

# ARTIGOS Ensaaios

## POR QUE É NECESSÁRIO REGULAMENTAR A PUBLICIDADE DE ALIMENTOS

*Carlos Augusto Monteiro e  
Inês Rugani Ribeiro de Castro*

Especialistas em saúde e nutrição admitem que o rápido crescimento mundial do consumo de alimentos processados, amparado em sofisticadas estratégias de marketing desenvolvidas pelas indústrias multinacionais que controlam o setor, é uma das causas importantes da epidemia global de obesidade, diabetes e outras doenças crônicas que, na atualidade, não poupa sequer crianças e adolescentes (1). Em resposta a esse reconhecimento, vários países têm adotado, ou estudam adotar, medidas legais para limitar a publicidade de alimentos, seja proibindo a propaganda de determinados produtos considerados não saudáveis, seja restringindo o horário e o local de sua veiculação, ou, ainda, proibindo inteiramente qualquer publicidade dirigida a crianças (2). Após considerar as evidências sobre a natureza, a extensão e os efeitos da publicidade de alimentos dirigida a crianças,(3) a Organização Mundial de Saúde (OMS) preparou um conjunto de recomendações para orientar os governos nacionais na regulamentação dessa atividade. As recomendações serão discutidas por todos os países ao longo deste ano e submetidas à votação em 2010 na Assembleia Mundial de Saúde.

Ainda de forma insuficiente, até mesmo as indústrias de alimentos tem se movimentado no sentido de limitar a publicidade de seus produtos. Em 2007, por exemplo, onze das maiores transnacionais do setor, incluindo Coca-Cola,

PepsiCo, Nestlé, Danone, Kellogg's, Kraft, Unilever e Burger King, comprometeram-se com a União Europeia a não fazer propaganda para crianças menores de 12 anos ["exceto quando o produto atender determinados critérios nutricionais"] e a não se engajar em comunicações comerciais com escolas primárias ["exceto para propósitos educacionais, quando solicitada pelos administradores das escolas ou com a aquiescência desses"] (4).

Embora sejam muitos os indícios de que a publicidade de alimentos processados deverá ser regulamentada em futuro próximo na maioria dos países, à semelhança do que já ocorre com produtos criados para substituir o leite materno e com bebidas alcoólicas e tabaco, ainda há aqueles que, por diferentes razões, resistem ou mesmo se opõem a essa medida, seja por temerem prejuízos financeiros, ou por discordarem de toda e qualquer regulamentação do setor privado, acreditando que mais cedo ou mais tarde o próprio mercado resolverá a questão.

Existem, também, os que se opõem à regulamentação por julgarem ainda controversa a relação entre alimentos processados e saúde, ou que são contrários porque acreditam que o problema poderia ser combatido de forma mais eficiente educando-se os consumidores. Outros, enfim, veem na restrição a alimentos processados a expressão de um preconceito contra o progresso tecnológico. Este artigo pretende aprofundar a reflexão desses argumentos de forma a mostrar o quão é imprescindível que a publicidade de alimentos se submeta a algum tipo de regulamentação.

O primeiro elemento que trazemos para a discussão se refere ao equívoco de tratar alimentos industrializados como um grupo homogêneo no que se refere à saúde humana. Alimentos cujo processamento envolve limpeza, remoção de partes não comestíveis, fracionamento, pasteurização, re-

dução de conteúdo de gordura, refrigeração, congelamento, desidratação ou procedimentos similares conservam grande parte das propriedades nutricionais do alimento original, além de aumentarem sua disponibilidade e, por vezes, sua segurança. Alimentos de alto valor nutricional como carnes, leite, cereais, leguminosas, e mesmo frutas e hortaliças são submetidos usualmente a algum processamento industrial mínimo antes de serem adquiridos e consumidos pelos indivíduos. Alimentos altamente processados como óleos vegetais, farinhas e açúcar, embora não conservem as propriedades nutricionais dos alimentos integrais que lhes deram origem, não são consumidos isoladamente pelos indivíduos. Ao contrário, são ingredientes culinários que facilitam a preparação de refeições feitas à base de alimentos integrais não processados ou minimamente processados (5).

O foco da regulamentação da publicidade de alimentos está no grupo de alimentos altamente processados que são disponibilizados prontos (ou quase prontos) para o consumo. A essa categoria de alimentos, produzidos majoritariamente por empresas transnacionais, pertencem produtos panificados, biscoitos, bolos, sorvetes, gelatinas, “barras de cereal”, doces em geral, embutidos, molhos, “macarrão instantâneo”, sopas desidratadas, batata chips e similares, refrigerantes e bebidas adoçadas em geral, entre tantos outros (5). A matéria-prima típica desses alimentos, aqui denominados ultraprocessados, são ingredientes já processados e de baixo valor nutricional – como óleos, gorduras, farinhas, amido, açúcar e sal – acrescidos de conservantes, estabilizantes, flavorizantes e corantes. Em face de sua condição de alimentos prontos, é comum que sejam consumidos isoladamente ou acompanhados de outros alimentos do mesmo grupo: por exemplo, pães e embutidos, biscoitos e refrigerantes. Outros atributos dos alimentos ultraprocessados, responsáveis por sua natureza intrinsecamente não saudável, são expostos a seguir.

Alimentos ultraprocessados tendem a apresentar concentrações de gordura, açúcar e sal excessivas e prejudiciais à saúde. Essa condição foi comprovada por recente estudo do Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor (Idec) sobre a composição nutricional de 30 alimentos industrializados amplamente consumidos pela população brasileira, particularmente por crianças e adolescentes. O estudo demonstrou que “bolinhos” e “salgadinhos” apresentavam conteúdo de açúcar, gorduras e sal que excedia em várias vezes o máximo recomendado para uma alimentação equilibrada e

saudável (1). Uma única porção de alguns desses alimentos continha quase todo o sal, açúcar ou gordura saturada que uma criança poderia consumir ao longo de todo o dia. Além disso, a composição nutricional informada pela indústria nas embalagens dos produtos nem sempre era fiel ao conteúdo. Mais ainda: sua publicidade envolvia procedimentos condenáveis e já não praticados pelas mesmas indústrias multinacionais em outros países, tais como o emprego de personagens famosos do universo infantil e a presença de “bichinhos” e outros brindes nas embalagens (6).

O conteúdo excessivo de açúcar, gorduras e sal não é a única característica nociva à saúde dos alimentos ultraprocessados. Esses alimentos tendem a apresentar também alta densidade energética (grande quantidade de calorias por volume de alimento) e escassez de fibras, características que, comprovadamente, aumentam o risco de obesidade, diabetes, doenças cardiovasculares e mesmo de certos tipos de câncer (1;7). Importa notar que tanto o excesso de açúcar, gorduras e sal quanto a alta densidade energética e a falta de fibras são atributos intrínsecos dos alimentos ultraprocessados na medida em que decorrem da natureza dos seus ingredientes (produtos altamente refinados, em particular açúcar e gordura vegetal) e da necessidade de obter alimentos a um só tempo prontos para consumo e com grande prazo de validade (5).

Diante da composição nutricional tipicamente não saudável, as indústrias desses alimentos têm respondido com o lançamento de versões chamadas *light*, distantes de constituir uma solução. Além de serem mais caros, com frequência apenas mudam a natureza do problema. Por exemplo, o excesso de gordura é trocado por excesso de açúcar e vice-versa. Outras vezes, apresentam conteúdo de sódio ou de gordura inferior ao da versão original do produto, mas ainda assim excessivo. Há ainda variedades de alimentos ultraprocessados adicionadas de vitaminas e minerais, que não anulam os atributos não saudáveis desses alimentos, mas que podem induzir o consumidor a pensar que sim.

Tanto versões tradicionais quanto versões *light* dos alimentos ultraprocessados não são perecíveis (como frutas e hortaliças) e não demandam preparação ou cozimento (como grãos e carnes). Essas duas características justificam os termos *convenience foods* ou *fast-foods* usualmente empregados para denominá-los. Ocorre que a “conveniência” e a “rapidez” propiciadas por esses alimentos acabam por favorecer padrões de alimentação (substituir

refeições principais por lanches, comer fazendo outras coisas, comer sem fome) que podem comprometer a capacidade de o organismo humano “reconhecer” a ingestão de calorias e regular o balanço energético. Esse efeito adverso adicional é, novamente, intrínseco à natureza dos alimentos ultraprocessados. Porções gigantes, comuns no caso da oferta de alguns alimentos ultraprocessados, e dietas com elevada participação de “calorias líquidas”, propiciadas pelo consumo frequente de refrigerantes e bebidas adoçadas em geral, podem igualmente comprometer o balanço de energia, havendo evidências de que aumentem efetivamente o risco de obesidade (8;9).

Alimentos ultraprocessados são produtos que parecem únicos ao consumidor. Nessa medida, comportam o registro de marcas, essencial para viabilizar estratégias de marketing de largo alcance. Essa condição, aliada ao reduzido custo de matérias-primas e à possibilidade quase infinita de criação e recriação de novos produtos em escala global, explica por que os investimentos em marketing das empresas transnacionais de alimentos estão concentrados em alimentos ultraprocessados. Investimentos milionários em marketing, com procedimentos não éticos como os encontrados no estudo do Idec, ajudam a entender por que o consumo desses alimentos é, infelizmente, o que mais cresce no Brasil e, de modo geral, em todo o mundo.

**MARKETING PARA BAIXA RENDA** Uma estratégia de marketing recente, adotada com grande sucesso por transnacionais de alimentos, envolve o desenvolvimento de ultraprocessados especialmente destinados a consumidores de baixa renda de países emergentes, ou *popularly positioned products*, na linguagem da empresa líder do setor. Essa estratégia inclui a fortificação com vitaminas e minerais de produtos como biscoitos, macarrão instantâneo, sopas desidratadas e bebidas lácteas, a comercialização desses alimentos em “embalagens econômicas” (por exemplo, pacotes de biscoitos com três ou quatro unidades), a criação de novos canais de comercialização (como a venda porta a porta ou em centros comunitários) e a utilização de vendedores recrutados na própria comunidade (10).

O crescimento mundial da produção e consumo de alimentos ultraprocessados tem gerado impactos desfavoráveis em dois outros âmbitos cruciais para as sociedades humanas: o ambiente físico e a cultura. No primeiro caso, em função de que os métodos envolvidos na produção,

embalagem, armazenamento e transporte desses produtos implicam consumo de energia e de água, geração de poluentes e impacto sobre o aquecimento do planeta muito maiores do que os observados com os alimentos tradicionais. No segundo caso, devido à homogeneização dos repertórios alimentares, ao abandono de rituais no preparo e partilha de refeições e à desvalorização do comer e do cozinhar como práticas sociais carregadas de simbolismo, significado, história e identidade coletiva. Obras recentes examinam em detalhe os efeitos que a globalização da alimentação tem exercido sobre o ambiente (11) e sobre as culturas alimentares tradicionais (12).

O crescimento do setor de alimentos industrializados prontos para consumo é amplamente confirmado no Brasil pelas pesquisas de orçamento familiar do IBGE. Estudo que comparou pesquisas realizadas em 1995/6 e 2002/3 indica aumentos de 100 a 200% na participação de produtos como biscoitos, embutidos e refrigerantes e redução sistemática na fatia correspondente a alimentos tradicionais como feijão, arroz, leite, frutas e verduras (13). Entretanto, a participação de alimentos ultraprocessados na dieta brasileira ainda é muito inferior à encontrada em países desenvolvidos e mesmo em outros países em desenvolvimento, onde a cultura alimentar *fast-food* já predomina amplamente sobre a cultura alimentar tradicional. Isso evidencia o potencial de expansão que a indústria de alimentos tem no Brasil, ao mesmo tempo em que aponta para a necessidade e a urgência da intervenção pública.

A experiência internacional mostra que apenas informar as pessoas não é suficiente para frear o crescimento da cultura alimentar *fast-food*. Essa estratégia se mostrou totalmente ineficaz nos países desenvolvidos. Claro que a ação pública tampouco deve se restringir a limitar a publicidade dos alimentos não saudáveis. Opções alimentares saudáveis precisam ser simultaneamente incentivadas, apoiadas e protegidas.

Campanhas públicas que forneçam informações corretas sobre alimentação e saúde e que esclareçam os vínculos existentes entre opções alimentares, ambiente e cultura certamente incentivarão os indivíduos a dar preferência a alimentos frescos ou minimamente processados. Entretanto, a concretização dessa preferência ocorrerá de forma maciça apenas se a opção por esses alimentos for apoiada e protegida. O apoio a opções saudáveis de alimentação dependerá essencialmente de políticas fiscais e de abastecimento que aumentem o acesso da população a alimentos frescos ou

minimamente processados. Embora não sejam as únicas alternativas para a proteção de opções saudáveis de alimentação, leis e regulamentações que diminuam a exposição da população ao marketing de alimentos industrializados prontos para consumo são imprescindíveis.

Desde novembro de 2006, o Brasil dispõe de um excelente instrumento regulatório que limitaria eficazmente a publicidade de alimentos não saudáveis. Esse instrumento, elaborado pela Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa), entre outras providências, proíbe qualquer publicidade no meio escolar de produtos alimentícios com alto teor de açúcar, sal ou gorduras não saudáveis, interdita o uso de personagens infantis e a distribuição de brindes, restringe ao horário noturno a exibição de peças publicitárias daqueles produtos no rádio e na televisão e obriga o uso de frases de advertência como já ocorre com a propaganda de medicamentos(14).

**RESTRIÇÃO APROVADA** Durante consulta pública, promovida pela Anvisa entre novembro de 2006 e março de 2007, o instrumento de regulamentação recebeu apoio e sugestões de aperfeiçoamento de sociedades científicas, de associações profissionais, de organizações de consumidores e da sociedade civil em geral, mas foi duramente criticado por representantes da indústria de alimentos e do setor de empresas de publicidade, sob o argumento principal de que feria a liberdade de expressão comercial dos anunciantes. Em 20 de agosto último, a Anvisa promoveu a audiência pública final necessária para a aprovação do texto legal que passou a regulamentar a publicidade de alimentos no Brasil. Houve, novamente, apoio maciço da sociedade civil e oposição ferrenha dos representantes da indústria de alimentos e do setor de empresas de publicidade. Cinco dias após, as filiais brasileiras das maiores transnacionais do setor de alimentos prontos para consumo decidiram estender para o Brasil o compromisso de redução de publicidade dirigida a crianças que assumiram com os países europeus em 2007. Compromissos já tímidos na Europa, foram ainda mais enfraquecidos no Brasil: a restrição da publicidade só valerá para “inserções publicitárias em televisão, rádio, mídia impressa ou internet que tenham 50% ou mais de audiência constituída por crianças de menos de 12 anos” e a não realização de promoções comerciais em escolas, a exemplo das inserções publicitárias, só valerá para produtos que atendam critérios que “serão adotados específica e individualmente pelas em-

presas signatárias”. No Brasil, os compromissos envolvem ainda a inserção no “material publicitário e promocional” das empresas de mensagens que estimulem “a adoção de alimentação balanceada e/ou a realização de atividades físicas”, estratégia de marketing usada há bastante tempo pelas indústrias na tentativa de associar sua marca e seus produtos com saúde e bem-estar.

**Carlos Augusto Monteiro** é professor titular do Departamento de Nutrição da Faculdade de Saúde Pública da USP e membro da Academia Brasileira de Ciências e Inês Rugani Ribeiro de Castro é professora adjunta do Instituto de Nutrição da Uerj e coordenadora do GT Alimentação e Nutrição da Associação Brasileira de Pós-Graduação em Saúde Coletiva.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. World Health Organization. *Diet, nutrition and the prevention of chronic diseases*. Report of a Joint WHO/FAO Expert Consultation. [WHO Technical Report Series 916]. Geneva: WHO, 2003.
2. Hawkes C. *Marketing food to children: changes in the global regulatory environment 2004-2006*. Geneva: WHO, 2007. Disponível em [www.who.int/dietphysicalactivity/regulatory\\_environment\\_CHawkes07.pdf](http://www.who.int/dietphysicalactivity/regulatory_environment_CHawkes07.pdf) (acesso em 19/08/2009).
3. World Health Organization. *Marketing of food and non-alcoholic beverages to children: report of a WHO forum and technical meeting*, Oslo, Norway, 2-5 May 2006. Geneva: WHO, 2006. [www.who.int/dietphysicalactivity/publications/Oslo%20meeting%20layout%2027%20NOVEMBER.pdf](http://www.who.int/dietphysicalactivity/publications/Oslo%20meeting%20layout%2027%20NOVEMBER.pdf) (acesso em 19/08/2009).
4. EU Pledge. Food and drink companies pledge to change advertising to children. [www.eu-pledge.eu/press.php?id=1](http://www.eu-pledge.eu/press.php?id=1) (acesso em 19/08/2009).
5. Monteiro C.A. “Nutrition and health. The issue is not food, nor nutrients, so much as processing”. Invited Commentary. *Public Health Nutrition* 2009; 12 (5): 729-731.
6. Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor. “Além da conta”. *Revista do Idec*, Fevereiro 2009. p. 16-21. Disponível em [www.idec.org.br/rev\\_idec\\_texto2.asp?pagina=1&ordem=1&id=962](http://www.idec.org.br/rev_idec_texto2.asp?pagina=1&ordem=1&id=962) (acesso em 19/08/2009).
7. World Cancer Research Fund/American Institute for Cancer Research (2009). *Policy and action for cancer prevention. food, nutrition, and physical activity: a global perspective*. Washington, DC: AICR.
8. Kelly, M.T. e outros. “Associations between the portion sizes of food groups consumed and measures of adiposity in the British National Diet and Nutrition Survey”. *British Journal of Nutrition* 2009; 101: 1413-1420.
9. Ludwig, D.S., Peterson, K.E., Gortmaker, S.L.. “Relation between consumption of sugar-sweetened drinks and childhood obesity: a prospective, observation analysis”. *Lancet* 2001; 357: 505-508.
10. Nestlé S.A. *Creating Shared Value Report 2008*, pp 60-69. Disponível em [www.nestle.com/Resource.axd?Id=10E71FF5-1D5C-461E-8199-5B6B386A3CE](http://www.nestle.com/Resource.axd?Id=10E71FF5-1D5C-461E-8199-5B6B386A3CE).
11. Roberts, P. *O fim dos alimentos*. São Paulo, Editora Campus/Elsevier, 2008.
12. Contreras Hernández, J., Gracia Arnáiz, M. *Alimentación y cultura: perspectivas antropológicas*. Barcelona: Editora Ariel, 2005.
13. Levy-Costa, R.B. e outros. “Disponibilidade domiciliar de alimentos no Brasil: distribuição e evolução (1974-2003)”. *Revista de Saúde Pública* 2005; 39: 530-40.
14. Agência Nacional de Vigilância Sanitária. Consulta Pública nº 71, de 10 de novembro de 2006. D.O.U. de 13/11/2006. [www4.anvisa.gov.br/base/visado/CP/CP%5B16556-1-0%5D.PDF](http://www4.anvisa.gov.br/base/visado/CP/CP%5B16556-1-0%5D.PDF) (acesso em 19/08/2009).