostas pelas 3 agências analisadas, com sua versão final, de modo a inferir se as mudanças ocorreram de acordo com as sugestões propostas. Seu trabalho também é o primeiro a propiciar um quadro preciso sobre a participação dos grupos de interesse nas agências, ao analisar exatamente quem são os grupos que contribuem para as normas propostas. Suas principais conclusões mostram um predomínio da participação do empresariado, mas com grande variação entre as agências, e uma capacidade dos grupos de interesse de afetar o resultado final da resolução. No entanto, a própria autora matiza seu argumento, afirmando que a influência é limitada, restrita a questões pontuais, como prazos, procedimentos e definições. Mudanças mais significativas ocorrem quando há consenso entre os grupos partícipes do processo. De maneira geral, sentencia Golden, especialmente quando a questão é conflituosa, a agência “tends to hear most clearly the voices that support the agency's position” (Golden; 1998, p. 261). Balla (1998) fez um estudo de caso do *Health Care Financing Administration (HCFA)* utilizando a mesma metodologia, comparando a minuta da proposta com sua versão final. No entanto, o autor não objetivava avaliar a participação e a influência dos grupos de interesse, mas sim testar a hipótese neoinstitucionalista de que a agência seguiria as preferências do Congresso, o que não ocorreu no caso estudado.

Numa variação dessa metodologia, West (2004) também focou nas alterações feitas numa amostra de 42 resoluções em 14 agências, mas baseou-se em entrevistas com os burocratas envolvidos no processo para aferir se houve mudanças e se as mesmas se deram em decorrência dos comentários feitos pelos grupos de interesse. Contar com o julgamento dos funcionários públicos foi um importante avanço metodológico trazido pelo autor, pois é impossível imputar causalidade partindo apenas das observações das contribuições feitas

pelos grupos de interesse. Conforme coloca West, “to say that a proposed rule was changed is not to say the change necessarily resulted from public comment” (West; 2004, p. 71). Seus principais achados corroboram os de Golden (1998), ao mostrar que as resoluções foram alteradas após o período de comentários, embora numa proporção menor do que a encontrada pela autora. Essa variação pode ter ocorrido em razão de West considerar apenas resoluções conflituosas, ao contrário da autora. De qualquer forma, as modificações de apenas aproximadamente um terço das resoluções que foram alteradas se deram, efetivamente, em decorrência dos comentários dos grupos de interesse. Esses resultados mostram que os comentários têm sua importância, mas não dão conta de explicar o fenômeno como um todo. Isto pode ocorrer tanto em função da ação de outros atores políticos, conforme vimos acima, como por meio do emprego de outras estratégias pelos próprios grupos de interesse, como contatos informais com os funcionários das agências (Baumgartner e Leech, 1998).

Caudatária dessa linha inaugurada pelos autores acima citados, Yackee (2005) redesenha sua metodologia de pesquisa de modo a permitir amplas generalizações referentes ao impacto exercido pelos comentários nas consultas públicas. Com esse objetivo, a autora coleta mais de mil contribuições em dezenas de resoluções e faz análise de conteúdo para verificar se os comentários afetam a versão final da regulação e quem são os principais beneficiados. Ela observa em sua amostra de “low salience rules”⁴⁰ que as contribuições dos grupos de interesse frequentemente alteram a resolução proposta pelas agências. A autora ainda sugere duas hipóteses para explicar as motivações das agências: 1) as contribuições constituem uma nova fonte de informação para os reguladores; e 2) a incorporação dos comentários reduz possíveis questionamentos futuros na Justiça. Embora haja ganhos em termos de objetividade, o problema desse tipo de estudo, além da dificuldade de codificação das mudanças para a análise estatística, especialmente de questões técnicas, é a desatenção às variáveis contextuais que podem explicar a razão efetiva das alterações feitas (West, 2005).

A partir dessa metodologia pioneira, que permite amplas generalizações, Yackee buscou, em parceria com diversos autores, variar as possibilidades de análise, tratando de temas correlatos. Assim, Yackee e Yackee (2006) estudaram o viés empresarial na incorporação dos comentários às versões finais das resoluções. Kelleher e Yackee (2006) procuraram aferir como as interações informais entre os grupos de interesse, os legisladores e

⁴⁰ Diversos autores que estudam *administrative rulemaking* usam o termo baixa ou alta saliência para indicar a intensidade dos conflitos nas resoluções estudadas. Um tema muito saliente “is one that affects a large number of people in a significant way” (Gormley; 1986, p. 598 apud Yackee, 2005, p. 113).

os governadores, por um lado, e as agências por outro, afetam as políticas regulatórias nos estados norte-americanos. McKay e Yackee (2007) avaliaram o impacto da competição entre grupos de interesse nas decisões das agências. Naughton, Schmid, Yackee e Zhan (2009) analisaram a relevância de fazer comentários num estágio inicial do processo decisório, de modo a moldar os passos seguintes da tramitação da regulação e ter maior influência sobre o que será incorporado ou não. Yackee (2011) buscou analisar o papel de conversações prévias à proposição da regulação, com vistas a definir ou bloquear a agenda regulatória. Nelson e Yackee (2011) estudaram as condições sob as quais as coalizões são mais efetivas no lobby para afetar o conteúdo final das resoluções.

Cabe mencionar, ainda, que, na esteira desses estudos ancorados nas contribuições dos grupos de interesse, Rinfret (2011) faz uso de “*frame analysis*”⁴¹ para estudar como a ação dos grupos de interesse numa fase anterior à consulta pública molda a linguagem utilizada pelas agências na proposta de resolução. Por fim, vale notar que, antes dessa inovação teórica e metodológica inaugurada por Golden (1998), alguns estudos haviam examinado a participação e a influência dos grupos de interesse nas agências reguladoras (Kerwin, 1996; Furlong, 1997; Furlong e Kerwin (2005) reavaliam o estudo de Furlong (1997) anos depois). No entanto, essas pesquisas basearam-se em *surveys* para avaliar a importância atribuída pelos grupos de interesse às agências de maneira geral e, em particular, à participação por meio das contribuições, bem como a influência percebida por esses grupos nas resoluções.

3.1 A literatura no Brasil

A literatura sobre regulação no Brasil é bastante recente, tendo acompanhado a evolução institucional do país, que criou suas primeiras agências reguladoras na década de 1990. Isto significou, antes de tudo, que passássemos ao largo da discussão e das preocupações das teorias econômicas da regulação, embora vez por outra ouçamos notícias e críticas de que essa ou aquela agência estaria atendendo aos interesses de uma determinada clientela, ou seja, teria sido “capturada” por algum grupo específico. Por sua vez, a teoria

⁴¹ “*Frame analysis*” é uma metodologia interpretativa multidisciplinar, baseada no trabalho de Goffman (1974), que parte das interações sociais para entender como as pessoas entendem o mundo social.

neoinstitucionalista, já robusta e dominante na Ciência Política nessa época, acabou por impactar a evolução dos estudos no país.

Com a novidade institucional, vários estudos focaram a formação das agências, observando as tramitações no Congresso Nacional e o debate político no interior do Executivo, que capitaneou todo esse processo (Piovesan, 2002; Nunes et al., 2007; Baird, 2011). Outros ainda buscaram compreender o significado institucional da criação das agências no âmbito da arquitetura político-institucional do país, identificando mudanças e continuidades (Cruz, 2007; Ramalho, 2007; Gomide, 2011). O desenho institucional das agências também foi tema recorrente, especialmente para aqueles preocupados com *accountability* e os mecanismos de participação (Pó, 2004; Pó e Abrucio, 2006, Pacheco, 2006). Mas talvez o principal esforço empreendido pela academia brasileira tenha sido no sentido de compreender por que delegar poderes a burocratas não eleitos, que não poderiam ser exonerados imotivadamente, e as questões daí decorrentes, como autonomia e credibilidade.

Para explicar o significado político da delegação de poderes, diversos autores estudaram a “hipótese da credibilidade”, segundo a qual o governo abriria mão de certas prerrogativas em prol de uma administração técnica e autônoma que garantisse estabilidade nas regras e, por conseguinte, credibilidade aos investidores, ao sinalizar a não interferência política (Correa et al., 2006). Pavão (2008) analisa a questão da credibilidade regulatória em dois setores de infraestrutura no Brasil. Para o caso das agências reguladoras da área social, há também a hipótese de *blame shifting*, que denota um cálculo estratégico feito pelos atores políticos, pelo qual identifica-se ser mais benéfico transferir certas decisões às agências, por envolverem technicalidades ou por ter custos políticos elevados, do que manter o poder de tomar tais decisões (Melo, 2002).

No entanto, ao mesmo tempo em que o governo abre mão de certos poderes e prerrogativas, ele busca controlar as agências, de tal forma que seus interesses (e dos eleitores a quem ele responde) sejam levados em conta no processo regulatório. Essa constatação está na base da teoria da agência, estudada no capítulo anterior, e nos mecanismos de controle estabelecidos pelo governo. Tendo em vista essa relação dialética, é importante estudar em que medida se dá esse controle governamental e de quais instrumentos o governo dispõe para garantir a conformidade das ações das agências. Nesse sentido, Silva (2011) busca quantificar a independência das dez agências reguladoras federais em relação ao Poder Executivo por

meio de índices que refletem a autonomia formal das agências bem como modalidades de interferência do Executivo, como contingenciamento orçamentário e vacância das diretorias. Brandão (2011) analisa o reflexo da política de nomeações na autonomia do Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE). Gheventer (2003) discute a autonomia do CADE em relação ao Executivo e ao Legislativo, mostrando o predomínio do Poder Executivo no arcabouço político-institucional do país. Outros autores focaram a atuação do Poder Legislativo na construção das agências reguladoras e seu papel de controle em relação a essas agências, garantindo a *accountability* nos processos regulatórios (Godoi, 2005; Oliva, 2006).

Poderíamos, grosso modo, distinguir entre dois olhares possíveis para as agências reguladoras: um que focaliza os principais atores estatais e outro mais atento à atuação dos grupos de interesse. Todos os trabalhos citados acima optaram pelo primeiro caminho, investigando a relação das agências com outros poderes políticos, principalmente o Executivo e o Legislativo. A segunda via, que destaca a ação dos grupos de interesse, foi relegada a um segundo plano, o que é compreensível, especialmente tendo-se em vista as dificuldades metodológicas relacionadas à análise da ação desses grupos. No entanto, alguns trabalhos, na mesma linha dos estudos norte-americanos focados nas contribuições por meio de mecanismos de participação, buscaram avaliar o impacto da influência dos grupos de interesse sobre a regulação implementada pelas agências reguladoras (Mattos, 2004; Silva e Filho, 2008; Alves, 2009). Os que o fizeram utilizaram o canal da consulta pública para analisar a influência dos grupos de interesse nas resoluções propostas. Cabe notar que todos esses estudos estão ancorados nos ideais democráticos e de *accountability* e buscam avaliar se há pluralidade e equilíbrio na participação e na capacidade de influência desses grupos.

O primeiro desses trabalhos (Mattos, 2004) tratou, sob a ótica da teoria democrática *habermasiana*, da participação e influência dos grupos de interesse em 10 consultas públicas sobre universalização de serviços de telecomunicações na Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel) entre os anos de 1998 a 2003. Conforme informado pelo autor, consultas públicas sobre temas técnicos foram deixadas de lado por haver predominante participação do setor regulado, o que não interessava à pesquisa, na medida em que seu foco era a avaliação da participação de uma pluralidade de atores nessa nova institucionalidade que eram as agências reguladoras. Da mesma forma, a temática da universalização dos serviços de telecomunicações foi escolhida pela pressuposição de que indivíduos e consumidores teriam

maior interesse de participar do processo decisório. Suas principais conclusões revelam um predomínio na participação empresarial e um baixo índice de incorporação das sugestões feitas no período de consulta pública – apenas 24,31%. Vale notar que os interesses difusos, como os consumidores, tiveram suas sugestões mais atendidas que o setor empresarial.

O segundo trabalho (Alves, 2009) seguiu a mesma metodologia do primeiro (Mattos, 2004), buscando avaliar, também sob a ótica da participação democrática no Estado brasileiro, a participação dos grupos e sua influência na versão final da resolução. Neste caso, a autora estudou 11 resoluções no âmbito da Anvisa entre os anos 2000 e 2006 sobre os temas de acesso e qualidade em serviços de saúde. Da mesma forma e pelos mesmos motivos que o estudo de Mattos (2004), a autora descartou questões técnicas e procurou tratar de temas que pudessem abarcar uma pluralidade de atores. Os resultados apontaram para uma participação majoritária de pessoas físicas, que representaram 33,85% do total de participantes. A média de incorporação das sugestões para todos os segmentos ficou em 24,05%, número praticamente igual ao observado por Mattos (2004).

Por fim, há o estudo de Silva e Filho (2008), que buscava medir o impacto exercido pelos grupos de interesse, sob a ótica da *accountability*, a partir da análise de todas as resoluções submetidas a audiências públicas na Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel) entre 1998 a 2006. Analisando 118 audiências públicas, os autores concluem que há uma predominância na participação dos grupos de interesse ligados ao setor regulado (47,31%), sendo que a taxa de incorporação fica em 26,5%⁴², similar aos resultados encontrados pelos outros dois estudos. Como os autores estavam interessados em analisar as assimetrias no impacto do setor regulado *vis-à-vis* os consumidores, foram observadas especificamente, dentre as contribuições aceitas, quais pertenciam a qual setor. A conclusão indica que o setor regulado tem suas contribuições aceitas em proporção pouco maior que os consumidores (26,7% contra 19,9%), embora a diferença em números absolutos seja grande.

Há, ainda, o estudo de Pó (2009), que procura levar em conta tanto o setor regulado, como o sistema de governo, de modo a obter uma ampla visão do jogo regulatório, compreendendo os fatores políticos relacionados à estabilidade dos três setores analisados pelo autor, telecomunicações, energia elétrica e saúde suplementar. Vale notar, todavia, que,

⁴² A própria Aneel apresenta as informações relativas à aceitação ou rejeição das contribuições feitas. No caso desta agência, há a categoria “parcialmente aceita” em relação às contribuições enviadas pelos grupos de interesse, de modo que, se somarmos as categorias “aceita” e “parcialmente aceita”, teremos uma taxa de 40,1% de incorporação parcial ou total das resoluções estudadas por Silva e Filho (2008).

diferentemente de nosso trabalho, o autor foca o setor como um todo, e não apenas uma resolução dentro de alguma área.

3.2 Conclusão

Nosso objetivo neste trabalho aproxima-se, evidentemente, desses últimos estudos mencionados cuja preocupação precípua é dar conta da participação e do impacto da ação dos grupos de interesse nas resoluções propostas pelas agências. No entanto, diferentemente dessas pesquisas baseadas exclusivamente nas contribuições dos grupos de interesse, nosso foco é mais amplo, buscando compreender as ações estratégicas empreendidas por esses grupos para a consecução de seus objetivos e o papel de outros atores políticos envolvidos na questão e que determinaram o resultado final da política em tela. Nesse sentido, nosso trabalho alinha-se também aos estudos de *policy subsystem*, com a diferença que não estamos interessados em fazer um recorte histórico e desvendar os vínculos permanentes estabelecidos entre agência, setor regulado e comissões do Congresso. Até porque os estudos que tratam da relação entre o Congresso Nacional e as agências no Brasil revelam que há, no mínimo, uma desatenção grande do Poder Legislativo no que se refere ao controle dos órgãos regulatórios (Godoi, 2005; Oliva, 2006). Assim, nosso olhar estará voltado para a atuação política dos grupos de interesse desde 2005, início da tramitação da matéria, até 2011, ano seguinte à expedição da resolução que buscava regular a propaganda de certos tipos de alimentos, explicitando como buscaram mobilizar em seu benefício os principais atores políticos e sua capacidade de influência. Trata-se, desta forma, de um trabalho que busca compatibilizar, em alguma medida, os estudos de *policy system* com aqueles focados nos grupos de interesse, ajudando a apagar a “invisible line” referida por Baumgartner e Leech (1998).

Assim como os estudos anteriormente mencionados, partiremos da observação dos participantes na Consulta Pública nº 71, que abriu o debate público a respeito do tema, buscando avaliar a assimetria de representação e o papel desse instrumento para que os grupos façam valer seus interesses. Como se trata de um estudo de caso, lançaremos mão da metodologia empregada por West (2004), entrevistando funcionários da Anvisa, de modo a obter sua percepção a respeito do impacto da participação desses grupos na versão final da resolução. Com vistas a tornar o estudo mais abrangente, complementaremos essa

metodologia entrevistando também os grupos de interesse, avaliando sua percepção sobre o processo de participação na consulta. Atentos ao contexto do processo estudado, poderemos inferir se possíveis mudanças na resolução foram, efetivamente, consequência das contribuições enviadas pelos grupos de interesse ou, antes, fruto de ação mais ampla desses grupos, que teriam conseguido mobilizar outros atores estatais para influenciar a resolução. Neste último caso, estaríamos confirmando a hipótese neoinstitucionalista explicada acima, segundo a qual esse mecanismo de participação funciona mais como meio de mobilização de outros atores estatais do que instrumento de influência propriamente dito.

Dado esse passo, e ancorados nos relatos de ampla gama de grupos e pessoas envolvidas no processo e no exame de diversos documentos, analisaremos mais detidamente outros estágios e atores do processo, como a audiência pública, o papel da Procuradoria Federal da Anvisa, a ação da Advocacia-Geral da União (AGU), o posicionamento do Ministério da Saúde e a função desempenhada pelo Congresso Nacional, além do próprio lugar da Anvisa nessa intrincada teia de relações políticas. Todos esses processos e instituições serão analisados tendo como pano de fundo as ações estratégicas dos grupos de interesse. O resultado final, espera-se, é a construção de um quadro mais claro a respeito da atuação e articulação política dos grupos de interesse junto a diversos atores políticos para produzir efeitos numa nova institucionalidade, que são as agências reguladoras e, no caso específico, a Anvisa. A observação das diferentes estratégias envolvidas e a consideração de outros atores políticos permitem superar as possíveis limitações advindas de um olhar exclusivo à influência exercida na consulta pública. Vimos que o trabalho de West (2004) atesta os limites da modalidade de consulta pública no que se refere ao exercício efetivo de influência nas resoluções. No entanto, o autor apenas enuncia o papel dos outros Poderes nas decisões finais das agências, revelando que burocratas sentiram-se pressionados a decidir de uma ou outra maneira. Nosso intuito é avançar nesse ponto, analisando quais outros atores envolveram-se nesse processo e de que maneira atuaram para impactar a resolução estudada.

Capítulo 4. Metodologia

A discussão precedente é fundamental, pois permite situar o objeto de estudo da presente dissertação na confluência das diversas perspectivas teóricas apresentadas. Neste capítulo, discutiremos a metodologia utilizada para a análise desse objeto, explicando a opção pelo estudo de caso e pelo *process tracing*. Em seguida, exporemos os procedimentos para a coleta de dados necessários à pesquisa. O objetivo primordial deste capítulo é a tradução dos parâmetros conceituais expostos na parte teórica num desenho de pesquisa.

A pesquisa social pode ser dividida em três tipos, de acordo com seus objetivos específicos: exploratória, descritiva e explicativa (Gil, 1991). No primeiro caso, o objetivo principal é “desenvolver, esclarecer e modificar conceitos e ideias, com vistas na formulação de problemas mais precisos ou hipóteses pesquisáveis para estudos posteriores” (Gil; 1991, p. 44). Sua escolha justifica-se quando o tema tratado foi pouco explorado pela literatura, de tal forma que o resultado esperado é uma maior possibilidade de operacionalização dos conceitos trabalhados na pesquisa.

A pesquisa descritiva, como o próprio nome indica, serve para detalhar as características dos fenômenos estudados. Por fim, a pesquisa explicativa visa à identificação das variáveis responsáveis pela ocorrência de um fenômeno. As pesquisas de tipo exploratória e descritiva costumam ser muito importantes para o desenvolvimento das explicativas, pois estas dependem de uma caracterização prévia adequada do fenômeno.

Apesar de a Ciência Política haver produzido uma considerável literatura sobre agências reguladoras, vimos que são escassos os estudos desses órgãos sob a ótica da ação dos grupos de interesse. Os poucos estudos nessa área buscam identificar os participantes das consultas públicas e quantificar o número de contribuições aceitas pelas agências. Desconhecemos qualquer estudo que, partindo da consulta pública numa agência reguladora, trace um panorama mais abrangente da atuação política dos grupos envolvidos numa determinada resolução. Da mesma forma, a maior parte dos estudos sobre agências reguladoras ainda trata das duas primeiras agências criadas, a Aneel e a Anatel (Mattos, 2004; Ramalho, 2007; Nunes et al., 2007; Pavão, 2008; Silva e Filho, 2008; Pó, 2009). Os estudos que conhecemos sobre a Anvisa examinam a formação da agência (Piovesan, 2002), seus

mecanismos de *accountability* (Ramalho, 2009) e a participação da sociedade civil nas consultas públicas (Alves, 2009).

Nesse sentido, o presente estudo é uma pesquisa exploratória, pois pretende analisar um objeto pouco explorado, qual seja, a ação política dos grupos de interesse quando da proposição de uma resolução no âmbito da Anvisa. Partindo de um exame minucioso da participação e das contribuições feitas na consulta pública, esta dissertação procurará reconstituir as ações dos principais grupos de interesse com vistas à consecução de seus principais objetivos. Como corolário dessa análise, buscar-se-á averiguar em que medida a ação dos grupos de interesse obtiveram êxito na versão final da política pública proposta.

4.1 Estudo de caso

Os estudos exploratórios “habitualmente envolvem levantamento bibliográfico e documental, entrevistas não padronizadas e estudos de caso” (Gil; 1991, p. 44). Esta dissertação analisa a ação política de grupos de interesse em relação a uma única resolução no âmbito da Anvisa. Trata-se da Resolução da Diretoria Colegiada (RDC) nº 24, de 15 de junho de 2010, que regulamenta a publicidade de determinados tipos de alimento. O presente estudo constitui, portanto, um estudo de caso, aqui definido nos termos de Yin (2010), segundo o qual “o estudo de caso é uma investigação empírica que investiga um fenômeno contemporâneo em profundidade e em seu contexto de vida real, especialmente quando os limites entre o fenômeno e o contexto não são claramente evidentes” (Yin; 2010, p. 39).

Yin cita em seu livro outra definição de estudo de caso, ainda mais condizente com o objeto do presente estudo, na medida em que afirma que a essência desse tipo de método “é iluminar uma decisão ou um conjunto de decisões: por que elas são tomadas, como elas são implementadas e com que resultado” (Schramm, 1971, apud Yin, 2010). Observa-se, assim, que o objetivo primordial de um estudo de caso é obter uma visão holística de determinado fenômeno, atentando fortemente para as variáveis contextuais presentes. Nas palavras de George e Bennett,

whereas statistical studies run the risk of ‘conceptual stretching’ by lumping together dissimilar cases to get a larger sample, case studies allow for conceptual refinements with a higher level of validity over a smaller number of cases (George e Bennett; 2005, p. 19).

Uma segunda vantagem associada ao estudo de caso refere-se à possibilidade de “heuristic identification of new variables and hypotheses” (George e Bennett; 2005, p. 19), o que significa que a flexibilidade típica desse método permite uma correção do rumo da pesquisa, inclusive com a descoberta de novas variáveis relevantes para o fenômeno estudado. Por fim, um terceiro benefício dessa metodologia diz respeito à identificação mais precisa dos mecanismos causais subjacentes a um determinado fenômeno. O “olhar com lupa” sobre o caso estudado permite a observação de aspectos não previstos e de condições que acionam os mecanismos causais.

Evidentemente, tal escolha metodológica, para além dos benefícios relatados, implica certas limitações para o estudo científico de qualquer fenômeno. Uma primeira limitação refere-se ao viés de seleção, que significa a escolha de um determinado caso cujas características coincidem, de antemão, com a hipótese que o pesquisador busca comprovar em seu estudo. No entanto, a escolha deliberada do caso a partir da variável dependente pode ser útil a depender do objetivo da pesquisa. A seleção do caso estudado pode ajudar a determinar “which variables are not necessary or sufficient conditions for the selected outcome” (George e Bennett; 2005, p. 23). Também auxilia, nos momentos iniciais da pesquisa, a desvendar os possíveis mecanismos causais que explicam o desfecho de um processo. Por fim, a seleção do caso pode fortalecer o desenho de pesquisa, quando um caso saliente ou um caso cujo resultado é esperado pela teoria, permite a invalidação de certos postulados teóricos.

Outra limitação do estudo de caso e de quaisquer outros desenhos de pesquisa com n pequeno é sua falta de representatividade, ou seja, sua suposta incapacidade para produzir generalizações a partir de um único caso. Esse método tem grande dificuldade em estabelecer relações de causa e efeito para um determinado fenômeno que sejam válidas em outros contextos. Ao escolher esse método, portanto, o pesquisador tem diante de si um *trade-off* entre maior parcimônia teórica e grande riqueza de detalhes na explicação de casos particulares. O pesquisador do estudo de caso acaba abrindo mão da parcimônia e aplicabilidade geral de uma teoria qualquer para “develop cumulatively contingent generalizations that apply to well-defined types or subtypes of cases with a high degree of

explanatory richness” (George e Bennett; 2005, p. 31). Nessa mesma linha, Yin (2010) afirma que, assim como os experimentos, os estudos de caso “são generalizáveis às proposições teóricas e não às populações ou aos universos [...] sua meta será expandir e generalizar teorias (generalização analítica) e não enumerar frequências (generalização estatística)” (Yin; 2010, p. 36).

Concluimos que, a despeito de suas potenciais desvantagens, o estudo de caso, para esta pesquisa, aparece como importante instrumento heurístico, na medida em que se trata de tema pouco explorado e que, portanto, demanda profunda imersão na realidade analisada. Somente uma visão global da mobilização em torno da regulação da propaganda de alimentos pode dar conta de explicar as variáveis relacionadas ao tema e de desvendar possíveis mecanismos que não foram antevistos. Além disso, a escolha desse tema deveu-se justamente por sua saliência. Trata-se de resolução que foi objeto de grande polêmica quando de sua proposição, seja no sentido de mobilizar setores da opinião pública e da mídia, seja no sentido de galvanizar a ação do empresariado e de outros grupos sociais. As questões que geram mais conflitos são justamente aquelas que são levadas às consultas públicas para receber comentários, outro momento importante de nossa análise. A escolha do caso, portanto, deve propositadamente ser direcionada para aqueles nos quais “the variables are at extreme values and the causal mechanisms are starkly evident” (George e Bennett; 2005, p. 32). Da mesma forma, a escolha da Anvisa esteve relacionada, em primeiro lugar, ao pequeno número de estudos sobre essa agência. Mas, principalmente, por se tratar de órgão com ampla área de atuação, frequentemente em setores econômicos importantes cuja regulação afeta interesses poderosos⁴³.

No que se refere às possibilidades de generalização, o pesquisador que faz uso do estudo de caso deve estar ciente, de antemão, das limitações para estender os resultados de sua análise para vasto universo de casos. No entanto, generalizações contingentes para uma subclasse de eventos são factíveis. Assim, os achados relativos às ações estratégicas dos

⁴³ Para se ter uma ideia da força dos setores e de sua atuação junto à Anvisa, vale citar o caso da proposta de regulação no setor do tabaco. A Anvisa propôs, em 2010, proibir a adição de açúcares ao tabaco (cigarro com sabor, como os mentolados) e abriu uma consulta pública para receber sugestões sobre o tema. Associações ligadas à indústria tabagista organizaram-se e enviaram milhares de sugestões à agência (por volta de 180 mil) na tentativa de retardar o processo de análise daquela instituição, o que de fato ocorreu. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/equilibrioesaude/903937-lobby-retarda-veto-aos-aditivos-no-tabaco.shtml> A indústria do tabaco, no entanto, não foi bem-sucedida no final das contas, pois a Anvisa aprovou, em 13/03/2012, norma que restringe o uso de aditivos nos produtos derivados do tabaco. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/equilibrioesaude/1061406-vigilancia-sanitaria-proibe-cigarros-mentolados-e-de-cravo.shtml>

grupos de interesse e à participação dos órgãos estatais acionados por esses grupos podem ser importantes para a compreensão da mobilização política em outras resoluções e outras agências. De toda forma, é importante ter em mente que o objetivo maior desta dissertação “is to explain the regulatory process rather than propose sophisticated abstract propositions; the theoretical implications of this study are more nuanced” (Fonseca, 2011).

Tanto para o viés de seleção como para a dificuldade de se fazer generalizações, George e Bennett (2005) e King, Keohane e Verba (1994) apontam para um artifício metodológico capaz de mitigar essas limitações, que é o *process tracing*, para o qual nos voltamos agora.

4.2 *Process tracing*

O *process tracing* é um método científico que busca “identify the intervening causal process - the causal chain and the causal mechanism – between an independent variable (or variables) and the outcome of the dependent variable” (George e Bennett; 2005, p. 206). Trata-se de um método que visa rastrear o encadeamento de processos que levou a um determinado resultado. Ao traçar esse percurso, ele possibilita a identificação das principais variáveis intervenientes e os mecanismos conducentes aos resultados observados, ao mesmo tempo em que permite descartar outros fatores previamente considerados como relevantes, mas que se revelaram inócuos para a explicação causal. Da mesma forma, ao mapear de forma completa o contexto do objeto analisado, esse método garante ao pesquisador a observação de outros mecanismos causais possíveis que podem levar ao mesmo resultado.

O método do *process tracing* pode tomar várias formas, como: 1) uma narrativa detalhada das causas que levaram a um determinado desfecho; 2) uma análise que testa hipóteses e busca generalizações; 3) uma análise amparada em parâmetros teóricos; 4) uma explicação genérica que abre mão de uma narrativa detalhada (George e Bennett; 2005, p. 211). Embora mencione a possibilidade de uma narrativa detalhada que não seja teoricamente orientada, os autores e a maior parte dos teóricos desse método distinguem-no de simples narrativas históricas ao estabelecer que o *process tracing* está, de uma forma ou de outra,

relacionado ao teste de hipóteses ou ao desenvolvimento de teorias. No entanto, Beach e Pedersen (2012) contestam essa visão, afirmando que

There is a clear bifurcation overall between theory-centric and case-centric process tracing, reflecting a choice between building/testing (relatively) parsimonious causal mechanisms that can be generalized across a bounded context of cases, and a focus on explaining a particular outcome through the pragmatic use of mechanistic explanations to account for the important aspects of the case (Beach e Pedersen; 2012, cap. 2, p. 20).

A presente pesquisa é focada numa resolução específica, buscando explicar, a partir da observação da ação política dos grupos de interesse, o desenho final da política pública proposta. No entanto, a identificação de certos atores e instituições responsáveis por determinadas decisões pode servir de guia para a construção de hipóteses a respeito do processo de funcionamento e interação política em outras regulações nas diferentes agências, na medida em que todas compartilham determinadas características em seu processo decisório e na relação com os outros Poderes.

Ainda sobre o tema da generalização, tanto nos estudos de caso como no método do *process tracing*, King et al. (1994), que são bastante críticos em relação aos estudos de caso, afirmam, conforme já mencionamos, que o *process tracing* pode minimizar as limitações desse tipo de estudo, ao definir cada fase do processo decisório como uma nova variável dependente. Desta forma, o pesquisador ampliará o número de observações teoricamente relevantes de seu fenômeno. De acordo com os autores, esse tipo de abordagem possibilita o desenvolvimento de

some descriptive generalizations about the frequency with which each potential causal mechanism is activated; and these descriptive generalizations may provide the basis for later analysis of the linked causal mechanisms and the conditions under which each is likely to become activated (King et al.; 1994, p. 228).

Como vimos, o *process tracing* é muito útil para a compreensão mais completa de processos decisórios. Para o caso em tela, será de extrema importância para observar as principais ações dos grupos de interesse ao longo da tramitação da RDC nº 24. No entanto, o método terá ainda mais valia num momento posterior da análise, pois a dissertação lida com uma das questões mais controversas dentro da literatura da Ciência Política, que é a avaliação da influência política desses grupos.

4.3 A avaliação da influência política

Apesar dos enormes obstáculos para se estabelecer relações de causa e efeito entre a ação de um grupo e o resultado de uma política pública, diversos autores têm buscado superar essa dificuldade ao estudar a articulação e o envolvimento do empresariado em processos políticos com vistas a influenciar as mais variadas decisões políticas (Tagliarena e Carvalho, 2006; Cabral, 2007; Mancuso, 2007a).

De acordo com Mancuso (2007a), há dois tipos básicos de indicadores para se tentar avaliar a influência dos interesses empresariais: os indicadores baseados em impressões e os indicadores baseados em resultados. O primeiro pode ter três fontes diversas, quais sejam, a avaliação do próprio ator envolvido no processo político, o político/burocrata responsável pela tomada de decisão e especialistas na área da decisão.

O segundo indicador, por sua vez, também comporta distinções procedimentais. Assim, uma primeira possibilidade para aferir a influência exercida pelo empresariado seria o recurso ao cotejamento entre as preferências expressas pelos empresários, observadas, principalmente, por meio do posicionamento oficial de suas entidades de classe, e o resultado final de uma decisão política. Alternativamente, pode-se adotar um procedimento mais complexo, reconstituindo “em detalhes a atuação do ator social, ao longo do processo decisório, para concluir que a convergência entre interesse e resultado realmente indica o exercício da influência, e não se deve a qualquer outro motivo” (Mancuso; 2007a, p. 134). Este último método proposto pelo autor constitui exatamente o *process tracing* descrito acima.

No caso da presente dissertação, busca-se uma mescla dos dois tipos de indicadores. Por um lado, entrevistas com burocratas e grupos de interesse comporão o repertório de instrumentos utilizados para verificar quem, na opinião dos atores centrais envolvidos no processo decisório da política pública, foram os principais beneficiados com a decisão final. Tal procedimento é de suma importância, pois ninguém melhor do que os próprios atores envolvidos num determinado processo para informar ao pesquisador qual era seu posicionamento e se a decisão final observou suas preferências. Evidentemente, deve-se ter em mente que nem sempre os atores desejam revelar suas preferências, métodos de pressão e

percepção acerca do processo decisório⁴⁴. Não se quer com isso afirmar que tal metodologia torna-se, portanto, inócua para o desvendamento do processo decisório; busca-se apenas chamar a atenção para uma dificuldade inerente ao método e realçar, desta forma, que a complementação com outro procedimento metodológico pode ser salutar à pesquisa.

É por isso que a pesquisa atentarão também para o resultado final de uma decisão e a comparará com a posição manifesta pelos atores sociais, principalmente a partir da análise de publicações e documentos em que sejam reveladas essas preferências. Paralelamente, a reconstituição das principais ações dos atores ao longo desse processo será de grande valia, na medida em que poderá descortinar o sequenciamento dessas ações, revelando, de forma mais precisa, as posições dos atores a cada momento do jogo político. O método de *process tracing* é particularmente importante para o estudo do lobby, pois muitas vezes os pesquisadores apenas atentam para o resultado de uma votação, por exemplo, tratando a influência como um elemento dicotômico. No entanto, a política é sempre mais sutil, mais plástica, comportando nos detalhes inúmeras possibilidades de caminhos. Conforme asseveram Baumgartner e Leech (1998, p. 138), a influência deve ser entendida como um continuum dentro do processo decisório. No caso em tela, essa ressalva torna-se particularmente relevante, na medida em que o processo político da regulação da propaganda de alimentos envolveu diversas arenas e ensejou vários momentos dentro do processo decisório para a ação política dos grupos de interesse.

A metodologia proposta para o presente trabalho difere, portanto, em um ponto importante, daquela que vem sendo empregada com mais frequência nos estudos sobre a articulação do empresariado para influenciar decisões políticas (Cabral, 2007; Mancuso, 2007a). Não se busca aqui quantificar o sucesso do empresariado na consecução de políticas de seu interesse dentro de um rol grande de decisões que o afetam e sobre as quais ele poderia tentar influenciar. Objetiva-se apenas analisar a articulação dos grupos de interesse no caso da regulação da propaganda de alimentos, atestando se esses grupos efetivamente são capazes de impactar a tomada de decisão da agência.

⁴⁴ De acordo com Golden (1998), os grupos tendem a sobrevalorizar sua capacidade de influência, enquanto o governo costuma subestimar o poder desses grupos. No entanto, em entrevista com um representante do empresariado, este nos informou que os lobistas do setor privado preferem subestimar seu poder de influência, de modo a não parecer que o governo está à mercê desses grupos.

4.4 Métodos

Vimos até o momento que o estudo de caso e o *process tracing* requerem uma abordagem aprofundada do objeto analisado. Para a consecução desse objetivo a partir da coleta de dados necessários à pesquisa, lançamos mão de três métodos, quais sejam, a pesquisa bibliográfica, a pesquisa documental e o trabalho de campo com a realização de entrevistas semiestruturadas. A mescla de “múltiplas fontes de evidência” permite uma abordagem mais completa do fenômeno, sendo sua principal vantagem “o desenvolvimento de linhas convergentes de investigação, um processo de triangulação e corroboração [...]” (Yin; 2010, p. 143).

A pesquisa bibliográfica, muito útil nas pesquisas exploratórias, refere-se à utilização de material anteriormente elaborado. Trata-se, portanto, de fonte secundária. Fizemos uso, nesta dissertação, de livros, *papers*, dissertações e teses que trataram diretamente do assunto estudado. A revisão da literatura, especialmente a produção recente nos Estados Unidos de *papers* sobre a ação dos grupos de interesse nas agências, foi muito importante num momento inicial ao dar as diretrizes sobre o tipo de informação a ser buscada e, conseqüentemente, quais as linhas a serem seguidas nas entrevistas com os atores envolvidos.

A pesquisa documental é muito similar à pesquisa bibliográfica, sendo sua principal diferença a fonte, pois enquanto esta baseia-se nas contribuições de outros autores, aquela “vale-se de materiais que não receberam ainda um tratamento analítico” (Gil; 1991, p. 73). Esta pesquisa fez uso de três tipos principais de documentos: 1) relatórios oficiais de governo; 2) documentos elaborados pelos grupos de interesse; e 3) matérias jornalísticas.

No caso dos documentos oficiais, destaca-se o acesso a todo o material produzido pela Anvisa a respeito da regulação da propaganda de alimentos, como a resolução que criou o grupo de trabalho sobre o tema, a que lançou a consulta pública e a resolução final sobre o tema publicada no Diário Oficial da União. Foram consultadas ainda as apresentações preparadas pela agência sobre o tema, a minuta da proposta de regulação, a compilação das contribuições feitas na consulta pública, bem como a transcrição da audiência pública realizada. A lei de criação da Anvisa também foi analisada, assim como a legislação pertinente relacionada à propaganda e publicidade, o que inclui diversos artigos da Constituição Federal e atos legislativos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

Pareceres de outros órgãos envolvidos na matéria, como o Conselho Nacional de Saúde (CNS), ligado ao Ministério da Saúde, e a Advocacia-Geral da União, foram contemplados. Incluem-se aqui também as decisões judiciais posteriores à publicação da Resolução da Diretoria Colegiada (RDC) nº 24.

Entre os documentos elaborados pelos grupos de interesse, destacam-se livros publicados e sites criados sobre o tema, pareceres jurídicos contratados pelos grupos empresariais, abaixo-assinados e cartas de apoio e de pressão aos órgãos estatais subscritos pelas organizações da sociedade civil, bem como peças jurídicas elaboradas para o processo judicial.

As matérias jornalísticas referem-se às publicações feitas sobre o tema nos principais jornais de grande circulação no país, tais como a Folha de São Paulo, o Estado de São Paulo, o Valor Econômico e O Globo. Sites que dão maior atenção ao tema, como o “Observatório do Direito à Comunicação”, foram igualmente explorados. Pesquisamos desde reportagens sobre o tema e a evolução do processo de regulação no âmbito da Anvisa até artigos opinativos em que os diversos grupos de interesse expunham suas posições. Cabe aqui uma ressalva ao recurso metodológico de análise a partir da mídia. Como a mídia trabalha, em grande medida, numa chave reputacional⁴⁵, deve-se estar atento ao peso potencialmente dado a um dos lados do debate, o que pode desequilibrar a cobertura e o posicionamento a respeito do tema. Neste caso específico, o cuidado deve ser redobrado, pois um dos atores diretamente envolvidos e afetados pelo tema é o setor de publicidade, financiador por excelência das atividades da mídia.

O outro procedimento empregado, além da pesquisa documental, para uma compreensão mais acurada da realidade estudada, foi o trabalho de campo, realizado por meio de entrevistas semiestruturadas que permitiram reconstituir a linha do tempo dos acontecimentos e criar uma narrativa equilibrada sobre os principais fatos ocorridos. Pode-se afirmar, peremptoriamente, que o recurso às entrevistas foi um fator primordial para a concretização da presente dissertação. Isso deve-se, basicamente, a três elementos-chave cuja identificação dependia do suporte narrativo dos principais grupos envolvidos no tema. Em primeiro lugar, a reconstituição das principais ações dos grupos de interesse só pôde ser

⁴⁵ Isso equivale a dizer que a mídia veicula, reproduz e repercute, em boa medida, as versões dos fatos dos atores e grupos sociais com reputação estabelecida na sociedade, o que pode resultar em uma cobertura jornalística tendenciosa e/ou em espaços desiguais para a expressão.

completada a partir das entrevistas, uma vez que a evidência documental apenas apontava certos aspectos, mas sem dar uma coerência ao desenvolvimento do processo. Em segundo lugar, as entrevistas nos informaram a respeito da percepção dos grupos de interesse e da agência a respeito da influência exercida pela participação na Consulta Pública nº 71, de 2006. Por fim, a conversa com os grupos de interesse nos posicionou acerca de sua visão da influência exercida no processo como um todo, especialmente a partir do contato estabelecido com outros órgãos de governo.

A entrevista semiestruturada desenvolve-se “a partir de um rol pré-determinado de questões que permite flexibilidade nas perguntas, à medida que novas informações possam ser reveladas pelos respondentes” (Alves; 2008, p. 33). Um ponto fundamental referente à entrevista é a seleção dos entrevistados, que devem constituir-se em informantes-chave do processo estudado. O critério inicial para a escolha dos entrevistados esteve relacionado à participação nos mecanismos de participação da Anvisa, como a consulta pública e a audiência pública. Isto vale tanto para os funcionários governamentais como para os representantes dos grupos de interesse. A partir do exame minucioso da participação e dos documentos elaborados pelos grupos de interesse, é possível identificar aqueles que lideraram a mobilização junto ao governo.

As entrevistas iniciais costumam ser bastante úteis também, na medida em que potenciais informantes com ativa participação no processo são indicados pelos entrevistados. Por fim, uma vez identificado um grupo relevante, o conhecimento específico relativo à regulação estudada, demonstrado na entrevista, serve como guia para saber se novos atores dentro daquele grupo precisam ser inquiridos. No que diz respeito aos atores governamentais, o contato inicial deu-se com a Anvisa, por motivos óbvios. A partir daí, e com o auxílio dos funcionários da Anvisa, atores lotados em outros ministérios, mas que estiveram diretamente envolvidos no tema, foram identificados e entrevistados. Por fim, houve entrevistados que participaram do processo, mas não estavam ligados diretamente a nenhum grupo de interesse, embora tivessem suas preferências políticas e apoiassem um ou outro grupo. Trata-se de professores universitários que pesquisam esse assunto.

As entrevistas foram realizadas no período de 22/12/2011 a 02/04/2012. O quadro a seguir apresenta uma classificação das instituições entrevistadas por categoria à qual pertencem. Vale dizer, especificamos se elas fazem parte do governo ou da sociedade civil. Sendo do governo, explicitamos de que Poder são. No outro caso, distinguimos entre o setor

empresarial, contrário à norma proposta pela Anvisa, e as associações da sociedade civil, favoráveis a ela. As perguntas feitas aos entrevistados⁴⁶ seguiram dois eixos básicos: 1) compreensão da estratégia de ação política dos grupos de interesse, com a identificação das principais arenas institucionais de atuação; 2) percepção acerca dos resultados políticos alcançados como consequência da influência exercida.

Quadro 2. Instituições Entrevistadas

Grupo de Informantes		
Governo	Executivo	Anvisa
		Ministério da Saúde
	Legislativo	Câmara dos Deputados
Sociedade Civil	Setor Regulado	ABIR, ABIA, CONAR
	Grupos de Interesse Público	Instituto Alana, IDEC
		USP, UnB

Fonte: Elaboração própria

4.5 Conclusão

O que se pretende, portanto, com base na metodologia empregada, é reconstituir os detalhes do jogo político, compreendendo os interesses e posições de cada ator e suas ações, tendo em vista as regras das instituições nas quais está inserido. Como resultado dessa investigação, espera-se alcançar um duplo objetivo. Por um lado, compreender, no âmbito dessa nova arena institucional que são as agências reguladoras, qual é o *modus operandi* dos grupos de interesse. Assim, busca-se identificar se as ações desses grupos restringem-se à participação nos mecanismos de participação da Anvisa ou se outras estratégias são empregadas ao longo desse processo, como a pressão junto a outros órgãos governamentais.

O outro objetivo fundamental é verificar em que medida essas ações dos grupos de interesse obtiveram êxito na alteração do conteúdo final da resolução aprovada pela Anvisa. Seguindo os *insights* aportados pela literatura sobre lobby em agências, observaremos, num

⁴⁶ O Apêndice A lista todas as pessoas entrevistadas para a pesquisa, identificando as instituições às quais pertencem.

primeiro instante, se a consulta pública teve papel relevante no atendimento aos interesses dos grupos. Ato contínuo, avaliaremos o resultado da ação estratégica global dos grupos no desfecho da política. Não se quer com isso afirmar que uma determinada resolução proposta e posteriormente alterada em consonância aos interesses dos grupos é explicada principal ou exclusivamente pela influência exercida por eles. Agrega-se, todavia, como relevante evidência da atuação desses grupos em prol de seus objetivos políticos.

Capítulo 5. Os Grupos de Interesse e a Consulta Pública nº 71

Neste capítulo analisaremos a Consulta Pública nº 71, primeiro grande momento do longo processo de tramitação da regulação da propaganda⁴⁷ de alimentos, que se estendeu, no âmbito da Anvisa, de 2005 a 2010, e hoje continua no Judiciário e no Legislativo.

Preliminarmente, nos voltaremos para os antecedentes do tema, que motivaram a agência a tomar medidas nessa área. Também passaremos brevemente, para referência, pelas iniciativas anteriores da Anvisa no sentido de regular a publicidade nas mais diversas áreas. Feito isso, focaremos a referida consulta, analisando a participação geral da sociedade civil e descrevendo os principais grupos de interesse envolvidos e suas posições a respeito do tema. Por fim, na esteira dos trabalhos empíricos relatados no capítulo anterior, avaliaremos a capacidade de influência desses grupos por meio da participação na consulta pública.

5.1 Panorama da saúde pública no Brasil e no mundo

A intenção da Anvisa de regular a publicidade de alimentos baseou-se em diagnósticos e recomendações nacionais e internacionais referentes ao aumento da incidência de doenças crônicas não transmissíveis (DCNT), como diabetes, doenças do coração, pressão alta e, principalmente, obesidade. Em 2001, de acordo com relatório da Organização Mundial da Saúde (OMS), esse tipo de doença foi responsável por cerca de 60% do total das 56,5 milhões de mortes notificadas no mundo. No caso da obesidade, por exemplo, a OMS estimava que, em dez anos, essa doença passaria “a ser a principal causa de morte evitável em todo o mundo, superando o número de óbitos causados pelo cigarro” (OMS, 2003 apud BRASIL, 2006a). No Brasil, dados da Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF) realizada em 2002 e 2003 pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e pelo Ministério da Saúde mostraram que já passava de 40% a população adulta acima do peso, sendo que quase 10%

⁴⁷ Costuma-se distinguir publicidade de propaganda, atribuindo-se à primeira concepção um caráter comercial, voltado ao convencimento para fins de consumo. O segundo termo, por sua vez, estaria mais ligado à propagação de uma ideia, com vistas à persuasão para a adoção de uma ideologia. No entanto, para fins deste trabalho, adotaremos as duas palavras como sinônimas.

das pessoas eram consideradas obesas. No caso das crianças, a situação era ainda pior, pois a prevalência de obesidade triplicou no país num intervalo de apenas 20 anos, passando de 4,1% em meados da década de 1970 para praticamente 14% em meados de 1990 (BRASIL, 2007c).

Vale ressaltar, ainda, que 80% das mortes por DCNT ocorrem em países em desenvolvimento (OMS, 2005 apud BRASIL, 2007c). Doenças de longa duração e que por isso exigem ampla e contínua gama de procedimentos e serviços de saúde, as DCNT absorvem 69% dos gastos do Sistema Único de Saúde (SUS) com atenção à saúde (BRASIL, 2006a e BRASIL, 2007c).

Os principais fatores de risco para essas doenças estão relacionados ao comportamento, como má alimentação, estilo de vida sedentário e baixo consumo de frutas, legumes e verduras. Nesse sentido, a prevenção das DCNT é perfeitamente factível com ações de promoção da saúde, como a educação para uma alimentação saudável, o fomento à produção de determinados tipos de alimentos, a disseminação de uma cultura de práticas esportivas e a promulgação de leis e regulamentos que, ao desestimularem o comportamento não saudável e diminuir a vulnerabilidade do indivíduo a ambientes obesogênicos⁴⁸, incentivem a adoção de comportamentos saudáveis.

Os maus hábitos alimentares referem-se, hoje em dia, principalmente ao consumo crescente e excessivo de alimentos considerados de baixo teor nutricional, como açúcar, sódio, gordura saturada e gordura trans. Esse padrão alimentar é crescente e fortemente estimulado pela publicidade, que tem como foco a promoção comercial desses alimentos, especialmente voltada ao público infante-juvenil. Os números do setor publicitário denotam a importância do setor alimentício na economia brasileira: dos R\$ 40 bilhões investidos em publicidade no ano de 2006, R\$ 1.777 bilhão (3%) foi direcionado aos alimentos, e outros R\$ 423 milhões (1,06%), aos refrigerantes. Enquanto isso, apenas 0,47% foi destinado à propaganda de brinquedos e acessórios (IBOPE apud BRASIL, 2007c).

Grande parte da publicidade veiculada nos meios de comunicação, especialmente a televisão, é composta por produtos alimentícios de baixo teor nutricional, como os mencionados acima. Uma pesquisa de 2006 sobre o perfil da propaganda de alimentos na

⁴⁸ Obesogênico é um termo recentemente cunhado na área de nutrição e que se refere a um ambiente cujos fatores são conducentes ao ganho de peso.

televisão brasileira categorizou os alimentos em 4 grupos: 1) gorduras, óleos e doces; 2) leite, queijo e iogurte; 3) carne, ovos e leguminosas; e 4) pão, cereais, arroz e massa. A análise da frequência de veiculação desses grupos revelou que a primeira categoria, mais prejudicial à saúde, aparece disparado em primeiro lugar, com 57,8% dos anúncios televisivos. Tem-se, assim, uma inversão da pirâmide de alimentação ideal (Nascimento, 2006 apud BRASIL, 2007c).

Por fim, vale citar pesquisa do Observatório de Políticas de Segurança Alimentar e Nutricional (OPSAN), ligado à Universidade de Brasília (UnB), que mostra o predomínio das crianças e adolescentes como alvos preferenciais da publicidade de alimentos. Por meio do monitoramento de 2650 horas de 4 canais de televisão abertos e fechados, verificou-se que 42% das 237 peças publicitárias observadas eram voltadas exclusivamente ao público infantil (OPSAN/UnB apud BRASIL, 2007c). Diante desse cenário, diversos países têm adotado medidas de regulamentação ou autorregulamentação da publicidade, especialmente para crianças (Hawkes, 2004).

Com base nessa realidade, que não se restringe ao Brasil, a OMS lançou em 2004 a “Estratégia Global para Alimentação Saudável, Atividade Física e Saúde”, marco no debate mundial sobre o papel da publicidade de alimentos nos hábitos alimentares. Aprovado pela 57^a Assembleia Mundial da Saúde, o documento recomenda o desenvolvimento de abordagens multissetoriais para lidar com a promoção de alimentos saudáveis, especialmente para as crianças. Mais especificamente, o item 3 do ponto 46 do documento orienta expressamente os governos a “colaborar com os grupos de consumidores e do setor privado (incluindo o da publicidade) a fim de formular critérios multissetoriais apropriados para a comercialização dos alimentos dirigida às crianças, abordando questões como o patrocínio, a promoção e a publicidade” (OMS, 2004).

No Brasil, o MS instituiu, por meio da Portaria nº 596/2004, grupo técnico assessor para analisar a “Estratégia Global” e propor medidas sobre o tema. No ano seguinte, o grupo publicou a “Análise da Estratégia Global para Alimentação Saudável, Atividade Física e Saúde”, que esmiuçou o documento da OMS e validou suas conclusões. Além disso, a Política Nacional de Alimentação e Nutrição (PNAN), de 2003, e a Política Nacional de Promoção da Saúde (PNPS), ratificada pelo MS em 2006 e que endossa a “Estratégia Global”, preconizavam a regulamentação da publicidade de alimentos, especialmente aquela direcionada ao público infanto-juvenil (BRASIL, 2006a). É nesse contexto amplamente

favorável a uma forte atenção à alimentação saudável que a Anvisa resolveu propor uma resolução que disciplinasse a publicidade de alimentos no Brasil, restringindo a propaganda de bebidas com baixo teor nutricional e daqueles produtos que contivessem quantidades elevadas de açúcar, de gordura saturada, de gordura trans, de sódio.

5.2 As experiências anteriores de regulação da publicidade da Anvisa

Antes de passarmos à regulação da propaganda de alimentos, objeto do presente estudo, é importante relatar brevemente as duas outras experiências de regulação da publicidade no âmbito da Anvisa e os resultados alcançados. As incursões nessa seara e as dificuldades enfrentadas serviram de aprendizado institucional à agência e acabaram por conformar decisões futuras no processo de regulação da publicidade de alimentos, como veremos no próximo capítulo.

A primeira tentativa de regulação da propaganda na Anvisa ocorreu em 2005, quando a agência propôs, na Consulta Pública nº 83, regulamento que restringia a publicidade de bebidas alcoólicas com teor abaixo de 13 graus *Gay Lussac*. Em 2007, a própria agência, juntamente com o Conselho Nacional de Autorregulamentação Publicitária (CONAR), consultou a Advocacia-Geral da União sobre a legalidade da possível resolução, invocando decreto presidencial desse mesmo ano que redefinia o teor das bebidas alcoólicas⁴⁹. O entendimento do consultor-geral da União, aprovado pelo advogado-geral da União, foi que uma resolução da agência que restringisse a propaganda de bebidas alcoólicas só teria respaldo legal mediante alteração de lei federal que regula a matéria, proposta por projeto de lei ou medida provisória. Diante desse cenário, a Anvisa deu um passo atrás, aguardando aprovação no Congresso Nacional de projeto de lei que altere a definição de bebida alcoólica, de modo que a agência possa instituir seu regulamento.

Na mesma época, ainda em 2005, a Anvisa iniciou os trâmites, por meio da Consulta Pública nº 84/2005, para uma nova regulação, desta feita no setor de medicamentos, o qual a

⁴⁹ A propaganda de bebidas alcoólicas é regulamentada pela Lei nº 9.294/1996, que só considera bebidas alcoólicas aquelas com teor alcoólico superior a 13 graus *Gay Lussac*. No entanto, o Decreto nº 6.117/2007, que estabelece a política nacional sobre o álcool, define, para fins dessa política, que bebida alcoólica é aquela que contiver 0,5 grau *Gay Lussac* ou mais de concentração.

Constituição Federal (CF), em seu artigo 220, também sujeita a restrições na propaganda⁵⁰. Após longo processo, a agência publicou, no fim de 2008, a RDC nº 96, que em texto longo e detalhado estabelecia uma série de condições e restrições à propaganda de medicamentos⁵¹. Novamente provocada pelo CONAR, a AGU concedeu, em junho de 2009, poucos dias antes da entrada em vigor da norma, novo parecer favorável à indústria de publicidade, que, munida desse despacho, recorreu à Justiça com mais embasamento, conseguindo diversas liminares contrárias ao regulamento.

A AGU entendeu que a Anvisa, nesse caso, extrapolou os limites constitucionais e legais, regulando matéria que carece de normatização no âmbito do Congresso Nacional⁵² e invadindo esferas de competência de outros órgãos, como os de telecomunicações. Ao final do despacho, o adjunto do advogado-geral da União recomendava a suspensão da vigência da resolução ou sua revogação até edição de novo ato. A despeito da recomendação, a Anvisa manteve a norma em vigência, embora sua aplicabilidade esteja prejudicada, na medida em que diversas associações estão salvaguardadas por liminares obtidas junto ao Judiciário. A agência ainda encaminhou à AGU, em 2009, um pedido de reconsideração a respeito do tema, elaborado pela Procuradoria Federal junto à Anvisa, mas o mesmo foi indeferido por novo parecer do adjunto do advogado-geral da União⁵³.

Nos dois casos, portanto, a AGU foi invocada pelo CONAR a se manifestar sobre a competência legal da Anvisa para regular a publicidade e decidiu, fazendo aqui uso da terminologia jurídica, garantir a reserva legal para quaisquer modificações normativas nesse

⁵⁰ O artigo 220, § 4º, estabelece que “A propaganda comercial de tabaco, bebidas alcoólicas, agrotóxicos, medicamentos e terapias estará sujeita a restrições legais, nos termos do inciso II do parágrafo anterior, e conterá, sempre que necessário, advertência sobre os malefícios decorrentes de seu uso”.

⁵¹ Vale destacar que a RDC nº 96 atualiza a RDC nº 102, de 30 de novembro de 2000, que já dispunha sobre as regras de divulgação e promoção comercial de medicamentos produzidos no Brasil ou importados.

⁵² O mesmo artigo 220 da Constituição estabelece, em seu artigo § 3º, que “*Compete à lei federal: II - estabelecer os meios legais que garantam à pessoa e à família a possibilidade de se defenderem de programas ou programações de rádio e televisão que contrariem o disposto no art. 221, bem como da propaganda de produtos, práticas e serviços que possam ser nocivos à saúde e ao meio ambiente*”. (grifo nosso).

⁵³ Cabe esclarecer que a Procuradoria Federal junto à Anvisa é um órgão pertencente à Advocacia-Geral da União, embora, como vimos, tenha autonomia para defender a agência e interpretar a lei diferentemente da AGU. No entanto, o despacho final aprovado pelo advogado-geral da União a respeito da RDC nº 96 vincula a Procuradoria Federal, a qual não pode mais emitir pareceres diferentes daquele exarado pelo órgão central nem defender juridicamente a agência nesse caso, a não ser mediante autorizações ad hoc da própria AGU. Vale ressaltar, ainda, que a Anvisa teve e tem autonomia para manter a vigência da resolução, pois o parecer do advogado-geral da União, apenas quando aprovado pelo presidente da República, obriga a parte interessada a lhe dar cumprimento (artigo 40 da Lei Orgânica da AGU; BRASIL, 1993).

campo à União, afastando a via regulatória. Dessa forma, as resoluções propostas pela Anvisa foram barradas pelo próprio governo, na figura do advogado-geral da União⁵⁴.

5.3 A Consulta Pública nº 71

O primeiro passo no sentido de regulamentar a publicidade de alimentos, no âmbito da Anvisa, foi a publicação da RDC nº 73, de 29 de março de 2005, que instituiu grupo de trabalho formado por 12 instituições, incluída a Anvisa, com o objetivo de apresentar uma proposta de regulamento para o controle de propaganda, publicidade, promoção e informação de alimentos. Na Anvisa, o processo foi conduzido pela Gerência-Geral de Monitoramento e Fiscalização de Propaganda, Publicidade, Promoção e Informação e Produtos Sujeitos a Vigilância Sanitária (GPROP). O quadro 3 apresenta os participantes do grupo de trabalho⁵⁵.

Quadro 3. Grupo de Trabalho Instituído pela RDC nº 73

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

Fonte: Anvisa

⁵⁴ O advogado-geral da União que aprovou, nos dois casos, as considerações legais do CONAR a respeito da competência legal da Anvisa foi José Antonio Dias Toffoli, atual ministro do Supremo Tribunal Federal (STF).

⁵⁵ O grupo de trabalho, nomeado pela Portaria nº 385/05 (BRASIL, 2005a), tinha dois representantes do setor privado, a ABIA e o CONAR. A ABIR só foi incluída posteriormente, após reclamar do desequilíbrio na representação do grupo de trabalho.

Os trabalhos do grupo foram finalizados em julho de 2006⁵⁶, tendo como resultado a minuta de uma regulação, a qual foi submetida a consulta pública em novembro de 2006 para o recebimento de críticas e sugestões sobre o texto. Esse foi o início da Consulta Pública nº 71, que se estendeu até 1º de abril de 2007, após pedido de prorrogação por parte dos grupos de interesse⁵⁷. Tratava-se de uma proposta de Regulamento Técnico sobre oferta, propaganda, publicidade, informação e outras práticas correlatas cujo objeto fosse a divulgação ou promoção de alimentos com quantidades elevadas de açúcar, de gordura saturada, de gordura trans, de sódio e de bebidas com baixo teor nutricional, quaisquer que sejam as formas e meios de sua veiculação (BRASIL, 2006c).

Pode-se dizer, grosso modo, que a regulação proposta pela Anvisa tinha quatro eixos básicos de disciplinamento da publicidade de alimentos. O primeiro referia-se à exigência de veiculação de advertências sobre os malefícios relacionados ao consumo excessivo dos alimentos alvo da resolução. A seguir, um exemplo de frase prevista no Regulamento:

Este alimento possui elevada quantidade de gordura saturada. O consumo excessivo de gordura saturada aumenta o risco de desenvolver diabetes e doenças do coração.

Para delimitar os alimentos cuja propaganda seria passível de restrição e especificar as regras de veiculação dos alertas, o Regulamento definia limites máximos dos nutrientes acima arrolados para a composição dos alimentos e detalhava formato, tamanho, cor, entre outras coisas, das advertências, por tipo de mídia.

O segundo eixo dizia respeito a uma série de restrições ao tipo de informação que poderia ser veiculada, vetando, por exemplo, o desencorajamento ao consumo de alimentos saudáveis, a comparação com o leite materno e a sugestão de que os alimentos com baixo valor nutricional tratados nessa regulação poderiam substituir uma refeição.

O terceiro pilar estava expresso no Título II do Regulamento, que previa requisitos para a publicidade infantil. Eixo mais severo do texto, essa parte proibia, por exemplo, a

⁵⁶ Os trabalhos do grupo começaram sem um texto-base. Como seria de se esperar, a discussão não andou muito, e após duas ou três reuniões, a Anvisa propôs um texto, bastante restritivo, já com a ideia de ir subtraindo algumas partes ao longo da negociação e mesmo assim terminar o processo com um regulamento que fosse satisfatório de seu ponto de vista.

⁵⁷ O prazo inicial da Consulta Pública (CP) nº 71, conforme publicado no Diário Oficial da União (DOU) de 13/11/2006, era de 60 dias. A RDC nº 1, de 11/01/2007, prorrogou a consulta por 80 dias.

veiculação de comerciais destinados às crianças entre 6 horas da manhã e 9 horas da noite. Também vedava o uso de personagens do universo infantil, a publicidade em escolas e a propaganda em brinquedos, filmes e jogos eletrônicos.

Por fim, o quarto eixo, apresentado no Título III do Regulamento, versava sobre a distribuição de amostras grátis, cupons de desconto, patrocínio e outras atividades promocionais. Além de vedar os itens acima mencionados, essa seção ainda proibia a propaganda em atividades esportivas e culturais e a realização de programas de incentivo educacional ou esportivo que apresentassem os alimentos de que tratava o regulamento como prêmio ou brinde. No tocante às campanhas sociais, a norma era bastante severa também, pois previa a proibição de menção ao nome do alimento nas campanhas, bem como a impossibilidade de divulgação da campanha nas propagandas veiculadas.

Cabe esclarecer uma confusão recorrente, mesmo entre os atores mais envolvidos com a questão, que é o fato de a resolução tratar apenas de publicidade, não se aplicando aos rótulos dos alimentos que se buscava regular. Conforme explicado pela própria Anvisa durante a audiência pública, que viria a ocorrer em 2009, o tema da rotulagem só pode ser tratado no âmbito do Mercosul. Da mesma forma, a regulação não incluía bebidas alcoólicas, que, como vimos, já haviam sido alvo de outra resolução. Além disso, bebidas alcoólicas não são consideradas alimento, e portanto não poderiam fazer parte desse regulamento.

5.4 Os principais grupos de interesse envolvidos

O tema posto em discussão pela Anvisa já seria por si só bastante polêmico, mas tornou-se ainda mais conflituoso na medida em que as restrições previstas na minuta da resolução eram bastante severas, e colocariam o Brasil como um dos países do mundo com legislação mais avançada no sentido de limitar a propaganda de alimentos. Em parte, a dificuldade em lidar com o tema tem a ver com o caráter incipiente da discussão no mundo. Hawkes (2004), ao fazer um estudo comparativo sobre o marketing de alimentos para crianças em 73 países, verificou que 1) ainda não se reconhece o alimento como uma categoria especial do ponto de vista da saúde pública; e 2) apesar de 85% dos países apresentarem

alguma forma de regulamentação ou autorregulamentação, há grande heterogeneidade nos cenários regulatórios, não havendo consenso a respeito do melhor modelo.

Seja como for, o fato é que a proposta de regulação posta em marcha pela Anvisa afetava diretamente poderosos interesses econômicos, como a indústria de alimentos e a de propaganda. No caso desta última, devemos ter em mente que o leque de interesses envolvidos é bastante extenso, na medida em que o setor de propaganda está assentado num tripé composto por anunciantes, agências e veículos de comunicação. O quadro a seguir oferece alguns dados que mostram o peso do setor como um todo na economia nacional. Vale lembrar, ainda, que alguns dos maiores anunciantes são do setor de alimentação, o que reforça a convergência de interesses entre este setor e o de publicidade. Ao mapear a ação política dos grupos de interesse empresariais durante a CP nº 71 e em outras arenas, apuramos que o principal representante desse setor é o Conselho Nacional de Autorregulamentação Publicitária (CONAR)⁵⁸, que engloba diversas entidades do setor privado e que, como vimos, já havia travado outros dois embates com a Anvisa.

Quadro 4. Indicadores Econômicos da Indústria de Publicidade

Faturamento (2008)	% PIB (2008)	Nº Empregado (2008)
R\$ 21,4 bilhões	4%	711 mil

Fonte: Grupo de Mídia São Paulo (2011) e ABAP/IBGE (2008)⁵⁹
Elaboração própria

Antes de irmos adiante, é importante compreender o papel do sistema de autorregulamentação no Brasil, exercido pelo CONAR, cuja modelo finca raízes na experiência britânica. Assim como em outros países, o Brasil não possui um órgão governamental exclusivamente investido de poder para regular a publicidade. A

⁵⁸ O CONAR, formado originalmente pela ABA (Associação Brasileira de Anunciantes), ABAP (Associação Brasileira das Agências de Publicidade), ABERT (Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e Televisão), ANER (Associação Nacional dos Editores de Revistas), ANJ (Associação Nacional de Jornais) e Central de Outdoor, foi posteriormente integrado pela ABTA (Associação Brasileira de Televisão por Assinatura), IAB Brasil (*Interactive Advertising Bureau*) e FENEEC (Federação Nacional das Empresas Exibidoras Cinematográficas).

⁵⁹ Dados disponíveis nos seguintes links: <http://midiadados.digitalpages.com.br/home.aspx?edicao=2> e http://www.abapnacional.com.br/images/publicacoes/abap_ibge_web.pdf

responsabilidade pela regulamentação⁶⁰ está a cargo do CONAR, organização não governamental (ONG) fundada em 1980 e composta pelas entidades do mercado publicitário brasileiro, cuja missão é estabelecer parâmetros para o exercício da publicidade, fazendo recomendações e aplicando penalidades quando considerar cabível. O CONAR, regido principalmente pelo Código Brasileiro de Autorregulamentação Publicitária, zela pela liberdade de expressão comercial e defende a autorregulamentação do mercado publicitário, tendo se oposto, até a regulação da propaganda de alimentos, por duas vezes à regulamentação estatutária⁶¹ da publicidade encetada pela Anvisa⁶².

No setor de alimentos, o principal grupo de interesse é a Associação Brasileira das Indústrias da Alimentação (ABIA), que congrega as principais empresas do ramo, como a Coca-Cola, a Nestlé, a Kraft Foods Brasil e a Unilever Brasil, apenas para citar algumas das maiores. Fundada em 1963, a entidade, que conta com 200 associados, representa 70% do setor em valor de produção⁶³. Outra associação importante no setor de alimentos e que foi bastante atuante no tema, tendo coadjuvado a ABIA, é a Associação Brasileira da Indústria de Refrigerantes e Bebidas Não Alcoólicas (ABIR). Cabe ressaltar que diversas empresas fazem parte simultaneamente dessas duas associações empresariais, como a já mencionada Coca-Cola. O quadro abaixo permite-nos ter uma ideia do peso do setor dentro da economia brasileira. De acordo com representantes do governo que participaram das três tentativas de regulação da publicidade e que, portanto, lidaram com setores diversos como o de bebidas alcoólicas e medicamentos, a indústria de alimentos é, de longe, a que tem o lobby mais poderoso, superando, inclusive, a tão propalada indústria farmacêutica, cujo peso na economia é relativamente menor.

⁶⁰ Ressalvadas, evidentemente, as disposições constitucionais que tratam diretamente de propaganda, conforme visto anteriormente. Há, ainda, o Código de Defesa do Consumidor (CDC), que, ao tratar das relações de consumo, regula também a promoção de produtos e serviços, cuidando, especialmente, da propaganda abusiva e enganosa. Nesse sentido, o Brasil possui um sistema misto de controle da publicidade, em que coexistem a legislação federal e a autorregulamentação operada pelo CONAR.

⁶¹ As regulamentações estatutárias referem-se “àquelas estabelecidas por leis, estatutos ou regras destinadas a complementar os detalhes de conceitos amplos determinados pela legislação” (Hawkes, 2004). Elas se opõem à autorregulamentação, como a exercida pelo CONAR, que é “aquela colocada em vigor por um sistema autorregulatório, no qual a indústria, que tem participação ativa, acaba sendo responsável por sua própria regulamentação” (Hawkes, 2004).

⁶² O cerne do argumento do CONAR nessas disputas político-jurídicas, no entanto, remete à suposta inconstitucionalidade e ilegalidade do regulamento proposto pela Anvisa, e não ao mérito da questão.

⁶³ Informação acessada no site da ABIA. Disponível em: <http://abia.org.br/vst/SobreABIA.html>

Quadro 5. Indicadores Econômicos da Indústria de Alimentos
Faturamento (2010) % PIB (2010) N° Empregado (2010)

R\$ 330 bilhões	9%	1.505 milhão
-----------------	----	--------------

Fonte: ABIA (2010)

Elaboração própria

Esses grupos, que não tiveram suas principais reivindicações atendidas quando da discussão no grupo de trabalho, do qual também fizeram parte, conforme quadro 3, posicionaram-se, a partir da CP nº 71, contrariamente à íntegra da regulação proposta. Do lado oposto ao setor regulado estavam os grupos de interesse público, que apoiavam a resolução na íntegra. Os dois principais grupos foram o Instituto Alana e o Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor (IDEC), que também participou do grupo de trabalho. O IDEC é uma associação de consumidores, sem fins lucrativos, fundado em 1987, cujo objetivo precípua é conscientizar e defender os direitos do consumidor⁶⁴.

O Instituto Alana, por sua vez, é uma organização sem fins lucrativos que tem como missão fomentar a educação, a cultura e a proteção da população com vistas à melhoria da qualidade de vida. Um de seus focos de atuação, e que o relacionou diretamente à medida proposta pela Anvisa, é o Projeto Criança e Consumo, iniciado em 2005, que visa à sensibilização da sociedade no tocante ao consumismo de crianças e adolescentes e suas potenciais consequências nefastas. O Projeto propugna a proibição legal de qualquer comunicação mercadológica dirigida à criança⁶⁵.

Vale referir-se também à estrutura organizacional das diversas entidades estudadas, pois são elas que dão o suporte necessário à ação política desses grupos. Cabe esclarecer, antes de mais nada, que essas estruturas não servem exclusivamente ao lobby, sendo esta mais uma atividade no rol de funções dessas organizações, característica que, como vimos no capítulo 2, já havia sido ressaltada por Olson (1999) ao tratar da “teoria do subproduto”. Do lado do setor regulado, e traduzindo sua importância econômica, a ABIA desponta como o grupo mais estruturado, contando com um escritório central em São Paulo, composto por 3 departamentos (técnico, jurídico e econômico), liderados pelo diretor de relações

⁶⁴ Informação acessada no site do IDEC. Disponível em: <http://www.idec.org.br/o-idec>

⁶⁵ Informação acessada no site do Instituto Alana.

Disponível em: <http://www.alana.org.br/Institucional/Instituto.aspx>

institucionais⁶⁶, perfazendo, aproximadamente 30 funcionários. Esta associação ainda conta com uma assessoria em Brasília, responsável pelo acompanhamento e relacionamento com os órgãos governamentais.

A ABIR e o CONAR, por sua vez, têm estruturas mais enxutas. A ABIR, à época da regulação, contava com um escritório no Rio de Janeiro com menos de 5 funcionários. Foi somente em 2010 que a associação mudou-se para Brasília, ampliando seu quadro de funcionários. Independentemente do pessoal à disposição para a defesa de algum interesse, é importante estar atento a dois fatores: 1) a localização do escritório e uma representação ou não na capital do país, pois o acompanhamento e a interlocução com o governo ficam prejudicados se não há uma equipe permanentemente à disposição para tratar desses assuntos. É o caso das ONGs, como veremos logo abaixo; 2) os recursos disponíveis, pois, a despeito do tamanho da equipe, a possibilidade de empregar vultosos valores para defender seus interesses pode desequilibrar o jogo político. A ABAP, por exemplo, que também é membro da Câmara Setorial da Anvisa, apenas interagiu com a agência no caso dessa regulação por intermédio de um escritório de advocacia contratado. Da mesma forma, a possibilidade de encomendar pareceres de juristas renomados, como veremos no próximo capítulo, depende apenas do montante de dinheiro disponível.

O CONAR é um caso um pouco peculiar, pois não constitui uma associação empresarial de algum setor específico, embora seja um instrumento das diversas associações do mercado publicitário. Nesse sentido, a ação da indústria de publicidade não fica restrita à atuação do CONAR. Basta um rápido olhar nas contribuições feitas durante a consulta pública para se observar que todas as associações do setor de publicidade participam com seus comentários e sugestões paralelamente ao CONAR. Ações junto ao Poder Legislativo, como veremos no próximo capítulo, também são realizadas de forma independente por essas associações. No entanto, o CONAR, representando uma voz única do setor publicitário, é um órgão com relevante peso político, especialmente no que se refere ao acesso direto a importantes atores governamentais⁶⁷. No tocante à sua estrutura, o CONAR conta com 19 funcionários, tendo um posto avançado em Brasília para fazer o acompanhamento legislativo

⁶⁶ O cargo de diretor de relações institucionais na ABIA é recente, não existindo à época da regulação estudada.

⁶⁷ Apenas como referência da força do CONAR, vale mencionar que seu presidente, Gilberto Leifert, é diretor da Central Globo de Relações com o Mercado.

no Congresso Nacional e no Poder Executivo. Para lidar com questões jurídicas pontuais, o Conselho faz contratação ad hoc de escritórios de advocacia.

O IDEC e o Instituto Alana, como seria de se esperar, contam com estruturas relativamente pequenas. Baseados unicamente em São Paulo, sua atuação está mais restrita à produção de informações técnicas e jurídicas relativas aos direitos do consumidor e da criança, respectivamente. Outras formas de ação, como a mobilização da sociedade e a pressão direta a órgãos do governo, serão analisadas no próximo capítulo, mas é importante observar que nenhuma das duas organizações conta com estrutura própria em Brasília para a atuação permanente junto ao governo. O Instituto Alana possui aproximadamente 12 funcionários no total, sendo a área jurídica⁶⁸, que tratou do tema mais diretamente, composta por apenas 3 pessoas. O IDEC, por sua vez, conta com 65 funcionários, entre as áreas de comunicação, técnica e jurídica. Apesar do número relativamente grande, apenas um advogado generalista acompanha, de forma não exclusiva, a pauta da regulação da propaganda de alimentos na Anvisa.

Por fim, exceção feita ao Instituto Alana, todas as outras entidades fizeram parte do grupo técnico que participou da elaboração da norma posta em consulta pública. Além disso, a ABIA, o CONAR e o IDEC também fazem parte da Câmara Setorial da Anvisa responsável pelo tema da propaganda. Os grupos de interesse acima listados não só estiveram entre os mais ativos durante o processo da CP nº 71, como tiveram importante papel em outras ações estratégicas de defesa de seus interesses, como veremos no próximo capítulo⁶⁹.

⁶⁸ Um aspecto conspícuo no embate político entre esses grupos de interesse é que o tema foi conduzido, em praticamente todas as organizações, por advogados.

⁶⁹ Embora estejamos focando os grupos de interesse que identificamos como os principais atores no jogo político da regulação da propaganda de alimentos, é importante deixar claro que, especialmente na CP nº 71, diversas outras entidades, inclusive governamentais, tiveram intensa participação, enviando contribuições extremamente elaboradas. Entre elas, destacamos, pelo lado dos que apoiavam a resolução, o Observatório de Políticas de Segurança Alimentar e Nutricional (OPSAN), da UnB, a Promotoria de Justiça do Consumidor, do Ministério Público de São Paulo, e o Conselho Federal de Nutricionistas (CFN). Pelo lado do setor regulado, podemos citar a Associação Brasileira de Franchising (ABF), a União da Indústria da Cana-de-Açúcar (UNICA), a Associação Brasileira da Indústria de Chocolate, Cacau, Amendoim, Balas e Derivados (ABICAB), a Associação Brasileira das Indústrias de Queijo (ABIQ), além das associações que compõem o CONAR. Algumas empresas individualmente, principalmente no setor de laticínios, também enviaram contribuições, embora sua participação não seja tão expressiva.

5.5 A participação na Consulta Pública nº 71

Vimos que o regulamento proposto mexia com importantes interesses econômicos e que, portanto, tinha grande potencial para causar forte mobilização política dos grupos, inclusive nas contribuições à CP nº 71. Conforme esperado, a consulta pública recebeu grande quantidade de manifestações, totalizando 254⁷⁰ advindas de 248 contribuintes. A tabela a seguir divide as contribuições conforme os grupos que as enviaram.

Tabela 1. Contribuições por Segmento

Segmento	Quantidade	%
Representantes do setor regulado	80	32,26
Pessoas físicas	71	28,63
Representantes da sociedade organizada, instituições governamentais e de ensino	62	25
Instituições de combate ao câncer	35	14,11
Total	248	100%

Fonte: Anvisa

Elaboração própria

À primeira vista, e em aparente contraposição à expectativa baseada na teoria olsoniana sobre a ação dos grupos de interesse, analisada na seção 1.2, e que prevê menor incentivo à mobilização de grandes grupos de interesse público, há um relativo equilíbrio na participação da sociedade civil, tanto no número de pessoas físicas como na categoria que inclui representantes da sociedade organizada, com apenas uma leve vantagem na quantidade de contribuições do setor regulado⁷¹. A próxima tabela, cujos dados também foram organizados pela Anvisa, parece confirmar esse diagnóstico, ao mostrar um virtual equilíbrio entre aqueles que se posicionaram genericamente contra e a favor da resolução proposta.

⁷⁰ É importante esclarecer que cada uma dessas 254 contribuições refere-se a um único documento enviado por uma pessoa física ou um grupo. No entanto, cada uma subdivide-se em diversas sugestões e comentários, totalizando 789 manifestações. Esse é um número muito elevado, o que era previsível, dada a saliência da regulação proposta. Apenas como base de comparação, vale informar que as 11 resoluções da Anvisa estudadas por Alves (2008) somaram 2140 contribuições, o que dá uma média de apenas 195 contribuições por resolução. Como os sentidos emprestados aos termos contribuição e manifestação variam, cabe esclarecer que a comparação correta deve ser feita entre as 195 contribuições e as 789 manifestações enviadas à Anvisa, o que denota o impacto da regulação proposta.

⁷¹ Outro ponto a reforçar a expectativa de participação mais intensa do setor regulado neste caso é que, conforme notou Wilson (1989), as pessoas têm maior propensão a participar da política para defender interesses ameaçados do que para conquistar um novo benefício.

Tabela 2. Resumo das Manifestações

Tipo de manifestação	Grupo	Quantidade	%
Pontuais sobre artigos específicos da resolução	-	631	79,98
Prorrogações de prazo, dúvidas e abaixo-assinado	-	24	3,04
Gerais de apoio à resolução	pessoas físicas	40	16,98
	sociedade organizada, instituições governamentais e de ensino	24	
Gerais de rejeição à resolução	setor regulado	52	
	pessoas físicas	9	
	sociedade organizada, instituições governamentais e de ensino	1	
Gerais não identificadas	-	8	
Total		789	100%

Fonte: Anvisa

Elaboração própria

Esses números, no entanto, devem ser matizados por diversas razões. Em primeiro lugar, realmente surpreende o número de pessoas físicas a participar da consulta. Ocorre, no entanto, que, ao se analisar as contribuições dessa categoria, vê-se que um percentual elevado refere-se a frases curtas de apoio à proposta da Anvisa, sem qualquer manifestação propositiva ou comentário de ordem técnica ou jurídica⁷². Nesse sentido, revela-se ineficaz tomar o valor de face da participação, ou seja, o número de manifestações, sem qualificar de alguma forma sua contribuição efetiva⁷³.

Na categoria “representantes da sociedade organizada, instituições governamentais e instituições de ensino”, é predominante o número de ONGs e conselhos de categorias profissionais em relação aos órgãos de governo, mormente representados por ministérios, e às universidades, compostas sobretudo pelas federais. As contribuições das ONGs e dos conselhos são bastante mais densas que as das pessoas físicas, mas o número dessas entidades ainda se mantém relativamente pequeno em comparação aos grupos do setor regulado. De qualquer forma, é digno de nota a ativa participação de diversas ONGs que representam

⁷² É importante notar, no entanto, que do ponto de vista do acesso para uma participação mais democrática e plural nas decisões das agências reguladoras, o uso da internet é um meritório instrumento para as pessoas físicas. Ao se atentar para a participação dessa categoria, nota-se o recurso maciço ao fórum eletrônico disponibilizado pela Anvisa.

⁷³ Um primeiro passo para essa qualificação é a diferenciação feita por Alves (2008), que distingue cada contribuição em sugestão ou comentário, tendo a primeira um caráter propositivo. Ao se analisar o impacto dessas contribuições a partir da incorporação ou não ao regulamento final, a dificuldade permanece, pois o fato de grupos empresariais e ONGs terem suas sugestões aceitas não necessariamente implica mesmo grau de influência.

aquilo que Olson chamava de grupos adormecidos, como os consumidores. Isso contrasta com as constatações de Alves (2008) em seu estudo sobre as resoluções da Anvisa que tratavam do acesso e qualidade em serviços de saúde, nas quais a autora identificou a ausência de ONGs de defesa dos consumidores nas consultas públicas realizadas⁷⁴. Ao menos num tema polêmico como a regulação da propaganda de alimentos, grupos grandes conseguiram, de uma maneira ou de outra, ter suas vozes ao menos ouvidas por meio da representação de grupos de interesse público.

O setor regulado, por sua vez, majoritariamente representado por associações empresariais, apresenta documentos elaborados e complexos, com ampla argumentação técnica e jurídica a respeito do tema, como veremos a seguir. Mesmo quando representado por empresas menores, sem articulação com grandes associações empresariais, o setor mostra-se mais robusto em sua participação.

Por fim, houve a participação muito específica e articulada de um grupo nessa consulta, que foram as instituições de combate ao câncer, que se posicionaram pontualmente contra os artigos 15 e 16 da resolução proposta, pois ambos vedavam, respectivamente, programas sociais que condicionavam incentivos financeiros à aquisição de alimentos e a realização de propagandas, nas campanhas sociais, que associassem alimentos à própria campanha. Essa proibição certamente inviabilizaria a arrecadação dessas instituições, que dependem fortemente de contribuições de empresas privadas. Aprovado o texto do regulamento conforme proposto pela Anvisa, o “McDia Feliz”, por exemplo, não mais existiria.

A tabela 2, na verdade, mascara o viés empresarial na participação, pois focaliza apenas os poucos comentários gerais a respeito da resolução proposta, não computando as sugestões específicas contrárias ou a favor do regulamento⁷⁵. O fato, portanto, corroborando a teoria da ação coletiva de Olson, é que há uma preponderância na atuação do setor regulado, que tem maiores incentivos e capacidade de mobilização, além de dispor de mais recursos financeiro, técnico e de pessoal para substanciar sua participação. E por se tratar de matéria

⁷⁴ No caso em tela, um grupo de interesse cuja ausência no debate causou estranheza é o Conselho Federal de Medicina (CFM), que seria umas das principais “clientelas” da Anvisa nesse tema. Só é possível observar contribuições do Conselho Federal de Nutrição (CFN) e de Conselhos Regionais de Odontologia (CRO).

⁷⁵ A bem da verdade, deve-se dizer que a Anvisa também organizou tabela informando as sugestões relativas a cada artigo da proposta da agência. No entanto, essas sugestões específicas, que também podem sinalizar, evidentemente, apoio ou rejeição à proposta, não foram contabilizadas pela agência.

que envolve mais diretamente apenas dois setores econômicos, e não a indústria nacional como um todo, a tendência é no sentido de facilitar a coalizão de interesses e a coordenação para a ação política⁷⁶.

Podemos ver, desta forma, que questões altamente conflituosas engendram ativa participação da sociedade e, principalmente, dos grupos empresariais. Vejamos a seguir quais foram o teor e as principais linhas argumentativas das contribuições dos grupos de interesse⁷⁷. Por apresentarem maior densidade de conteúdo, resumiremos os pontos levantados no debate a partir das contribuições dos principais grupos de interesse. Como se tratava de um tema que, à exceção dos institutos de combate ao câncer, dividia muito claramente os grupos entre favoráveis e contrários à regulação como um todo, daremos maior ênfase às objeções apresentadas pelo setor regulado, uma vez que, aos grupos que apoiavam a minuta do regulamento, não era necessário repetir as justificativas que motivaram a própria agência a propor a medida, bastando-lhes fazer contribuições pontuais ao texto.

Quadro 6: Argumentação dos Grupos de Interesse

Natureza do argumento	Posição do setor regulado	Argumentos do setor regulado	Contra-argumentos da sociedade civil
Questão jurídico-legal	Inconstitucionalidade e ilegalidade	<p>Art. 5º da CF garante irrestrita liberdade de pensamento e acesso à informação.</p> <p>Art. 22: compete privativamente à União legislar sobre a propaganda comercial.</p> <p>Art. 220, § 4º: “A propaganda comercial de tabaco, bebidas alcoólicas, agrotóxicos, medicamentos e terapias estará sujeita a restrições legais”.</p>	<p>A publicidade comercial não se relaciona com liberdades de informação e expressão, que são direitos fundamentais. A liberdade comercial está na ordem econômica.</p> <p>A CF protege o direito à saúde, à educação, à informação, à proteção integral da criança. Na colisão entre liberdade comercial e direitos fundamentais, a prioridade é destes últimos, por serem ligados à proteção do ser humano.</p> <p>O CDC e o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) garantem ampla proteção ao consumidor e à criança.</p> <p>Lei da Anvisa: “controlar, fiscalizar e acompanhar, sob o prisma da legislação sanitária, a propaganda e publicidade de produtos submetidos ao regime de vigilância sanitária”.</p>

⁷⁶ Olson (1999), conforme exposto anteriormente, já alertava para a dificuldade de uma articulação empresarial de âmbito nacional. Da mesma forma, Diniz e Boschi (2004) falam das limitações históricas do empresariado no Brasil para compor uma aliança nacional. Também discutem algumas iniciativas mais recentes, da década de 1990, que visavam justamente à superação desse problema de ação coletiva.

⁷⁷ A Anvisa disponibiliza em seu site um documento de 379 páginas em que colige todas as contribuições realizadas durante o período da CP nº 71.

Impacto econômico	Queda do PIB e aumento do desemprego	<p>R\$ 802 milhões deixarão de ser investidos em propaganda (40,1% de redução). Perdas com vendas podem chegar a R\$18,2 bilhões (10,6% de decréscimo nas vendas).</p> <p>Redução de entre 0,5% e 1% no PIB, fora demais setores da produção, distribuição e da cadeia de mídia.</p> <p>Redução da propaganda de tais produtos, pois haveria expropriação em 33% ou 50% do espaço pago.</p>	A restrição à propaganda de cigarros não inviabilizou a indústria tabagista.
Liberdade individual	Tutela do Estado e afronta à liberdade de escolha	Tutela do Estado ao cidadão, de quem se tolheria o direito de escolha e de decisão.	O Estado deve informar o cidadão sobre os potenciais malefícios de certos alimentos e proteger a criança, que é mais vulnerável à publicidade.
Técnica	Falta de embasamento técnico-científico	<p>Há dietas saudáveis e não saudáveis, e não alimento bom ou ruim.</p> <p>Alimentos não se enquadram no conceito jurídico de nocividade, pois todo alimento é seguro, ou não seria comercializado.</p> <p>Todos os nutrientes são necessários para compor uma alimentação equilibrada.</p> <p>Arbitrariedade dos limites. Pães, suco de laranja natural, queijos e azeites, que constam da cesta básica do brasileiro, teriam a advertência. Cigarro e bebidas alcoólicas teriam tratamento menos rígido.</p> <p>Fenótipo obeso também é determinado pelo desequilíbrio entre a ingestão e o gasto de energia, e fatores genéticos.</p>	<p>O grupo de nutrientes da regulação comprovadamente traz prejuízos à saúde, se consumidos em excesso.</p> <p>A publicidade afeta o consumo. A drástica redução no consumo de tabaco é exemplo disso.</p>

Fonte: Elaboração própria

5.6 O papel da CP nº 71 como instrumento de lobby

O primeiro ponto a ser destacado referente ao papel da consulta pública é que esse instrumento de participação amplamente utilizado pelas agências reguladoras é levado a sério por todos os grupos de interesse. Todos os principais grupos, sejam eles do setor regulado ou da sociedade civil organizada, reputam relevante a participação por meio do envio de informações técnicas e jurídicas a respeito do tema. Isso pode ser visto tanto pelo número de contribuições enviadas, como pela qualidade e esmero das mesmas. O conteúdo de diversas

manifestações é, inclusive, oriundo de pareceres elaborados para analisar a questão ou de seminário realizado para debater o tema e que serviram, posteriormente, de substrato para o argumento defendido por determinado grupo.

Também é possível identificar nas contribuições analisadas formas organizadas de pressão utilizadas pelos grupos para atingir seus objetivos. Entre elas, destacamos: 1) um abaixo-assinado de apoio à minuta proposta subscrito por onze instituições e ONGs das áreas de segurança alimentar, nutrição, saúde, educação e políticas sociais, e 208 cidadãos, entre pesquisadores, professores universitários e gestores das mais diversas áreas; 2) mensagens de apoio às manifestações já enviadas por outros atores, o que é possível no âmbito do fórum eletrônico disponibilizado pela Anvisa; 3) a articulação prévia dos grupos para compartilhar informações e alinhar os principais elementos de seu discurso, de forma a constituir uma frente coesa; e 4) a apresentação de contribuições com o mesmo teor enviadas por grupos diferentes, de modo a fortalecer a posição defendida.

A importância atribuída à pressão realizada na própria agência, neste caso por meio da participação na consulta pública, corrobora dois pontos relevantes sobre a relação entre grupos de interesse e agências reguladoras, quais sejam, que essas agências vêm adquirindo grande centralidade dentro do leque de ações dos grupos de interesse e que o instrumento da consulta pública é tido como um dispositivo relevante de participação para esses grupos. Embora não haja, no Brasil, *surveys* que esmiúcem os métodos levados a cabo pelos grupos de interesse para o exercício de influência nas agências, as pesquisas feitas nos Estados Unidos por Kerwin (1996), Furlong (1997) e Furlong e Kerwin (2005) revelam que a provisão de comentários escritos às agências não só está entre os instrumentos mais utilizados pelos grupos ao tentar fazer valer seus interesses na formulação das regras, como também é considerado pelos próprios grupos como um dos métodos mais eficazes dentro de sua estratégia global. No trabalho de Furlong e Kerwin (2005), o envio de contribuições escritas às agências aparece em terceiro lugar, dentre as táticas mais efetivas, atrás apenas da formação de coalizões (aspecto que será detalhado no próximo capítulo, mas que já pôde ser vislumbrado acima ao enunciarmos a articulação prévia dos grupos) e de contatos informais com os reguladores antes da consulta pública.

A percepção a respeito da importância das consultas públicas e a possibilidade de tratamento metodológico das contribuições enviadas pelos grupos de interesse para aferição de sua influência engendraram, como vimos no capítulo 3, um crescente corpo de literatura a

tratar do impacto das contribuições enviadas no período de consulta pública na resolução efetivamente implementada. Essa linha de estudos, tanto no Brasil como lá fora, baseia-se na análise minuciosa das versões inicial e final das resoluções e na incorporação ou não de cada contribuição proposta.

Ocorre que a maior parte desses estudos busca, propositalmente, analisar as resoluções pouco salientes, de modo a obter o impacto das contribuições dos grupos de interesse no trabalho cotidiano das agências⁷⁸. Yackee (2005) inclusive relativiza seus achados referentes à influência dos grupos de interesse justamente por sua análise focar exclusivamente matérias menos polêmicas e conflituosas. A autora afirma que o grau de influência dos grupos de interesse pode variar dependendo da visibilidade da regulação em pauta. Assim, uma questão pouco saliente poderia significar maior influência dos grupos, por causa de sua baixa visibilidade pública. Por outro lado, um tema polêmico também poderia aumentar sua influência, na medida em que a agência estaria sob pressão extra de outros atores políticos para acomodar os interesses desses grupos.

A despeito da importância da consulta pública como instrumento de lobby, em casos conflituosos como o estudado nesta dissertação, a análise quantitativa do impacto das contribuições enviadas no texto final pode obscurecer a questão de fundo, substantiva, que é simplesmente a implementação ou não de uma resolução que regula e restringe a publicidade de certos tipos de alimentos. Isto porque, no limite, não se trata de uma questão meramente técnica cuja resolução pressuponha ajustes marginais, mas sim de um embate político entre um grupo que defende a introdução da regulação estatal da publicidade de alimentos e outro que propugna a manutenção do status quo de autorregulamentação do setor⁷⁹.

Não se quer negar o fato de que diversas contribuições de caráter técnico foram propostas⁸⁰ e inclusive aceitas, como por exemplo alterações na definição dos conceitos de

⁷⁸ Não à toa, Yackee (2005) e Yackee e Yackee (2006) deixam de lado, em sua amostra, resoluções que tenham recebido mais de 200 comentários. Os trabalhos citados da literatura brasileira, como Mattos (2004) e Alves (2009), embora se afastem das resoluções técnicas, que tendem a ser menos salientes, tampouco focam questões conflituosas, mas apenas aquelas que envolvem uma pluralidade maior de grupos sociais.

⁷⁹ No início da regulação, quando a questão ainda era discutida no grupo de trabalho, parece ter havido maior margem de manobra para negociação. No entanto, o rumo tomado pelo regulamento deixou o empresariado insatisfeito, e o conflito entre as posições recrudesceu.

⁸⁰ Como mencionado anteriormente, eram os grupos de interesse público, principalmente, que focavam suas mensagens em contribuições técnicas pontuais, o que fazia sentido, na medida em que eram favoráveis à regulação em consulta, buscando apenas aperfeiçoar o texto proposto pela Anvisa.

brindes e de alimentos com altas quantidades das substâncias que se queria regular, além de ajustes no modelo de advertência que deveria ser veiculado. No entanto, deve estar claro que esses eram elementos acessórios que gravitavam em torno do ponto nevrálgico da discussão, que era a extensão da regulação da publicidade de alimentos. Assim, a simples somatória de contribuições incorporadas não traduzirá realisticamente o poder de influência dos grupos. A análise da efetividade da influência a partir da participação na consulta pública deve levar em conta mudanças na resolução em direção a uma maior ou menor regulação do setor⁸¹.

Isso pode ser comprovado pelo teor das contribuições do setor regulado, contrário à regulação. Como vimos no quadro 6, o foco de suas manifestações era desqualificar a resolução como um todo, seja pela via da argumentação jurídica, seja pelo foco no caráter inapropriado da regulação, que criaria a distinção entre alimentos bons e ruins. As palavras de um representante da indústria de alimento pode mostrar bem sua oposição à própria concepção da regulação: *“Nós somos conceitualmente contrários [...] a limitações na publicidade, porque não acreditamos nisso”*⁸².

A maioria dos trabalhos que tratam do papel da consulta pública parte da versão final do regulamento para cotejá-lo com as contribuições feitas e avaliar a influência dos grupos. No caso da presente dissertação, não será necessário nem profícuo esse expediente, por dois motivos. Primeiramente, porque foi realizada, quase 2 anos e meio após o término da CP nº 71, uma audiência pública, na qual foi apresentada versão consolidada da minuta do regulamento após a incorporação das contribuições julgadas procedentes pela Anvisa. Assim, não será necessário recorrer a uma comparação com a resolução final publicada para a observação das possíveis mudanças realizadas. Tampouco seria válido simplesmente tomar como base a resolução final publicada, como a maioria dos autores analisados no capítulo 3 tem feito, pois outros fatores, posteriores à audiência pública e alheios às contribuições realizadas durante a consulta pública, concorreram para a ulterior mudança no texto final do regulamento, o que será visto em detalhe no próximo capítulo.

Pois bem, ao observarmos o texto apresentado pela Anvisa na audiência pública em agosto de 2009, verificamos que a essência do regulamento permanecia intacta. Mais do que

⁸¹ A estratégia metodológica de analisar a incorporação das contribuições à resolução é mais interessante do ponto de vista da participação democrática da sociedade junto às agências. E essa tem sido justamente a tônica dos trabalhos na área no Brasil. No entanto, tal expediente pode ser inócuo quando buscamos compreender a influência efetiva dos grupos de interesse na norma proposta.

⁸² Entrevista realizada em 14/02/2012.

isso, as alterações feitas foram cosméticas, rearranjando a disposição dos capítulos e fazendo pequenos ajustes na letra do texto. Assim, a despeito da enxurrada de documentos técnicos e jurídicos de contestação à norma proposta, a agência decidiu prosseguir basicamente com o mesmo texto que havia proposto em 2006. Pode-se concluir, desta forma, que a agência foi responsiva às sugestões que visavam ao aperfeiçoamento do regulamento inicialmente proposto.

Refeita a ressalva de que muitos trabalhos lidam apenas com resoluções pouco conflituosas, o desfecho da CP nº 71 parece ratificar as conclusões de diversos autores que avaliaram a relação entre o grau de conflito nas contribuições em consultas públicas e o impacto na resolução final (Golden, 1998; Yackee, 2005; Nelson e Yackee, 2011; McKay e Yackee, 2011). Por caminhos diversos e buscando respostas diferentes, todos esses autores notam que, havendo consenso entre os grupos de interesse, há maior possibilidade de influência na decisão final da agência. Ou seja, a uniformidade da mensagem enviada à agência parece impactar o conteúdo final da norma. De modo reverso, quanto maior o grau de conflito entre os grupos de interesse, maior a chance de que a agência mantenha seu ponto de vista. Golden (1998), que em sua análise de diversas resoluções, descobre uma limitada capacidade de influência dos grupos de interesse, conclui, a esse respeito, que “when there is conflict rather than consensus among the commenters (as there was in six of the ten rules examined), the agency tends to hear most clearly the voices that support the agency's position” (Golden; 1998, p. 261). Aplicando-se o raciocínio ao caso em tela, pode-se afirmar que, dado o alto grau de conflito entre o setor regulado e as organizações da sociedade civil, era esperado que a Anvisa mantivesse a restritiva resolução proposta.

Dada a manutenção praticamente integral do texto, nem seria necessário coletar as opiniões dos grupos de interesse empresariais a respeito de sua influência nesse processo. Evidentemente, sua visão a respeito desse mecanismo de participação seria negativa. É interessante, contudo, observar algumas declarações de lobistas do setor regulado. Em linguagem metafórica e jocosa, um deles afirma o seguinte sobre o papel da consulta pública:

Ou seja, o Estado cumprindo tarefa. A lei diz que tem que se reunir, organizar com os setores e tal. ‘Fizemos.’ Só que vai casar com a Maria, pode escolher quem quiser, mas é [com] a Maria que tu vai casar. Vai namorar, noivar, fazer o que você quiser, no final tu vai casar com a Maria⁸³.

⁸³ Entrevista realizada em 13/02/2012.

Assim, a despeito da importância atribuída à consulta pública como meio de participação, esta não é considerada um instrumento efetivo de lobby pelos grupos de interesse do setor regulado.

Em seu clássico texto sobre a tentativa da agência norte-americana *Federal Trade Commission (FTC)* de regular a propaganda e os rótulos de cigarros, Fritschler (1969), ao comentar o papel das audiências públicas no âmbito daquela agência, faz uma consideração que serve muito bem à função da consulta pública no presente caso: “Hearings themselves serve some useful and important purposes. However, one of these purposes does not seem to be changing the viewpoints of any of the participants” (Fritschler; 1969, p. 83). A consulta, assim como a audiência pública, que será analisada mais adiante, ao menos neste caso extremamente conflituoso, não teve grande valor como instrumento de influência sobre a política regulatória. Diferentemente de temas extremamente técnicos e complexos, não parecia haver novas e relevantes informações factuais de que a Anvisa não dispusesse quando do período da consulta pública. Seria difícil de imaginar que a Anvisa, após o considerável dispêndio de tempo e recurso, a não ser que fosse forçada a tanto, desse um passo atrás.

A consulta pública serve, no entanto, a outros propósitos, como o cumprimento do devido processo decisório da agência com a abertura para a participação pública e a oferta de um espaço para o posicionamento público dos grupos de interesse a respeito do tema. Muitos grupos do setor regulado aparentavam saber de antemão sobre a dificuldade que teriam para conseguir concessões da Anvisa sobre o tema. Evidentemente, os grupos poderiam optar por não participar do processo, tentando deslegitimá-lo⁸⁴. No entanto, esse tipo de ação para esvaziar o papel da agência poderia ser contraproducente a esses mesmos grupos que queriam alterar a proposta da Anvisa, pois eles poderiam ser surpreendidos com ações futuras da agência, uma vez que não estariam acompanhando o processo. A seguinte frase de um representante do setor regulado resume bem o paradoxo enfrentado pela indústria: “*É um jogo que você já sabe o resultado, mas você não pode deixar de participar porque aí você vai legitimar muito mais*”⁸⁵. Além disso, a tomada de posição dos grupos e a produção de

⁸⁴ No caso citado da regulação do cigarro, Fritschler (1969) relata que uma das estratégias da indústria para menosprezar e deslegitimar o papel do *FTC* foi não participar diretamente das audiências públicas, contratando o advogado de uma prestigiosa firma para representá-la. Além disso, o advogado abriu mão de qualquer argumentação técnica, centrando sua atenção na incompetência jurídica da agência para aquela regulação.

⁸⁵ Entrevista realizada em 13/02/2012.

informações para subsidiar esse processo também podem ser extremamente úteis em momentos posteriores do processo político, conforme veremos no próximo capítulo.

Podemos concluir, assim, que a CP nº 71, à diferença das evidências apresentadas em outros estudos, não foi um instrumento efetivo para o lobby da indústria, incapaz de demover a Anvisa com base na argumentação técnica e jurídica apresentada. Talvez seja o caso de que apenas nas questões técnicas é que a consulta tenha, efetivamente, a função de trazer à luz informações científicas relevantes à discussão. Num caso controverso e politizado como o da regulação da propaganda de alimentos, a consulta pública tem o papel, principalmente, de legitimar o processo de decisão governamental em andamento, a partir da abertura de um espaço de participação democrática aos grupos de interesse. Um ex-diretor-presidente da Anvisa resumiu de forma cabal o papel da consulta pública:

É óbvio que a consulta pública não serve para achar o meio termo [...] a indústria às vezes reclama: 'de que adianta fazer consulta pública se eles não mudam nada?' Mas a consulta pública não serve para mudar necessariamente de acordo com a vontade [...] a consulta pública não tem o objetivo de democraticamente fazer qualquer coisa democraticamente. Não, ela vai impor mesmo um novo comportamento para o mercado⁸⁶.

⁸⁶ Entrevista realizada em 23/02/2012.

Capítulo 6. Lobby e Processo Político da Regulação

da Publicidade de Alimentos

Neste capítulo analisaremos o processo político da regulação da propaganda de alimentos de forma mais holística, focando não mais a CP nº 71, mas todo o desenrolar do jogo político, observando as diversas etapas de desenvolvimento desse processo, percorrendo um período que vai desde antes da consulta pública até depois da própria promulgação da resolução. Nesse percurso, focaremos as estratégias de lobby dos diversos grupos de interesse, acompanhando como outras arenas e atores políticos são acionados por esses grupos e com quais consequências. Assim, buscaremos verificar, ao fim do processo, em que medida as ações políticas desses grupos foram eficazes para atingir seus objetivos. Mais concretamente, avaliaremos se os grupos de interesse empresariais foram bem-sucedidos em sua tentativa de solapar a regulação proposta pela Anvisa.

Ao reconstituir os passos dados pelos grupos e a contínua evolução do processo regulatório no âmbito da Anvisa, teremos uma ideia mais clara acerca de dois pontos: 1) as diferentes estratégias adotadas pelos grupos de interesse da sociedade civil e do setor regulado, as quais refletem, em última instância, os recursos financeiros, organizacionais e humanos à disposição desses grupos; 2) como se dá a mobilização de outros atores-chave institucionais para participar e interferir no processo político estudado. É importante verificar quais atores são acionados e qual o resultado dessa ação.

6.1 Coalizão empresarial e resposta ao governo

Conforme as já citadas pesquisas de Kerwin (1996), Furlong (1997) e Furlong e Kerwin (2005), os grupos de interesse parecem enxergar a formação de coalizões não só como o principal instrumento de lobby, mas como a tática mais efetiva para a consecução de seus objetivos. Isto não é diferente no presente caso, em que os grupos de interesse em ambos os lados da disputa política buscaram articular-se desde o início do processo para se apresentar como uma frente unida com voz única. Mais adiante, veremos exemplos dessa

atuação conjunta também por parte dos grupos de interesse público. No lado do setor regulado, especialmente, a coalizão é um recurso muito importante, pois indústrias poderosas unem forças de modo a aumentar seu poder de barganha. É por isso que a ABIA e o CONAR estiveram juntos desde o início do processo, realizando diversas reuniões de coordenação para traçar a melhor estratégia de atuação junto ao governo⁸⁷.

Como esses dois atores estiveram sentados juntos à mesa de negociações da Anvisa desde o início do processo, quando da formação do grupo de trabalho em 2005, não custaram a perceber as dificuldades que iriam enfrentar para impor seus interesses à agência. Sendo o tema bastante controverso, inclusive juridicamente, uma das primeiras iniciativas realizadas conjuntamente foi a contratação de parecer jurídico de eminente advogado, professor da Universidade de São Paulo (USP), a respeito da constitucionalidade da regulação em gestação na Anvisa, da competência da agência para realizá-la e até mesmo da representatividade do grupo de trabalho, já que não havia paridade na participação⁸⁸. A ABIR, que ainda não participava do grupo de trabalho à época, contratou outro parecer⁸⁹, cujos questionamentos eram basicamente iguais. Essas parcerias, como vimos, estender-se-iam para o período de consulta pública, quando contribuições iguais ou similares passavam uma mensagem unívoca de oposição. Vale notar que a contratação de pareceres, não só jurídicos, mas também técnicos, alguns inclusive elaborados por especialistas internacionais em nutrição, foi uma das principais táticas utilizadas pelo setor regulado para pressionar a agência. O CONAR relatou ter contabilizado, ao fim do processo, 11 pareceres de renomados juristas brasileiros cujo entendimento a respeito das limitações do poder normativo da Anvisa ia ao encontro da tese defendida pelo setor regulado.

Findos os trabalhos do grupo, o setor regulado, ciente da iminência da publicação de minuta de resolução claramente desfavorável a seus interesses, decidiu antecipar-se à Anvisa, tomando medidas no sentido de atualizar a autorregulamentação da publicidade de alimentos,

⁸⁷ Embora não tenhamos conseguido rastrear o processo, um representante da ABIR relatou haver sido montado um núcleo estratégico no âmbito da Câmara Americana de Comércio (Amcham), composto por associações empresariais e grandes empresas do setor de alimentos, para discutir o plano de ação relativo a essa medida da Anvisa [entrevista realizada em 13/02/2012].

⁸⁸ Como vimos no capítulo anterior, dos 12 representantes iniciais do grupo de trabalho, apenas dois eram do setor regulado, a ABIA e o CONAR.

⁸⁹ O parecer da ABIA e do CONAR foi encomendado ao professor titular aposentado da Faculdade de Direito da USP, José Afonso da Silva, enquanto o da ABIR foi feito pelo professor Tercio Sampaio Ferraz Junior, também ligado àquela faculdade.

especialmente aquela voltada para crianças. Foi assim que, em 10 de setembro de 2006, exatos dois meses antes da expedição da CP nº 71, entrou em vigor alteração no Código Brasileiro de Autorregulamentação Publicitária, administrado pelo CONAR, dando nova redação ao artigo 37 da seção 11, que trata da publicidade dirigida a crianças e jovens, e modificando o anexo H, que versa sobre Alimentos, Refrigerantes, Sucos e Bebidas Assemelhadas. A mudança voluntária do Código significava uma medida preventiva da indústria, de modo a sinalizar à sociedade e aos atores políticos sua boa vontade de atuar na área, ao mesmo tempo em que buscava esvaziar a proposta da Anvisa⁹⁰. Os grupos de interesse empresariais foram pessoalmente levar o Código ao ministro da Saúde. Embora o Código servisse para fortalecer a argumentação da indústria, a Anvisa prosseguiu com sua proposta nos mesmos termos e, como vimos, abriu pouco tempo depois a consulta pública para discutir o tema com a sociedade.

6.2 A Anvisa e os outros Poderes

O foco de ação dos grupos de interesse empresariais foi, desde sempre, a Anvisa, onde lhes é facultado amplo acesso aos mecanismos de participação e às instâncias decisórias. Assim, o objetivo principal desses grupos era apresentar uma forte contra-argumentação durante a elaboração da minuta do regulamento, de modo a desarmar a agência e abortar o processo ainda em seu estágio inicial. Daí o recurso a toda sorte de pareceres. Um lobista da indústria resume bem o ponto ao responder sobre o fulcro de sua estratégia: *“Esclarecimento, estafante esclarecimento técnico-científico do assunto que seja levantado, ou seja, estratégia de desgaste através de argumentação técnico-científica”*⁹¹.

Como estavam todos trabalhando juntos dentro da própria Anvisa, contatos diretos com a diretoria da agência também eram frequentes, mas não trouxeram grandes resultados, até porque os principais pontos levantados pela indústria, os limites fixados para o açúcar, o sódio e as gorduras, e a competência legal da agência, colocavam em xeque a própria essência

⁹⁰ É interessante notar que esse tipo de ação parece não se restringir a um setor com tradição autorregulamentadora, como é o caso da publicidade. Em seu estudo sobre a indústria do cigarro, Fritschler (1969) mostrou que o setor tabagista também propôs um código autorregulamentador antes que a restritiva resolução do *FTC* entrasse em vigor.

⁹¹ Entrevista realizada em 13/02/2012.

do regulamento técnico. Não à toa, a contrariedade desses grupos de interesse com a Anvisa foi enorme. Ao não aceitar a argumentação técnica trazida pela indústria, a agência estaria politizando o debate. Um representante do setor assim vociferou: *“A Anvisa levou o conceito de xiita da política para a nutrição”*⁹².

Concluída também a fase de consulta pública, durante a qual a pressão via argumentação técnica e jurídica continuava, houve um longo período de trâmites internos à agência, de modo a consolidar as contribuições realizadas e dar o devido encaminhamento ao processo. Talvez um momento de relativa calma no âmbito da agência, isso não significava inação por parte do poderoso lobby da indústria, que buscava acionar os outros Poderes a seu favor. Conforme sentenciou um importante ator do empresariado: *“Eu diria que o contato direto com atores estatais, num momento definitivo, é o fator agregado à estratégia de argumentação técnico-científica”*⁹³.

Se a ação junto à Anvisa não surtia efeito, e os espaços para o diálogo permanente na agência estavam temporariamente interditados, o caminho óbvio seria buscar apoio junto aos Poderes Executivo e Legislativo. Aproveitando-se da grande capilaridade e privilegiado acesso a todas as esferas do governo, esses grupos de interesse acionaram todos os ministérios possíveis atinentes à temática e os congressistas mais receptivos à causa do setor regulado.

No âmbito do Poder Executivo, a indústria buscou atuar diretamente no ministério ao qual a Anvisa está vinculada, de modo a expor sua posição e angariar algum apoio para seu pleito. Nesse sentido, o CONAR, a ABIA e a ABIR foram recebidos algumas vezes pelo ministro da Saúde à época, José Gomes Temporão. Enquanto alguns grupos afirmam que o ministro apoiava claramente a medida, outros argumentam que ele se mantinha neutro, buscando contemporizar. Um representante da indústria confidenciou que o próprio ministro chegou a dizer que “alimentos” não era um tema prioritário seu, como quem diz que normas nessa área não teriam sua atenção⁹⁴. No entanto, o ex-diretor-presidente da Anvisa, Dirceu Raposo, informou que o ministro, em privado, apoiava a medida⁹⁵. O ministro, portanto, era pessoalmente favorável à norma, mas realmente preferia não se posicionar publicamente, até

⁹² Entrevista realizada em 13/02/2012.

⁹³ Entrevista realizada em 13/02/2012.

⁹⁴ Entrevista realizada em 17/02/2012.

⁹⁵ Entrevista realizada em 14/02/2012.

mesmo para não parecer que a Anvisa, agência autônoma, sofria alguma forma de interferência.

O que ocorria, desta forma, era que não havia nem apoio nem oposição política do Ministério da Saúde à norma proposta. O ministro, cauteloso, mantinha-se neutro, deixando a Anvisa tocar adiante o assunto. O discreto apoio do MS dava-se na esfera técnica, com a Coordenação Geral de Alimentação e Nutrição (CGAN)⁹⁶, órgão do ministério responsável pela área de alimentação, trabalhando em sintonia com a agência. Mas mesmo esse suporte era muito fraco, pois, conforme relato de um funcionário daquela Coordenação, essa é uma área marginal dentro do ministério. Na verdade, era a CGAN que se apoiava na capacidade da Anvisa de tomar medidas efetivas na área, pois o próprio tema não tinha repercussão política dentro do ministério. Seja como for, é possível ver, desta forma, que o ministério mais diretamente envolvido na questão não respondeu aos anseios do setor privado. Na avaliação da indústria, *“eles [o Ministério da Saúde] podem até ter feito algumas gestões, mas não foram suficientes para que a Anvisa se retraísse nesse aspecto”*⁹⁷.

Paralelamente, os grupos de interesse mantiveram conversas com outros ministérios que tivessem alguma relação com o tema e que pudessem, de alguma forma, alterar os rumos que daquele processo. Recorreram à Casa Civil⁹⁸, responsável pela coordenação dos projetos do governo, e ao Ministério da Justiça (MJ), mais especificamente ao Departamento de Proteção e Defesa do Consumidor (DPDC)⁹⁹. Independentemente da maior ou menor receptividade em cada ministério, o fato relevante é que nenhum ministério se envolveu diretamente na questão, exercendo qualquer pressão, ao menos diretamente na agência. Em que pesem todas essas ações, portanto, não se conseguiu um apoio explícito à causa da indústria. Observando-se esse fato por outro prisma, pode-se concluir, da mesma forma, que

⁹⁶ A CGPAN, que fazia parte do grupo de trabalho em 2005, teve seu nome posteriormente alterado para CGAN.

⁹⁷ Entrevista realizada em 14/02/2012.

⁹⁸ A despeito do não envolvimento da Casa Civil no assunto, é curioso observar a desconfiança da própria área de saúde do governo em relação àquele ministério. Havia um medo tácito de que a discussão fosse levada à Casa Civil, pois tinha-se a impressão de que o posicionamento era contrário à regulação da publicidade de alimentos.

⁹⁹ Causou estranhamento, também, o não envolvimento mais direto do DPDC na questão, que está diretamente relacionada à defesa dos direitos do consumidor. Ressalte-se, no entanto, que esse órgão participou do grupo de trabalho de 2005.

houve um ganho para o empresariado no sentido de que nenhum ministério posicionou-se favoravelmente à medida da Anvisa, que atuou isoladamente no processo¹⁰⁰.

A terceira frente natural de ação para o empresariado, além da própria Anvisa e do Executivo, era o Congresso Nacional, instituição mais plural e, certamente, mais receptiva aos interesses da indústria. Agregue-se a isso o fato de a argumentação mesma da indústria junto à Anvisa enveredar pela desqualificação da agência enquanto ente competente para regulamentar essa questão, afirmando, por outro lado, que o Poder Legislativo, sim, seria o foro adequado para essa discussão. É sob esse ângulo que deve ser lida a seguinte frase de uma liderança do setor regulado: *“a última linha de defesa é realmente o Congresso”*¹⁰¹.

Assim, o empresariado também buscou agir no Congresso para exercer pressão. A ação no Legislativo tinha dois eixos básicos. Por um lado, arregimentar os congressistas¹⁰² mais próximos em torno da questão e estimulá-los, sempre que possível, a pressionar diretamente a Anvisa, por exemplo, por meio da convocação de seus diretores. Quando estes participavam de audiências públicas em alguma comissão a respeito do tema no Congresso¹⁰³, sempre havia um grande número de apoiadores da indústria para contestar a ação da agência. De acordo com o diretor-presidente da Anvisa à época, Dirceu Raposo, as associações empresariais levavam advogados para criticar a resolução proposta, argumentando que a agência estava usurpando o poder de legislar do Congresso, o que inflamava, de alguma maneira, os deputados e senadores¹⁰⁴. Objetivava-se também, portanto, sensibilizar o Congresso, indicando que a Anvisa estava tolhendo suas prerrogativas legais.

O outro ponto importante da atuação no Congresso, dirigido diretamente à Anvisa, era sinalizar que a insistência da agência em levar adiante o regulamento técnico culminaria em uma ação junto ao Judiciário. Comunicava-se à agência, assim, que a manutenção do texto tal

¹⁰⁰ A título de exemplo, vale mencionar o já citado recente regulamento da Anvisa proibindo os aditivos nos produtos derivados do tabaco. Pouco antes da reunião da Diretoria Colegiada, o ministro da Saúde posicionou-se publicamente de forma favorável à regulação.

¹⁰¹ Entrevista realizada em 14/03/2012.

¹⁰² Não há uma bancada específica da indústria de alimentos, embora haja grande interlocução com a bancada ruralista. No caso de comunicação, o que há é uma Frente Parlamentar, como veremos adiante.

¹⁰³ Há dezenas de projetos de lei (PL) e, inclusive, pelo menos um projeto de emenda constitucional (PEC), relacionados ao tema da publicidade tramitando tanto na Câmara dos Deputados como no Senado Federal. Alguns deles possuem texto praticamente idêntico à resolução proposta pela Anvisa.

¹⁰⁴ Entrevista realizada em 14/02/2012.

como estava até então, enfrentaria resistência em mais uma frente, o Poder Judiciário. A estratégia dos grupos de interesse empresariais no Poder Legislativo era, portanto, ganhar apoio parlamentar e enfraquecer a resolução, seja expondo suas alegadas fragilidades, seja ameaçando a Anvisa. Essas ações tampouco surtiram o efeito desejado, mas retardaram o processo e prepararam o terreno para posteriores medidas mais concretas no Congresso Nacional, como veremos adiante.

Se o setor regulado buscava apoio junto a atores estatais, os grupos de interesse público, com menos recursos e menos acesso às elites políticas¹⁰⁵, somavam esforços para demonstrar publicamente seu apoio à resolução da Anvisa e a necessidade de seu pronto encaminhamento. Ainda em 2007, durante a III Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, foi aprovada com 520 assinaturas uma moção de apoio à proposta da Anvisa. No final do ano seguinte, em dezembro de 2008, a sociedade civil e o próprio governo pressionaram a agência a dar um encaminhamento mais célere à questão. Isso ocorreu mediante a aprovação da resolução nº 408 do Conselho Nacional de Saúde (CNS)¹⁰⁶, homologada pelo ministro da Saúde, que determinava, entre outras coisas, a regulamentação da publicidade de alimentos e das práticas de marketing voltadas ao público infantil.

6.3 A audiência pública e a grande virada

A pressão exercida nas diversas frentes e a grande quantidade de contribuições enviadas durante a consulta pública alongaram o processo político por longo período, de tal forma que o estágio seguinte da tramitação na Anvisa, a audiência pública, só foi ocorrer em 20/08/2009, quase dois anos e meio após o término do prazo de envio de contribuições.

¹⁰⁵ A atuação desses grupos junto aos principais atores estatais restringia-se à participação em audiências públicas no Congresso Nacional, quando convidados.

¹⁰⁶ O CNS, instância máxima de deliberação do Sistema Único de Saúde (SUS), tem como função avaliar as políticas públicas de saúde no Brasil. Vinculado ao MS, é composto por 48 conselheiros, representantes de entidades e movimentos sociais de usuários do SUS, entidades de profissionais de saúde, incluída a comunidade científica, entidades de prestadores de serviços, entidades empresariais da área da saúde e governo. Como toda resolução emitida por esse órgão é homologada pelo ministro da Saúde, é possível dizer que há respaldo governamental em suas posições.

Àquela altura, já estavam claras e cerradas as posições de todos os grupos, tendo sido a audiência pública o último momento de encontro entre os principais atores envolvidos nesse processo. O acirramento da disputa fazia-se notar inclusive fisicamente no auditório reservado à audiência, pois do lado esquerdo estavam os representantes do segmento produtivo, enquanto os grupos de interesse público postaram-se à direita de quem entra na sala¹⁰⁷. Foi um acomodamento natural, que expressava perfeitamente a impossibilidade de qualquer concertação entre os grupos.

A audiência pública, que contou com aproximadamente 130 pessoas, levou a Brasília as lideranças dos principais grupos de interesse, o que reforça nosso ponto de que, nos espaços abertos à sociedade pela Anvisa, a participação é maximizada por todos os grupos. No período da manhã, a Anvisa conduziu a audiência, discutindo tecnicamente pequenas alterações na resolução; no período da tarde, o empresariado, que permaneceu silente praticamente a manhã inteira, entrou em cena, afastando-se da discussão sobre o regulamento e basicamente questionando novamente a competência legal da Anvisa para regular a matéria. As palavras do presidente do ABIA, Edmundo Klotz, denotava a posição da indústria e pressagiava o desfecho do caso:

*Se não atender os nossos interesses, nós procuraremos então aquele estado que estiverem os nossos interesses, não tem a menor dúvida. Se for o caso do Judiciário, perfeitamente; se não for, não. Não é uma ameaça, apenas o caminho natural das coisas dentro da democracia. Se estiver dentro daquilo que nós queremos, estamos todos de acordo, senão não*¹⁰⁸.

A audiência pública, como vimos no capítulo anterior, mantinha praticamente intocado o texto da resolução. A grande mudança, no entanto, veio após a audiência, a portas fechadas dentro da Anvisa. O vetor dessa mudança foi a Procuradoria interna da agência, ligada à AGU, que recomendou alterações de monta no texto original, que havia sido mantido até a audiência. É curioso notar que em duas ocasiões anteriores, ambas em 2007, a AGU e a Procuradoria da agência entenderam juridicamente corretos os procedimentos adotados pela agência para regular a propaganda de alimentos. No entanto, houve uma mudança nos quadros de chefia da Procuradoria na passagem de 2008 para 2009, o que revelou ser um ponto de inflexão no processo, impactando decisivamente a versão final da resolução a ser publicada.

¹⁰⁷ Baseado em relato da gerente-geral da Anvisa, Maria José Delgado. Entrevista realizada em 06/02/2012.

¹⁰⁸ Transcrição da audiência pública realizada na Anvisa em 20/08/2009.

A nova Procuradoria da Anvisa reiterou, em novo parecer, a competência legal da agência para normatizar o tema, mas alterou drasticamente o texto do regulamento, pois entendia que a base jurídica para regular alimentos era menor que aquela para regular medicamentos. Um elemento novo ocorrido no processo determinou a cautela da Procuradoria: o já citado despacho da AGU em junho desse mesmo ano de 2009, que apontava pontos de inconstitucionalidade na resolução da agência que buscava regular medicamentos. O vice-presidente do CONAR, durante a audiência pública para debater a publicidade de alimentos, com o parecer da AGU em mãos, discutiu fortemente com o subprocurador-chefe da Anvisa, argumentando que o raciocínio para o caso de medicamentos também era válido para alimentos, e que o chefe dele, o ministro da AGU, é quem endossava essa posição. O subprocurador-chefe rebateu argumentando que seu chefe não atacou o poder normativo da agência, mas apenas indicou que partes do regulamento na área de medicamentos extrapolavam o modelo constitucional e legal do país. O funcionário da Anvisa concluiu, lamentando o ocorrido: *“E aí infelizmente ao invés de dizer qual era a parte que extrapolaria, que pudesse remendar, ou seja, se cortar só a mão, ele acabou mandando matar a pessoa inteira”¹⁰⁹*. O fato relevante aqui é que o subprocurador-chefe, há pouco tempo na Anvisa, pôde perceber a força do setor regulado e os obstáculos que lhe seriam impostos.

A adaptação da norma, promovida pela Procuradoria, foi no sentido de não atuar sobre práticas publicitárias em si, como os brindes, mas sim focar o fator saúde, reformulando o regulamento sob a ótica de defesa do consumidor, de modo que informasse sobre o risco sanitário de certos produtos. Baseado nessas premissas, a versão final da resolução mantinha os dois primeiros eixos da proposta inicial, indicados no capítulo anterior, que eram os alertas sobre os perigos do consumo excessivo e certas restrições quanto ao conteúdo da informação e ao uso de figuras e símbolos. A parte de publicidade infantil, mais restritiva, foi praticamente abolida, restando um capítulo de um único parágrafo que apenas repete a necessidade de veiculação das advertências também nas propagandas destinadas às crianças. Por fim, o quarto eixo, relativo a amostras grátis, patrocínios e campanhas, foi integralmente suprimido. Como podemos ver, portanto, a versão final do regulamento, concluída em dezembro de 2009, foi fortemente modificada no sentido de tornar mais branda a regulação do setor privado.

¹⁰⁹ Transcrição da audiência pública realizada na Anvisa em 20/08/2009.

A questão central é compreender por que a Anvisa alterou a norma na reta final, após ter conduzido todo o processo por cinco anos sob pressão, mas sem ceder aos interesses do setor regulado. Aparentemente, como argumenta o próprio governo, isso esteve relacionado à visão jurídica da nova Procuradoria da agência. Mas mesmo essa cautela jurídica só pode ser explicada tendo em vista o quadro mais amplo da movimentação dos principais atores envolvidos no jogo. Assim, se a pressão política exercida diretamente na Anvisa ao longo da tramitação da regulação não teve o efeito desejado, a ação continua ao longo do tempo junto a outros órgãos do governo, a AGU nesse caso, parece ter trazido resultados no médio prazo. Pois se até a audiência a Anvisa pretendia manter o texto original do regulamento, a mobilização do empresariado nessa arena, fortalecido com a gestão bem-sucedida junto à AGU e sinalizando levar a agência mais uma vez à Justiça, acabou por determinar um recuo estratégico da Anvisa na questão.

Nesse sentido, pode-se afirmar que houve, por um lado, um aprendizado institucional da agência, que, tendo sua competência legal duas vezes posta em dúvida, preferiu ir adiante com um texto legal mais enxuto e palatável tanto juridicamente como aos interesses da indústria, o que poderia reduzir o atrito com o setor. Por outro lado, foi a pressão política do empresariado em todas as esferas governamentais, associada à ameaça de recurso à Justiça, que deu mostras da força desses grupos de interesse e catalisou o abrandamento da posição da Anvisa.

Embora tenhamos apontado anteriormente que os grupos de interesse podem superestimar sua influência no processo decisório, a pesquisa nos revelou que essa atitude varia. Os grupos de interesse público, como seria de se esperar, entenderam a mudança como um forte lobby da indústria. O empresariado, no entanto, dividiu-se em suas opiniões, com alguns grupos afirmando que a revisão foi uma acomodação da Anvisa por conta de sua pressão, enquanto outros viram a gestão de uma “*mão legalista*”¹¹⁰ da própria agência, não tendo a indústria exercido qualquer influência.

Por fim, é importante notar, retomando a discussão do capítulo anterior, que, ao menos num caso polêmico como este, uma análise que simplesmente coteje as versões final e inicial da resolução, sem atentar para as variáveis contextuais, como a intervenção da Procuradoria da Anvisa, estaria comprometida em seu intuito de compreender o impacto das contribuições

¹¹⁰ Entrevista realizada em 14/02/2012.

dos grupos de interesse na política regulatória. Expedientes como o utilizado por West (2004), que fez entrevistas com burocratas envolvidos nas regulações, ou estudos diacrônicos, como este e o de Fritschler (1969), também podem ser úteis para descortinar as causas últimas nos processos decisórios e complementar pesquisas com um universo mais amplo de casos.

6.4 A RDC nº 24 e um novo ator político: a AGU

Enquanto o governo discutia internamente essas alterações, a sociedade civil seguia pressionando a Anvisa pela promulgação da norma. Ainda em 2009, o Instituto Alana e o IDEC enviaram uma carta à agência solicitando a imediata publicação do regulamento. O setor regulado, por sua vez, uniu-se em nova ação para oferecer uma derradeira resposta à Anvisa e à sociedade em relação ao tema. Em 25 de agosto de 2009, cinco dias após a audiência pública, os presidentes da ABIA e da ABA assinaram documento encaminhado por 24 grandes empresas do setor alimentício, as quais se comprometiam a limitar a publicidade de alimentos e bebidas a crianças menores de 12 anos. Tratava-se da adoção de um Compromisso Público¹¹¹ referente ao consumo responsável, mediante o qual cada empresa estabeleceria sua própria política de autorregulação. Assim como a alteração anterior no Código Brasileiro de Autorregulamentação, a medida era uma reação à iniciativa da Anvisa. Se, por um lado, poderia ser vista como um avanço, embora tímido, na regulação da propaganda infantil, essa ação, por outro lado, tinha o propósito aparente de esvaziar a regulação da agência.

Num sinal da percepção dos grupos de interesse público a respeito da importância de uma ação mais direta junto aos órgãos estatais estratégicos, o Instituto Alana e o IDEC, juntamente com o Ministério Público Federal, anteciparam-se aos acontecimentos e realizaram uma reunião com o ministro da AGU em março de 2010, para tratar da regulação da publicidade de alimentos e do papel daquele órgão nesse processo. Esses grupos, ao atuarem junto à AGU, pareciam antever o papel primordial que esse órgão assumiria novamente em relação à Anvisa, conforme veremos a seguir.

¹¹¹ Informação acessada no site da ABIA.

No mesmo mês de março, houve uma reunião da Diretoria Colegiada da agência, na qual se discutiu o conteúdo da resolução, a posição da AGU e a necessidade de ampliação da adesão para a publicação da norma. Nesse mesmo mês, a Anvisa chamou cada um dos principais grupos de interesse para discutir individualmente a resolução com as alterações feitas. A solução adotada desagradou a ambos os lados, pois a sociedade civil não ficou satisfeita com a retirada da seção de publicidade infantil, enquanto o setor regulado apenas se contentaria com a não publicação da norma como um todo. A sociedade civil prosseguiria com suas manifestações à agência requerendo a manutenção da versão original do projeto¹¹², enquanto o setor regulado preparava-se para entrar na Justiça.

A despeito da insatisfação geral, a Anvisa publicou em 29 de junho de 2010 a RDC nº 24, constante do ANEXO A, que entrava em vigor naquele dia e dava 180 dias para que os abrangidos pela resolução promovessem as adequações necessárias. Tratava-se do primeiro regulamento específico para a publicidade de alimentos, “abrangendo a divulgação e a promoção comercial de alimentos com elevadas quantidade de açúcar, de gordura saturada, de gordura trans, de sódio, e de bebidas com baixo teor nutricional” (BRASIL, 2010).

A reação dos grupos foi imediata. O Instituto Alana já havia mandado, pouco antes da publicação da norma, e-mail à Anvisa, com cópia para o Ministério da Saúde e a Casa Civil, defendendo o texto conforme havia sido aprovado na audiência pública. No dia 14 de julho, houve uma reunião na Anvisa com a presença de 13 entidades da sociedade civil, na qual foi entregue à agência um documento solicitando informações sobre a regulação da publicidade infantil, já que esta não mais constava do regulamento publicado. Entre julho e setembro, a Anvisa recebeu 805 cartas de apoio à RDC nº 24, sendo 771 de cidadãos (pessoa física), 25 de entidades não governamentais e conselhos de classe, seis de órgãos governamentais e três de organismos/pesquisadores internacionais.

O setor regulado também procurou responder à publicação da resolução com grande celeridade, dando curso a ampla mobilização. Já no dia 05 de julho, aproveitando-se da exitosa experiência anterior, o CONAR provocou novamente a AGU, desta feita comandada pelo ministro Luís Inácio Lucena Adams. No dia 07 de julho, uma manifesto foi subscrito por 13 representantes da indústria de alimentos e de publicidade criticando a resolução expedida

¹¹² O Instituto Alana, principal defensor da causa infantil, protestou fortemente contra a supressão da parte de publicidade infantil, defendendo sua manutenção ou a elaboração de outra norma exclusivamente sobre esse tema. O IDEC, por sua vez, apesar da insatisfação inicial, apoiou a norma, pois a considerava um avanço importante na área para o consumidor.

pela Anvisa. Ainda em julho, a força do setor de publicidade no Congresso tornou-se patente. Acionado pela ABAP e pela ABERT, o deputado federal Milton Monti, do Partido da República (PR-SP), propôs o Projeto de Decreto Legislativo¹¹³ (PDC) nº 2.830¹¹⁴, o qual tem como único propósito sustar a aplicação da RDC nº 24, por considerá-la inconstitucional¹¹⁵. A intensa movimentação do setor regulado repercutiu no governo, pois vários setores parecem ter ficado incomodados e cogitou-se, inclusive, revogar a norma recém-editada. Cabe lembrar que 2010 era ano de eleição presidencial, com uma candidata governista à reeleição, de modo que havia certo melindre do governo em relação ao enfrentamento com o empresariado nacional.

A resposta mais rápida às iniciativas do setor regulado veio da AGU, que em despacho de 7 de julho, acatou a posição do CONAR e recomendou a suspensão do ato normativo da Anvisa até decisão final a respeito por parte da Consultoria-Geral da União, órgão da AGU que já havia se manifestado nos casos anteriores de regulação da publicidade realizados por aquela agência. No dia seguinte à publicação do despacho, a Anvisa emitiu uma nota afirmando que encaminharia o parecer à sua Procuradoria, para posteriormente decidir a respeito da possível suspensão da resolução. A sociedade civil voltou a se manifestar com prontidão, enviando à AGU nesse mesmo dia carta subscrita por nove associações, entre elas o Instituto Alana e o IDEC, questionando o posicionamento do órgão e explicitando a expectativa de que este apoiasse a resolução publicada pela Anvisa. A AGU ainda foi interpelada pela *Consumers International*¹¹⁶, que manifestou, em carta, seu apoio à RDC nº 24. No mês seguinte, o Instituto Alana enviaria outra carta pressionando a AGU.

¹¹³ O deputado justifica a aplicação do decreto legislativo com base no artigo 49 da Constituição Federal, que afirma ser de competência exclusiva do Congresso Nacional: V – sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa.

¹¹⁴ O PDC do deputado Monti não é o único a tratar da matéria. O PDC nº 2.832, de autoria do deputado federal Henrique Eduardo Alves, do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB-RN), tem teor igual ao PDC nº 2.830.

¹¹⁵ O PDC nº 2.830 não foi votado no ano de 2010. Conforme a regra no Congresso Nacional, ao final de cada legislatura, todas as proposições dos parlamentares são arquivadas, o que também ocorreu com esse projeto. Reeleito, o deputado Monti solicitou o desarquivamento do PDC em 2011, o qual ainda tramita na Comissão de Seguridade Social e Família (CSSF) da Câmara dos Deputados. Instrumento pouco utilizado pelos congressistas, o deputado Monti, em seu quarto mandato na Casa, afirmou não ter conhecimento da aprovação de qualquer PDC desautorizando ato do Poder Executivo.

¹¹⁶ Trata-se de uma federação internacional que agrupa 250 associações de consumidores e agências governamentais de proteção ao consumidor em 115 países. O IDEC é membro pleno dessa organização. Disponível em: www.consumersinternational.org

É importante fazer uma análise mais detida do papel da AGU, pois embora tenha sido acionada no fim do processo, revelou-se um ator importante no jogo político. Publicada a resolução, reuniram-se no CONAR anunciantes, veículos e agências para discutir a estratégia de atuação a partir desse momento. Convencidos da necessidade de entrar na Justiça, ponderaram, no entanto, que a profusão de processos acarretaria um desgaste muito grande ao Poder Executivo, o que certamente não seria de seu interesse. Nesse sentido, segundo relato de representante do CONAR, começaram a conjecturar quais atores poderiam

evitar isso com autoridade jurídica, intelectual [?] O ministro da Justiça, a Casa Civil, e a Advocacia-Geral da União, que vai ter que ter esse trabalho, é ela que vai ter que representar, ela que vai ter que sustentar no Judiciário essa tese [...] quem sabe eles podem agir ainda¹¹⁷.

Com base nesse raciocínio e na experiência prévia aprendida nos casos da regulação da publicidade de bebidas alcoólicas e de medicamentos, o CONAR solicitou uma audiência à AGU, onde foi recebido para tratar do caso e protocolar sua consulta a respeito da inconstitucionalidade da ação da Anvisa¹¹⁸. Se em apenas uma semana após a publicação da resolução, o CONAR já havia protocolado sua consulta, a AGU foi ainda mais rápida, e, dois dias depois, já havia o parecer do procurador-geral federal encaminhando ao advogado-geral da União suas considerações e a sugestão de suspensão da resolução, a qual foi aprovada pelo ministro daquele órgão.

Um primeiro ponto interessante nessa ação política é o próprio acesso à AGU. A Advocacia-Geral da União, instituída por lei complementar em 1993, é o órgão encarregado de representar a União judicial e extrajudicialmente, além de ser responsável pelas atividades de consultoria e assessoramento jurídico do Poder Executivo. Até mesmo pelas suas próprias atribuições, é um órgão bastante voltado para dentro do próprio governo, atendendo aos diversos órgãos da administração e tendo pouca interface com a sociedade. Pelos relatos obtidos, foi durante a gestão do ministro Toffoli que as consultas externas, realizadas por grupos de interesse público, ganharam maior notoriedade, tendo a AGU respondido duas vezes, como vimos, aos questionamentos do CONAR. Esse fato causou bastante estranheza e

¹¹⁷ Entrevista realizada em 17/02/2012.

¹¹⁸ O CONAR apresentou em sua defesa o parecer jurídico de Tercio Sampaio Ferraz Junior.

incômodo em vários setores do governo e da sociedade¹¹⁹, especialmente tendo-se em vista que o lobby junto à AGU foi bem-sucedido¹²⁰.

Embora seja natural haver divergência de interpretação jurídica, mesmo entre procuradores do mesmo órgão, como foi o caso com a Procuradoria da Anvisa e a AGU, causou espécie também a alguns setores do governo o próprio despacho da AGU relativo à publicidade de alimentos. Muito mais brando que o anterior, de propaganda de medicamentos, que recomendava expressamente a suspensão ou até mesmo a revogação da resolução da Anvisa por ter esta ultrapassado os limites constitucionais e legais, o despacho mais recente da AGU afirmava não haver indício de ilegalidade na norma, mas mesmo assim recomendava sua suspensão até o pronunciamento definitivo do órgão sobre o caso. O texto é, na verdade, bastante elogioso à resolução da Anvisa, inclusive tecendo comentários sobre os cuidados jurídicos que a agência teve ao elaborar a norma. O documento ainda evoca a legislação da Anvisa para afirmar que, em tese, a agência teria competência para legislar sobre o tema. No entanto, levanta dúvidas quanto à reserva legal da União para o estabelecimento de restrições à propaganda. Nesse sentido, é um despacho curioso, pois, como dissemos anteriormente, não apresenta, concretamente, óbices à normatização feita pela agência, mas mesmo assim prefere interromper sua aplicabilidade, ainda que temporariamente.

Novamente, em que pesem as diferenças de interpretação jurídica, também causa estranhamento esse despacho da AGU, quando levamos em conta o teor da Nota anterior emitida por aquele órgão em 2007. Naquele ano, já tendo a Procuradoria da Anvisa se manifestado a favor da resolução, a Dicol, precavida após ter recebido, meses antes, o despacho da AGU contrário à regulamentação da propaganda de bebidas alcoólicas, enviou um ofício àquele órgão solicitando parecer a respeito da minuta de resolução conforme proposta na CP nº 71. O despacho de um consultor da União entendia “juridicamente corretos os procedimentos adotados pela Anvisa”¹²¹ para regular a publicidade de alimentos. Esse

¹¹⁹ O desconforto a respeito da relação entre o setor regulado e a AGU é direcionado, principalmente, ao ex-ministro Toffoli, que aprovou os dois pareceres contrários à Anvisa. A aparição de Toffoli em livro do CONAR com o título “Autorregulamentação e liberdade de expressão: a receita do CONAR”, em que o ex-ministro dá um depoimento a respeito das prerrogativas constitucionais da propaganda comercial, só fez aumentar a desconfiança de grupos de interesse público.

¹²⁰ Não estamos afirmando que o teor das decisões da AGU foi necessariamente causado pela ação do CONAR (não conhecemos as convicções pessoais prévias do ex-ministro Toffoli a respeito do assunto), mas apenas que a gestão junto àquele órgão foi exitosa.

¹²¹ Nota AGU/AV – 14/2007, de 05/11/2007, assinada pelo consultor da União Arthur Vidigal de Oliveira.

parecer, no entanto, só foi apreciado pelo advogado-geral da União em setembro de 2009, menos de três meses após ter assinado o despacho contrário à regulação da propaganda de medicamentos. O ministro Toffoli, contudo, não se posicionava em seu despacho, apenas determinando que versão atualizada da minuta fosse encaminhada à AGU para novo exame.

Queremos ressaltar, portanto, que um consultor da AGU posicionou-se, ainda em 2007, favoravelmente à íntegra da norma proposta pela Anvisa, a qual era muito mais restritiva que sua versão posterior, para cuja análise definitiva, como vimos, a AGU solicitava mais tempo. Chama a atenção também o fato de que a chefia da AGU levou quase dois anos para pronunciar-se a respeito, e, quando o fez, tergiversou. Tendo em vista os pareceres anteriores de Toffoli e a indefinição sobre o tema, seria de se esperar novo malogro para a Anvisa. Toffoli, no entanto, foi indicado ao STF no mês seguinte, em outubro de 2009. De qualquer forma, seu substituto no cargo, o ministro Adams, ratificou, ao menos provisoriamente, seu entendimento. Por fim, outro ponto digno de nota é a demora para a expedição de um parecer final da AGU a respeito da RDC nº 24, o que contrasta com o andamento de outros itens igualmente polêmicos da pauta, como medicamentos, que já teve diversos pronunciamentos daquele órgão. A delicadeza política do tema parece ter se tornado um embaraço para a AGU.

Seja como for, o fato relevante é que, mesmo após as alterações feitas na resolução pelos procuradores da AGU lotados na Anvisa, o processo sofreu um revés na AGU, o que fortaleceu sobremaneira o setor regulado, especialmente na próxima arena do embate político, o Poder Judiciário. O despacho da AGU não só fundamentou as ações judiciais da indústria, como acabou por enfraquecer a própria agência, que se viu novamente questionada juridicamente a respeito de sua competência legal. Isso explica a crítica à AGU feita pelo diretor-presidente da Anvisa à época, Dirceu Raposo: “[...] me causava estranheza que a AGU, em algumas vezes, se manifestasse como órgão de consultoria privado. Ela serviu de órgão de consultoria para a indústria farmacêutica e órgão de consultoria para a indústria de alimento¹²²”. Em sua opinião, a AGU deveria ter cerrado fileiras em torno da resolução da Anvisa, de modo a se adotar uma posição institucional única de governo. Não é à toa que a decisão da AGU causou-lhe desconforto. De acordo com ele, o órgão que supostamente deveria defender a União havia se manifestado de forma contrária à Anvisa.

¹²² Entrevista realizada em 14/02/2012.

Para o empresariado, a ida à AGU revelou-se um tiro certo, pois ou a Anvisa seguiria a recomendação daquele órgão, o que barraria a implementação do ato, ou passaria por cima dele, mantendo a norma em vigor, mas correndo o risco de chegar fragilizada para a disputa judicial¹²³. Assim como em relação à RDC nº 96, a Anvisa não acatou a recomendação da AGU¹²⁴, de modo que a norma permanece em vigor até hoje, embora isso não tenha nenhum efeito na prática, como veremos adiante. Para o governo, a publicação e a manutenção da norma em si já foram uma vitória, pois ele teria feito seu papel, dado uma resposta à sociedade a respeito de um fator relacionado ao grave problema das doenças crônicas. Para o setor regulado, houve um “*erro de avaliação deles [Anvisa] de desacatar a AGU*”, “*a autoridade máxima*”, “*o advogado da República*”¹²⁵, o que beneficiou amplamente a indústria na fase seguinte do embate político.

A AGU surge, assim, como um ator extremamente importante nesse processo. De acordo com o primeiro diretor-presidente da Anvisa, Gonzalo Vecina Neto, cuja experiência à frente da agência foi de parca interlocução com aquele órgão, “*a gestão da AGU era menos presente no dia-a-dia das organizações federais do que ela está sendo hoje*”¹²⁶. Nesse sentido, parece que a AGU vem descobrindo seu papel e tornando-se crescentemente ativa na gestão governamental. Dadas a crescente judicialização¹²⁷ dos assuntos e a possibilidade de ampla maleabilidade nas interpretações jurídicas, a tendência é que ela ganhe cada vez mais musculatura e se torne um locus privilegiado de ação dos grupos de interesse. Desta forma, é fundamental que se estude mais aprofundadamente a AGU, especialmente no que tange à sua democratização e interface com a sociedade.

¹²³ É importante ter em mente que só a AGU pode defender a União no Supremo Tribunal Federal (STF). Nesse sentido, caso a AGU não mude sua posição, e a matéria chegue até a instância máxima do Poder Judiciário brasileiro, a Anvisa estaria desprotegida judicialmente.

¹²⁴ Até mesmo pelo fato de a recomendação, como vimos, não aportar nenhum fato novo nem ser conclusiva.

¹²⁵ Entrevista realizada em 13/02/2012.

¹²⁶ Entrevista realizada em 23/02/2012.

¹²⁷ O termo judicialização refere-se à tendência de que questões de ampla repercussão política e social sejam resolvidas no Poder Judiciário, em vez de serem processadas no âmbito dos tradicionais Poderes políticos, o Executivo e o Legislativo.

6.5 A judicialização da regulação da publicidade de alimentos

Esgotadas todas as possibilidades de ação no âmbito dos Poderes Legislativo e Executivo, não restava ao empresariado outra medida que não recorrer ao Poder Judiciário. Fortalecidas pelo despacho da AGU, as associações empresariais tinham, em certo sentido, respaldo do próprio governo para o embate jurídico. Assim, a ABIA contratou importante escritório de advocacia para defendê-la judicialmente e foi a primeira a impetrar ação contra a RDC nº 24 da Anvisa.

A ABIA alegou, em sua ação, que a Anvisa não teria competência legal para normatizar sobre o tema e que não haveria previsão legal na Constituição para a restrição que se queria criar. Argumentou também que “os parâmetros utilizados pela Anvisa não contam com fundamento científico”. Cabe mencionar, ainda, que a ABIA anexou ao processo o despacho da AGU contrário à imediata publicação da resolução da Anvisa. Por fim, dada a iminência do prazo para o ajuste às exigências da norma editada, e “levando-se em consideração que uma campanha publicitária leva vários meses de sua idealização até sua exibição”, a associação solicitou “pedido de antecipação dos efeitos da tutela”, o que equivale a uma liminar para suspensão provisória da resolução, de modo que a Anvisa se abstivesse de aplicar qualquer sanção pelo descumprimento da RDC nº 24¹²⁸.

Em 17 de setembro de 2010, a 16ª Vara da Justiça Federal do Distrito Federal, destacando o parecer emitido pela AGU, deferiu o pedido de liminar da ABIA, suspendendo os efeitos da resolução para os seus associados, até que o mérito da questão seja julgado. A Anvisa recorreu da decisão, mas seu recurso não foi acatado na segunda instância. Nesse sentido, a agência entrou com recursos especial e extraordinário para levar a causa, respectivamente, ao Supremo Tribunal de Justiça (STJ) e ao Superior Tribunal Federal (STF), os quais ainda não julgaram a questão. Vale frisar que o julgamento nas instâncias máximas do Judiciário referem-se apenas à liminar, e não ao processo principal, que ainda aguarda decisão de mérito na primeira instância.

Em mais um movimento estratégico nesse intrincado jogo político, os grupos de interesse público buscaram contrapor-se aos grupos empresariais também no Poder Judiciário.

¹²⁸ Processo nº 42882-45.2010.4.01.3400 impetrado pela ABIA contra a Anvisa.

O Instituto Alana e o IDEC protocolaram, em 18/10/2010, pedido de *amici curiae*¹²⁹ junto à Justiça Federal de Brasília, apresentando documentação favorável à validade da norma contestada pela ABIA. O pedido foi acatado, de modo que esses grupos fazem parte do processo agora, podendo contribuir com informações para tentar influenciar a questão em julgamento. Em 14/02/2011, numa réplica apresentada à Justiça dentro do processo de contestação à Anvisa, a ABIA aproveitou para argumentar contrariamente ao pedido de *amici curiae* dos dois institutos. Até o momento, não houve decisão da Justiça a respeito.

Embora esse caso envolva a principal associação empresarial e uma oposição explícita no Judiciário, essa é apenas uma pequena parte de um cenário mais amplo e desfavorável à Anvisa e aos grupos de interesse público. Diversas outras associações empresariais¹³⁰, como a Associação Nacional dos Restaurantes (ANR), a ABIR e a Associação Nacional das Indústrias de Biscoitos (ANIB) entraram na Justiça com ações similares, obtendo liminares a seu favor. Da mesma forma, alguns pedidos foram indeferidos pela Justiça, que está bastante dividida a respeito do tema. Ao menos dez ações coletivas de associações empresariais tramitam na Justiça no momento. Ao que nos conste, já há, até a presente data, três sentenças com resolução de mérito, duas favoráveis e uma contrária à Anvisa¹³¹. Esclarece-se que as sentenças foram julgadas em primeira instância, e agora tramitam nos tribunais regionais federais, antes de a matéria avançar aos tribunais superiores.

¹²⁹ *Amici Curiae*, plural do latim *Amicus Curiae*, que significa “amigo da Corte”, é um instituto introduzido pela Lei 9.882/99, com o objetivo de pluralizar o debate em ações de grande impacto político e social, como são as ações de controle de constitucionalidade. Esse instrumento permite a participação de uma terceira parte, desde que sejam entidades e instituições representativas dos interesses gerais da coletividade, de modo a democratizar o processo e prover a Corte com informações relevantes sobre o tema em juízo. Cabe esclarecer que essa figura está prevista para questões abstratas de controle de constitucionalidade, não se aplicando, em teoria, a ações individuais como a impetrada pela ABIA. Nesse sentido, pode-se dizer que os grupos de interesse público tiveram que ressignificar, em alguma medida, a função do instituto, de modo a poderem fazer uso dele.

Vale destacar, ainda, que *Amicus Curiae* e as próprias ações judiciais são os instrumentos básicos do lobby dos grupos de interesse junto ao Poder Judiciário. Embora *surveys* feitos nos Estados Unidos indiquem que a litigação (dar um encaminhamento jurídico a uma questão) seja uma técnica menos utilizada pelos grupos do que os tradicionais contatos diretos com importantes atores estatais, seu uso é frequente, o que é demonstrado pela vasta literatura a esse respeito. Para uma revisão dessa literatura, ver Baumgartner e Leech (1998).

¹³⁰ É interessante observar que associações não diretamente ligadas à indústria alimentícia, como a Associação Nacional dos Restaurantes (ANR) e a Confederação Nacional do Turismo (CNTur), mobilizaram-se, ou foram mobilizadas, e também entraram com ações na Justiça.

¹³¹ As sentenças a respeito da RDC nº 24 apresentam motivações diferentes, o que mostra que a questão não é ponto pacífico no Poder Judiciário. A sentença contrária à Anvisa alega incompetência legal da agência para regular a matéria, enquanto as favoráveis constroem seu argumento pelo lado da saúde pública, afirmando que a obesidade é um problema grave cuja mitigação via regulação da publicidade de alimentos é passível de regulamentação por parte da agência, não cabendo à lei chegar a esse nível de detalhamento.

Os grupos de interesse público continuaram sua luta, ainda, ao longo dessa disputa judicial, de duas maneiras. Por um lado, buscaram embasar juridicamente a ação da Anvisa, o que foi expresso pela publicação do documento “Anvisa e a Regulação de Publicidade de Alimentos”, elaborado por dez renomados juristas que defendiam a legalidade da resolução adotada pela agência. Por outro lado, articularam uma pressão mais ampla ao Poder Judiciário, ao mesmo tempo em que tentavam sensibilizar o governo, informando-o sobre a evolução do tema e sinalizando a força do grupo que sustentava esse lado do debate. Assim, 42 entidades da sociedade civil, entre elas o IDEC e o Instituto Alana, encaminharam uma “Carta à Sociedade Brasileira em Defesa da Regulamentação da Publicidade de Alimentos Não Saudáveis como Direito de Cidadania” à presidência do Tribunal Regional Federal da 1ª Região em Brasília, no qual a liminar à ABIA foi deferida. Com cópia para a juíza que concedeu a liminar, e a diversos órgãos e ministérios, como a Casa Civil, o Ministério da Saúde, a AGU, entre outros, a carta conclamava a Justiça brasileira a assegurar a eficácia da RDC nº 24. Da mesma forma, o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA), ligado à Presidência da República, ao tomar conhecimento da primeira liminar favorável à ABIA, enviou carta aos desembargadores dos Tribunais de Justiça de todos os estados manifestando sua preocupação com a saúde pública nacional e instando a Justiça brasileira a apoiar a RDC nº 24.

A despeito da movimentação desses grupos, o fato fundamental é que a concessão de liminares às principais associações empresariais, suspendendo a aplicação de possíveis sanções por parte da Anvisa, tornou a norma sem eficácia prática, pois não faria sentido a Anvisa aplicá-la a parte do setor privado, especialmente às pequenas empresas, que permanecem judicialmente desprotegidas, sem que haja uma segurança jurídica maior a respeito do tema¹³². Nesse sentido, a ação do empresariado junto à Justiça contra a RDC nº 24 foi bem-sucedida, inviabilizando, desde seu início, em 2010, até o presente momento, a aplicação da norma.

¹³² Diversos grupos de interesse público questionam até hoje a Anvisa pela não aplicação da norma, especialmente aos meios de comunicação, que não possuem liminares relacionados à RDC nº 24. Para além da explicação acima colocada, a Procuradoria da Anvisa lembra que há um parecer da AGU que “*ressalta que os meios de comunicação apenas são responsáveis por infrações objetivas (veiculação de publicidade de produto sem registro, por exemplo), mas não pelo conteúdo da peça em si*” [e-mail enviado ao autor em 03/04/2012]. Nesse sentido, os meios de comunicação não poderiam ser autuados por veicularem comerciais dos alimentos cobertos pela resolução da Anvisa.

6.6 Desdobramentos e perspectivas

O ano de 2010 foi fundamentalmente de embate jurídico entre a indústria, por um lado, e a sociedade civil e o governo, por outro. O empresariado, ao menos por ora tranquilo, aguarda o desenrolar do trâmite judicial, na expectativa de que sua tese seja endossada ao fim do processo. Os grupos organizados da sociedade civil, cientes da fragilidade de sua situação, começaram a se movimentar no sentido de criar um núcleo unificado para discutir o tema com a sociedade e pressionar o governo. Assim, em dezembro de 2010, fruto de todo o processo político aqui estudado, foi lançada a Frente pela Regulação da Publicidade de Alimentos¹³³, que reúne 58 entidades da sociedade civil favoráveis a maiores restrições à propaganda de certos alimentos. Seus objetivos principais são produzir conhecimento, sensibilizar a sociedade sobre o tema e, eventualmente, articular alguma ação política mais concreta.

Por reunir instituições diversas e com foco variado, além de acadêmicos que participam acima de tudo com o aporte de conhecimento científico, a Frente não é muito estruturada, realizando, na maior parte do tempo, ações individuais e pulverizadas, sem dispor de uma estratégia comum de ação. Nesse sentido, sua sustentação depende de instituições mais organizadas, como o IDEC e o Instituto Alana. Apesar de ter um caráter mais reativo, manifestando-se na mídia pontualmente a cada desdobramento do tema, como uma decisão judicial, a Frente já conseguiu iniciar uma agenda mais pró-ativa, tendo-se reunido com o novo diretor da Anvisa responsável pela área, Jaime Cesar Oliveira, no cargo desde 2011¹³⁴. Da mesma forma, os membros da Frente pretendem ter uma atuação mais ativa no Congresso Nacional, buscando aproximar-se dos parlamentares mais simpáticos às suas ideias¹³⁵.

É interessante observar que o empresariado também uniu esforços para criar uma organização para tratar do tema. Assim, no início de 2010, foi criado o Instituto Palavra Aberta, formado pelas principais entidades ligadas à publicidade no país, como a ABERT, a

¹³³ A Frente comunica-se com a sociedade basicamente por meio de um blog, cujo site é <http://regulacaoalimentos.blogspot.com.br/>

¹³⁴ A ABIA também já teve pelo menos uma reunião com o novo diretor da Anvisa.

¹³⁵ Um interlocutor já identificado da Frente no Congresso Nacional é a Frente Parlamentar pela Liberdade de Expressão e pelo Direito à Comunicação com Participação Popular, coordenada pela deputada federal Luiza Erundina, do Partido Socialista Brasileiro (PSB-SP). Essa Frente Parlamentar, criada em 2011 e que conta com 190 deputados de dez partidos, tem como objetivo pautar a reformulação do marco regulatório de comunicação no país.

ANER e a ABAP. Embora sua missão seja defender e difundir a liberdade de expressão e de informação de uma maneira geral, o Instituto demonstrou grande interesse no tema da regulamentação da publicidade de alimentos¹³⁶. Nesse sentido, encomendou a uma consultoria um estudo sobre os impactos econômicos de restrições impostas à publicidade, incluindo uma análise da RDC nº 24 da Anvisa. A conclusão do trabalho aponta efeitos negativos gerados pelo excesso de regulação publicitária e, no caso da RDC nº 24, um foco equivocados. Sugere, ainda, entre outras coisas, um maior aproveitamento de estruturas regulatórias existentes, como o CONAR¹³⁷.

De qualquer forma, o avanço do tema no país, do ponto de vista da construção de uma política estatal, parece limitado por três motivos principais, todos interligados. Em primeiro lugar, deve-se ter em conta o estágio atual de desenvolvimento do tema, tanto em nível internacional como no Brasil. Se tomarmos como base a “Estratégia Global” da OMS de 2004, veremos que a preocupação com a alimentação saudável é seu foco, mas não há uma diretriz clara a respeito da regulação da publicidade de alimentos. Tampouco existiam, à época da regulação da Anvisa, parâmetros definidos referentes às quantidades de nutrientes no alimento que o definiriam como potencialmente prejudicial à saúde¹³⁸. Como vimos anteriormente também, Hawkes (2004) mostrou que o alimento ainda não estava estabelecido como uma categoria especial sob a ótica da saúde pública; da mesma forma, as regulações da publicidade de alimentos no mundo variavam muito, não havendo consenso na área. Isso ajuda a explicar as dificuldades encontradas pela Anvisa ao longo de todo o processo, inclusive no âmbito do Poder Judiciário.

Deve-se reconhecer, todavia, que o tema avançou muito desde então. De acordo com o primeiro diretor-presidente da Anvisa, Gonzalo Vecina Neto, essa temática não era nem debatida à época de sua gestão, no início dos anos 2000. Segundo ele, *“essa mudança da concepção de alimento, do alimento que não faz mal para o alimento que independente de quantidade e qualidade faz mal, essa foi uma ruptura”*¹³⁹. Conforme depoimento de uma funcionária do Ministério da Saúde que acompanhou o desenvolvimento do assunto, “a

¹³⁶ Informação acessada no site do Instituto Palavra Aberta. Disponível em: <http://www.palavraaberta.org.br/>.

¹³⁷ Disponível em: http://www.palavraaberta.org.br/docs/Estudo_Palavra_Aberta.pdf

¹³⁸ Pode-se dizer, nesse sentido, que a iniciativa da Anvisa foi pioneira no mundo. Exemplo disso é que o grupo de nutrientes considerado pela OMS é o mesmo definido pela Anvisa: açúcar, sódio, gordura saturada e gordura trans.

¹³⁹ Entrevista realizada em 23/02/2012.

sociedade não estava preparada para isso [regulação da publicidade] [...] as pessoas não entendiam isso como um poder de Estado, como uma proteção à saúde”¹⁴⁰. O processo de regulação da publicidade, desencadeado pela Anvisa, com o apoio de alguns grupos sociais, foi, portanto, bastante pioneiro e inovador, tendo colocado o tema na agenda da saúde pública brasileira. Não obstante todos os esforços realizados, o tema ainda parece carecer de maior amplitude social, o que dificulta sua evolução.

O segundo ponto é que as forças sociais que defendem a questão, para além de sua organização incipiente, parecem não ser ainda expressivas o bastante, não ter o enraizamento social necessário para mobilizar a sociedade em torno do assunto. A despeito da mobilização da Frente e seus integrantes, não há grandes representações organizadas na sociedade para dar maior densidade social ao debate. Na realidade, esse ponto e o anterior estão estreitamente relacionados, pois um fator ajuda a determinar o outro. Assim, a debilidade dos grupos sociais é causa e consequência da dimensão do tema na sociedade. Isso, por sua vez, reflete-se numa fraca representação política, que é o último aspecto a ser destacado. Os grupos de interesse público que defendem essa causa não têm expressão política forte no governo, avaliação essa compartilhada por muitos defensores da causa no próprio governo, que lamentam essa frágil inserção institucional. Essa percepção é reforçada pelo não envolvimento de outros atores institucionais quando da discussão do tema. No governo brasileiro, a discussão esteve restrita a uma área marginal dentro do MS, que é a CGAN, e à Anvisa¹⁴¹.

Hoje, há sérias dúvidas de que os grupos de interesse público poderão contar com a Anvisa. Se no passado uma Gerência-Geral da Anvisa, respaldada pela diretoria, pôde colocar em marcha esse processo, a perspectiva, ao menos por ora, é que esse tema não seja levado adiante dentro da Anvisa. Vale dizer, a agência não mais envidará esforços para, dentro de suas possibilidades legais, regular a questão. Sua estratégia agora será, no máximo, levar o tema ao Congresso para que haja um encaminhamento legislativo da matéria. O novo diretor responsável pela área de publicidade na Anvisa, Jaime Cesar Oliveira, imprimiu uma nova visão acerca do tema. Para ele, por mais legítima que seja uma questão, como a da regulação da publicidade de alimentos, antes de colocá-la à prova, deve-se fazer um “*cálculo político*”

¹⁴⁰ Entrevista realizada em 06/02/2012.

¹⁴¹ Deve-se mencionar também que, mesmo dentro da própria Anvisa, a propaganda ainda é, nas palavras do ex-diretor da agência responsável pela criação da área, “*uma atividade ainda meio marginal*”, não aceita por todos os envolvidos no trabalho de vigilância sanitária [entrevista realizada em 13/02/2012]. Talvez isso ajude a explicar a reestruturação ocorrida na área, como veremos a seguir.

para saber se há condições para que uma regulação prevaleça. Ao colocar a questão nesses termos, ele faz uma crítica à condução do tema na agência, pois parece não ter havido uma atenção ao impacto da regulação e à reação correspondente. Em sua visão, há uma *“paralisação geral em torno da RDC nº 24 [...] por conta das reações bem-sucedidas, bem-sucedidas dos setores que foram impactados com ela [...] eles conseguiram fazer uma mobilização efetiva, coesa [...]”*¹⁴².

Diante desse cenário, a Anvisa estaria de *“mãos atadas”*, não havendo *“viabilidade na RDC”*. A agência, portanto, abriu mão de buscar meios próprios para regular a questão. A única saída, então, seria levar o debate para o Congresso. A Anvisa articularia com o MS e o MJ para apoiar um projeto no Legislativo. No entanto, mesmo essa alternativa não é certa, pois dependerá da *“oportunidade e conveniência de outro debate, que é a regulação de bebidas alcoólicas”*¹⁴³. O governo deve decidir qual a questão mais oportuna para tocar adiante. De acordo com o diretor, não necessariamente será preciso optar entre esses dois caminhos, mas a escolha de coordenar simultaneamente as duas políticas mobilizaria *“grande contingente social”*¹⁴⁴, especialmente levando-se em conta que a indústria de publicidade, de cuja força já tivemos uma amostra, estaria presente nos dois embates. Nesse sentido, o caminho mais plausível seria focar apenas um dos assuntos¹⁴⁵.

O retraimento da Anvisa está refletido também na própria organização da agência, pois houve, recentemente¹⁴⁶, uma reestruturação interna, que desmembrou a Gerência-Geral de Propaganda. A GPROP tinha três vertentes básicas de atuação: o Educanvisa, projeto educacional na área, a fiscalização e a política de propaganda, responsável pela proposição de medidas como a RDC nº 24. O grosso do trabalho referia-se à fiscalização, tendo a política de propaganda uma pauta mais sazonal. O objetivo da reestruturação é unir as fiscalizações de

¹⁴² Entrevista realizada em 06/02/2012.

¹⁴³ Conforme mencionado no capítulo anterior, há uma resolução proposta pela Anvisa para regular a propaganda de bebidas alcoólicas, a qual encontra-se estante na agência.

¹⁴⁴ Entrevista realizada em 06/02/2012.

¹⁴⁵ A outra regulação na área de publicidade tentada pela Anvisa, de medicamentos, não foi nem considerada pelo diretor da agência, tendo em vista a dificuldade em *“reavivá-la”*. Isso ocorre, principalmente, porque a AGU emitiu um parecer final sobre o tema, em resposta a um pedido de reconsideração da Anvisa, recomendando a suspensão ou revogação mesmo da norma.

¹⁴⁶ A reestruturação da Diretoria Colegiada da Anvisa ocorreu por meio da Portaria nº 422, de 16 de março de 2012, que alterou o Regimento Interno da agência. A GPROP foi fundida, fazendo parte agora de uma área mais ampla: a Gerência-Geral de Inspeção, Monitoramento da Qualidade, Controle e Fiscalização de Insumos, Medicamentos e Produtos, Propaganda e Publicidade.

propaganda e comercialização, antes áreas diferentes, de modo a fortalecê-las. Nesse processo, a área de política de propaganda deve ser enfraquecida, pois não haverá mais uma Gerência específica para o tema. O próprio diretor, sob o qual a nova Gerência funcionará, mostrou-se preocupado com a “*perda de accountability*”¹⁴⁷ da área, o que poderia ocasionar um esvaziamento dessa pauta. Embora ele tenha garantido que isso não ocorrerá, pois haveria o encaminhamento acima mencionado das RDCs travadas, é pouco crível que a área mais propositiva tenha um papel pró-ativo de agora em diante.

Os outros atores políticos do governo que cuidavam desse tema, ligados à área técnica do MS, têm uma perspectiva bastante tenebrosa da atual capacidade regulatória da Anvisa. A impressão passada por esses atores é que a agência estaria minada, sem força para ações mais propositivas de saúde pública, especialmente na área de alimentos, incluída aí a regulação de sua publicidade¹⁴⁸. Na visão de um dos entrevistados, a Justiça não seria mais o “*inimigo comum*”, mas sim a própria Anvisa, que estaria “*contaminada [...] ou seja, você tem uma agência de regulação que não quer regular isso que a gente está falando que é risco à saúde*”. E completa sua visão catastrófica da situação: “*Então, o lobby está completo. No Legislativo, quem era a favor está lá abafado, o Executivo foi capturado totalmente [...]*”¹⁴⁹. Correto esse diagnóstico, restaria no governo como voz solitária no tema a área técnica do MS.

Essas mudanças na Anvisa, embora possam parecer fortuitas à primeira vista, devem ser entendidas no contexto de um quadro político mais amplo. Isso é especialmente verdade quando estamos tratando de poderosas indústrias e de uma insatisfação que não está restrita a uma regulação específica, mas à agência como um todo. Quando isso ocorre, ações mais articuladas e de amplitude maior são levadas a cabo pelos grupos de interesse em instâncias mais próximas ao centro do poder máximo, leia-se a presidência da República, com vistas a movimentar o tabuleiro político de forma mais profunda, reestruturando a própria correlação de forças entre a agência e os outros atores políticos, como os grupos de interesse e o Executivo.

¹⁴⁷ Entrevista realizada em 06/02/2012.

¹⁴⁸ Exemplo disso seria a análise de risco de saúde do efeito do transgênico. De acordo com um dos entrevistados, “*Tem decreto excluindo a Anvisa disso. Ou seja, quem faz a análise de risco da saúde nessa discussão de transgênico é a CTNBio (Comissão Técnica Nacional de Biossegurança). É totalmente contraditório, é absurdo. A Anvisa nem se posiciona mais [...]*” [entrevista realizada em 07/02/2012].

¹⁴⁹ Entrevista realizada em 06/02/2012.

De acordo com o empresariado de alimentos, cuja interlocução com a agência é permanente, a autonomia observada na Anvisa significava ausência de diálogo com o setor e um endurecimento nas tratativas em todas as áreas da agência. É nesse sentido que mais de um representante do setor afirmou que a agência teria sido politizada e estaria blindada pelo fato de o diretor-presidente no período da regulação estudada ser homem de confiança e ter o respaldo do presidente da Câmara dos Deputados à época, Arlindo Chinaglia, do Partido dos Trabalhadores (PT-SP). Nas palavras de um lobista da indústria: *“A Anvisa não é um órgão técnico, a Anvisa é um órgão político, dominada por um partido político, e que atende a interesses políticos sob argumentação técnica, ponto”*¹⁵⁰.

O importante aqui não é a percepção da indústria, mas sim a ação empreendida pelos grupos de interesse empresariais a partir dessa avaliação. De acordo com o relato¹⁵¹ de importante *player* do setor, durante a campanha presidencial de 2010, a qual, como vimos, teve reflexos na RDC nº 24 no sentido de questioná-la, 156 empresários procuraram o comitê de campanha da então candidata Dilma Rousseff, do PT, para reclamar da atuação da Anvisa, que seria refratária ao empresariado. Teriam saído de lá com a promessa de que, se eleita, a presidenta poria “ordem na casa”. A nomeação do novo diretor da Anvisa, Jaime Cesar Oliveira, em 2011, seria o cumprimento desse acordo. Egresso da Casa Civil, que era chefiada por Dilma Rousseff, ele é visto como *“o homem da Dilma”* na Anvisa, e teria a função de estabelecer um novo canal de diálogo com o setor privado.

Esse movimento é paralelo à mudança no próprio Ministério da Saúde, uma vez que o ministro anterior também era questionado pelo empresariado por sua pouca interlocução com o setor. A ascensão de Alexandre Padilha (PT-SP) ao cargo teria iniciado uma nova fase no relacionamento com o setor, de maior abertura e diálogo. O novo diretor da Anvisa parece estar alinhado a esse posicionamento do ministério. Questionado sobre o assunto, ele enfatizou que *“a política que a gente vai tocar aqui dentro em relação não só a esse tema [regulação da propaganda de alimentos], como a vários outros temas, é de articulação, sim”*¹⁵². Os grupos de interesse público e setores do governo têm visto com desconfiança as posições do novo ministro e a própria indicação do novo diretor da Anvisa. Algumas ONGs afirmaram que o novo ministro estaria priorizando o estabelecimento de acordos com a

¹⁵⁰ Entrevista realizada em 13/02/2012.

¹⁵¹ Entrevista realizada em 02/04/2012.

¹⁵² Entrevista realizada em 06/02/2012.

indústria¹⁵³, em vez de medidas mais duras de regulação do setor, como a própria RDC nº 24, em relação à qual ele preferiria calar. Nesse sentido, a ideia de maior diálogo com o setor privado representaria uma maior condescendência com o empresariado. Em relação ao novo diretor da agência, uma funcionária da área de saúde do governo tem a percepção de que *“ele tem uma posição contrária, totalmente contrária à [regulação da] publicidade [...] ele foi lá para dentro para conter isso [...] é um lobby explícito do Executivo controlando a Anvisa para não funcionar [...]”*¹⁵⁴.

Opiniões à parte, o ponto crucial aqui é que, verídico o relato do empresariado a respeito da motivação e da direção da mudança na diretoria da Anvisa, o que parece fazer sentido pelos desdobramentos na organização da agência e pela própria posição do novo diretor, os grupos de interesse empresariais teriam conseguido orquestrar uma mudança mais profunda e duradoura na Anvisa. Sendo este o caso, poderíamos afirmar que o lobby do setor privado foi ainda mais bem-sucedido, pois teria sido capaz de articular uma reformulação na instância decisória máxima da própria agência.

Independentemente da magnitude da mudança na Anvisa, essas mudanças no governo fecham o círculo dos obstáculos a serem enfrentados pelos grupos favoráveis à regulação da publicidade de alimentos. Mas estamos falando apenas das dificuldades dos próprios grupos sociais e governamentais que lidam com o tema. Há de se levar em conta também a oposição representada pelo setor privado, que como dissemos, por ora apenas aguarda o veredicto da Justiça. No entanto, a próxima provável arena do embate político¹⁵⁵, o Congresso Nacional, também está fortemente resguardada por um poderoso lobby, especialmente da indústria de

¹⁵³ Exemplo disso seria o acordo entre o governo e a indústria alimentícia, assinado no dia 07 de abril de 2011, que prevê a redução na quantidade de sódio presente em 16 categorias de alimentos, com o objetivo de diminuir o consumo excessivo de sal no país. Disponível em: http://portal.saude.gov.br/portal/aplicacoes/noticias/default.cfm?pg=dspDetalheNoticia&id_area=124&CO_NOTICIA=12402

¹⁵⁴ Entrevista realizada em 06/02/2012.

¹⁵⁵ Vale relembrar que tanto os grupos sociais como o governo pretendem encaminhar o tema via Congresso Nacional.

comunicação¹⁵⁶. O deputado federal Milton Monti (PR-SP), a quem já nos referimos anteriormente, preside no Congresso Nacional a Frente Parlamentar Mista de Comunicação Social, criada em 2008 e composta por 198 deputados e 38 senadores de 17 partidos. Seu principal objetivo é defender a liberdade de expressão, o que, na visão dos integrantes da Frente, significa, entre outras coisas, opor-se a quaisquer tentativas de restringir a propaganda, esteio da liberdade dos veículos de comunicação, sustentados financeiramente pela indústria de publicidade.

É importante lembrar também que isso significa que o uso da mídia para a defesa da causa da regulação da publicidade de alimentos está condenada a encontrar sérias dificuldades. Em sua análise do tratamento dado pela imprensa brasileira ao controle da publicidade de alimentos, Ferreira (2009) afirma que “os jornais atuam tanto como um campo de disputa pelo poder simbólico, local em que diversos atores tentam impor suas ideias, e também como um ator social, que vocaliza seus interesses e opiniões” (Ferreira; 2009, p. 64). Um representante da indústria relatou-nos que, em determinado momento do processo regulatório, a Rede Globo de Televisão iniciou uma campanha de crítica ostensiva ao ministro da Saúde, como forma de protesto à regulação da Anvisa¹⁵⁷. Apenas como referência, vale citar que, dentre os 30 maiores anunciantes na televisão brasileira no ano de 2010, encontramos importantes empresas do setor de alimentos, como Unilever, Ambev, Danone, Coca-Cola e Nestlé¹⁵⁸.

¹⁵⁶ Embora não seja o objeto desta dissertação, é interessante observar que Etzioni (2009), ao revisitar as teses da captura regulatória, tomando como base a crise financeira mundial de 2008, conclui que, no fim das contas, o fator determinante da captura do Estado pelo poder econômico está justamente no financiamento das campanhas eleitorais: “By far the most important reason regulation is captured is because legislators are dependent on special interests for the funds essential for running for office” (Etzioni; 2009, p. 322). Um interessante desdobramento deste trabalho seria analisar as contribuições de campanha do empresariado, tanto da indústria alimentícia, como do setor de publicidade, de modo a aferir o tamanho de seu peso no Congresso Nacional, o que certamente ajudaria a avaliar as chances de progresso do tema no Poder Legislativo.

Apenas como referência, um levantamento feito pela Agência Repórter Social, com dados do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), da UnB e do Instituto de Pesquisas e Estudos em Comunicação, indicou que 133 congressistas eleitos para a legislatura anterior à atual (2007-2010) possuem alguma ligação com empresas de radiodifusão do país. Disponível em: <http://invertia.terra.com.br/congressodepublicidade/interna/0,,OI3009052-EI12075,00.html>

A indústria de alimentos industrializados, por sua vez, não tem uma bancada constituída, embora tenha importante interlocução com a bancada ruralista, conforme relatado anteriormente.

¹⁵⁷ Entrevista realizada em 02/04/2012.

¹⁵⁸ Essas informações podem ser encontradas no site do Grupo Mídia São Paulo. Disponível em: <http://midiadados.digitalpages.com.br/home.aspx?edicao=3>

A força do setor de comunicação poderia ser medida pelo número de leis aprovadas com caráter restritivo à propaganda de produtos. Se tomarmos como base 1988, ano da promulgação da Constituição, veremos que, desde então, a única grande batalha perdida por essa indústria talvez tenha sido o tabaco, que teve sua publicidade bastante restringida pela Lei nº 1.167/00. A já citada lei de 1996, que regulamentou a publicidade dos produtos previstos na CF, também restringiu a propaganda de bebidas alcoólicas. No entanto, as bebidas englobadas pela lei (cujo teor alcoólico seja acima de 13 graus *Gay Lussac*) não atingem os maiores anunciantes do setor, como os produtores de cerveja. Foi vetada também a propaganda de produtos direcionados aos lactentes, como mamadeiras e chupetas¹⁵⁹. Os anunciantes desse setor, todavia, nunca tiveram grande expressão. Vemos, assim, que se trata de uma indústria extremamente poderosa e que, por definição, sempre ganha como aliado, quando o governo busca regulá-la, o setor econômico que anuncia o produto alvo da regulação.

Para além da força do setor de publicidade, é importante lembrar do peso da indústria de alimentos no país e de outro tipo de mecanismo possível de influência associado a esse poder, especialmente tendo-se em vista alguns fatores conjunturais no curto prazo. Trata-se de uma indústria que, como vimos, gera um décimo da riqueza do país e emprega mais de um milhão e meio de pessoas. Nesse sentido, medidas governamentais que afetem o setor têm dimensão nacional e podem impactar relevante parte da cadeia produtiva do país. Se levarmos em conta, ainda, que a Copa do Mundo de 2014 e as Olimpíadas de 2016, grandes vitrines do país para o mundo, e eventos de particular importância para o governo, têm como patrocinadores oficiais gigantes do setor de alimentos¹⁶⁰, é plausível supor que o próprio governo hesite em tomar medidas que penalizem fortemente o setor e suscitem grandes discórdias e enfrentamentos com esses grupos de interesse.

¹⁵⁹ Foi a própria Anvisa que regulamentou a propaganda dos produtos destinados aos lactentes. Outra área que a agência regulou foi a publicidade de medicamentos, por meio da já citada RDC nº 102, publicada em 2000, no segundo ano de funcionamento da Anvisa. À primeira vista, poderia parecer, essa sim, uma iniciativa que tenha conseguido impor severas restrições ao setor privado, a despeito de seu posicionamento contrário. No entanto, de acordo com relato do CONAR, o que houve, na verdade, foi um acordo do governo com a indústria farmacêutica, que aceitou as medidas impostas pela Anvisa. À época, o CONAR já havia declarado a inconstitucionalidade da matéria (como voltaria a fazer nas outras regulações da Anvisa), mas a indústria parecia estar confortável com as medidas propostas pelo governo, não tendo aceitado as orientações daquele órgão de autorregulamentação publicitária.

¹⁶⁰ A Coca-Cola é parceira comercial da FIFA na Copa do Mundo de 2014, enquanto o McDonald's e a SEARA são patrocinadores oficiais do evento.

Essa ação preventiva do governo, pela qual os formuladores de políticas públicas antecipam possíveis reduções dos investimentos do empresariado e vetam políticas públicas que afetariam sobremaneira os grupos de interesse empresariais, foi denominada por Lindblom (1982) *retrospective punishment*¹⁶¹. Embora não seja o foco desta dissertação observar os elementos políticos que não entram na pauta governamental, é interessante notar, pensando nas perspectivas de desenvolvimento do tema, os possíveis sinais de funcionamento desse mecanismo. Mencionamos acima uma possível nova diretriz do MS no sentido de priorizar acordos com o setor privado para a diminuição de certos nutrientes na composição dos alimentos, ao invés de impor regulações mais duras à indústria. Essa postura de articulação do ministério, também patente na atuação da Anvisa, parece indicar os rumos que serão seguidos no futuro próximo.

À primeira vista, portanto, as dificuldades para se avançar no tema avultam. Seria necessário, provavelmente, uma reorganização das forças políticas favoráveis à regulação da publicidade de alimentos para que esse lado do embate político tivesse a musculatura necessária para fazer frente ao setor regulado. Isso passaria por um robustecimento dos grupos sociais afetos ao tema, associado à expansão de seu núcleo de apoio, bem como uma rearticulação com grupos políticos inseridos na esfera estatal com capacidade para desencadear e sustentar esse processo, independentemente da arena em que ele se desenvolva.

A despeito do retrato um tanto quanto sombrio para os grupos defensores da causa da publicidade de alimentos, é importante matizar essa avaliação. Deve-se ter em mente que a semente foi plantada, ou seja, o debate está posto no país, e todos os atores institucionais existentes foram mobilizados, de modo que dificilmente o tema não terá algum desenvolvimento. Pensando numa perspectiva histórica, a ideia de regular a publicidade de alimentos, especialmente para crianças, era pouco difundida há 10 anos. A militância em torno da questão na última década introduziu o assunto de forma inexorável na sociedade

¹⁶¹ Essa ideia assemelha-se à noção de *nondecision-making*, empregada por Bachrach e Baratz (1962), para quem é importante estudar, quando tratamos de política, temas que nem chegam a entrar na agenda política, pois são barrados anteriormente pela influência de grupos defensores do *status quo*. Neste caso, também haveria um tipo de mecanismo pelo qual a pauta da agenda política ficaria restrita a “*safe issues*”.

brasileira. Adicionalmente, todos os Poderes da República foram acionados de alguma forma e estão cada vez mais cômicos a respeito da questão¹⁶².

A evolução do tema no Brasil, respaldada em seu desenvolvimento internacional, parece, portanto, irreversível. Vimos anteriormente que a “Estratégia Global” da OMS de 2004 ainda era evasiva no que diz respeito ao impacto da publicidade de alimentos na dieta infantil e às possíveis medidas regulatórias para enfrentar o problema das DCNT. Em 2010, a OMS já se mostrou mais categórica, aprovando na Assembleia Mundial da Saúde documento¹⁶³ que reconhece explicitamente a publicidade de alimentos não saudáveis dirigida às crianças como fator conducente à obesidade. O mesmo documento recomenda aos Estados Partes a consideração de uma abordagem abrangente com vistas à redução do impacto da propaganda de alimentos. Deve-se ressaltar, no entanto, que a OMS não determinou expressamente aos Estados a regulação da propaganda de alimentos, até porque muitos Estados são contrários a essa medida, de modo que tal exigência dificilmente seria aprovada¹⁶⁴.

A Organização Pan-Americana da Saúde (OPAS), braço da OMS para as Américas, também posicionou-se a respeito do tema durante o World Nutrition Rio 2012, maior congresso de nutrição em saúde pública do mundo, realizado entre os dias 27 e 30 de abril de 2012 no Rio de Janeiro. O documento¹⁶⁵ divulgado apresenta uma visão um pouco mais contundente sobre a regulação da publicidade de alimentos, afirmando que as experiências latino-americanas de autorregulamentação foram insuficientes na redução do risco à saúde das crianças. Aponta, ademais, que os compromissos firmados pelas indústrias, chamados de *pledges*, possuem parâmetros muito variados, sendo necessária uma regulação estatal para

¹⁶² A gerente-geral da Anvisa que conduziu o processo todo dessa regulação está correta ao enfatizar a importância de o Judiciário também ter sido envolvido no tema, pois o juiz, conforme relato de uma representante de um grupo da sociedade civil, “*sabe lei, mas não sabe todos os fatos da vida*” [entrevista realizada em 19/01/2012]. Nesse sentido, após o Executivo e o Legislativo, o Judiciário também foi provocado a fazer uma reflexão a respeito da questão, não apenas do ponto de vista da competência legal da Anvisa, mas também sob a ótica da saúde pública. Esse ponto corrobora a importância da estratégia dos grupos de interesse da sociedade civil de buscar participar, por meio do *amicus curiae*, da discussão jurídica a respeito do tema, trazendo informações de outra ordem à mesa do juiz responsável por decidir o caso.

¹⁶³ Disponível em: http://whqlibdoc.who.int/publications/2010/9789241500210_eng.pdf

¹⁶⁴ E-mail enviado ao autor em 27/04/2012 por Corinna Hawkes, especialista em políticas nutricionais e saúde pública, tendo atuado diversas vezes como consultora da OMS.

¹⁶⁵ Disponível em:

http://new.paho.org/bra/index.php?option=com_docman&task=doc_details&gid=1431&Itemid=423

uniformizar os procedimentos. Cabe mencionar, ainda, que esse documento cita o Brasil como o país mais avançado na América Latina na regulação da propaganda de alimentos. Trata-se da RDC nº 24 promulgada pela Anvisa.

Vemos, assim, que o tema tem encontrado eco nos principais fóruns multilaterais mundiais relacionados à saúde. No Brasil, os reflexos da evolução do debate internacional estão consubstanciados no “Plano de Ações Estratégicas para o Enfrentamento das Doenças Crônicas Não Transmissíveis (DCNT) no Brasil (2011-2022)”, do Ministério da Saúde, que prevê, em seu eixo de promoção à saúde, o fortalecimento da regulamentação da publicidade de alimentos¹⁶⁶. Diante desse cenário, é de se esperar que decisões políticas sejam tomadas para lidar com os nutrientes potencialmente prejudiciais à saúde, bem como para coibir a publicidade voltada a crianças.

Vale mencionar que os recentes acordos do governo com a indústria para reduzir os teores de sódio nos alimentos podem ser vistos como indício de mudanças na área. Na avaliação da gerente-geral da GPROP, esses acordos foram ganhos obtidos no bojo do processo de regulação da publicidade de alimentos¹⁶⁷. Tomando essa hipótese como verdadeira, podemos supor que o empresariado, para não sofrer crescentes restrições em suas atividades, terá de tomar medidas efetivas de melhoria na qualidade dos alimentos produzidos. Em outras palavras, terá de “ceder os anéis para não perder os dedos”. Isto porque o empresariado, em sua relação com o governo, não simplesmente perde ou ganha, mas perde ou ganha mais ou menos. Ou seja, política não se faz na base do tudo ou nada. Como vimos no presente estudo, o empresariado, apesar de ter recebido algumas concessões, não conseguiu atingir plenamente seu objetivo junto ao governo, apenas conseguindo barrar o processo na Justiça.

O modelo teórico proposto por Kingdon (2003) em seu livro “Agendas, alternatives, and public policies” pode ser útil na compreensão da maneira como esse tema pode se tornar importante para o governo e entrar em definitivo na agenda política do país. De acordo com o autor, uma política pública entra na agenda governamental quando há a confluência de três

¹⁶⁶ Disponível em: http://portal.saude.gov.br/portal/arquivos/pdf/cartilha_plano.pdf

¹⁶⁷ É possível observar aqui uma ambiguidade na avaliação dos recentes acordos entre a indústria e o governo. Se esses acordos, como colocamos logo acima, podem significar um passo atrás no sentido de não tomar medidas mais efetivas de regulação do setor, por outro lado, é possível entendê-los como uma medida significativa para a saúde pública, desencadeada por uma percepção da indústria de que não é mais possível politicamente adiar mudanças na área. Não está no escopo deste trabalho avaliar o significado dessas ações.

fluxos decisórios: problemas, soluções e política. O primeiro fluxo refere-se ao reconhecimento de uma questão como um problema a ser atacado, o que ocorre, por exemplo, por meio de crises ou indicadores alarmantes. O segundo diz respeito à existência de soluções para problemas sociais existentes, o que não necessariamente implica que uma alternativa seja pensada para debelar um problema específico. O importante é que haja um conjunto de ideias concebidas por acadêmicos, grupos de interesse ou burocratas, que sejam compartilhadas e possam ser postas em prática, uma vez identificado o problema a ser combatido. Por fim, temos o fluxo da política, no qual se constroem, por meio de negociação, as coalizões necessárias para a defesa de determinada ideia. Esse fluxo é influenciado pelo ambiente político do país, pelas forças políticas organizadas, incluídos aqui os grupos de interesse, e mudanças no governo, como troca de lideranças ou a própria alternância do grupo no poder via eleições.

Explicando o modelo de Kingdon, Capella (2006) afirma que, quando “um problema é reconhecido, uma solução está disponível e as condições políticas tornam o momento propício para a mudança”, há a convergência dos três fluxos, gerando uma janela de oportunidade, a qual deve ser aproveitada por um empreendedor político, aqui entendido como qualquer ator capaz de liderar a condução do tema. Para o autor, o fluxo político e o de problemas são os maiores propulsores de circunstâncias favoráveis às mudanças na agenda governamental.

Aplicando de forma sintética o modelo teórico proposto pelo autor ao caso da regulação da propaganda de alimentos, observa-se, em primeiro lugar, que o problema da obesidade e das DCNT parece estar razoavelmente estabelecido, embora talvez ainda precise ganhar maior visibilidade. As soluções, por sua vez, merecem maior empenho, pois, como já dissemos, ainda não há um consenso a respeito dos parâmetros e das restrições mais adequadas a serem adotadas. Estando o fluxo de problemas relativamente equacionado, o principal obstáculo, então, residiria no fluxo político, ou seja, na mobilização política para que o problema seja enfrentado. Levando em consideração a análise de Kingdon, os principais elementos desse fluxo seriam o ambiente político nacional e mudanças no governo. Nesse sentido, e corroborando nossa análise anterior, a ação dos grupos de interesse público teria duas frentes básicas de atuação: dar amplitude ao debate sobre o tema¹⁶⁸, criando um ambiente político favorável à questão, e conquistar o apoio de atores em posições estratégicas dentro da

¹⁶⁸ Alterações no cenário internacional, como vimos anteriormente, também influenciam decisivamente o ambiente político nacional.

estrutura governamental, o que, dado o cenário atual, talvez só venha a ocorrer com a mudança dos grupos atualmente no poder.

Essas parecem ser as condições necessárias para que o tema deslanche de vez. Quando elas serão preenchidas é uma questão para a qual ninguém tem uma resposta certa. O único desdobramento provável, ao que tudo indica, é que o encaminhamento do tema passará, em algum momento, pelo Congresso Nacional. Se em 1988, quando a Constituição Federal foi promulgada, o alimento era um não assunto¹⁶⁹, hoje sua regulação parece cada vez mais presente. Nesse sentido, é de se esperar que, quando ocorrerem, as mudanças sejam realizadas no próprio Congresso Nacional. De qualquer forma, tendo em vista o papel preponderante do Executivo no país, especialmente no que diz respeito a iniciativas de saúde pública, dificilmente o tema poderá avançar sem o concurso desse Poder.

¹⁶⁹ Vale lembrar que a CF afirma que estará sujeita a restrições legais a propaganda comercial de tabaco, bebidas alcoólicas, agrotóxicos, medicamentos e terapias.

Conclusão

O objetivo desta conclusão é articular o par de capítulos teóricos com os empíricos, reunindo os principais pontos levantados ao longo da análise. Ao fazer isso, teremos condições de avaliar mais claramente as estratégias de lobby dos grupos de interesse, o papel da consulta pública e a influência exercida pelos grupos de interesse empresariais na tentativa de normatização da Anvisa. Subsidiariamente, poderemos analisar a autonomia exercida pela Anvisa ao longo do processo.

Vimos no capítulo 2 que a Ciência Política contemporânea tem dado grande ênfase à análise do controle exercido pelos vários atores institucionais sobre as burocracias. Assim, muito se tem estudado a respeito do Congresso, do presidente e do Judiciário e sua capacidade de influência sobre as agências governamentais, o que é fundamental, pois especialmente em temas conflituosos e que afetam poderosos interesses, há uma grande chance de esses Poderes participarem e interferirem, na medida de suas possibilidades, no processo de decisão de uma política pública. No entanto, pouca atenção tem sido dada à atuação política de outro ator, que não só age diretamente para influenciar as agências governamentais, como está por trás da mobilização dos Poderes acima mencionados: os grupos de interesse.

Ao estudar o presente caso, pudemos observar que os grupos de interesse foram atores fundamentais no processo de regulação da publicidade de alimentos, agindo diretamente junto à Anvisa para tentar afetar a resolução que começou a ser construída em 2005, como também recorrendo aos outros atores estatais. O capítulo 5 trata da ação direta dos grupos junto à agência. Assim, pudemos ver que os grupos de interesse consideram o mecanismo de participação da consulta pública extremamente importante, o que é demonstrado por seu ativo envolvimento, com contribuições fundamentadas que apresentavam toda sorte de argumentos para tentar impactar o regulamento da Anvisa. A estratégia primordial dos grupos foi a participação institucional nos espaços disponibilizados pela agência, o que mostra o reconhecimento da Anvisa como importante ator na configuração político-institucional do país. No entanto, vimos que as posições do setor regulado e da agência estavam em polos opostos e não houve acordo ou negociação possíveis. Nesse sentido, a consulta revelou ser um espaço de legitimação do processo, importante por si só, mas sem possibilidade de influência mais contundente na regulação proposta.

Isso nos remete às limitações metodológicas relacionadas ao uso da consulta pública para aferir a influência dos grupos de interesse. Como vimos, não só as alterações realizadas podem não captar o que efetivamente está em jogo numa regulação, como fatores intervenientes não relacionados à consulta podem ser decisivos para a explicação dos resultados de um processo político. Assim, variáveis contextuais, como as observadas neste trabalho, são fundamentais para uma compreensão abrangente da política e, em particular, da ação política dos grupos de interesse.

Cabe notar, todavia, retomando os apontamentos de West (2004) mencionados no capítulo 3, que as consultas públicas podem ter o condão de mobilizar os grupos e acomodar interesses. Assim, o resultado de uma política pública seria determinado mais pela projeção de força e pela barganha política do que pelas contribuições enviadas ou pelo acionamento de outros atores estatais. Poderíamos pensar, nesse sentido, que a CP nº 71 foi importante para que os grupos se posicionassem e revelassem sua força política, o que pode ter tido algum impacto posterior no recuo da Anvisa. Não temos, no entanto, condições de avaliar essa hipótese.

Paralelamente, e em consequência do difícil diálogo entre a agência e os grupos de interesse empresariais, estes buscaram acionar outras arenas políticas para que os apoiassem e, eventualmente, intercedessem em seu favor. Como o caso envolvia duas poderosas indústrias, que agiram permanentemente em coalizão, o acesso aos grupos no poder foi bastante facilitado, com o trânsito fluido no Congresso e no Executivo. No caso daquele, a ação dos grupos visava ao esvaziamento da Anvisa, ao sinalizarem que seus poderes estavam sendo usurpados pela agência. Embora o Poder Legislativo não pudesse tomar nenhuma medida, ao longo do processo, que não a pressão à agência e ao Executivo para que também a pressionasse, esse movimento foi importante para mobilizar os congressistas a respeito do tema e, eventualmente, anular a resolução, como foi tentado com o projeto de decreto legislativo introduzido pelo deputado federal Milton Monti (PR-SP)¹⁷⁰.

A atuação junto ao Poder Executivo, supostamente mais promissora, tampouco trouxe frutos, em que pese o acesso irrestrito aos vários ministérios. Nada dissuadia a Anvisa,

¹⁷⁰ Nos Estados Unidos, onde o Congresso é muito mais forte que aqui vis-à-vis o Poder Executivo, a reação do Poder Legislativo em relação ao *FTC*, uma vez aprovada a já mencionada regulação da propaganda e do rótulo de tabaco, foi incomparavelmente mais feroz. Lá, o Congresso, em reprimenda à ação da agência, aprovou uma lei que invalidava a resolução do *FTC* e tirava seus poderes de regulação na área de propaganda de tabaco por três anos. A medida, na verdade, se estendia a todas as agências federais norte-americanas (Fritschler, 1969).

empenhada em aprovar o regulamento conforme sua proposta inicial na CP nº 71. No entanto, a pressão era crescente e o processo estendia-se indefinidamente. As áreas técnicas da própria Anvisa e do MS chegaram a pensar que o regulamento não fosse prosperar. Foi nesse momento que a ação anterior realizada junto a outro órgão do Poder Executivo, a AGU, mostrou-se eficaz. Com o despacho do advogado-geral da União desautorizando a Anvisa a regulamentar a publicidade de medicamentos, o empresariado ganhou maior consistência em sua argumentação, o que só fez aumentar a pressão. O empresariado ganhava nesse momento um potencial aliado¹⁷¹ estratégico para o caso de a agência seguir adiante, ainda mais levando-se em conta a não aprovação pelo advogado-geral da União do parecer da própria AGU, de 2007, favorável ao regulamento da CP nº 71.

O resultado, como vimos, foi um recuo da agência, que optou por um texto mais brando e palatável juridicamente. A essa altura, no entanto, o setor regulado não mais aceitaria qualquer proposta, pois já estava decidido a ir à Justiça, último Poder a ser acionado. Configura-se, assim, o quadro completo das estratégias de ação política do empresariado. Se pudéssemos definir sucintamente o cerne de sua estratégia, diríamos que é a exploração incessante de todos os canais políticos possíveis, aproveitando-se do acesso privilegiado facultado por seu amplo poder econômico.

Essa imagem coaduna-se perfeitamente com a literatura que trata das táticas de lobby, que faz uma distinção entre lobby direto ou *insider lobbying* e lobby indireto ou *outsider lobbying*. O primeiro refere-se a contatos diretos com atores estatais importantes, enquanto o segundo diz respeito à sensibilização da sociedade por meio de mobilização social e campanhas midiáticas¹⁷² (Binderkrantz, 2004; Victor, 2007). Os grupos de interesse empresariais adotam, em grande medida, o primeiro tipo de estratégia. Isso não significa que o empresariado não se valha do lobby indireto, pois vimos que a publicação de livros, a contratação de pareceres técnicos sobre o tema e o recurso à mídia¹⁷³ também compõem seu leque de atividades. O foco principal da estratégia dos grupos empresariais, no entanto, foi a

¹⁷¹ O termo aliado não é usado aleatoriamente. Obtivemos relatos de grupos de interesse público que indicavam que a própria AGU relatou não estar satisfeita com a Anvisa, que estaria agindo de forma isolada, sem uma articulação com aquele órgão.

¹⁷² O lobby cujo foco é a sensibilização, em oposição ao tradicional contato direto com os detentores do poder, é comumente chamado na literatura de *grassroots*.

¹⁷³ Apesar de também dispor da mídia para veicular suas ideias, como a crítica à tutela do cidadão pelo Estado, o empresariado não procurou mobilizar o público, pois consolidaria, nas palavras de um ator do setor, “a imagem de diabo” ventilada pelos grupos favoráveis à regulação [entrevista realizada em 13/02/2012].

ação política direta. É nesse sentido que sua atuação é mais bem representada pelo primeiro tipo de estratégia.

Se compararmos essa atuação à ação política dos grupos de interesse público, podemos notar algumas diferenças e semelhanças. De uma forma geral, podemos dizer que a atuação desses grupos corresponde ao paradigma do lobby indireto, com o recurso mais assíduo à sensibilização para o tema, o que inclui a organização de palestras e seminários, a divulgação de pesquisas na área, a publicação de matérias em jornais e, recorrentemente, como pudemos observar em nossa análise, a elaboração de petições e abaixo-assinados públicos para pressionar os poderes constituídos a respeito do assunto. Esse modelo de atuação era esperado, à medida que a própria atividade cotidiana desses grupos está ancorada nesse tipo de ação. Além disso, seus recursos financeiros, organizacionais e humanos não bastam para sustentar uma ação mais consistente à maneira do empresariado. Por fim, é importante levar em conta a qualidade do acesso. Se os grupos empresariais têm uma relação cultivada com os atores-chave da burocracia e da política em Brasília e o amparo de seu poder econômico, os grupos de interesse público, quando se aventuram a dialogar com a elite política, dependem da boa vontade dos atores, que podem recebê-los ou não.

Não obstante essas dificuldades, os grupos de interesse público que atuaram na regulação da propaganda de alimento não restringiram sua ação à sensibilização, tendo realizado ações de interlocução com o governo. Exemplos disso são a participação nos mecanismos disponibilizados pela Anvisa e um tímido contato com atores estatais, como a AGU, à qual o Instituto Alana, por exemplo, esteve presente duas vezes e foi recebido pelo próprio advogado-geral da União. Foi possível notar, nas entrevistas com esses grupos, que é crescente sua percepção a respeito da importância de manter um relacionamento mais estreito com o governo, em que pesem as dificuldades que eles enfrentam para levar a cabo tal ação.

Seja como for, é digno de nota que, quando há previsão de participação institucional, como na Anvisa, esses grupos se fazem presentes, o que nos leva a crer que, se o Estado garantisse maior acesso a esses grupos, haveria maior equalização na participação social junto ao governo. Os contatos diretos desses grupos com os Poderes políticos tende a ser, portanto,

intermitente, ocorrendo com maior probabilidade em espaços formais e institucionalizados, como a consulta pública na agência ou o *amicus curiae* no Judiciário¹⁷⁴.

Podemos concluir que, de uma maneira geral, o empresariado tende a empreender ações mais pró-ativas, maximizando seus recursos e contatos, enquanto as ONGs apresentam um comportamento mais reativo, respondendo mais pontualmente às iniciativas do setor privado. Ainda em relação aos grupos de interesse público, é importante destacar que sua atuação também é crescentemente pautada por esforços conjuntos, de modo a diluir os custos de sua ação e ganhar musculatura em seu trabalho de mobilização social¹⁷⁵. A expressão mais acabada de seu padrão de atuação está na Frente, que é um movimento conjunto de sensibilização da sociedade.

Passemos agora ao outro objetivo fundamental da dissertação, que é a influência política exercida pelos grupos de interesse empresariais na regulação da propaganda de alimentos. Pudemos observar, ao longo do processo, que a Anvisa gozou de grande discricionariedade para levar adiante sua proposta de regulamento. Essa autonomia deu-se frente à ação direta do empresariado bem como em relação aos outros atores políticos, que não tiveram interesse ou não puderam imiscuir-se na atuação da agência. Especialmente no que diz respeito ao Ministério da Saúde, esse fato é bastante interessante, pois muito se critica atualmente no país a ingerência política do Executivo nas agências. Evidentemente, deve-se levar em conta, neste caso, que o ministro da Saúde aprovava tacitamente a proposta da Anvisa. De qualquer forma, a avaliação geral do empresariado é que, nem mesmo uma ação mais direta do ministro teria qualquer efeito, pois a Anvisa tem “*autonomia total*”. De acordo com um lobista da indústria, “*o órgão maior não se manifesta e nem interfere, que é o Ministério da Saúde. Porque todos os ministros da Saúde anteriores tinham menos força política do que o presidente da Anvisa*”¹⁷⁶.

A despeito da inconformidade da sociedade civil e dos setores do governo favoráveis à regulação, que muitas vezes afirmam que o lobby da indústria junto ao governo emperrou o

¹⁷⁴ No Judiciário, aliás, onde a forma de atuação poderia, à primeira vista, ser mais uniforme, diferenças sensíveis estão presentes. O setor privado mantém, muitas vezes, advogados para fazer um “corpo-a-corpo” permanente junto aos juizes, o que não ocorre com os grupos de interesse público e até mesmo com o governo, cuja atuação nesse Poder é, no mínimo, tímida.

¹⁷⁵ Pudemos observar, ao longo da análise, que tanto as cartas abertas de protesto como as ações mais diretas junto ao poder público foram realizadas em coalizão.

¹⁷⁶ Entrevista realizada em 13/02/2012.

processo, o fato é que, até onde a Anvisa podia ir, que era a publicação da medida, ela foi. Nesse sentido, a autonomia política da agência revelou-se plena. O fato de o processo ter sido interrompido no âmbito do Poder Judiciário já não diz mais respeito à Anvisa, embora diga ao empresariado.

Houve apenas um ponto, e ainda sim suscetível de controvérsias quanto à sua motivação, como vimos, em que a agência teve de ceder, que foi pouco depois do despacho da AGU sobre a tentativa da agência de regular a publicidade de medicamentos e da audiência pública em que o empresariado sinalizou definitivamente sua intenção de ir à Justiça. Não é possível determinar ao certo as razões da mudança, mas é plausível supor que a ação política contínua e ampla do empresariado tenha contribuído para a construção de uma espécie de capital político determinante para a alteração ocorrida.

O mesmo raciocínio vale para a posterior ação junto à AGU e ao Poder Judiciário, pois foi o acúmulo de ações dos grupos de interesse empresariais que lhes possibilitou uma ação efetiva junto a esses atores políticos. Esse ponto é importante, pois mostra a importância da estratégia empresarial de lutar em todas as frentes políticas possíveis, de modo a aumentar seu leque de opções e, conseqüentemente, suas possibilidades de sucesso. Questionado sobre a possível ineficácia da ação do empresariado junto aos ministérios e à própria Anvisa, um representante da indústria respondeu que não importava a arena da disputa, pois todas as ações compunham o rol de táticas para defender os interesses do setor privado. Afirmou ainda *“que só chegou ao mérito jurídico, com qualificação, pela luta anterior técnica. Se a gente nunca tivesse participado, tivesse ficado quieto, aí não tinha argumentação jurídica”*. Em relação à ação na AGU, disse *“Se eu não tivesse participado do processo, lutado contra, feito tudo que fiz, não adiantaria eu ter ido à AGU no final, eu ia ser um desconhecido. A AGU só me reconheceu pelo capital que eu levei para ela mostrando quanto eu tinha”*¹⁷⁷.

Seja como for, ao fim do processo, o empresariado foi bem-sucedido em suas ações, pois o regulamento, que começou a ser discutido em 2005 e foi aprovado em 2010, não teve nenhum efeito prático, pelo menos até o momento. Ressaltamos novamente, porém, que os grupos de interesse empresariais, a despeito das concessões obtidas, tiveram de ir à Justiça para barrar o processo, não tendo obtido um sucesso pleno em suas ações junto ao governo, o que significa que sua capacidade de influência foi limitada. Reunindo os achados de diversos

¹⁷⁷ Entrevista realizada em 13/02/2012.

estudos de caso, Kerwin (1996) conclui que “os interesses do empresariado podem ser poderosos, mas não são politicamente onipotentes” (Kerwin; 1996, p. 218).

Cabe ressaltar que essas considerações têm como foco apenas o período até a judicialização do tema, ou seja, as ações pontuais, reativas e visíveis dos grupos de interesse à regulação da publicidade de alimentos proposta pela Anvisa. Evidentemente, se atribuirmos as mudanças na diretoria da Anvisa ao lobby dos grupos de interesse empresariais, como parece ser o caso, seremos forçados a reconhecer que sua ação política teve impacto ainda mais profundo, pois conformará todas as medidas supervenientes daquela agência, alterando a práxis de relacionamento com o empresariado. Isso não invalida nossas conclusões, mas nos alerta para as dificuldades de lidar com o tema do lobby, pois mesmo o acúmulo de estudos como este, sobre a relação entre os setores público e privado, pode não ser suficiente para estabelecer padrões de interação, na medida em que fenômenos como a indicação política, de difícil identificação, podem estar por trás da explicação para o resultado final de determinadas políticas públicas. Em política, o jogo é muito dinâmico, pois as coalizões são temporárias, os contextos são mutantes, as percepções e posições alteram-se rapidamente e pequenas mudanças pontuais podem decidir uma política, cujo padrão era, até então, estabelecido. Em Ciência Política, até o padrão às vezes é contingente.

À guisa de encerramento, vale a pena mencionar dois pontos que merecem ser aprofundados em novos estudos acerca do tema. O primeiro diz respeito a um estudo mais aprofundado sobre a própria Anvisa. Essa necessidade pode ser melhor entendida dentro da distinção feita por Kerwin (1996) entre a escola do “domínio burocrático” e a escola do “agente-principal”, à qual já nos referimos. A segunda escola, que nos serviu de base teórica na presente dissertação, enfatiza como os atores externos influenciam as decisões das agências. A primeira, a respeito da qual não tratamos, dá grande ênfase à autonomia burocrática das agências (Wilson, 1989; Carpenter, 2001) e por isso prioriza os elementos internos das mesmas. Pesquisas nessa linha compreendem a observação da cultura organizacional, do perfil profissional e das circunstâncias de trabalho das agências, pois assume-se que esses fatores são definidores de como as decisões são tomadas no âmbito das agências.

Dada a autonomia apresentada pela Anvisa no caso estudado, seria importante analisar mais detidamente sua estrutura interna e seu comportamento, de modo a entender melhor seu

funcionamento e suas possibilidades de atuação autônoma¹⁷⁸. Isso não significa, e o presente trabalho procurou deixar claro esse ponto, que outros atores políticos não são importantes para determinar as ações da agência. No entanto, um estudo que integre os aspectos internos e a ação dos atores externos pode contribuir para uma visão mais abrangente a respeito do funcionamento das agências reguladoras, essa nova institucionalidade cuja atuação ganha cada vez mais relevo na configuração político-institucional do país e em nosso dia-a-dia¹⁷⁹.

O segundo ponto a ser ressaltado é a extensão da própria agenda de pesquisa realizada nesta dissertação. Tal qual a teoria do agente-principal estipula, o Congresso Nacional, o Executivo, os tribunais e a burocracia interagem de forma complexa, determinando a política pública que será implementada. Devemos levar esse ensinamento adiante, mas acrescentar uma forte atenção à atuação específica dos grupos de interesse, pois sua ação política, como ficou demonstrado na presente dissertação, é intensa e decisiva. A interação entre esses atores em cada regulação varia, alterando o conteúdo final da norma.

Conforme aponta Kerwin (1996),

podemos esperar encontrar as instituições principais e os agentes se juntando em coalizões temporárias e sempre mutantes, exercendo suas capacidades individuais para influenciar os regulamentos [...] É possível apresentar muitos cenários plausíveis para demonstrar as condições sob as quais um ou mais dos intervenientes relevantes irão influenciar, ou até dominar, os resultados da normatização (Kerwin; 1996, p. 298).

Somente o estudo de ampla gama de casos poderá contribuir para o acúmulo do conhecimento necessário para que compreendamos melhor o resultado da interação entre todos esses atores e possamos começar a estabelecer as condições sob as quais determinados tipos de interação resultam em determinados tipos de resultados políticos.

¹⁷⁸ Mencionamos acima a importância de se estudar os elementos internos das agências. Wilson (1989) relaciona esses elementos aos objetivos estipulados para a atuação das agências. De acordo com o autor, quando esses objetivos são ambíguos ou vagos, a tendência é que diversos fatores internos às agências, como as circunstâncias de trabalho, as crenças e a cultura organizacional ganhem relevância na definição das tarefas a serem realizadas, em contraposição aos fatores externos, que ficariam fragilizados diante da autonomia da agência. Este parece ser o caso da Anvisa, em que o aditamento de sua lei de criação, permitindo à agência, de forma genérica, “controlar e fiscalizar” a propaganda, abriu caminho para que a área técnica da agência fizesse um encaminhamento do tema de acordo com seus interesses e preferências. Confirmada essa hipótese, elementos internos da agência foram determinantes para a regulação que a Anvisa decidiu implementar. De qualquer maneira, o assunto requer mais estudo.

¹⁷⁹ Isso é importante especialmente em casos conflituosos, como o presente, pois como diz Kerwin (1996), “se a atividade política interna à volta da regulamentação é intensa, é provável que os partidos externos também se interessem pelo assunto” (Kerwin; 1996, p. 297).

Referências Bibliográficas

ABAP/IBGE (2008) *Números Oficiais da Indústria da Comunicação e seu Impacto na Economia Brasileira: 2008*.

Disponível em: http://www.abapnacional.com.br/images/publicacoes/abap_ibge_web.pdf

ABIA (2010) *Indústria da Alimentação – Principais Indicadores Econômicos*. Disponível em: <http://www.abia.org.br/anexos/FichaTecnica.pdf>

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

BACHRACH, Peter; BARATZ, Morton S. (1962) *Two Faces of Power*. The American Political Science Review, Volume 56, Issue 4 (Dezembro, 1962), 947-952.

BAIRD, Marcello Fragano (2011) *Gênese e Constituição da Anvisa: O Jogo Político da Política Regulatória no Setor de Vigilância Sanitária*. Paper apresentado no XXXV EnANPAD, Rio de Janeiro, 04-07/09/2011.

BALLA, Steven J. (1998) *Administrative Procedures and Political Control of the Bureaucracy*. The American Political Science Review, Vol. 92, No. 3, (Sep., 1998), pp. 663-673.

BAUMGARTNER, Frank R.; LEECH, Beth L. (1998) *Basic Interests: The Importance of Groups in Politics and in Political Science*. Princeton University Press – Princeton, New Jersey.

BEACH, Derek; PEDERSEN, Rasmus Brun (2012) *Process Tracing methods – Foundations and Guidelines*. University of Michigan Press. No prelo.

BECKER, Gary (1983) *A Theory of Competition Among Pressure Groups for Political Influence*. The Quarterly Journal of Economics, Vol. 98, No. 3. (Aug., 1983), pp. 371-400.

BINDERKRANTZ, Anne (2004) *Interest Group Strategies: Navigating Between Privileged Access and Strategies of Pressure*. Prepared for the Annual Meeting of the Political Studies Association Lincoln, United Kingdom, April 6-8 2004.

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

BRASIL. Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993. *Lei Orgânica da Advocacia-Geral da União*. Disponível em: <http://www.agu.gov.br/sistemas/site/PaginasInternas/NormasInternas/AtoDetalhado.aspx?idAto=177530&Titulo=Lei%20Orgânica%20da%20Advocacia-Geral%20da%20União>

BRASIL. *Plano Diretor da reforma do aparelho do Estado*. Câmara da Reforma do Estado da Presidência da República. Brasília, 1995.

BRASIL. *Construção do Marco Legal dos Entes Reguladores*. Recomendação de 31 de maio de 1996 do Conselho de Reforma do Estado. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. Brasília, 1996a.

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

BRASIL. *Agências executivas*. Cadernos Mare da reforma do Estado. Caderno n. 9. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. Brasília, 1997.

BRASIL. *Exposição de motivos no. 110/GM, de 12 de dezembro de 1998. [Submete Medida Provisória que define o Sistema Nacional de Vigilância Sanitária e cria a Agência Nacional de Vigilância Sanitária]*. Diário do Congresso Nacional, Brasília, DF, 14 de jan. 1999a. p. 816-817.

BRASIL. Lei nº 9.782 de 26 de janeiro de 1999. *Define o Sistema Nacional de Vigilância Sanitária, cria a Agência Nacional de Vigilância Sanitária, e dá outras providências*. Brasília, DF, 26 de jan. 1999b.

Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9782.htm

BRASIL. Lei nº 9.882 de 3 de dezembro de 1999c. *Dispõe sobre o processo e julgamento da arguição de descumprimento de preceito fundamental, nos termos do § 1º do art. 102 da Constituição Federal*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9882.htm

BRASIL. Lei nº 10.167 de 3 de dezembro de 2000a. *Altera dispositivos da Lei nº 9.294, de 15 de julho de 1996*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L10167.htm

BRASIL. Ministério da Saúde. Agência Nacional de Vigilância Sanitária. Resolução. RDC nº 102, de 30 de novembro de 2000b. *Dispõe sobre a publicidade de medicamentos*.

BRASIL. Ministério da Saúde. Agência Nacional de Vigilância Sanitária. Conselho Consultivo. *Regimento Interno do Conselho Consultivo*. Brasília, DF, 2000c. Disponível em: <http://www.anvisa.gov.br/institucional/conselho/regimento.htm>

BRASIL Ministério da Saúde. *Altera dispositivos das Leis nº 9.782, de 26 de janeiro de 1999, que define o Sistema Nacional de Vigilância Sanitária e cria a Agência Nacional de Vigilância Sanitária, e nº 6.437, de 20 de agosto de 1977, que configura infrações à legislação sanitária federal e estabelece as sanções respectivas, e dá outras providências*. Medida Provisória nº 2.190-34, de 2001.

Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/2190-34.htm

BRASIL. *Análise e avaliação do papel das agências reguladoras no atual arranjo institucional brasileiro*: Relatório do Grupo de Trabalho Interministerial. Brasília: Casa Civil, 2003, p. 43. mimeo.

BRASIL. Ministério da Saúde. Portaria nº 596, de 08 de abril de 2004a. *Institui grupo técnico assessor para analisar a Estratégia Global*.

BRASIL. *Projeto de Lei nº 3.337/2004, que dispõe sobre a gestão, a organização e o controle social das Agências Reguladoras*. Brasília: Câmara dos Deputados, 2004b.

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

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

BRASIL. Ministério da Saúde. Agência Nacional de Vigilância Sanitária. Consulta Pública nº 84, de 16 de novembro de 2005c. *Dispõe sobre o Regulamento Técnico sobre propagandas, mensagens publicitárias e promocionais e outras práticas cujo objeto seja a divulgação, promoção ou comercialização de medicamentos de produção nacional ou importados quaisquer que sejam as forma e meios de sua veiculação incluindo as transmitidas no decorrer da programação normal das emissoras de rádio e televisão.*

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

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Atenção à Saúde. Departamento de Atenção Básica. Coordenação Geral da Política de Alimentação e Nutrição. Relatório *A Saúde Pública e a Regulamentação da publicidade de alimentos*. Brasília, DF, 2006a. Disponível em <http://189.28.128.100/nutricao/docs/geral/regulamentaPublicidadeAlimentos.pdf>

BRASIL. Ministério da Saúde. Agência Nacional de Vigilância Sanitária. Portaria no. 354, de 11 de agosto de 2006. *Aprova e promulga o Regimento Interno da Agência Nacional de Vigilância Sanitária - ANVISA e da outras providências*. Brasília, DF, 21 de ago. 2006b. Disponível em: <http://e-legis.anvisa.gov.br/leisref/public/showAct.php?id=23441&word>

BRASIL. Ministério da Saúde. Agência Nacional de Vigilância Sanitária. Consulta Pública nº 71, de 10 de novembro de 2006. *Dispõe sobre o Regulamento Técnico sobre oferta, propaganda, publicidade, informação e a outras práticas correlatas cujo objeto seja a divulgação ou promoção de alimentos com quantidades elevadas de açúcar, de gordura saturada, de gordura trans, de sódio e de bebidas com baixo teor nutricional, quaisquer que sejam as formas e meios de sua veiculação*. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 13 de novembro de 2006c.

BRASIL. Ministério da Saúde. Agência Nacional de Vigilância Sanitária. Resolução. RDC nº 01, de 11 de janeiro de 2007a. *Prorroga em 80 dias o prazo da Consulta Pública nº 71.*

BRASIL. Decreto nº 6.117, de 22 de maio de 2007b. *Aprova a Política Nacional sobre o Alcool, dispõe sobre as medidas para redução do uso indevido de álcool e sua associação com a violência e criminalidade, e dá outras providências*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6117.htm

BRASIL, Ministério da Saúde. Agência Nacional de Vigilância Sanitária. Gerência de Monitoramento e Fiscalização de Publicidade, Promoção e Informação de Produtos Sujeitos à Vigilância Sanitária – GPROP. Documento *Regulamentação da propaganda de alimentos no Brasil*. Brasília, DF, 2007c.

Disponível em http://www.anvisa.gov.br/propaganda/cp71_propaganda_alimentos.pdf

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

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

BRASIL. 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, DF, 2011.

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

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos (1998) *Reforma do Estado para a cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional*. Editora 34; São Paulo.

CABRAL, Eugênia (2007) *Articulação de interesses do empresariado industrial no processo de produção da regulação ambiental: convergências e divergências*. Universidade Federal de Minas Gerais, Tese de Doutorado.

CAPELLA, Ana Cláudia N. (2006) *Perspectivas Teóricas sobre o Processo de Formulação de Políticas Públicas*. BIB, São Paulo, no 61, 1º semestre de 2006, pp. 25-52.

CARDOSO, Fernando Henrique (1975) *Autoritarismo e democratização*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

CARPENTER, Daniel P. (2001) *The forging of bureaucratic autonomy: Reputations, networks, and policy innovations in the executive agencies, 1862–1928*. Princeton NJ: Princeton University Press.

CARPENTER, Daniel P. (2004) *Protection without capture*. American Political Science Review, Vol. 98 No. 4 Nov. 2004.

CARRIGAN, Christopher; COGLIANESE, Cary (2011) *The Politics of Regulation: From New Institutionalism to New Governance*. Annual Review of Political Science 2011. 14:107–29.

CORREA, Paulo; PEREIRA, Carlos; Mueller, Bernardo; Melo, Marcus (2006) “Regulatory Governance in Infrastructure Industries: Assessment and Measurement of Brazilian Regulators”. Trends and Policy, n. 3. The World Bank.

COSTA, Valeriano Mendes Ferreira (2002) *A dinâmica institucional da reforma do Estado: um balanço do período FHC*. In: Abrucio, Fernando e Maria Rita Loureiro (org.) *O Estado numa Era de Reformas: os Anos FHC*. Versão eletrônica: Brasília, SEGES-MP.

CRUZ, Verônica (2007) *Agências Reguladoras: Entre Mudanças Institucionais e Legados Políticos*. IUPERJ, Rio de Janeiro, Tese de Doutorado.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella (2004) *Limites da função reguladora das agências diante do princípio da legalidade*. In: DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella (org.) *Direito regulatório: temas polêmicos*. 2. ed. rev. e ampl. Belo Horizonte: Fórum.

DINIZ, Eli; BOSCHI, Renato (2004) *Empresários, interesses e mercado: dilemas do desenvolvimento no Brasil*. Belo Horizonte, Ed. UFMG.

DOWNS, Anthony (1957) *An economic theory of democracy*. New York: Harper & Row.

ELSTER, Jon (1994) *Peças e Engrenagens das ciências sociais*. Rio de Janeiro: Relume Dumará.

ETZIONI, Amitai (2009) *The Capture Theory of Regulations—Revisited*. Symposium: Public Dilemmas Revisited. Soc (2009) 46:319–323.

EVANS, Peter (1993) *O Estado como problema e solução*. Revista Lua Nova no.28-29 São Paulo Apr. 1993.

FERREIRA, Renata de Araujo (2009) *O Controle da publicidade de alimentos na imprensa brasileira: uma análise de artigos publicados em jornais*. Universidade Federal da Bahia. Dissertação de mestrado.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando (1999) *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*. Rio de Janeiro: FGV.

FONSECA, Elize (2011) *Reforming pharmaceutical regulation: a case study of generic drugs in Brazil*. PhD in Social Policy. University of Edinburgh.

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

FURLONG, Scott R. (1997) *Interest group influence on rule making*. Administration & Society Vol. 29 No. 3 July 1997 pp. 325-347.

FURLONG, Scott R.; KERWIN, Cornelius M. (2005) *Interest Group Participation in Rule Making: A Decade of Change*. Journal of Public Administration Research and Theory, Vol. 15, no. 3.

GEORGE, Alexander L.; BENETT, Andrew (2005) *Case studies and theory development in the social sciences*. London, MIT Press.

GHEVENTER, Alexandre (2003) *Autonomia versus Controle – origens do novo marco regulatório antitruste na América Latina e seus efeitos sobre a democracia*. IUPERJ, Rio de Janeiro, Tese de Doutorado.

GIL, Antônio Carlos (1991) *Métodos e Técnicas de Pesquisa Social*. São Paulo: Atlas.

GODOI, Guilherme Canela (2005) *“Como se regulam os reguladores?” Um olhar sobre o processo decisório legislativo de constituição de três agências reguladoras brasileiras*. USP, São Paulo, Dissertação de Mestrado.

GOFFMAN, Erving (1974) *Frame analysis: An essay on the organization of experience*. London: Harper and Row.

GOLDEN, Marissa Martino (1998) *Interest Groups in the Rule-Making Process: Who Participates? Whose Voices Get Heard?* Journal of Public Administration Research and Theory 8(2): 245– 70.

GOMIDE, Alexandre de Ávila (2011) *A política das reformas institucionais no Brasil: a reestruturação do setor de transportes*. FGV, São Paulo, Tese de Doutorado.

GRUPO DE MÍDIA SÃO PAULO (2011) *Mídia Dados Brasil 2011*. Disponível em: <http://midiadados.digitalpages.com.br/home.aspx?edicao=3>

HALL, Peter A.; TAYLOR, Rosemary C. R. (2003) *As três versões do neo-institucionalismo*. Revista Lua Nova n.58, São Paulo.

HAWKES, Corinna (2004) *Marketing food to children: the global regulatory environment*. Geneva, World Health Organization.

HECLO, Hugh (1978) *Issue Networks and the Executive Establishment*. In: The New American Political System. Editado por Anthony King. Washington, DC.: American Enterprise Institute.

KELLEHER, Christine A; YACKEE, Susan Webb (2006) *Who's Whispering in your Ear? The Influence of Third Parties Over State Agency Decisions*. Political Research Quarterly, Vol. 59, No. 4 (Dec., 2006), pp. 629-643.

KERWIN, Cornelius M. (1996) *Normatização: como entidades governamentais escrevem leis e fazem política*. Rio de Janeiro: Nórdica.

KING, Gary; KEOHANE, Robert O.; VERBA, Sidney (1994) *Designing Social Inquiry: Scientific Inference in Qualitative Research*. Princeton University Press.

KINGDON, John. (2003 [1984]) *Agendas, alternatives, and public policies*. 3 ed. Nova York, Harper Collins.

KINGSTONE, Peter (1999) *Crafting Coalitions for Reform: Business Preferences, Political Institutions, and Neoliberal Reform in Brazil*. Pennsylvania: The Pennsylvania State University Press.

LAFFONT, Jean-Jacques; TIROLE, Jean (1991) *The Politics of Government Decision-Making: A Theory of Regulatory Capture*. The Quarterly Journal of Economics, 106: 1089-1127.

LEVINE, Michael; FORRENCE, Jennifer (1990) *Regulatory Capture, Public Interest, and the Public Agenda: Toward a Synthesis*. Journal of Law, Economics, and Organization, Vol. 6, pp. 167-198.

LIMA, Maria Regina Soares de; BOSCHI, Renato (2002) “*O Executivo e a Construção do Estado no Brasil: do desmonte da Era Vargas ao novo intervencionismo regulatório*”. In: VIANNA, Luiz Werneck (org.). *Democracia e os Três Poderes no Brasil*. Editora UFMG; Rio de Janeiro: UERJ: p. 195-253.

LINDBLOM, Charles E. (1982) *The Market as Prison*. The Journal of Politics, Vol. 44, Nº 2 (maio de 1982), pp. 324-336.

LOWI, Theodore (1964) *American Business, Public Policy Case-Studies, and Political Theory*. World Politics, Baltimore, v. 16, n. 4, p. 677-715, July.

MAJONE, Giandomenico (1999) *Do Estado positivo ao Estado regulador: causas e consequências de mudanças no modo de governança*. Revista do Serviço Público, v. 50, n. 1, jan./mar. 1999.

MANCUSO, Wagner Pralon (2004) *O lobby da indústria no Congresso Nacional: empresariado e política no Brasil contemporâneo*. Dados, Rio de Janeiro, v. 47, n. 3, p. 505-547. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/dados/v47n3/a03v47n3.pdf>.

MANCUSO, Wagner Pralon (2007a) *O lobby da indústria no Congresso Nacional: empresariado e política no Brasil contemporâneo*. São Paulo: Humanitas: Edusp.

MANCUSO, Wagner Pralon (2007b) *O empresariado como ator político no Brasil: balanço da literatura e agenda de pesquisa*. Rev. Sociol. Polit., Jun 2007, no.28, p.131-146.

MARTINS, H. Falcão (2002) *Reforma do Estado e coordenação governamental: as trajetórias das políticas de gestão pública na era FHC*. In: Abrucio, Fernando e Maria Rita Loureiro (org.) *O Estado numa Era de Reformas: os Anos FHC*. Versão eletrônica: Brasília, SEGES-MP.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich (2001[1848]) *O Manifesto do Partido Comunista*. Porto Alegre : L&PM.

McCUBBINS, Matthew; NOLL, Roger; WEINGAST, Berry (1987) *Administrative Procedures as Instruments of Political Control*. Journal of Law, Economics, and Organization 3 (Fall): 243-277.

McCUBBINS, Matthew; SCHWARTZ, Thomas (1984) *Congressional Oversight Overlooked: Police Patrols Versus Fire Alarms*. American Journal of Political Science, 28:165-179.

McKAY, Amy; YACKEE, Susan Webb (2007) *Interest Group Competition on Federal Agency Rules*. American Politics Research Volume 35 Number 3 May 2007 336-357.

MELLO, Dirceu Raposo; RAMALHO, Pedro Ivo Sebba (2009) *Boas práticas regulatórias: previsibilidade e transparência na Agência Nacional de Vigilância Sanitária*. In: RAMALHO, Pedro Ivo Sebba (org.) *Regulação e Agências Reguladoras: governança e análise de impacto regulatório*. 1ª edição. Brasília: Anvisa.

MELO, Marcus André B.C. (2002) “*As agências regulatórias: gênese, desenho institucional e governança*”. In: ABRUCIO, F. L. e LOUREIRO, M. R. (org.) *O Estado numa era de reformas: os Anos FHC*. Versão eletrônica: Brasília, SEGES-MP.

MITCHELL, William C.; MUNGER, Michael C. (1991) *Economic Models of Interest Groups: An Introductory Survey*. American Journal of Political Science, Vol. 35, No. 2 (May, 1991), pp. 512-546.

MOE, Terry M. (1985) *Control and Feedback in Economic Regulation: The Case of the NLRB*. The American Political Science Review, Vol. 79, No. 4 (Dec., 1985), pp. 1094-1116.

MOE, Terry M. (1987a) *Interests, Institutions, and Positive Theory: The Politics of the NLRB*. Studies of American Political Development. New Haven: Yale University Press.

MOE, Terry M. (1987b) *An Assessment of the Positive Theory of 'Congressional Dominance'*. *Legislative Studies Quarterly*, Vol. 12, No. 4 (Nov., 1987), pp. 475-520.

NAUGHTON, Keith; SCHMID, Celeste; YACKEE, Susan Webb; ZHAN, Xueyong (2009) *Understanding Commenter Influence During Agency Rule Development*. *Journal of Policy Analysis and Management*, Vol. 28, No. 2, 258–277 (2009).

NELSON, David; YACKEE, Susan Webb (2011) *Lobbying Coalitions and Government Policy Change: An Analysis of Federal Agency Rulemaking*. *The Journal of Politics*, Vol. 74, No. 1, January 2011, Pp. 1–15.

NUNES, Edson (1997) *A gramática política do Brasil: clientelismo e insulamento burocrático no Brasil*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor.

NUNES, Edson (1998) “*Reforma administrativa, reforma regulatória: a nova face da relação Estado-economia no Brasil*”, em *XXII Encontro Anual da Anpocs*, Caxambu, 27-31/dez, 1998.

NUNES, Edson (2001) “*O Quarto Poder – Gênese, contexto perspectivas e controle das agências reguladoras*” Paper do II Seminário Internacional sobre Agências Reguladoras de Serviços Públicos. Instituto Hélio Beltrão, Brasília, 25 de setembro de 2001.

NUNES, Edson; NOGUEIRA, André; COSTA, Cátia; ANDRADE, Helenice; RIBEIRO, Leandro (2007) *Agências reguladoras e reforma do Estado no Brasil: inovação institucional e continuidade no sistema político-institucional*. Rio de Janeiro: Garamond.

OLIVA, Rafael (2006) *Accountabilty parlamentar no presidencialismo brasileiro: decifrando o caso das agências reguladoras*. FGV, São Paulo, Tese de Doutorado.

OLSON, Mancur (1999) *A lógica da ação coletiva: os benefícios públicos e uma teoria dos grupos sociais*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo.

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.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE (2010) *Marketing de alimentos e bebidas não alcoólicas para crianças*. 63^a Assembleia Mundial de Saúde – WHA63.14 - 21 de maio de 2010.

ORGANIZAÇÃO PAN-AMERICANA DA SAÚDE (2012) *Recommendations from a Pan American Health Organization Expert Consultation on the Marketing of Food and Non-Alcoholic Beverages to Children in the Americas*. World Nutrition Rio 2012 – 29 de abril de 2012.

PACHECO, Regina Silvia (2006) “*Regulação no Brasil: desenho das agências e formas de controle*”. RAP Revista de Administração Pública 40 (4): 523-43.

PAVÃO, Nara de Carvalho (2008) *Instituições, credibilidade e governança regulatória no Brasil: Um estudo de caso do desenho da regulação nos setores de telecomunicações e eletricidade*. USP, São Paulo, Dissertação de Mestrado.

PELTZMAN, Sam (1976) *Toward a more general theory of regulation*. Journal of Law and Economics, v. 19, n. 2, p. 211-240, Aug. 1976.

PELTZMAN, Sam (1989) *A Teoria Econômica da Regulação depois de uma Década de Desregulação*. In: MATTOS, Paulo (Org.), *Regulação Econômica e Democracia: o Debate Norte-Americano*. 1a Ed. São Paulo: Editora 34, p. 81 - 130.

PIOVESAN, Márcia Franke (2002) *A Construção Política da Agência Nacional de Vigilância Sanitária*. Fundação Oswaldo Cruz, Escola Nacional de Saúde Pública, Rio de Janeiro, Dissertação de Mestrado.

PÓ, Marcos Vinicius (2004) *A Accountability no modelo regulatório brasileiro: gênese e indefinições (os casos da ANATEL e ANS)*. FGV, São Paulo, Dissertação de Mestrado.

PÓ, Marcos Vinicius (2009) *O jogo regulatório brasileiro: a estabilidade contratual par além da autonomia das agências*. FGV, São Paulo, Tese de Doutorado.

PÓ, Marcos Vinicius; ABRUCIO, Fernando Luiz (2006) *Desenho e funcionamento dos mecanismos de controle e accountability das agências reguladoras brasileiras: semelhanças e diferenças*. Rev. Adm. Pública vol. 40 No. 4; Rio de Janeiro Jul/Ago. 2006.

POSNER, Richard (2004) *Teorias da Regulação Econômica*. In: MATTOS, Paulo (Org.), *Regulação Econômica e Democracia: o Debate Norte-Americano*. 1a Ed. São Paulo: Editora 34, p. 49 - 80.

RAMALHO, Pedro Ivo Sebba (2007) *A Gramática Política das Agências Reguladoras: comparação entre Brasil e EUA*, UnB, Brasília, Tese de Doutorado.

RAMALHO, Pedro Ivo Sebba (2009) *Insulamento burocrático, accountability e transparência: dez anos de regulação da Agência Nacional de Vigilância Sanitária*. Revista do Serviço Público Brasília 60 (4): 337-364 Out/Dez 2009.

RINFRET, Sara R. (2011) *Frames of Influence: U.S. Environmental Rulemaking Case Studies*. Review of Policy Research, Volume 28, Number 3 (2011).

SALGADO, Lucia Helena (2003) *“Agências Reguladoras na Experiência Brasileira: um Panorama do Atual Desenho Institucional”*. Texto para Discussão, 941, IPEA.

SANDRONI, Paulo (2001) *Novíssimo Dicionário de Economia*. São Paulo. Editora Best Seller.

SANTANA, A. (2002) *O processo de agenciificação: pressupostos do modelo brasileiro e balanço da experiência*. Brasília, 2002. Disponível em: www.gestaopublica.gov.br

SCHLOZMAN, Kay Lehman; TIERNEY, John T. (1986) *Organized Interests and American Democracy*. Harper & Row, Publishers, Nova York.

SCHMITTER, Philippe C. (1971) *Interest Conflict and Political Change in Brazil*. Stanford University Press.

SCHNEIDER, Ben Ross (2004) *Business Politics and the State in Twentieth-Century Latin America*. Nova York: Cambridge University Press.

SELZNICK, Philip (1949) *TVA and the Grass Roots*. Berkeley: University of California Press.

SILVA, Mariana Batista (2011) *O Desenho Institucional em Prática: uma análise da independência das agências regulatórias brasileiras (1997-2009)*. V Prêmio SEAE de Monografias em Defesa da Concorrência e Regulação Econômica. 1 ed. Brasília: SEAE/Ministério da Fazenda.

SILVA, Rodrigo Brandão (2011) *Órgãos reguladores autônomos e política de nomeações: o caso do Conselho Administrativo de Defesa Econômica*. USP, São Paulo, Dissertação de Mestrado.

SILVA, Mariana Batista; FILHO, Geovanes P. N. (2008) *Accountability e Atuação de Grupos de Interesse no Processo Regulatório Brasileiro: o caso da Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL)*. 32º Encontro Anual da ANPOCS GT 32 – Políticas Públicas - 27 a 31 de outubro de 2008 Caxambu, Minas Gerais.

SKOCPOL, Theda (1985). “*Bringing the State back in: Strategies of analysis in current research*”. In: EVANS, P.; RUESCHMEYER, D.; SCOKPOL, T. *Bringing the State back in*. New York: Cambridge University Press.

STIGLER, George (1975) “*The Theory of Economic Regulation*”. In: *The Citizen and the State: Essays on Regulation*. The University of Chicago Press: p. 114-144.

TAGLIALEGNA, Gustavo H. Fidelis; CARVALHO, Paulo Afonso F. de (2006) *Atuação de grupos de pressão na tramitação do projeto de lei de biossegurança*. Revista de Informação Legislativa, Brasília: Senado Federal, v. 43, n. 169, p. 161-188, jan./mar. 2006.

VICTOR, Jennifer Nicol (2007) *Strategic Lobbying: Demonstrating How Legislative Context Affects Interest Groups’ Lobbying Tactics*. American Politics Research. Volume 35, Number 6, November 2007 826-845.

VOGEL, Steven K. (1996) *Freer Markets, More Rules: Regulatory Reform in Advanced Industrial Countries*. Ithaca: Cornell University Press.

WEST, William F. (2004) *Formal Procedures, Informal Processes, Accountability, and Responsiveness in Bureaucratic Policy Making: An Institutional Policy Analysis*. Public Administration Review. January/February 2004, Vol. 64, No. 1.

WEST, William F. (2005) *Administrative Rulemaking: An Old and Emerging Literature*. Public Administration Review - November/December 2005, Vol. 65, No. 6.

WILSON, James (1989) *Bureaucracy: What Government Agencies Do and Why They Do It*. Basic Books. Harper Collins Publishers.

YACKEE, Susan Webb (2005) *Sweet-Talking the Fourth Branch: The Influence of Interest Group Comments on Federal Agency Rulemaking*. Journal of Public Administration Research and Theory, Vol. 16:103–124.

YACKEE, Susan Webb (2011) *The Politics of Ex Parte Lobbying: Pre-Proposal Agenda Building and Blocking during Agency Rulemaking*. Journal of Public Administration Research and Theory Advance Access published November 14, 2011.

YACKEE, Jason Webb; YACKEE, Susan Webb (2006) *A Bias Towards Business? Assessing Interest Group Influence on the U.S. Bureaucracy*. The Journal of Politics, Vol. 68, No. 1, February 2006, pp. 128–139.

YIN, Robert K. (2010) *Estudo de caso: planejamento e métodos*. Porto Alegre: Bookman.

Matérias de Jornais

Folha de São Paulo, 13/08/2007. *Agências e Agências*. Luiz Carlos Bresser Pereira. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/dinheiro/fi1308200703.htm>

Folha de São Paulo, 17/04/2011. *Lobby retarda veto aos aditivos no tabaco*. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/equilibrioesaude/903937-lobby-retarda-veto-aos-aditivos-no-tabaco.shtml>

Folha de São Paulo, 13/03/2012. *Vigilância Sanitária proíbe cigarros mentolados e de cravo*. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/equilibrioesaude/1061406-vigilancia-sanitaria-proibe-cigarros-mentolados-e-de-cravo.shtml>

Portal Terra, 15/07/2008. *Congresso lança Frente Parlamentar da Comunicação*.

Disponível em: <http://invernia.terra.com.br/congressodepublicidade/interna/0,,OI3009052-EI12075,00.html>

Portal da Saúde, 07/04/2011. *Saúde e indústria assinam acordo para reduzir teor de sódio em alimentos*. Disponível em:

http://portal.saude.gov.br/portal/aplicacoes/noticias/default.cfm?pg=dspDetalheNoticia&id_ar ea=124&CO_NOTICIA=12402

Apêndice A – Lista de Entrevistados

Entrevistado	Posição/Instituição
Ana Beatriz Vasconcellos	Ex-Coordenadora Geral da Coordenação Geral de Alimentação e Nutrição do Ministério da Saúde – CGAN/MS
Carlos Monteiro	Professor da Faculdade de Saúde Pública da Universidade de São Paulo - USP
Dirceu Raposo de Mello	Ex-Diretor da Agência Nacional de Vigilância Sanitária - Anvisa
Edney Narchi	Vice-Presidente do Conselho Nacional de Autorregulamentação Publicitária - CONAR
Eduardo Nilson	Coordenador de Monitoramento e Avaliação da Coordenação Geral de Alimentação e Nutrição do Ministério da Saúde – CGAN/MS
Ekaterine Karageorgiadis	Advogada do Instituto Alana
Franklin Rubinstein	Ex-Diretor da Agência Nacional de Vigilância Sanitária - Anvisa
Gonzalo Vecina Neto	Ex-diretor da Agência Nacional de Vigilância Sanitária - Anvisa
Hoche Pulcherio	Ex-Presidente da Associação Brasileira das Indústrias de Refrigerantes e de Bebidas Não Alcoólicas - ABIR
Isabella Henriques	Coordenadora Geral do Instituto Alana
Jack Côrrea	Vice-Presidente da Associação Brasileira das Indústrias da Alimentação – ABIA Vice-Presidente da Associação Brasileira da Indústria de Refrigerantes e de Bebidas Não Alcoólicas - ABIR
Jaime Cesar de Moura Oliveira	Diretor da Agência Nacional de Vigilância Sanitária - Anvisa
José Mauro de Moraes	Ex-Diretor de Assuntos Regulatórios da Coca-Cola
Julia Magalhães	Assessora de Imprensa do Instituto Alana
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
Milton Monti	Deputado Federal do Partido da República – PR/SP
Patrícia Gentil	Ex-Coordenadora da Equipe de Promoção da Alimentação Saudável da Coordenação Geral de Alimentação e Nutrição do Ministério da Saúde – CGAN/MS
Paulo Gomes	Advogado da Associação Brasileira de Agências de Publicidade - ABAP
Paulo Mozart	Ex-Diretor Executivo da Associação Brasileira da Indústria de Refrigerantes e de Bebidas Não Alcoólicas - ABIR
Paulo Nicolellis	Diretor Jurídico da Associação Brasileira das Indústrias da Alimentação - ABIA
Renata Monteiro	Professora da Faculdade de Ciências da Saúde da Universidade de Brasília - UnB
Vanessa Franco	Advogada da ABIA
Victor Albuquerque	Subprocurador-Chefe da Agência Nacional de Vigilância Sanitária – Anvisa

Apêndice B - Cronologia dos Principais Eventos Relacionados ao Processo de Regulação da Propaganda de Alimentos da Anvisa

22/05/2004 – Aprovação da “Estratégia Global para Alimentação Saudável, Atividade Física e Saúde” durante a 57ª Assembleia Mundial da Saúde da Organização Mundial da Saúde (OMS).

Janeiro de 2005 – Publicação da “Análise da Estratégia Global para Alimentação Saudável, Atividade Física e Saúde”, relatório do Grupo Técnico Assessor do Ministério da Saúde.

29/03/2005 – Criação, pela Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa), por meio da Resolução da Diretoria Colegiada (RDC) nº 73, de grupo de trabalho formado por 12 instituições, incluída a Anvisa, para discutir uma proposta de regulamento para o controle da propaganda de alimentos.

30/03/2006 – Aprovação da Política Nacional de Promoção da Saúde pelo Ministério da Saúde.

10/09/2006 – Alteração, pelo Conselho Nacional de Autorregulamentação Publicitária (CONAR), do Código Brasileiro de Autorregulamentação Publicitária, dando nova redação ao artigo 37 da seção 11, que trata da publicidade dirigida a crianças e jovens, e modificando o anexo H, que versa sobre Alimentos, Refrigerantes, Sucos e Bebidas Assemelhadas.

13/11/2006 – Publicação da Consulta Pública (CP) nº 71, com prazo de 60 dias para o recebimento de contribuições relativas ao Regulamento Técnico proposto, cujo objetivo era a regulação da propaganda de alimentos com altas quantidades de nutrientes potencialmente prejudiciais à saúde, como açúcar, gordura saturada, gordura trans, sódio, e de bebidas com baixo teor nutricional.

11/01/2007 – Publicação da RDC nº 1, que prorrogou a CP nº 71 por 80 dias.

22/06/2007 – Aprovação, pelo advogado-geral da União, da Nota AGU/GV – 16/2007, que considera ilegal a tentativa da Anvisa de regulamentar a publicidade de bebidas alcoólicas.

05/07/2007 – Aprovação do Parecer nº 69, da Procuradoria da Anvisa, que afirma ser possível a regulamentação legal da publicidade de alimentos por parte da agência.

06/07/2007 – Aprovação, durante a III Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CNSAN), na cidade de Fortaleza, de uma moção com 520 assinaturas de apoio à proposta de regulamentação da publicidade de alimentos da Anvisa e uma outra moção com 101 assinaturas de repúdio às questões de segurança alimentar e nutricional promovidas pela propaganda e marketing das indústrias de alimentos.

05/11/2007 – Elaboração da Nota AGU/AV – 14/2007, por parte de um consultor da União, pertencente à Advocacia-Geral da União (AGU), que entende “juridicamente corretos os procedimentos adotados pela Anvisa” para regular a publicidade de alimentos.

11/12/2008 – Criação da Frente Parlamentar Mista de Comunicação Social, composta por 198 deputados e 38 senadores de 17 partidos, e presidida pelo deputado federal Milton Monti (PR-SP).

11/12/2008 – Aprovação da Resolução nº 408 do Conselho Nacional de Saúde (CNS), homologada pelo ministro da Saúde, que determina a regulamentação da publicidade de alimentos e das práticas de marketing voltadas ao público infantil.

15/06/2009 – Aprovação, pelo advogado-geral da União, da Nota N.1/2009/ORJ/GAB/AGU, que recomenda a suspensão ou revogação da RDC nº 96/2008, da Anvisa, que regula a publicidade de medicamentos.

17/08/2009 – Reiteração, pela Procuradoria da Anvisa, por meio do Parecer Consultivo nº 129, da prerrogativa legal da agência para expedir norma regulamentando a propaganda de alimentos, ao mesmo tempo em que altera drasticamente a minuta proposta na CP nº 71.

20/08/2009 – Realização da audiência pública na Anvisa, com a participação de aproximadamente 130 pessoas, para a discussão da versão final da proposta de regulação da propaganda de alimentos.

25/08/2009 – Assinatura e adoção, pelos presidentes da Associação Brasileira das Indústrias da Alimentação (ABIA) e da Associação Brasileira de Anunciantes (ABA), do Compromisso Público, documento de 24 empresas do setor alimentício comprometendo-se com a publicidade responsável.

10/09/2009 – Despacho do advogado-geral da União relativo à Nota AGU/AV – 14/2007, determinando que uma versão atualizada da minuta fosse encaminhada pela Anvisa à AGU para reexame.

21/12/2009 – Carta do Instituto Alana e do Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor (IDEC) solicitando a imediata publicação da resolução resultante da CP nº 71.

10/02/2010 – Criação do Instituto Palavra Aberta.

Março de 2010 – Reunião da Diretoria Colegiada da Anvisa para discutir a versão final da resolução e convocação dos grupos de interesse para discutir as alterações realizadas no texto.

12/03/2010 – Manifestação do Instituto Alana à Anvisa requerendo a manutenção da versão original do projeto, que abarcava a publicidade dirigida ao público infantil. Na impossibilidade de tal ação, o Instituto propugnava uma nova resolução que tratasse exclusivamente desse tema.

19/03/2010 – Reunião dos grupos de interesse público (Instituto Alana e IDEC), junto com o Ministério Público Federal, com o ministro Luís Inácio Lucena Adams, advogado-geral da União, para tratar da competência legal da Anvisa na regulação da publicidade de alimentos.

21/05/2010 – Aprovação, pela 63^a Assembleia Mundial da Saúde, do documento “Marketing de alimentos e bebidas não alcoólicas para crianças”, que reconhece explicitamente a publicidade de alimentos não saudáveis dirigida às crianças como fator conducente à obesidade. O documento ainda recomenda aos Estados Partes a consideração de uma abordagem abrangente com vistas à redução do impacto da propaganda de alimentos.

25/06/2010 – E-mail do Projeto Criança e Consumo, ligado ao Instituto Alana, à Anvisa, com cópia para o Ministério da Saúde e para a Casa Civil, manifestando-se favoravelmente à publicação do texto conforme aprovado na audiência pública.

29/06/2010 – Publicação da RDC nº 24, que dispõe sobre a regulação da publicidade de alimentos.

05/07/2010 – Questionamento do CONAR à Advocacia-Geral da União (AGU) alegando a inconstitucionalidade da RDC nº 24.

07/07/2010 – Manifesto subscrito por 13 representantes da indústria de alimentos e do setor de publicidade criticando a resolução expedida pela Anvisa.

07/07/2010 – Despacho da AGU recomendando a suspensão do ato normativo da Anvisa até decisão final a respeito da resolução.

14/07/2010 – Nota da Anvisa em resposta à interpelação da AGU, publicada no dia anterior, afirmando que encaminhará o despacho à Procuradoria da própria Agência, para posteriormente decidir a respeito da suspensão da resolução.

14/07/2010 – Apresentação do Projeto de Decreto Legislativo (PDC) nº 2.830, do deputado federal Milton Monti (PR-SP), que pretende sustar a aplicação da RDC nº 24.

14/07/2010 – Reunião na Anvisa com a presença de 13 entidades da sociedade civil, na qual foi entregue à agência um documento solicitando informações sobre a regulação da publicidade infantil, já que esta não mais constava do regulamento publicado.

14/07/2010 – Carta enviada à AGU subscrita por nove associações, entre elas o Instituto Alana e o IDEC, questionando o posicionamento do órgão e explicitando a expectativa de que este apoiasse a resolução publicada pela Anvisa.

19/07/2010 – Carta enviada à AGU pela *Consumers International* manifestando seu apoio à RDC nº 24 da Anvisa.

Julho a setembro de 2010 – Recebimento, pela Anvisa, de 805 cartas de apoio à RDC nº 24, sendo 771 de cidadãos (pessoa física), 25 de entidades não governamentais e conselhos de classe, seis de órgãos governamentais e três de organismos/pesquisadores internacionais.

18/08/2010 – Nova manifestação do Instituto Alana à AGU pedindo àquele órgão que se manifeste favoravelmente à constitucionalidade da RDC nº 24.

17/09/2010 – Concessão, pela Justiça Federal do Distrito Federal, de liminar em ação proposta pela ABIA, determinando a suspensão da validade da RDC nº 24 até que haja decisão de mérito sobre a questão.

18/10/2010 – Pedido de *amici curiae* protocolado pelo Instituto Alana e pelo IDEC junto à Justiça Federal, apresentando documentação favorável à validade da norma contestada pela ABIA.

21/10/2010 – Publicação do documento “Anvisa e a Regulação de Publicidade de Alimentos”, elaborado por 10 renomados juristas que defendem a legalidade da RDC nº 24.

12/11/2010 – Carta do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA), ligado à Presidência da República, aos desembargadores dos Tribunais de Justiça de todos os estados manifestando sua preocupação com a saúde pública nacional e instando a Justiça brasileira a apoiar a RDC nº 24.

19/11/2010 – Encaminhamento, feito pelo Instituto Alana e pelo IDEC, articulados com outras 40 entidades da sociedade civil, da "Carta à Sociedade Brasileira em Defesa da Regulamentação da Publicidade de Alimentos Não Saudáveis como Direito de Cidadania" ao presidente do Tribunal Regional Federal da Primeira Região, com cópia para a juíza que concedeu a liminar à ABIA, e a diversos outros órgãos e ministérios, como Casa Civil, Ministério da Saúde, Conselho Nacional de Saúde, Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, dentre outros.

16/12/2010 – Manutenção, pela Justiça, da liminar interposta pela ABIA, que suspende a RDC nº 24.

17/12/2010 – Lançamento da Frente pela Regulação da Publicidade de Alimentos, formada por 58 instituições da sociedade civil favoráveis a maiores restrições à propaganda de certos alimentos.

11/02/2011 – Deferimento do pedido de *amici curiae* do Instituto Alana e do IDEC pela Justiça Federal do Distrito Federal.

14/02/2011 – Defesa pelos advogados da ABIA, em réplica apresentada à Justiça, da manutenção da liminar que suspende a vigência da resolução da Anvisa e do indeferimento do pedido de *amici curiae*.

28/07/2011 – Reunião da Frente pela Regulação da Publicidade de Alimentos, em Brasília, com novo diretor da Anvisa.

11/08/2011 – Reunião da ABIA, em Brasília, com novo diretor da Anvisa.

18/08/2011 – Lançamento, pelo Ministério da Saúde, do “Plano de Ações Estratégicas para o Enfrentamento das Doenças Crônicas Não Transmissíveis (DCNT) no Brasil (2011-2022)”.

16/03/2012 – Publicação da Portaria nº 422 da Anvisa, que altera o Regimento Interno da agência, e reestrutura a Diretoria Colegiada e a Gerência-Geral responsável pela área de publicidade.

29/04/2012 – Publicação da Organização Pan-Americana da Saúde (OPAS), braço da OMS para as Américas, afirmando que as experiências latino-americanas de autorregulamentação da publicidade de alimento foram insuficientes na redução do risco à saúde das crianças e defendendo a regulação estatal para uniformizar as iniciativas de regulamentação na área.

Anexo A – Resolução da Diretoria Colegiada nº 24/2010

AGÊNCIA NACIONAL DE VIGILÂNCIA SANITÁRIA DIRETORIA COLEGIADA

RESOLUÇÃO-RDC Nº- 24, DE 15 DE JUNHO DE 2010

Dispõe sobre a oferta, propaganda, publicidade, informação e outras práticas correlatas cujo objetivo seja a divulgação e a promoção comercial de alimentos considerados com quantidades elevadas de açúcar, de gordura saturada, de gordura trans, de sódio, e de bebidas com baixo teor nutricional, nos termos desta Resolução, e dá outras providências.

A Diretoria Colegiada da Agência Nacional de Vigilância Sanitária, no uso da atribuição que lhe confere o inciso IV do art. 11 do Regulamento aprovado pelo Decreto nº 3.029, de 16 de abril de 1999, e tendo em vista o disposto no inciso II e nos §§ 1º e 3º do art. 54 do Regimento Interno aprovado nos termos do Anexo I da Portaria nº 354 da ANVISA, de 11 de agosto de 2006, republicada no DOU de 21 de agosto de 2006, em reunião realizada em 15 de junho de 2010, adota a seguinte Resolução da Diretoria Colegiada e eu, Diretor-Presidente, determino a sua publicação:

Art. 1º Fica aprovado o Regulamento Técnico que estabelece os requisitos mínimos para oferta, propaganda, publicidade, informação e outras práticas correlatas cujo objetivo seja a divulgação e a promoção comercial de alimentos considerados com quantidades elevadas de açúcar, de gordura saturada, de gordura trans, de sódio, e de bebidas com baixo teor nutricional, nos termos desta Resolução.

CAPÍTULO I - DAS DISPOSIÇÕES INICIAIS

Seção I - Objetivo

Art. 2º Este Regulamento possui o objetivo de assegurar informações indisponíveis à preservação da saúde de todos aqueles expostos à oferta, propaganda, publicidade, informação e outras práticas correlatas cujo objetivo seja a divulgação e a promoção comercial dos alimentos citados no art. 1º com vistas a coibir práticas excessivas que levem o público, em especial o público infantil a padrões de consumo incompatíveis com a saúde e que violem seu direito à alimentação adequada.

Seção II – Abrangência

Art. 3º Este Regulamento se aplica à oferta, propaganda, publicidade, informação e outras práticas correlatas cujo objetivo seja a divulgação e a promoção comercial de alimentos considerados com quantidades elevadas de açúcar, de gordura saturada, de gordura trans, de sódio, e de bebidas com baixo teor nutricional.

§ 1º Este regulamento não se aplica aos aditivos alimentares e aos coadjuvantes de tecnologias; às frutas, verduras e legumes (hortaliças); aos sucos de frutas; às nozes, castanhas e sementes; às carnes e pescados in natura, refrigerados e congelados; aos leites; aos iogurtes; aos queijos; às leguminosas; aos azeites, óleos vegetais e óleos de peixes.

§ 2º A exceção que trata o parágrafo 1º é válida desde que o teor de sódio, açúcar, gordura saturada e gordura trans sejam intrínsecos ao alimento.

§ 3º Este regulamento não se aplica à rotulagem dos alimentos.

Seção III – Definições

Art. 4º Para efeito deste Regulamento Técnico são adotadas as seguintes definições:

I - ADITIVO ALIMENTAR é qualquer ingrediente adicionado intencionalmente aos alimentos, sem propósito de nutrir, com o objetivo de modificar as características físicas, químicas, biológicas ou sensoriais, durante a fabricação, processamento, preparação, tratamento, embalagem, acondicionamento, armazenagem, transporte ou manipulação de um alimento. Ao agregar-se poderá resultar em que o próprio aditivo ou seus derivados se convertam em um componente de tal alimento. Esta definição não inclui os contaminantes ou substâncias nutritivas que sejam incorporadas ao alimento para manter ou melhorar suas propriedades nutricionais.

II - ALIMENTAÇÃO SAUDÁVEL deve ser entendida, conforme o Guia Alimentar para a População Brasileira, como o padrão alimentar adequado às necessidades biológicas e sociais dos indivíduos de acordo com as fases do curso da vida.

III - ALIMENTO é toda substância que se ingere no estado natural, semi-elaborada ou elaborada, destinada ao consumo humano, incluídas as bebidas e qualquer outra substância utilizada em sua elaboração, preparo ou tratamento, excluídos os cosméticos, o tabaco e as substâncias utilizadas unicamente como medicamentos.

IV - ALIMENTO COM QUANTIDADE ELEVADA DE AÇÚCAR é aquele que possui em sua composição uma quantidade igual ou superior a 15 g de açúcar por 100 g ou 7,5 g por 100 ml na forma como está exposto à venda.

V - ALIMENTO COM QUANTIDADE ELEVADA DE GORDURA SATURADA é aquele que possui em sua composição uma quantidade igual ou superior a 5 g de gordura saturada por 100 g ou 2,5 g por 100 ml na forma como está à venda.

VI - ALIMENTO COM QUANTIDADE ELEVADA DE GORDURA TRANS é aquele que possui em sua composição uma quantidade igual ou superior a 0,6 g para 100 g ou 100 ml na forma como está exposto à venda.

VII - ALIMENTO COM QUANTIDADE ELEVADA DE SÓDIO é aquele que possui em sua composição uma quantidade igual ou superior a 400 mg de sódio por 100 g ou 100 ml na forma como está exposto à venda.

VIII - AMOSTRA GRÁTIS é o produto distribuído gratuitamente, com a quantidade total ou específica da embalagem disponível no mercado, destinado como ferramenta de marketing.

IX - APRESENTAÇÃO ESPECIAL é qualquer forma de apresentação do alimento que objetive induzir a aquisição ou venda, tais como, mas não somente, embalagens promocionais, embalagens de fantasia e conjuntos agregando outros produtos não abrangidos pelo Regulamento.

X - AUTORIDADE SANITÁRIA é a autoridade competente no âmbito da área da saúde com poderes legais para estabelecer regulamentos e executar licenciamento (habilitação) e fiscalização.

XI - BEBIDAS COM BAIXO TEOR NUTRICIONAL são os refrigerantes, refrescos artificiais e bebidas ou concentrados para o preparo de bebidas à base de xarope de guaraná ou groselha e chás prontos para o consumo. Também se incluem nesta definição aquelas adicionadas de cafeína, taurina, glucoronolactona ou qualquer substância que atue como estimulante no sistema nervoso central.

XII - BONIFICAÇÃO/BRINDE/PRÊMIO refere-se a todo produto, serviço ou benefício oferecido, de forma gratuita ou onerosa, exclusivamente ao adquirente do alimento.

XIII - COADJUVANTE DE TECNOLOGIA é toda substância, excluindo os equipamentos e os utensílios utilizados na elaboração e/ou conservação de um produto, que não se consome por si só como ingrediente alimentar e que se emprega intencionalmente na elaboração de matérias-primas, alimentos ou seus ingredientes, para obter uma finalidade tecnológica durante o tratamento ou fabricação. Deverá ser eliminada do alimento ou inativada, podendo admitir-se no produto final a presença de traços de substância, ou seus derivados.

XIV - CONJUNTO é o grupo de alimentos presente em uma mesma embalagem ou comercializado sob uma denominação única.

XV - CONSUMIDOR é toda pessoa física ou jurídica que adquire ou utiliza produtos ou serviços como destinatário final. Equipara-se a consumidor a coletividade de pessoas, ainda que indetermináveis, que haja intervindo nas relações de consumo exposta às práticas previstas neste regulamento.

XVI - CONSUMO EXCESSIVO é a ingestão de alimento em quantidade superior às recomendações dos guias alimentares brasileiros.

XVII - CRIANÇA é o indivíduo até 12 anos de idade incompletos.

XVIII - EMBALAGEM é o recipiente, o pacote ou o envoltório destinado a garantir conservação ou facilitar o transporte e o manuseio de produtos.

XIX - EMBALAGEM DE FANTASIA é aquela que agrega valor ao alimento, com utilização ou inclusão de materiais, objetos e formatos atrativos que atribuem a estes utilidades diferentes das originais.

XX - EXPOSIÇÃO ESPECIAL é qualquer forma de expor um produto de modo a destacá-lo e ou diferenciá-lo dos demais dentro de um estabelecimento comercial.

XXI - FORNECEDOR é toda pessoa física ou jurídica, pública ou privada, nacional ou estrangeira, bem como os entes despersonalizados que desenvolvem atividades de produção, montagem, criação, construção, transformação, importação, exportação, distribuição ou comercialização de produtos ou prestação de serviços.

XXII - GUIAS ALIMENTARES PARA A POPULAÇÃO BRASILEIRA são os documentos oficiais do Ministério da Saúde que contêm diretrizes alimentares para a população brasileira.

XXIII - INFORMAÇÃO DE CARÁTER COMERCIAL é aquela que mediante pagamento objetiva a divulgação da marca comercial do alimento, inclusive por cores, imagens, desenhos e logomarcas, ou por quaisquer argumentos de cunho publicitário, ainda que não informe diretamente o nome comercial ou componente principal do alimento.

XXIV - MATERIAL EDUCATIVO é todo material escrito, sonoro ou visual destinado ao público em geral que vise orientar sobre a utilização/consumo de alimentos ou sobre assuntos relacionados à área da Nutrição.

XXV - MERCHANDISING é a técnica de veicular ou mencionar produtos, marcas ou serviços de forma não ostensiva e não declaradamente publicitária em um programa de televisão ou rádio, filme cinematográfico, espetáculo teatral e outros.

XXVI - OFERTA são todos os métodos, técnicas e instrumentos que visam aproximar o consumidor dos alimentos colocados à sua disposição no mercado pelos fornecedores.

XXVII - PATROCÍNIO é o custeio total ou parcial da produção de material, programa de rádio ou televisão, evento, projeto comunitário, atividade cultural, artística, esportiva, de pesquisa ou de atualização científica, concedido como estratégia de marketing, bem como custeio dos participantes das atividades citadas.

XXVIII - PEÇA PUBLICITÁRIA é cada um dos elementos produzidos para uma campanha publicitária ou de promoção de vendas, com funções e características próprias que seguem a especificidade e linguagens próprias de cada veículo. Exemplos: anúncio, encarte, filmete, spot, jingle, cartaz, cartazete, painel, letreiro, display, folder, banner, móbile, outdoor, busdoor, brinde, etc.

XIX - PORÇÃO é a quantidade média do alimento que deveria ser consumida por pessoas saudáveis, maiores de 36 meses de idade, em cada ocasião de consumo, com a finalidade de promover uma alimentação saudável. No caso de indivíduos com idade inferior a 36 meses, considera-se a quantidade constante no regulamento técnico específico do alimento em questão. Quando não existir regulamento técnico específico, é aquela apresentada pelo fornecedor ou distribuidor como sendo a adequada para o consumo, desde que não contrarie o conhecimento técnico-científico vigente.

XXX - PROMOÇÃO COMERCIAL é o conjunto de atividades informativas e de persuasão procedente de empresas responsáveis pela produção ou manipulação, distribuição e comercialização com o objetivo de induzir a aquisição ou venda de um determinado produto.

XXXI - PROPAGANDA/PUBLICIDADE Conjunto de técnicas e atividades de informação e persuasão com o objetivo de divulgar conhecimentos, tornar mais conhecido e/ou prestigiado determinado produto ou marca, visando a exercer influência sobre o público por meio de ações que objetivem promover e/ou induzir a prescrição, a aquisição, a utilização e o consumo de alimentos.

XXXII - PROPAGANDA/PUBLICIDADE/PROMOÇÃO COMERCIAL DE ALIMENTO DESTINADA ÀS CRIANÇAS é aquela realizada para alimento de uso direto ou empregado em preparo caseiro, destinado diretamente ao consumo por crianças, ou que, de alguma forma, esteja sendo comercializado ou apresentado como apropriado para esse grupo populacional.

CAPÍTULO II

Dos Requisitos Gerais

Art. 5º As informações exigidas por este Regulamento, devem ser veiculadas de maneira adequada, ostensiva, correta, clara, precisa e em língua portuguesa.

Parágrafo único - Quando exibidas em linguagem escrita, as informações exigidas por este regulamento devem ser apresentadas em cores que contrastem com o fundo do anúncio, estar dispostas no sentido predominante da leitura da peça publicitária e permitir a sua imediata visualização, guardando entre si as devidas proporções de distância, indispensáveis à legibilidade e destaque.

Art. 6º Na oferta, propaganda, publicidade e outras práticas correlatas cujo objetivo seja a promoção comercial dos alimentos com quantidade elevada de açúcar, de gordura saturada, de gordura trans, de sódio e de bebidas com baixo teor nutricional, é exigido:

I - Que a sua realização seja direta e verdadeira, de forma a evidenciar o caráter promocional da mensagem;

II - Que sejam facilmente distinguíveis como tais, não importando a sua forma ou meio utilizado;

III - Que seja(m) veiculado(s) alerta(s) sobre os perigos do consumo excessivo desses nutrientes por meio da(s) seguinte (s) mensagem(s), aplicável(s) de acordo com os casos descritos abaixo:

a) "O (nome/marca comercial do alimento) contém muito açúcar e, se consumido em grande quantidade, aumenta o risco de obesidade e de cárie dentária".

b) "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".

c) "O (nome/marca comercial do alimento) contém muita gordura trans e, se consumida em grande quantidade, aumenta o risco de doenças do coração".

d) "O (nome/marca comercial do alimento) contém muito sódio e, se consumido em grande quantidade, aumenta o risco de pressão alta e de doenças do coração".

IV - Quando o alimento ou o conjunto a que ele pertença possuir quantidade elevada de dois ou mais nutrientes, deverá ser aplicado o seguinte alerta cumulativamente em relação aos nutrientes: "O (nome/marca comercial do alimento ou conjunto) contém muito(a) [nutrientes que estão presentes em quantidades elevadas], e se consumidos(as) em grande quantidade aumentam o risco de obesidade e de doenças do coração".

Art. 7º Os alertas a que se refere o artigo 6º devem ser contextualizados na peça publicitária, de maneira que sejam pronunciados pelo personagem principal, quando a peça publicitária for veiculada na televisão ou outros meios audiovisuais; proferidos pelo mesmo locutor, quando veiculada em rádio; e, quando se tratar de material impresso, o alerta deve causar o mesmo impacto visual que as demais informações presentes na peça publicitária.

§ 1º A locução dos alertas deve ser perfeitamente compreensível.

§ 2º Se a propaganda ou publicidade de televisão não apresentar personagem principal, os alertas devem observar os seguintes requisitos:

- a) após o término da mensagem publicitária, os alertas serão exibidos em cartela única, com fundo verde, em letras brancas, de forma a permitir a perfeita legibilidade e visibilidade, permanecendo imóvel no vídeo;
- b) a locução deve ser feita com voz adulta e perfeitamente compreensível;
- c) a cartela deverá ocupar a totalidade da tela.

§ 3º Na internet, os alertas serão exibidos de forma permanente, visível, juntamente com a peça publicitária, e devem causar o mesmo impacto visual que as demais informações presentes na propaganda ou publicidade.

Art. 8º É obrigatória a veiculação do alerta a que se refere o artigo 6º em amostras grátis de alimentos com quantidades elevadas de açúcar, de gordura saturada, de gordura trans, de sódio, e de bebidas com baixo teor nutricional, bem como em cupons de desconto para a promoção desses alimentos.

Art. 9º Todo material publicitário referente ao patrocínio de fornecedores ou distribuidores dos alimentos com quantidades elevadas de açúcar, de gordura saturada, de gordura trans, de sódio, e de bebidas com baixo teor nutricional deve veicular o alerta exigido pelo art. 6º.

Art. 10 A divulgação de programas ou campanhas sociais que mencionem nome/marcas dos alimentos com quantidades elevadas de açúcar, de gordura saturada, de gordura trans, de sódio, e de bebidas com baixo teor nutricional, ou que tenham por objetivo a promoção comercial desses alimentos deve observar todas as disposições desta resolução, inclusive quanto ao alerta exigido pelo art. 6º.

Art. 11 Não poderão constar na propaganda, publicidade ou outras práticas correlatas cujo objetivo seja a promoção comercial de alimentos e bebidas citados no caput do artigo 1º, indicações, designações, denominações, símbolos, figuras ou desenhos que possibilitem interpretação falsa, erro e confusão quanto à origem, a procedência, a natureza, a qualidade, a composição ou que atribuam características nutritivas superiores àquelas que realmente possuem, tais como:

I - Informar ou sugerir que qualquer tipo de alimento seja completo nutricionalmente ou que supra todas as necessidades nutricionais dos seres humanos, excetuando-se o leite materno quando consumido até os seis meses de idade;

II - Informar ou sugerir que o consumo do alimento constitui-se em garantia para uma boa saúde, inclusive no que diz respeito às expressões que o caracterize como fundamental ou essencial para o crescimento e desenvolvimento de crianças, excetuando-se o leite materno; e salvo quando aprovado por órgão competente ou disposto em regulamento técnico específico;

III - Desestimular de qualquer forma o aleitamento materno exclusivo até os seis meses de idade e complementar até os dois anos de idade ou mais;

IV - Informar ou sugerir que alimentos que possuam em sua composição nutrientes e fibras alimentares adicionados intencionalmente possam atuar como substitutos de alimentos que os possuam naturalmente em sua composição;

V - Utilizar expressões ou sugerir de qualquer forma que o alimento é saudável ou benéfico para a saúde, quando este for classificado com quantidades elevadas de açúcar, de gordura saturada, de gordura trans, ou de sódio e bebidas com baixo teor nutricional;

VI - Informar ou sugerir que alimentos com quantidades elevadas de açúcar, de gordura saturada, de gordura trans, de sódio e de bebidas com baixo teor nutricional possam substituir uma refeição, salvo quando aprovado por órgão competente ou disposto em regulamento técnico específico.

CAPÍTULO III

DA PUBLICIDADE, PROPAGANDA E PROMOÇÃO COMERCIAL PARA AS CRIANÇAS

Art. 12 Em toda e qualquer forma de propaganda, publicidade ou promoção comercial de alimentos com quantidades elevadas de açúcar, de gordura saturada, de gordura trans, de sódio e de bebidas com baixo teor nutricional direcionada a crianças, é obrigatório o alerta a que se refere o artigo 6º dessa resolução, devendo ser observada principalmente a contextualização do alerta na peça publicitária.

CAPÍTULO IV

DAS DISPOSIÇÕES FINAIS E TRANSITÓRIAS

Art. 13 Todos os abrangidos por esta Resolução terão o prazo de 180 (cento e oitenta) dias contados a partir da data de sua publicação para promover as adequações necessárias ao Regulamento Técnico.

Art. 14 As empresas deverão manter em seu poder, à disposição da Autoridade Sanitária os dados fáticos, técnicos e científicos que dão sustentação à mensagem publicitária.

Art. 15 As empresas devem informar a todo o seu pessoal de comercialização e divulgação de alimentos, incluindo as agências de publicidade, sobre este Regulamento Técnico e as responsabilidades no seu cumprimento.

Art. 16 O descumprimento das disposições contidas nesta Resolução constitui infração sanitária, nos termos da Lei nº 6.437, de 20 de agosto de 1977, sem prejuízo das responsabilidades civil, administrativa e penal cabíveis.

Art. 17 Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação.

DIRCEU RAPOSO DE MELLO