

## Controle sanitário da propaganda de bebidas alcoólicas no Brasil: estudo dos projetos de lei de 1988 a 2004

Sanitary control of alcohol advertisement in Brazil: a study of the law bills from 1988 to 2004

Isa Cristina Lopes Falcão<sup>1</sup>  
Maria Ligia Rangel-S<sup>2</sup>

**Abstract** *This study analyses law bills towards the sanitary control of alcohol advertisement in the mass media presented to the Brazilian Congress from 1988 to 2004. The sanitary control of this advertising is a controversial issue bringing about an ethical-political debate in which the health-protecting interests conflict with commercial ones even after scientific evidence has established increasing alcohol intake as a health and social issue worldwide. The content analysis of 67 of such law bills was carried out, and these proposals were shown to consist mostly of strategies to both cope with alcohol advertising by dissociating from the product those values that might interfere with the children and teenagers' building of their social identity and limit advertisement contents in the mass media given the higher vulnerability of the subjects in that age range. This study reveals complex challenges for the control of alcohol advertisement that in turn lead to rethinking the action of the State apparatus in dealing with this major public health issue.*

**Key words** *Sanitary control, Alcoholic beverages, Advertisement*

**Resumo** *Este estudo analisa as propostas de projetos de lei para o controle sanitário da propaganda de bebidas alcoólicas nos meios de comunicação de massa, apresentados ao Congresso Nacional entre 1988 e 2004. Inserido em um debate de natureza ético-política, o controle sanitário dessa propaganda é uma questão controversa, pois os interesses pela proteção da saúde se confrontam com os interesses comerciais mesmo ante as evidências científicas de que o consumo crescente de álcool é um problema social e de saúde no mundo contemporâneo. Realizou-se a análise de conteúdo de 67 documentos, na qual se mostra que as propostas formuladas, majoritariamente, apresentam-se como estratégias de enfrentamento a essa propaganda, procurando desvincular valores associados ao produto que interferem na construção da identidade social de crianças e adolescentes e limitar o conteúdo das mensagens veiculadas nos meios de comunicação de massa, dado que este segmento está mais vulnerável. O estudo evidencia complexos desafios para o controle da propaganda, que implicam repensar a própria atuação do Estado ante esse relevante problema de Saúde Pública.*

**Palavras-chave** *Controle sanitário, Bebida alcoólica, Publicidade*

<sup>1</sup>Coordenação de Desenvolvimento Humano, Universidade Federal da Bahia. Rua Barão de Geremoabo s/nº, Pavilhão 8, Campus Universitário de Ondina. 40170-115 Salvador BA. isa@ufba.br

<sup>2</sup>Instituto de Saúde Coletiva, Universidade Federal da Bahia.

## Introdução

A propaganda de bebidas alcoólicas emerge como uma questão relevante para a Saúde Pública, dado que o consumo crescente de álcool tem se configurado como um problema social e de saúde, no Brasil e no mundo. Estudos evidenciam que o álcool é a droga mais amplamente consumida em várias regiões do mundo e do nosso país, e entre os jovens o consumo é crescente e cada vez mais precoce<sup>1-4</sup>. No Brasil, a prevalência de dependência de álcool é de 12,3% da população entre 12 e 65 anos<sup>4</sup>, percentual superior ao anterior, de 11,2%<sup>2</sup>.

O álcool, diferentemente do tabaco, é uma das drogas com maior custo social e de saúde<sup>5,6</sup>, cujo consumo repercute nas condições de saúde, no trabalho, em acidentes de trânsito e situações diversas de violência. Ademais, o consumo desse produto envolve importantes estratégias publicitárias que operam especialmente sobre populações jovens, vinculando-o a valores de construção da identidade social.

No entanto, o controle dessa propaganda apresenta-se como uma questão controversa, pois implica um debate de natureza ético-política, no qual interesses dos defensores da proteção à saúde se confrontam com interesses comerciais, mesmo ante as evidências científicas. Contudo, a propaganda de bebidas alcoólicas, entre outros efeitos, tende a banalizar e legitimar o consumo do álcool<sup>7</sup>, apresentando-o como uma prática natural e desejável da vida.

Pinsky e Silva<sup>8</sup>, analisando as propagandas de bebidas alcoólicas na televisão brasileira, demonstram que estas são mais frequentes que os anúncios de bebidas não alcoólicas, medicamentos e cigarros. Além disso, constatam que os comerciais são dirigidos, frequentemente, a um público jovem, e o seu conteúdo enfatiza, principalmente, temas e apelos relacionados ao efeito ansiolítico do produto e destacam a associação, em especial da cerveja, a símbolos nacionais, evidenciando características positivas de identidade nacional e grupal.

No Brasil, a regra vigente que restringe a propaganda de bebidas alcoólicas, Lei nº 9.294, de 15 de julho de 1996<sup>9</sup>, determina horário para sua veiculação e proíbe sua associação ao esporte, ao desempenho saudável de qualquer atividade, à condução de veículos e a imagens ou ideias de maior êxito ou sexualidade das pessoas, referindo-se apenas às bebidas alcoólicas com teor superior a 13º Gay Lussac (GL). Assim, nesse universo, não são contemplados os anúncios de cer-

vejas e produtos direcionados ao segmento jovem, como os do tipo *ice*

Além disso, acompanhando a tendência internacional, preceitos éticos são definidos pelo Código Brasileiro de Autorregulamentação Publicitária<sup>10</sup>, instituído por entidade que congrega o segmento publicitário, como estratégia de controle privado dessa propaganda. No entanto, no debate em curso na sociedade, tanto o arcabouço legal quanto as normas éticas voluntárias não se mostram efetivas, o que tem levado à discussão da pertinência dessas regras para o controle da propaganda.

Em face disso, recentemente o governo publicou a Política Nacional sobre Álcool<sup>11</sup>, Decreto nº 6.177, de 22 de maio de 2007, alterando o conceito de bebida alcoólica para aquela que contiver 0,5º GL e incentivando a regulamentação, o monitoramento e a fiscalização da propaganda e publicidade de bebidas alcoólicas, enquanto a Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa) submeteu a críticas e sugestões da sociedade a proposta de regulamento técnico para a propaganda de bebidas alcoólicas.

Ademais, o Congresso Nacional tem se destacado como uma arena de debate e tomada de decisão em relação à questão, pois para ele confluem as demandas da sociedade, dando origem a diversas proposições. Um breve levantamento junto aos sistemas de informações de ambas as Casas Legislativas demonstra que, desde 1956, os parlamentares têm formulado propostas para o controle da propaganda de bebidas alcoólicas. Contudo, desconhecem-se a natureza e o conteúdo dessas proposições, ainda que essas expressem, pelo menos parcialmente, os debates em curso no país.

Nesse sentido, o presente trabalho examina as propostas para o controle sanitário da propaganda de bebidas alcoólicas apresentadas ao Congresso Nacional Brasileiro, entre 1988 e 2004, na tentativa de se entender a confluência das propostas entre si e com relação ao controle sanitário da propaganda, considerando-se as características da sociedade contemporânea com relação ao risco.

### Controle sanitário da propaganda de bebidas alcoólicas

Historicamente, as ações de controle em saúde vêm sendo realizadas sob a influência de um modelo de ação estatal fundado no conceito da polícia médica, que tem suas bases nos referenciais de uma sociedade disciplinar, institucionali-

zada em um projeto coletivo de normatização do corpo social no espaço urbano<sup>12</sup>. Essa prática expandiu-se por diversos países, tomando, contudo, conotações próprias, em face do contexto político e econômico determinante.

No Brasil, as formas de intervenção do Estado na área sanitária, inicialmente, foram direcionadas para o saneamento dos espaços urbanos, principalmente para os agrupamentos humanos próximos aos portos. Contudo, a industrialização levou à grande e diversificada produção de novos produtos, ampliando-se a preocupação com o controle dos produtos de interesse sanitário. Hoje, no contexto da globalização econômica, novos desafios são apresentados para o controle dos riscos à saúde, em razão da complexidade social que diversifica a circulação de produtos e bens em nível global, aliada à emergência de novas tecnologias<sup>13</sup>, exigindo novos referenciais para as ações de controle sanitário.

Para Costa<sup>14</sup>, na sociedade moderna o controle sanitário é um instrumento específico para a proteção da saúde de indivíduos e da coletividade, ante os riscos e danos gerados na dinâmica do processo de produção e de consumo crescente de mercadorias, bens e serviços, inclusive os de interesse sanitário. Nesse sentido, o conceito de risco é um referente fundamental para compreensão do controle sanitário.

Beck<sup>15</sup> e Giddens<sup>16</sup> têm se destacado, na sociedade contemporânea, por proporem o risco como uma noção central para a sua compreensão, para a qual o primeiro cunhou o termo Sociedade do Risco. Para Beck<sup>15</sup>, nesta sociedade, a produção de riscos é inevitável e incessante, pois resulta do estágio de desenvolvimento industrial e científico. Assim, coloca o indivíduo ante a problemática de como evitar, minimizar os riscos e as ameaças que são produzidas de maneira sistemática no processo de modernização, sem que o obstaculize. Assim, o desenvolvimento e o uso de tecnologias potencialmente danosas implicam a discussão da gestão política e científica desses riscos. Para esses autores, tal gerenciamento é mediado pela confiança da pessoa leiga no conhecimento de especialistas, e em especial para Giddens<sup>16</sup> o controle dos riscos baseia-se na confiança nos sistemas peritos ou sistemas abstratos.

Beck<sup>17</sup> diz ainda que o gerenciamento cotidiano dos riscos não é entendido apenas como uma ação exclusiva de especialistas, já que, pela lógica de individualização das interações sociais, os riscos são também individualizados, levando os sujeitos sociais a tomarem decisões sobre si. Desse modo, o indivíduo aprende a identificar, medir e

avaliar cotidianamente os melhores cursos de ação para evitar ou minimizar os riscos. Contraditoriamente, nessa perspectiva, o discurso da gestão do risco é individualizado, entretanto este é produzido e socialmente compartilhado.

A leitura desses autores evidencia a complexidade que envolve a formulação de estratégias para o controle de novos objetos capazes de potencializar os riscos associados ao consumo de determinados produtos nocivos à saúde, tais como as propagandas de bebidas alcoólicas. No entanto, como destacado por Costa<sup>14</sup>, a complexidade das relações produção consumo, ao lado da emergência e proliferação de situações de risco à saúde, exige a regulação dessas relações e o reconhecimento da vulnerabilidade do consumidor no mercado de consumo, reforçando a necessidade de “controle autorizado”, tanto dos objetos diretamente vinculados às trocas comerciais quanto daqueles que possibilitam a realização dessas trocas. Ademais, a natureza dos danos que comprometem a saúde e a vida, em oposição ao discurso da individualização, impõe a responsabilidade do Estado para a proteção da saúde, pelo cumprimento de normas específicas pelo próprio Estado e por particulares.

## Metodologia

Trata-se de um estudo exploratório, no qual se realizou uma análise documental de 67 projetos de lei apresentados ao Congresso Nacional, com propostas de controle da propaganda de bebidas alcoólicas nos meios de comunicação de massa.

Os documentos foram coletados nas bases de dados de ambas as Casas Legislativas, através de acesso pela Internet. Na Câmara dos Deputados, consultou-se o Sistema de Informações Legislativas (Sileg), e no Senado Federal, o Sistema de Informações do Congresso (Sicon).

A coleta de dados englobou identificação, conferência e busca do texto das proposições. A identificação gerou 152 e 33 proposições no Sileg e no Sicon, respectivamente. A conferência das listas eliminou as proposições que tratavam da propaganda de fumo, de agrotóxicos, de medicamentos e os projetos sobre a propaganda de bebidas alcoólicas em rótulos e embalagens. Ao final dessa etapa, totalizaram-se sessenta projetos de lei provenientes da Câmara dos Deputados e sete do Senado Federal. Posteriormente, buscaram-se os documentos publicados no *Diário do Congresso Nacional* e no *Diário do Senado Federal*, os quais foram impressos, digitados e revisados.

Na análise utilizou-se a técnica de análise de conteúdo<sup>18</sup>, que possibilitou a identificação, a categorização e a classificação das propostas. As unidades de conteúdo mais apropriadas para definição das categorias e subcategorias de análise do *corpus* documental contemplaram a estrutura do projeto de lei. Os documentos foram organizados com o auxílio do *software* QSR Nudist, versão NVivo.

Os projetos de lei foram analisados quanto a sua caracterização e conteúdo das propostas. Na caracterização analisaram-se a origem, a situação e o período de apresentação das proposições. Nas propostas, analisaram-se as categorias: (1) limitação do conteúdo da propaganda, agrupando-se os projetos que estabelecem a inserção de mensagem de advertência, que restringem a associação das bebidas alcoólicas a ideias e imagens, à prática do *merchandising* comercial na mídia e que proíbem a participação de modelos humanos na propaganda de bebidas alcoólicas; (2) limitação do tempo da propaganda, reunindo-se as propostas que especificam horário para a veiculação da propaganda; (3) limitação de local e meios de veiculação; (4) proibição da propaganda; e (5) definição de bebidas alcoólicas, agregando-se propostas que visam modificar ou suprimir a definição constante na Lei nº 9.294/1996.

## Resultados e discussão

### Caracterização dos projetos de lei

Quanto à sua origem, a maioria dos projetos de lei analisados provém da Câmara dos Deputados (89,6%) e apenas sete do Senado Federal (10,4%). Em relação à situação, totalizam 47 os projetos em tramitação no Congresso Nacional

(70,1%), sendo que destes, 44 estavam na Câmara dos Deputados (93,6%) e apenas três no Senado Federal (6,4%). Ressalta-se que do total de projetos de lei em tramitação na Câmara dos Deputados, 42 estavam apensados ao PL nº 4.846, de 1994, de autoria do Deputado Francisco Silva (95,5%), que se encontrava em Comissão Especial para parecer (Tabela 1).

Na situação de arquivados encontraram-se 18 projetos (26,9%), dos quais 15 estavam na Câmara dos Deputados (83,3%) e três no Senado Federal (16,7%). Esses projetos foram arquivados por retirada da proposta pelo autor ou por terem sido prejudicados, porque a matéria perdeu a oportunidade de apreciação pelo presidente da Casa ou de uma Comissão.

Dois projetos de lei foram classificados na situação outra (3%), pois correspondem aos que, no Congresso Nacional, deram origem à Lei nº 9.294, de 15 de julho de 1996, que dispõe sobre as restrições à propaganda dos produtos nocivos à saúde, nos termos do § 4º do art. 220 da Constituição Federal.

Observa-se ser a década de 1990 o período que concentra mais da metade das proposições apresentadas (61,2%), seguida pelo período de 2000 a 2004 (32,8%) e pela década de 1980 (6%). Ressalta-se que a inexpressividade de projetos na década de 1980 é consequência da delimitação do período de estudo, no qual foram selecionadas apenas as proposições apresentadas a partir da promulgação da Constituição de 1988 (Tabela 2).

### Propostas para o controle da propaganda de bebidas alcoólicas

Quanto às propostas (Tabela 3), nota-se que a expressiva maioria propõe a inserção de mensagem de advertência na propaganda de bebidas al-

**Tabela 1.** Distribuição dos projetos de lei (n=67) no Congresso Nacional, segundo situação e Casas Legislativas. Brasil, 1988-2004.

Situação	Casas Legislativas					
	Câmara dos Deputados		Senado Federal		Total	
	N	%	N	%	N	%
Tramitação	44	93,6	03	6,4	47	70,1
Arquivado	15	83,3	03	16,7	18	26,9
Outra	01	1,5	01	1,5	02	03
Total	60	89,6	07	10,4	67	100

Fontes: Sistema de Informações Legislativas (Sileg), Sistema de Informações do Congresso (Sicon).

**Tabela 2.** Distribuição dos projetos de lei em estudo no Congresso Nacional, segundo situação e períodos. Brasil, 1988-2004.

Situação	Períodos							
	Total		1980-1989		1990-1999		2000-2004	
	N	%	N	%	N	%	N	%
Tramitação	47	70,1	–	–	25	37,3	22	32,8
Arquivado	18	26,9	03	4,5	15	22,4	–	–
Outra	02	3,0	01	1,5	01	1,5	–	–
Total	67	100	04	6,0	41	61,2	22	32,8

Fontes: Sistema de Informações Legislativas (Sileg), Sistema de Informações do Congresso (Sicon).

Nota: sinais convencionais utilizados: - dado numérico igual a zero não resultante de arredondamento.

**Tabela 3.** Distribuição dos projetos de lei (n=67) que abordam a propaganda de bebidas alcoólicas na mídia, segundo as propostas. Brasil, 1988-2004.

Propostas	Total	
	N	%
Inserir advertência nas propagandas de bebidas alcoólicas	38	56,7
Limitar o horário de veiculação da propaganda	18	26,9
Limitar a associação das bebidas alcoólicas a ideias e imagens	18	26,9
Alterar a definição de bebidas alcoólicas na Lei nº 9.294/1996	18	26,9
Proibir a propaganda de bebidas alcoólicas nos meios de comunicação de massa	13	19,4
Proibir a participação de modelos humanos na propaganda de bebidas alcoólicas	13	19,4
Limitar o local e o meio de veiculação da propaganda de bebidas alcoólicas	11	16,4
Limitar o <i>merchandising</i> comercial das bebidas alcoólicas	07	10,4

Fontes: Sistema de Informações Legislativas (Sileg), Sistema de Informações do Congresso (Sicon).

Nota: um mesmo projeto de lei pode mencionar mais de uma proposta, portanto a soma das porcentagens pode ser superior a 100%.

coólicas (56,7%), seguindo-se as que visam limitar o tempo da propaganda ao definir horário para sua veiculação, limitar a associação das bebidas alcoólicas a ideias e imagens e as que propõem alterações na definição de bebidas alcoólicas, com a modificação ou supressão do parágrafo único, do art. 1º, da Lei nº 9.294, de 15 de julho de 1996 (26,9%).

Com menor expressividade, estão os projetos de lei que propõem a proibição da propaganda e a participação de modelos humanos (19,4%), seguidos dos que propõem limitação de locais e meios de veiculação para a propaganda e o *merchandising* comercial do produto (16,4% e 10,4%, respectivamente).

#### Limitação do conteúdo da propaganda de bebidas alcoólicas

Nessa categoria, reuniram-se o grupo de propostas que focalizam o teor da mensagem transmitida, de forma verbal ou escrita, e a imagem

veiculada no anúncio. Em geral, essas propõem formas de enfrentamento às estratégias publicitárias, visando desvincular o consumo das bebidas alcoólicas de determinados valores, significados e representações da vida cotidiana, tais como se veem a seguir.

#### Inserção de mensagens de advertência na propaganda de bebidas alcoólicas

Do universo em estudo, 38 projetos de lei (56,7%) propõem a inserção de advertência na propaganda de bebidas alcoólicas. As propostas, em geral, focalizam mensagens informativas em relação aos riscos e danos do consumo do produto na propaganda nos meios de comunicação de massa. Observou-se que cerca de dois terços dos projetos de lei estabelecem a competência obrigatória do Ministério da Saúde para elaborar as advertências (65,8%).

Em geral, nos projetos que não especificam frases de advertência para a propaganda de be-

bidas alcoólicas (44,7%), verifica-se que algumas propostas convergem para a necessidade de se esclarecerem, numa perspectiva biomédica, os malefícios à saúde, em razão do consumo de bebidas alcoólicas (48%), assim como da sua relação com os acidentes de trânsito, principalmente pela condução de veículos automotores sob ação do produto (12%). Ressalta-se, no conjunto, a preocupação em se advertir sobre a proibição de venda do produto aos segmentos da população menores de 18 anos de idade (8%).

Quanto aos projetos que apresentam frases de advertência para essa propaganda (55,3%), a maioria ressalta os efeitos e as consequências do consumo do produto. Nesse conjunto, observa-se o predomínio de conteúdos que enfatizam complicações orgânicas do consumo de álcool no indivíduo e que podem repercutir na coletividade, seguidos por aqueles que ressaltam aspectos comportamentais devidos à aprendizagem social, ao cumprimento de normas legais e à limitação do consumo.

Considerando-se os modelos de prevenção ao uso e ao abuso de drogas<sup>19</sup>, mesmo quando se trata de uma droga lícita como o álcool, observa-se que sobressai nas mensagens a compreensão do fenômeno em uma perspectiva médica ou da Saúde Pública.

Nota-se também que as mensagens de advertência propostas, com frequência, apontam mais para o sentido de amedrontar do que de informar e educar. A “pedagogia do medo” utilizada nas abordagens educativas sobre as drogas<sup>20</sup> fica evidenciada em frases que especificam, a partir de uma perspectiva biomédica, os efeitos e as consequências do consumo de bebidas alcoólicas no organismo, como expressas em: “O álcool pode causar câncer e doenças do fígado”, “Consumir bebida alcoólica durante a amamentação pode causar danos cerebrais ou hepáticos ao bebê”, “O álcool provoca diversos males à sua saúde”, ou “Bebida alcoólica durante a gravidez causa malformações no bebê”. Essa pedagogia merece ser analisada quanto a sua eficácia, especialmente, em uma sociedade em que o risco pode estar associado a aventura, perigo e prazer<sup>21</sup>.

O foco das mensagens de advertência sobre os efeitos considerados “maléficos” e prejudiciais do uso abusivo das bebidas alcoólicas não permite a possibilidade de uso recreativo e/ou terapêutico do produto, constatado na literatura sobre prevenção ao uso e abuso de drogas em geral<sup>20</sup>.

As frases informam também sobre a necessidade de mudança de comportamentos e atitudes

em relação ao consumo do produto, impelindo ao autocuidado. Identificam-se expressões que imputam a responsabilidade pelos riscos e danos do consumo de bebidas alcoólicas ao indivíduo, como evidenciado em “Evite bebidas alcoólicas antes de operar máquinas” ou “Evite o consumo excessivo de bebidas alcoólicas”. Desse modo, percebe-se na advertência o caráter de uma ideologia de autorresponsabilidade individual, cujo discurso oculta o pressuposto de uma autonomia inexistente, quando se entende que os modos de produzir e consumir são estruturalmente definidos, e uma desresponsabilização da indústria e do Estado, que remetem à consciência individual a capacidade de identificar riscos e fazer suas próprias escolhas, definindo um estilo de vida capaz de evitá los.

Esse discurso conflui ao que Beck<sup>17</sup> descreve sobre a Sociedade do Risco, que atribui a responsabilidade pelo controle do risco e da prevenção ao indivíduo, e em contrapartida desresponsabiliza o Estado pelo risco, tomado aqui como possibilidade de dano à saúde.

Quando a opção por informar é por meio da advertência, atribui-se a responsabilidade do risco ao indivíduo consumidor, isentando-se dela a indústria. Aquele que, mesmo advertido, consome tem desconsiderada sua condição de vulnerabilidade e sobre ele recai a culpa. Portanto, cabe interrogar: a advertência protege quem? A indústria ou o consumidor?

Da mesma forma, pode-se inferir que as mensagens de advertência não possuem a força para a disputa simbólica em relação aos elementos da publicidade de bebidas alcoólicas. Ou seja, a pedagogia do medo e o discurso médico sanitário são destituídos de eficácia simbólica para produzir mudanças, uma vez que já não encontram correspondência com os anseios e as experiências vividas no cotidiano dos sujeitos. Seus conteúdos, nos moldes como são propostos, estão destituídos de referências que os vinculam ao universo sociocultural dos sujeitos sociais.

#### **Proibição da associação da bebida alcoólica a ideias e imagens de positividade pessoal ou social**

Dos projetos de lei em estudo, 18 (26,9%) apresentam propostas que se referem à proibição da associação das bebidas alcoólicas a ideias e imagens na propaganda veiculada nos meios de comunicação de massa. Deste universo, as propostas mais reiteradas estão relacionadas à proibição da vinculação do produto à sexualidade, à prática de esportes e à condução de veículos, seguidas das

que vinculam ao êxito pessoal, ao desempenho saudável de qualquer atividade, ao bem-estar ou saúde, ao consumo exagerado, irresponsável e em situações ou locais perigosos e ilegais, a eventos religiosos e a propriedades medicinais.

O mecanismo pelo qual a publicidade opera faz com que a mercadoria bebida alcoólica seja valorizada através de sua indexação a determinadas imagens e ideias, em um processo no qual o sujeito se identifica com o objeto de consumo. Nesse sentido, a função da propaganda na sociedade industrial não é apenas vender a mercadoria pelo seu valor de uso, mas atribuir valores como “prestígio social”, “estilo de vida”, “felicidade”, “integração social”, “saúde”, utilizando-se da dramatização de situações cotidianas e de símbolos nacionais, tais como praia, futebol, carnaval etc.<sup>22</sup> para alcançar eficácia simbólica.

Os anúncios publicitários de cerveja veiculados na televisão, por exemplo, utilizam esse mecanismo ao vincularem o produto a situações prazerosas e cotidianas. O que está subjacente é um mecanismo ideológico de naturalização do consumo da bebida alcoólica e de seus riscos e danos. Contudo, o fato de a bebida alcoólica estar incorporada radicalmente a um conjunto considerável de manifestações culturais no Brasil torna a proibição uma medida antipopular, pois vai de encontro ao que é cultural e naturalizado pela propaganda, ou seja, beber para comemorar, para ficar alegre e feliz.

#### **Proibição da participação de menores e modelos humanos**

Treze projetos de lei (19,4%) apresentam propostas que vedam a participação de modelos humanos, principalmente crianças e adolescentes e personalidades de prestígio social e cultural, como artistas e modelos profissionais, nos anúncios publicitários, assim como vedam que a propaganda direcione seu conteúdo ao segmento infante juvenil. Nesse sentido, propõem que não se faça uso de pessoas com idade abaixo da legalmente permitida para o consumo do produto e de expressões e imagens que remontam ao universo infantil, como nos anúncios protagonizados por animais humanizados.

Essa medida é relevante, pois visa à proteção da vulnerabilidade do segmento infante juvenil ante os valores que são associados às imagens veiculadas nos anúncios publicitários, e funciona também como uma estratégia de naturalização do hábito de consumo de bebidas alcoólicas. Isto porque a presença de artistas e modelos famosos e populares nos anúncios de bebidas al-

coólicas banaliza e legitima o consumo de álcool, na medida em que esses personagens servem de modelo de identificação para o segmento infante juvenil<sup>23</sup>.

#### **Proibição da prática de *merchandising* comercial na mídia**

Apenas sete projetos de lei (10,4%) propõem a proibição de práticas de *merchandising* comercial e de consumo de bebidas alcoólicas, descrição do produto, da embalagem ou sua caracterização por atores, figurantes, jornalistas ou entrevistados em programas veiculados por emissoras de radiodifusão de sons e imagens.

É interessante notar que essas propostas são apresentadas ao Congresso Nacional na forma de projetos de lei a partir de 1998, durante a vigência do arcabouço legal que regulamenta essa propaganda comercial no país. Em verdade, a Lei nº 9.294, de 1996, não prevê restrições a essas práticas. Na atualidade, as práticas de *merchandising* de bebidas alcoólicas ocorrem principalmente em telenovelas e programas de auditório, vinculadas a situações diárias. Embora isso reflita a incorporação do álcool à cultura brasileira, quando se consideram seus efeitos adversos à saúde, entende-se que esse recurso tende a naturalizar o produto, seu consumo e os seus riscos.

#### **Limitação do tempo da propaganda de bebidas alcoólicas**

A limitação do tempo da propaganda evidencia as propostas que especificam horário de veiculação para a propaganda de bebidas alcoólicas na mídia massiva.

Da totalidade dos projetos de lei deste estudo, 18 (26,9%) tratam da estipulação de horário específico para veiculação da propaganda de bebidas alcoólicas, de acordo com o meio de comunicação de massa. Deste conjunto, as propostas, em sua maioria (89,47%), confluem para a limitação do horário de veiculação da propaganda de bebidas alcoólicas, principalmente no rádio e na televisão; e todas, sem exceção, vedam a exibição dos anúncios desses produtos durante os horários diurnos, devido ao fato de ser o período em que o segmento infante juvenil está mais propenso a assistir a eles.

Esses dados sugerem que há certa convergência dos parlamentares em definir limite de horário de veiculação da propaganda de bebidas alcoólicas, na tentativa de controlar sua exposição aos segmentos mais vulneráveis, como crianças e adolescentes. Entretanto, presume-se que

essas propostas não refletem as mudanças que vêm ocorrendo na sociedade brasileira, pois desconsideram as possíveis alterações nos hábitos sociais, devido à incorporação de novas tecnologias de informação e comunicação, principalmente com o uso da televisão a cabo e da Internet. Nesse sentido, devem-se considerar as possíveis mudanças na dinâmica familiar e de hábitos de adolescentes e jovens, que assistem televisão e/ou ficam conectados à Internet durante o período noturno, além dos horários propostos pelos legisladores para o controle da propaganda de bebidas alcoólicas.

Levando-se em consideração que os primeiros projetos de lei que propõem a limitação de tempo foram apresentados ao Congresso Nacional em 1988 (16,7%) e que, na década seguinte, 1990, essa proposta se mantém expressiva (66,6%), pressupõe-se que a limitação do horário de veiculação é uma forte tendência para o controle da propaganda comercial de bebidas alcoólicas no Congresso Nacional.

Além disso, usando-se a Lei nº 9.294, de 1996, como marco de comparação, observou-se que, do total dos projetos de lei apresentados com a intenção de alterar essa citada lei, 66,6% o fazem com o objetivo de estabelecer horário de veiculação da propaganda de bebidas alcoólicas. Por esses motivos, supõe-se que a definição de horário de veiculação específico se apresenta como uma estratégia que não conflita com os interesses do setor produtivo.

#### **Limitação de local e meio de veiculação da propaganda de bebidas alcoólicas**

Dentre os projetos de lei sob análise, 11 (16,4%) tratam do controle do local e do meio de comunicação no qual a propaganda será veiculada. Deste universo, classificaram-se 14 propostas, dentre as quais oito convergem a fim de limitar a propaganda de bebidas alcoólicas exclusivamente aos locais de venda do produto através de pôsteres, painéis e cartazes em sua parte interna. Duas propostas as limitam às publicações especializadas em bebidas alcoólicas; uma refere-se aos painéis, cartazes e *outdoors*; uma à imprensa escrita, com exceção da destinada ao público infante-juvenil; uma a restringir a colocação dos anúncios publicitários próximos a estabelecimentos de ensino e uma a locais destinados à prática de desportos.

Em sua totalidade, essas propostas sugerem a atenção dos autores para a vulnerabilidade dos jovens à propaganda de bebidas alcoólicas, pois a proposta de limitação dessa propaganda aos locais de venda do produto através de pôsteres, cartazes e painéis resulta em sua proibição nos meios de comunicação massiva, como o rádio e a televisão. Essa proposta também possibilita a igualdade no tratamento dado à propaganda de bebidas alcoólicas com a do tabaco, visto que sua publicidade está restrita a esses espaços e meios de comunicação<sup>24</sup>.

Entretanto, devem-se considerar os hábitos culturais vigentes, no que se refere à aceitação de atitudes favoráveis à naturalização do consumo de álcool, na medida em que, muitas vezes, os menores de idade frequentam locais de venda de bebidas alcoólicas, incentivados por familiares ou pares<sup>25</sup>.

#### **Proibição da propaganda de bebidas alcoólicas na mídia**

Os projetos de lei que propõem o banimento da propaganda de bebidas alcoólicas nos meios de comunicação de massa foram apenas 13 (19,4%), nos quais se notou a convergência das propostas para a proibição da propaganda de bebidas alcoólicas, principalmente na televisão e no rádio.

A questão central, de proibir apenas a propaganda de bebidas alcoólicas na televisão e no rádio, é que esta medida pode não ser efetiva para o controle dessa propaganda e do consumo do produto, visto que esta forma de banimento reduz a publicidade até certas condições. Saffer<sup>26</sup> observa que a presunção de banimento limitada a uma ou duas mídias, televisão e rádio, pode resultar em substituição por mídia alternativa disponível, como ocorreu com a proibição da publicidade de tabaco nos Estados Unidos na década de 1970. Para o autor, a partir de evidências, o banimento de toda publicidade e promoção do produto reduz o seu uso, entretanto, a proibição limitada a determinadas mídias não tem efeito.

É importante ressaltar a pouca expressividade desses projetos no conjunto estudado, sugerindo que essa proposta conflita diretamente com os interesses econômicos do segmento produtivo. Todavia, do ponto de vista dos atores e dos segmentos defensores da Saúde Pública, apresenta-se como a que melhor atende aos interesses da proteção e promoção da saúde.

### **Definição de bebidas alcoólicas para efeito de controle da propaganda**

Dezoito projetos de lei (26,9%) tratam de estabelecer um novo parâmetro em relação à definição de bebidas alcoólicas, conforme disposto no parágrafo único, do art. 1º, da Lei nº 9.294, de 1996, na qual são definidas como “as bebidas alcoólicas potáveis com teor alcoólico superior a treze graus Gay Lussac”<sup>9</sup>.

Desse universo, nove projetos de lei propõem mudar essa definição de bebidas alcoólicas para efeito de controle da propaganda, e cinco a supressão do referido parágrafo. As propostas referidas ao primeiro grupo de projetos convergem em relação à definição de bebidas alcoólicas como aquelas bebidas potáveis com teor alcoólico com valores inferiores ao prescrito na citada legislação.

Ambos os grupos de propostas confluem para mudar as regras até então vigentes, visando ampliar as categorias de bebidas alcoólicas que têm a sua propaganda sob controle no país.

Ressalta-se, contudo, que a Política Nacional sobre o Alcool<sup>11</sup> altera a definição de bebida alcoólica para aquela que contiver teor alcoólico igual ou superior a 0,5º GL. Dessa maneira, as bebidas fermentadas e destiladas que apresentaram menores concentrações alcoólicas, misturadas à água, suco ou refrigerante, passam a compor o universo das que deverão ter sua propaganda sob controle.

Entretanto, deve-se estar atento ao efeito multiplicador e indireto da veiculação da publicidade de bebidas alcoólicas com teor inferior ao definido na legislação, pois esta banaliza e naturaliza, através de suas imagens e mensagens, o consumo de álcool, e isso pode repercutir sobre os consumidores de outra categoria de bebida alcoólica, como por exemplo sobre o consumidor de cachaça comprada de alambique. Logo, a propaganda que a rigor seria das marcas de bebidas passa a ser, por analogia, a propaganda para as bebidas alcoólicas em geral, penetrando no imaginário social, como um estilo de vida.

Essencialmente, essas propostas não proibiriam a propaganda de bebidas alcoólicas nos meios de comunicação de massa, apenas alterariam a Lei nº 9.294, de 1996. Nesse sentido, era uma estratégia que mediava os interesses do setor produtivo e os da Saúde Pública, pois tanto permitiriam a veiculação das propagandas de bebidas alcoólicas na mídia em horários especificados quanto ampliariam o controle sobre um grupo específico de bebidas que não tinha sua propaganda sob controle público.

### **Conclusão**

A despeito dos limites deste estudo, evidencia-se que o controle da propaganda de bebidas alcoólicas deve, prioritariamente, focar o conteúdo dos anúncios, pois crianças, adolescentes e jovens estão vulneráveis a essa propaganda. Majoritariamente, essas propostas de controle se apresentam como estratégias de enfrentamento a práticas que banalizam e legitimam o consumo da bebida alcoólica como uma parte natural das relações humanas.

Entretanto, esse controle pode ocultar um discurso que centra no indivíduo a responsabilidade por suas escolhas e decisões e, em contraposição, desresponsabiliza o poder público e os fabricantes de bebidas alcoólicas pelos danos à saúde da população, mesmo quando os riscos são coletivizados. Assim, para que as estratégias de controle dessa propaganda sejam eficazes, cumpre que sejam implementadas medidas que superem o discurso ideológico de autorresponsabilidade individual e, principalmente, que tenham correspondência com as referências culturais da população brasileira.

Além disso, por um lado, revela-se, neste trabalho, que existe uma reivindicação, entre os legisladores, para que se dê à propaganda de bebidas alcoólicas o mesmo tratamento dado ao controle da propaganda do tabaco. Por outro lado, o controle sanitário da propaganda de bebidas alcoólicas apresenta desafios à atuação da vigilância sanitária, na medida em que, como aparato do Estado, esta se defronta com políticas de governo que, contraditoriamente, investem na promoção e divulgação das bebidas alcoólicas.

### **Colaboradores**

ICL Falcão foi responsável pela concepção, análise dos dados e redação do trabalho; ML Rangel-S foi orientadora do trabalho, tendo sido responsável pela supervisão da análise dos dados e revisão final do artigo.

## Referências

- Galduróz JCF, Noto AR, Carlini EA. **IV levantamento sobre o uso de drogas entre estudantes de 1º e 2º graus em 10 capitais brasileiras – 1997**. São Paulo: Centro Brasileiro de Informações sobre Drogas Psicotrópicas: Universidade Federal de São Paulo; 1997.
- Carlini EA, Galduróz JCF, Noto AR, Nappo SA. **I levantamento domiciliar sobre uso de drogas psicotrópicas no Brasil: estudo envolvendo as 107 maiores cidades do país – 2001**. São Paulo: Centro Brasileiro de Informações sobre Drogas Psicotrópicas: Universidade Federal de São Paulo; 2002.
- World Health Organization. **Global status report: alcohol and young people**. Geneva: World Health Organization; 2004.
- Carlini EA, Galduróz JCF, Noto AR, Fonseca AM, Carlini CM, Oliveira LG, Nappo SA, Moura YG, Sanchez ZVDM. **II levantamento domiciliar sobre uso de drogas psicotrópicas no Brasil: estudo envolvendo as 108 maiores cidades do país – 2005**. Brasília: Secretaria Nacional Antidrogas; São Paulo: Centro Brasileiro de Informações sobre Drogas Psicotrópicas, Universidade Federal de São Paulo; 2007.
- Galduróz JCF, Caetano R. Epidemiologia do uso de álcool no Brasil. *Rev Bras Psiquiatr* 2004; 26(Supl.1):3-6.
- Meloni JN, Laranjeira RR. Custo social e de saúde do consumo de álcool. *Rev Bras Psiquiatr* 2004; 26(Supl.1):7-10.
- Pinsky I, Silva MT. As bebidas alcoólicas e os meios de comunicação: revisão e literatura. *Rev ABP-APAL* 1995; 17(3):1150-1121.
- Pinsky I, Silva MT. A frequency and content analysis of alcohol advertising on Brazilian television. *J Stud Alcohol* 1999; 60(3):394-399.
- Brasil. Lei nº 9.294, de 15 de julho de 1996. Dispõe sobre as restrições ao uso e à propaganda de produtos fumíferos, bebidas alcoólicas, medicamentos, terapias e defensivos agrícolas. *Diário Oficial da União* 1996; 15 jul.
- Conselho Nacional de Autorregulamentação Publicitária (Conar). **Código Nacional de Autorregulamentação Publicitária**. São Paulo: Conar; 2004.
- Brasil. Decreto nº 6.117, de 23 de maio de 2007. Aprova a Política Nacional sobre o Álcool, dispõe sobre as medidas para redução do uso indevido de álcool e sua associação com a violência e criminalidade, e dá outras providências. *Diário Oficial da União* 2007; 23 mai.
- Foucault M. **Microfísica do poder**. 19ª ed. Rio de Janeiro: Graal; 2004.
- Lucchese G. **Globalização e regulação sanitária: os rumos da vigilância sanitária no Brasil** [tese]. Rio de Janeiro: Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca, Fundação Oswaldo Cruz; 2001.
- Costa E. **Vigilância sanitária: proteção e defesa da saúde**. São Paulo: Sobravime; 2004.
- Beck U. **La sociedad del riesgo: había una nueva modernidad**. Barcelona: Edições Paidós; 1998.
- Giddens A. **As consequências da modernidade**. São Paulo: Editora da Universidade Estadual Paulista; 1991.
- Beck U. A reinvenção da política: rumo a uma teoria da modernização reflexiva. In: Beck U, Giddens A, Lash S. **Modernização reflexiva: política, tradição e estética na ordem social moderna**. São Paulo: Editora da Universidade Estadual Paulista; 1997. p. 11-72.
- Bardin L. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70; 1977.
- Trad S. **Drogas e mídia: o paradoxo da prevenção na sociedade de consumo - uma análise sobre a publicidade televisiva, vinculada a substâncias psicoativas** [dissertação]. Salvador: Universidade Federal da Bahia; 2002.
- Carlini-Cotrim B, Rosemberg F. Os livros didáticos e o ensino para a saúde: o caso das drogas psicotrópicas. *Rev Saude Publica* 1991; 25(4):299-305.
- Spink MJP. Trópicos do discurso sobre risco: risco-aventura como metáfora na modernidade tardia. *Cad Saude Publica* 2001; 17(6):1277-1311.
- Rocha E. **Magia e capitalismo: um estudo antropológico da publicidade**. São Paulo: Brasiliense; 1995.
- Boa Sorte NF. **O imaginário adolescente sobre o abuso de álcool: implicações na construção da identidade** [dissertação]. Salvador: Universidade Federal da Bahia; 1998.
- Brasil. Lei nº 10.167, de 28 de dezembro de 2000. Altera dispositivos da Lei nº 9.294. *Diário Oficial da União* 2000; 28 dez.
- Vieira DL, Ribeiro M, Romano M, Laranjeira RR. Álcool e adolescentes: estudo para implementar políticas municipais. *Rev Saude Publica* 2007; 41(3):396-403.
- Saffer H. Alcohol advertising and youth. *J Stud Alcohol* 2002; 14(Supl.):173-181.

Artigo apresentado em 13/08/2007

Aprovado em 16/05/2008