

Os limites jurídicos à publicidade de bebidas alcoólicas

Fernando Lacerda Dias

Procurador da República em São José dos Campos-SP; bacharel em Direito e especialista em Direito Público pela Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF-MG).

Resumo: Este artigo objetiva analisar quais são os possíveis limites jurídicos existentes à publicidade de bebidas alcoólicas, além da regulamentação dada pela Lei n. 9.294/1996, mediante uma leitura sistematizada da Constituição Federal de 1988 e do Código de Defesa do Consumidor (CDC), com enfoque para a defesa da sociedade e do indivíduo. O artigo também faz uma crítica ao sistema de autorregulamentação publicitária e analisa a possibilidade de utilização das normas do Código de Autorregulamentação Publicitária como fonte normativa complementar. Para fundamentar suas conclusões, o artigo expõe as principais evidências científicas que demonstram que o consumo de bebidas alcoólicas acarreta malefícios à sociedade em geral, bem como ao indivíduo, em particular, e que a publicidade desses produtos, mormente se feita sem restrições abrangentes e rígidas, é capaz de aumentar o consumo global e, com isso, incrementar os malefícios decorrentes do seu consumo

Palavras-chave: Alcool. Bebidas alcoólicas. Limites da publicidade. Publicidade abusiva. Defesa do consumidor. Autorregulamentação.

Abstract: This article aims to analyze what are the possible existing legal limits on advertising of alcoholic beverages, besides the regulation amended by Law n. 9.294/1996, through a systematic reading of the Constitution of 1988 and the Code of Consumer Protection, focusing on the protection of society and the individual. The article also criticizes the system of self-regulation advertising and analyzes the possibility of using the rules of the Code of Advertising Self-Regulation as a normative source supplement. To support its conclusions, the article presents the main scientific evidence showing that alcohol consumption causes harm to society in general as well

as the individual, in particular, and that advertising of these products, especially if done without comprehensive and stringent restrictions, is capable of increasing global consumption and thereby increase the harm resulting from its consumption.

Keywords: Alcohol. Alcoholic beverages. Advertising limits. Unfair advertising. Consumer protection. Self-regulation.

Sumário: 1 Análise crítica das normas existentes sobre publicidade de bebidas alcoólicas. 1.1 Definição dos limites jurídicos de abusividade. 1.2 Análise crítica da normatização vigente. 2 Premissas extrajurídicas. 2.1 Os padrões de consumo de bebidas alcoólicas e os efeitos nocivos à saúde. 2.2 A influência da publicidade sobre os padrões de consumo. 3 Conclusão.

1 Análise crítica das normas existentes sobre publicidade de bebidas alcoólicas

1.1 Definição dos limites jurídicos de abusividade

As bebidas alcoólicas não são um produto qualquer, haja vista que *são, por sua essência, nocivas à saúde humana e ao meio social*, e a publicidade de tais produtos, por sua vez, potencializa esses danos, razão pela qual deve estar sujeita a limites. É esse, aliás, o comando expresso da Constituição Federal de 1988 (CF/88), que disciplinou, ao menos principiologicamente, a proteção da sociedade contra os abusos publicitários, fazendo especial e expressa alusão às bebidas alcoólicas em geral. Com efeito, a Constituição Federal, no capítulo destinado à Comunicação Social, especificamente em seu art. 220, garantiu a plena liberdade de expressão, porém, logo em seguida, expressamente ressaltou que a lei federal deveria estabelecer *meios de proteção* à pessoa e à família, contra a publicidade de produtos nocivos (entre os quais se incluem as bebidas alcoólicas), bem como

deveria estabelecer as *restrições legais* à propaganda comercial de bebidas alcoólicas:

Constituição Federal de 1988

Art. 220. [...]

§ 3º – 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.

§ 4º – 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.

Cabe aqui ressaltar que a defesa de uma suposta liberdade de expressão *comercial*, conceito em si de alcance duvidoso, seguramente não autoriza a conclusão de que a publicidade não deve sofrer limites, haja vista que a Constituição Federal não ampara o exercício de qualquer liberdade de forma irrestrita, tampouco tolera que uma liberdade seja exercida contrariamente ao próprio Direito.

Paulo Vasconcelos Jacobina (1996, p. 96) discorre de forma brilhante sobre isso, sendo absolutamente lúcida sua conclusão de que “se a publicidade não pode se conter dentro dos limites do ordenamento jurídico democrático, há algo errado com a publicidade, não com o ordenamento jurídico”. Segue o texto do autor:

O controle da abusividade da publicidade decorre, aliás, de *imposição constitucional*, constante no art. 220, II e § 4º, da Lei Maior. Ali, exige-se que a lei estabeleça os meios que garantam a possibilidade, à pessoa e à família, de se defenderem da propaganda de produtos, práticas e serviços que possam ser nocivos à saúde e ao meio ambiente.

Outrossim, o § 4º restringe a propaganda dos produtos ali elencados (tabaco, bebidas alcoólicas, agrotóxicos, medicamentos e terapias) e o art. 221 garante que programação das emissoras de rádio e televisão atenderá ao princípio do respeito aos valores éticos e sociais da pessoa e da família. Tudo isso, combinado com o princípio da defesa do consumidor, previsto em diversas passagens da Constituição (ver art. 5º, XXXII, e art. 170, V), dão a necessária fundamentação a tal controle. É preciso lembrar que não existe, no Estado de Direito, liberdade fora ou acima do Direito. A liberdade é sempre exercida dentro dos limites jurídicos. Se a publicidade não pode se conter dentro dos limites do ordenamento jurídico democrático, há algo errado com a publicidade, não com o ordenamento jurídico.

O § 4º do art. 220 da Constituição Federal foi regulamentado pela Lei n. 9.294/1996, que trouxe algumas restrições à publicidade de bebidas alcoólicas, entre elas, a veiculação de propaganda em rádio ou televisão apenas entre as vinte e uma e as seis horas. Porém, em opção sujeita a críticas, como se verá mais adiante, o parágrafo único do art. 1º dessa mesma lei limitou seu alcance ao considerar bebida alcoólica, para efeito dessa lei, “as bebidas potáveis com teor alcoólico superior a treze graus Gay Lussac”.

Assim, embora seja indubitoso que as bebidas com grau de teor alcoólico acima de treze graus Gay Lussac (GL) estejam sujeitas à disciplina da Lei n. 9.294/1996, resta ainda analisar, com maior profundidade, se existem, no ordenamento jurídico, outros limites à publicidade de bebidas alcoólicas e que alcancem todas as bebidas alcoólicas¹.

Obviamente, e como visto, a CF em momento algum proibiu a produção, a venda e o consumo de bebidas alcoólicas, assim como garantiu a atividade publicitária como decorrente do princípio da livre iniciativa, entretanto, jamais aceitou passivamente que a publi-

1 Na atual regulamentação jurídica, dada pelo Decreto n. 2.314/1997, são consideradas bebidas alcoólicas aquelas com teor alcoólico superior a meio grau Gay Lussac.

cidade desses produtos pudesse, *livremente*, incrementar os efeitos maléficos advindos do seu consumo. Ao contrário, a Constituição Federal previu a necessidade de regulamentação legal que garantisse *meios de proteção e restrições legais* em face da publicidade desses produtos.

Vale frisar: meios de proteção e restrições legais, donde se conclui que os meios de proteção a serem criados não se restringem a simples restrições legais. Esses meios de proteção devem ser efetivos e postos à disposição da pessoa, seja para manejar diretamente os instrumentos de controle, seja para acionar os órgãos responsáveis.

Infelizmente, nunca houve uma preocupação clara do legislador infraconstitucional em estabelecer, de forma sistematizada e evidente, os efetivos meios de proteção em face da publicidade de produtos nocivos.

Não obstante, o Código de Defesa do Consumidor – Lei n. 8.078, de 11 de setembro de 1990 – aprovado pouco tempo depois da promulgação da Constituição Federal, estabeleceu expressamente a defesa do consumidor em face da publicidade abusiva, prevendo, igualmente, o direito à efetiva prevenção e reparação dos danos patrimoniais e morais, inclusive aqueles de natureza difusa, bem como o acesso aos órgãos judiciários e administrativos para prevenção ou reparação dos danos:

Art. 6º São direitos básicos do consumidor:

[...]

IV – a proteção contra a publicidade enganosa e abusiva, métodos comerciais coercitivos ou desleais, bem como contra práticas e cláusulas abusivas ou impostas no fornecimento de produtos e serviço;

[...]

VI – a efetiva prevenção e reparação de danos patrimoniais e morais, individuais, coletivos e difusos;

VII – o acesso aos órgãos judiciários e administrativos com vistas à prevenção ou reparação de danos patrimoniais e morais, individuais, coletivos ou difusos, assegurada a proteção Jurídica, administrativa e técnica aos necessitados;

[...]

O próprio Código de Defesa do Consumidor define o que se deve entender por “publicidade abusiva” nos seguintes termos:

Art. 37 – É proibida toda publicidade enganosa ou abusiva.

[...]

§ 2º – É abusiva, dentre outras, a publicidade discriminatória de qualquer natureza, a que incite à violência, explore o medo ou a superstição, se aproveite da deficiência de julgamento e experiência da criança, desrespeite valores ambientais, ou que seja capaz de induzir o consumidor a se comportar de forma prejudicial ou perigosa à sua saúde ou segurança.

Tendo em vista que as bebidas alcoólicas são prejudiciais à saúde do consumidor e que a publicidade desses produtos é potencialmente indutora do seu consumo, redundando no aumento dos prejuízos à saúde, então, segue-se daí que a publicidade de bebidas alcoólicas pode ser enquadrada no conceito de publicidade abusiva.

Ocorre que a própria Constituição Federal não proibiu a veiculação de publicidade de bebidas alcoólicas, mas apenas impôs a necessidade de que seja submetida a limites. Dessa forma, não seria razoável, tampouco constitucional, o entendimento que definisse toda e qualquer forma de propaganda de bebidas alcoólicas como abusiva e ilícita, mas somente aquelas que estivessem em desacordo com as normas regulamentares vigentes, que vão definir os limites que separam a publicidade lícita daquela abusiva.

E quais são esses limites?

Resumidamente, temos hoje duas categorias de normas restritivas à publicidade de bebidas alcoólicas: as *restrições legais*, veiculadas pela Lei n. 9.294/1996, que só alcançam as bebidas alcoólicas superiores a treze graus de teor alcoólico, e as *restrições autorregulamentares*, veiculadas pelo Código de Autorregulamentação Publicitária, editado pelo Conselho de Autorregulamentação Publicitária (CONAR).

Além dessas, ainda é possível extrair uma terceira baliza legal, a partir do próprio texto do CDC. Com efeito, a redação do já referido art. 37, § 2º, define como abusiva a publicidade que seja capaz de induzir o consumidor a comportamento nocivo à saúde. No caso das bebidas alcoólicas, será abusiva a publicidade que seja capaz de induzir o consumo de tais bebidas.

De certa forma, vale observar que é justamente essa a ideia por trás da regra geral, contida no Código de Autorregulamentação Publicitária e válida para as bebidas alcoólicas em geral (Anexos “A” e “P”), disposta nos seguintes termos:

1. Regra geral: por *tratar-se de bebida alcoólica – produto de consumo restrito e impróprio para determinados públicos e situações* – deverá ser estruturada de maneira socialmente responsável, *sem se afastar da finalidade precípua de difundir marca e características*, vedados, por texto ou imagem, direta ou indiretamente, inclusive *slogan*, o *apelo imperativo de consumo* e a oferta exagerada de unidades do produto em qualquer peça de comunicação. [g.n.]

Observa-se, então, que é possível extrair da normatização legal e autorregulamentar vigente um princípio que vai nortear, de modo geral, toda a publicidade de bebidas alcoólicas, qual seja: a estrita vedação de estímulo, por qualquer forma, direta ou indiretamente, ao consumo de bebidas alcoólicas, devendo a publicidade ater-se estritamente à finalidade de difundir marca e característica.

Em um plano ideal (considerado o modelo normativo vigente), portanto, a propaganda de bebidas alcoólicas deveria tão somente limitar-se a fixar uma marca e realçar suas características, sem cenas, imagens, diálogos ou qualquer outra forma de expressão que vinculasse o produto a qualquer valor socialmente positivo, ou que sugerisse que a sua ingestão está de alguma forma associada a momentos lúdicos, de alegria ou de prazer. Portanto, toda forma de publicidade que, de qualquer forma e por qualquer meio, direta ou indiretamente, estimule o consumo de bebidas alcoólicas, deve ser considerada abusiva.

Obviamente, além de obedecer a esse princípio de ordem geral, a publicidade de bebidas alcoólicas também deve, necessariamente, respeitar as normas legais (se for o caso) e as normas autorregulamentares, as quais irão apenas estabelecer – de forma não exaustiva, pois o princípio geral é aberto – regras concretas para a efetivação daquele princípio geral.

Assim, podemos afirmar que será abusiva toda forma de publicidade de bebidas alcoólicas que, alternativamente:

1º – estimular, de qualquer forma, o consumo de bebidas alcoólicas; *ou*

2º – contrariar as normas específicas da Lei n. 9.294/1996 (quando aplicáveis) e as normas específicas do Código de Autorregulamentação Publicitária.

Sendo considerada abusiva uma peça publicitária, diz o CDC que, ao consumidor, deve ser garantida a proteção, com efetiva prevenção e reparação de danos patrimoniais e morais, individuais, coletivos e difusos, com garantia de acesso aos órgãos judiciários e administrativos para tanto. O CDC, então, fala em proteção, mediante *prevenção e reparação* dos danos.

No que toca à *prevenção*, deveriam existir meios que garantissem a possibilidade de suspensão de uma peça publicitária abusiva. Infelizmente, não existe forma alguma de controle estatal sobre grande parte dos meios publicitários utilizados (revistas, Internet, *outdoors* etc.) e, mesmo a publicidade veiculada por meio da televisão, cujo conteúdo programático está sujeito à classificação indicativa, a cargo do Ministério da Justiça, está fora de qualquer controle estatal, conforme expresso na Portaria n. 1.220/2007, art. 5º, inciso IV:

Art. 5º Não se sujeitam à classificação indicativa no âmbito do Ministério da Justiça as seguintes obras audiovisuais:

- I – programas jornalísticos ou noticiosos;
- II – programas esportivos;
- III – programas ou propagandas eleitorais; e
- IV – publicidade em geral, incluídas as vinculadas à programação.

Simplemente não há, pois, qualquer meio acessível a órgãos administrativos para fazer cumprir o direito de prevenção contra publicidade abusiva de bebidas alcoólicas, restando apenas a via judiciária ou a reclamação ao CONAR, que, como se verá mais adiante, é órgão privado e interessado.

A via judiciária também é a única que resta para fins de pretensão de *reparação* de danos por publicidade abusiva de bebidas alcoólicas, sendo que os danos, nesses casos, pela própria natureza da atividade, geralmente são de natureza difusa, devendo ter destaque, nesse campo, a atuação de entidades coletivas e do Ministério Público. Merece destacar que o Ministério Público Federal já ajuizou ações visando à suspensão de propagandas abusivas (prevenção) e indenização por danos morais (reparação). Além dessas ações voltadas para peças publicitárias específicas, o Ministério Público Federal também

ajuizou uma Ação Civil Pública² contra as três principais cervejarias (AMBEV, FEMSA e Schincariol) pleiteando R\$ 2,7 bilhões de indenização por danos materiais e morais decorrentes do incremento dos danos sociais causados pelo maciço investimento em publicidade.

1.2 Análise crítica da normatização vigente

Como visto, a própria Constituição Federal previu a necessidade de que a legislação federal criasse mecanismos de defesa da pessoa e da família contra a propaganda de bebidas alcoólicas e outros produtos nocivos à saúde. Esse comando constitucional foi apenas parcialmente atendido pela Lei n. 9.294, de 15 de julho de 1996³, cuja aplicação, infelizmente, ficou muito aquém da necessidade e do desejo constitucional de garantir meios efetivos de proteção.

A primeira e mais forte crítica dirigida a essa lei é focada no seu âmbito de aplicação. Nos termos do parágrafo único de seu art. 1º:

Art. 1º O uso e a propaganda de produtos fumíferos, derivados ou não do tabaco, de bebidas alcoólicas, de medicamentos e terapias e de defensivos agrícolas estão sujeitos às restrições e condições estabelecidas por esta Lei, nos termos do § 4º do art. 220 da Constituição Federal.

Parágrafo único. Consideram-se bebidas alcoólicas, para efeitos desta Lei, as bebidas potáveis com teor alcoólico superior a treze graus Gay Lussac.

Ao limitar sua aplicação somente às bebidas com teor alcoólico superior a 13 graus, essa legislação deixou de fora de sua tutela um imenso segmento de mercado, formado, por exemplo, pelo vinho, por bebidas tipo *ices*, *coolers* e assemelhados, e, especialmente, pela

2 Processo n. 0007791-44.2008.4.03.6103, distribuído na 1ª Vara Federal de São José dos Campos.

3 Essa lei foi objeto de regulamentação infralegal, por meio do Decreto n. 2.018/1996, sem grandes inovações, como seria de se esperar.

cerveja – justamente a bebida que atrai a preferência nacional, com forte inserção entre os jovens, e que mais investe em publicidade!

Essa limitação à abrangência da lei não se mostra razoável, haja vista que não é somente o teor alcoólico que define a maior ou menor nocividade do produto à saúde humana, mas sim a quantidade e a frequência de produto ingerido. Afinal, ninguém desconhece o potencial psicotrópico das cervejas e dos vinhos, com efeitos devastadores para a mente humana.

Curioso observar que, quando essa lei entrou em vigor, já vigia, há muito, o Decreto n. 73.267/1973, que regulamentava a antiga lei sobre padronização, classificação, inspeção e registro de bebidas (Lei n. 5.823/1972) e que conceituava bebida alcoólica como aquela cujo teor alcoólico fosse *superior a 0,5 graus Gay Lussac de álcool etílico potável*.

Ainda mais curioso é o fato de que, mesmo após a edição da Lei n. 9.294/1996 e regulamentando a nova disciplina legal sobre padronização, classificação, inspeção e registro de bebidas (Lei n. 8.918/1994), veio o Decreto n. 2.314/1997, que manteve o mesmo conceito para definição de bebidas alcoólicas, como sendo aquelas “com graduação alcoólica acima de meio e até cinquenta e quatro por cento em volume de álcool etílico, à temperatura de vinte graus Celsius” (art. 10, § 2º).

Assim, a definição de bebida alcoólica, dada pela Lei n. 9.294/1996, foi uma clara opção política que limitou o seu âmbito de aplicação. Todavia, essa opção foi desacompanhada de qualquer outra regulamentação legal para as demais bebidas com teor alcoólico inferior a 13° GL e, por isso, criou um vácuo legislativo que, infelizmente, desatende ao comando protetivo constitucional.

Em 2007, o Ministério da Saúde tentou vencer a inércia legislativa – que não é fruto de mero desleixo, mas deita raízes sobre ações baseadas em fortes *lobbies* patrocinados, em especial, pelas empresas produtoras de cerveja – com o encaminhamento de projeto de lei ao Congresso Nacional (PL n. 2.733/2008), visando a reduzir para 0,5° GL o limite de teor alcoólico, para fins de aplicação da Lei n. 9.294/1996. Esse projeto foi encaminhado pelo presidente da República, com solicitação de urgência, nos termos do art. 64, § 1º, da Constituição Federal⁴.

Infelizmente, pouco mais de três meses após o encaminhamento, o próprio presidente da República retirou o pedido de urgência⁵ ao projeto de lei, de modo que este se encontra ainda parado, sem nenhuma deliberação, seguindo o destino de dezenas de outras proposições legislativas concernentes ao mesmo assunto: foi apensado ao PL n. 4.846/1994, que também se encontra parado.

Foi por conta dessas circunstâncias e com base nesse raciocínio que o Ministério Público Federal, mais uma vez, ajuizou, em julho de 2008, ação civil pública⁶ objetivando, em síntese, obter declaração de inconstitucionalidade da definição legal dada pelo parágrafo único do art. 1º da Lei n. 9.294/1996, de modo a realizar, pela via jurisdicional, o que o Congresso Nacional se escusa a fazer pela via legislativa. Essa ação foi julgada improcedente em primeira instância, sendo que a juíza federal que sentenciou baseou-se no precedente havido por força da decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal, na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 1.755, ajuizada pelo Partido Liberal em 22 de dezembro de 1997, cujo objetivo era justamente o reconhecimento, pelo controle objetivo, da incons-

4 Mensagem n. 21, de 21 de janeiro de 2008.

5 Mensagem n. 246, de 7 de maio de 2008.

6 Processo n. 2008.70.00013135-1, distribuído à 6ª Vara Cível da Justiça Federal em Curitiba.

tutucionalidade da norma em questão. Infelizmente, e apesar dos votos dissonantes e vencidos dos ministros Marco Aurélio de Mello, Carlos Velloso e Néri da Silveira, essa ADIn sequer foi conhecida pelo STF, sob o argumento, defendido pelo relator, então ministro Nelson Jobim, de que a declaração de inconstitucionalidade de referido dispositivo importaria em legislação positiva pelo Supremo Tribunal Federal.

Posteriormente, em agosto de 2009, o Ministério Público Federal, desta feita em Porto Alegre, ajuizou outra ação civil pública⁷, com base em primorosa fundamentação e visando, em estreita síntese, a obrigar a União e a ANVISA a aplicarem as restrições da Lei n. 9.294/1996 às bebidas de teor alcoólico superior a 0,5° GL.

Dessa forma, o certo é que existe, hoje, no país, um vácuo legislativo de regulamentação da publicidade de bebidas com teor alcoólico inferior a 13 graus (que inclui cervejas e vinhos, entre outras), o que representa grave omissão do Poder Legislativo.

Quanto à regulamentação em si dos limites e das restrições à publicidade, a Lei n. 9.294/1996 traz as seguintes normas:

Art. 4º Somente será permitida a propaganda comercial de bebidas alcoólicas nas emissoras de rádio e televisão entre as vinte e uma e as seis horas.

§ 1º A propaganda de que trata este artigo não poderá associar o produto ao esporte olímpico ou de competição, ao desempenho saudável de qualquer atividade, à condução de veículos e a imagens ou idéias de maior êxito ou sexualidade das pessoas.

§ 2º Os rótulos das embalagens de bebidas alcoólicas conterão advertência nos seguintes termos: “Evite o Consumo Excessivo de Álcool”.

Art. 5º As chamadas e caracterizações de patrocínio dos produtos indicados nos arts. 2º e 4º, para eventos alheios à programação

7 Processo n. 2009.71.00.019713-7, distribuído à 3ª Vara Federal de Porto Alegre.

normal ou rotineira das emissoras de rádio e televisão poderão ser feitas em qualquer horário, desde que identificadas apenas com a marca ou *slogan* do produto, sem recomendação do seu consumo.

§ 1º As restrições deste artigo aplicam-se à propaganda estática existente em estádios, veículos de competição e locais similares.

§ 2º Nas condições do *caput*, as chamadas e caracterizações de patrocínio dos produtos estarão liberados da exigência do § 2º do art. 3º desta Lei.

Art. 6º É vedada a utilização de trajes esportivos, relativamente a esportes olímpicos, para veicular a propaganda dos produtos de que trata esta Lei.

Sem dúvida, a norma de maior relevância está disposta no *caput* do art. 4º – restringe a publicidade, no rádio e na televisão, ao horário noturno, que vai das 21h às 6h. Essa norma – altamente benéfica à sociedade e que deveria ser estendida a todas as bebidas alcoólicas – visa a proteger os jovens e adolescentes da influência perniciosa da publicidade de bebidas alcoólicas, evitando a precocidade no consumo, bem como o comportamento de beber em grandes quantidades, que é típico dessa faixa etária.

De resto, a lei traça algumas limitações que, em parte, foram assimiladas pela autorregulamentação (embora, nem por isso, totalmente cumpridas, como se verá adiante), que foi introduzida no Brasil no final de década de 1970 e início da década de 1980, a partir de um movimento liderado pelas principais empresas anunciantes, por veículos de comunicação e empresas de publicidade, que tinham por objetivo impedir a aprovação de uma lei, pelo regime então ditatorial militar, prevendo a criação de um órgão estatal para fiscalizar as atividades publicitárias, incluindo a possibilidade de censura prévia.

Interessante observar que, quando a Constituição Federal de 1988 entrou em vigor, esse sistema de autorregulamentação já existia

e funcionava há quase uma década, sendo que não houve menção alguma a ele, mesmo implícita, no texto fundamental. Ao contrário, e como já visto, os §§ 3º e 4º do art. 220 são bem explícitos ao determinar que os meios de proteção e as restrições devem ser veiculados por lei federal, deixando antever uma opção política consciente da necessidade de regulamentação legal, em detrimento da autorregulamentação.

Essa opção foi acertada e se justifica plenamente, pois, como veremos logo adiante, o sistema de autorregulamentação publicitária, embora contenha alguns avanços, *tem deficiências sérias e limitações inerentes*, jamais podendo servir como substitutivo à regulamentação legal. Isso não significa dizer, todavia, que o sistema de autorregulamentação seja contrário à Constituição Federal, mas apenas que ele deve servir como meio *complementar* de defesa da sociedade, e jamais como meio exclusivo, tal como ocorre hoje com as bebidas de teor alcoólico inferior a 13 graus, como é o caso das cervejas, cuja publicidade – submetida unicamente à autorregulamentação – é feita sem nenhum parâmetro sério e efetivo de proteção à sociedade, relegando os cidadãos – consumidores e não consumidores –, com especial ênfase aos jovens, a uma exposição que abertamente estimula o consumo, incrementando os danos sociais.

Vejamos, então, alguns aspectos do sistema normativo de autorregulamentação, que é condensado no Código Nacional de Autorregulamentação⁸, composto por uma parte geral, que contém normas de aplicação a todo tipo de publicidade, e por anexos, que comportam normas específicas a determinados segmentos publicitários. Tendo como parâmetro a distinção feita pela Lei n. 9.294/1996, o Código Nacional de Autorregulamentação também faz distinção, mas entre três categorias de bebidas alcoólicas: as normalmente con-

8 Disponível em: <<http://www.conar.org.br/>>. Acesso em: 16 jun. 2011.

sumidas durante as refeições, por isso ditas de mesa (as cervejas e os vinhos, objetos do Anexo “P”); demais bebidas alcoólicas, sejam elas fermentadas, destiladas, retificadas ou obtidas por mistura (normalmente servidas em doses, cuja publicidade é disciplinada pelo Anexo “A”); e a categoria dos *ices, coolers, álcool pop, ready to drink, malternatives* e produtos a eles assemelhados, em que a bebida alcoólica é apresentada em mistura com água, suco ou refrigerante, enquadrada em anexo próprio (o Anexo “T”) e no Anexo “A”, quando couber.

Apesar da distinção feita pelo Código de Autorregulamentação, as redações desses três anexos são quase idênticas entre si, com a ressalva de que o Anexo “A”, por traduzir bebidas de maior teor alcoólico, traz em si a norma restritiva concernente ao horário de veiculação, em obediência ao comando da Lei n. 9.294/1996. De resto, as restrições são similares, razão pela qual se fará a análise de uma forma mais dirigida à publicidade de cervejas, por se tratar do segmento que mais investe no setor, sem normatização legal alguma – e o que mais desrespeita as próprias normas autorregulamentares.

Inicialmente, vale destacar, na parte geral do Código de Autorregulamentação, uma norma que esclarece a principal razão pela qual a publicidade, qualquer que seja ela, deve estar submetida a controle:

Art. 7º

De vez que a *publicidade exerce forte influência de ordem cultural sobre grandes massas da população*, este Código recomenda que os anúncios sejam criados e produzidos por Agências e Profissionais sediados no país – salvo impossibilidade devidamente comprovada e, ainda, que toda publicidade seja agenciada por empresa aqui estabelecida. [g.n.]

Por isso, o Código de Autorregulamentação principia com uma norma geral que conclama os órgãos publicitários a que “todo anúncio deve ser preparado com o devido senso de responsabilidade social” (art. 2º).

Mais à frente, o Código de Autorregulamentação prossegue lembrando que a atividade publicitária em geral deve pautar-se pelo *respeito ao interesse social*:

Art. 19

Toda atividade publicitária deve caracterizar-se pelo respeito à dignidade da pessoa humana, à intimidade, ao interesse social, às instituições e símbolos nacionais, às autoridades constituídas e ao núcleo familiar.

Se as noções de *responsabilidade social* e *interesse social* são importantes para qualquer tipo de publicidade, ainda mais o serão para a publicidade de um *produto essencialmente nocivo e que causa dependência*, como é o caso das *drogas*, da qual o *álcool* é apenas uma espécie.

E essas duas regras – senso de *responsabilidade social* e *respeito ao interesse social*, as quais, se aplicadas com seriedade, já seriam suficientes para evitar as reiteradas ofensas à sociedade – convergem para aquele princípio fundamental, já referido anteriormente e contido na parte final do art. 37, § 2º, do CDC e na regra geral dos anexos referentes às bebidas alcoólicas (Anexos “A”, “P” e “T”), que diz que a publicidade de bebidas alcoólicas (aí incluídas as cervejas e os vinhos) não deve induzir ou estimular o consumidor, por nenhum meio, a ingerir o produto e “deverá ser *estruturada de maneira socialmente responsável, sem se afastar da finalidade precípua de difundir marca e características*”.

Poderíamos parar por aqui e já teríamos, ainda assim, instrumento normativo relevante para proibir toda espécie de propaganda de bebidas alcoólicas, em especial de cervejas, que vinculam esse produto ao futebol, ao lazer, à amizade, à alegria, a momentos de festa e descontração, ao riso, à sensualidade e a tantos outros valores socialmente positivos que foram devidamente capturados pelos publicitários para fazer a vinculação psicológica com a cerveja.

Certamente que usar a publicidade de forma maciça, frequente e sedutora, para vincular uma bebida alcoólica com todo e variado tipo de valor socialmente positivo, nem de longe se parece com uma publicidade limitada a meramente “difundir marca e características”, pois, ao contrário, representa flagrante estímulo indireto ao consumo, ainda que não contenha um apelo direto e verbal (e nem precisa).

Observa-se que, logo na primeira regra dos anexos, o Código de Autorregulamentação já estabelece a premissa de que as bebidas alcoólicas são produtos de consumo restrito e impróprio para determinados públicos e situações e, por isso, chama novamente a atenção para o fato de que sua publicidade *deverá ser estruturada de maneira socialmente responsável*.

Mais à frente, na regra n. 3, os anexos detalham – de modo não exaustivo – as normas que irão delinear o que seja uma publicidade “socialmente responsável”, prevendo o seguinte:

3. Princípio do consumo com *responsabilidade social*: *a publicidade não deverá induzir, de qualquer forma, ao consumo exagerado ou irresponsável*. Assim, diante deste princípio, nos anúncios de bebidas alcoólicas:

a. eventuais *apelos à sensualidade* não constituirão o principal conteúdo da mensagem; modelos publicitários jamais serão tratados como objeto sexual;

b. não conterão cena, ilustração, áudio ou vídeo que *apresente ou sugira a ingestão do produto*;

c. não serão utilizadas imagens, linguagem ou argumentos que sugiram ser o consumo do produto sinal de maturidade ou que ele *contribua para maior coragem pessoal, êxito profissional ou social, ou que proporcione ao consumidor maior poder de sedução*;

d. apoiados na imagem de pessoa famosa, adotar-se-ão as mesmas condicionantes dispostas no item 2, letras a, b, c e d do Anexo “Q” – Testemunhais, Atestados e Endossos;

e. não serão empregados argumentos ou apresentadas situações que tornem o consumo do produto um desafio nem tampouco desvalorizem aqueles que não bebam; jamais se utilizará imagem ou texto que menospreze a moderação no consumo;

f. não se admitirá que sejam elas recomendadas em razão do teor alcoólico ou de seus efeitos sobre os sentidos;

g. referências específicas sobre a redução do teor alcoólico de um produto são aceitáveis, desde que não haja implicações ou conclusões sobre a segurança ou quantidade que possa ser consumida em razão de tal redução;

h. não se associará positivamente o consumo do produto à condução de veículos;

i. não se encorajará o consumo em situações impróprias, ilegais, perigosas ou socialmente condenáveis;

j. não se associará o consumo do produto ao desempenho de qualquer atividade profissional;

l. não se associará o produto a situação que sugira agressividade, uso de armas e alteração de equilíbrio emocional e

m. não se utilizará uniforme de esporte olímpico como suporte à divulgação da marca. [g.n.]

É fácil perceber que essa regulamentação, no tocante especificamente à disciplina da formatação da publicidade (deixando de lado, portanto, a limitação horária), é superior àquela da Lei n. 9.294/1996 e que, *se fosse obedecida*, já representaria um significativo avanço na proteção da sociedade.

Infelizmente, contudo, as peças publicitárias, em especial de cervejas, são, quase que em sua totalidade, altamente estimulantes ao consumo, descumprindo o princípio geral sobre o qual se fundamenta o princípio da responsabilidade social, além de reiteradas vezes descumprir até mesmo essas regras específicas, como, por exemplo, a que veda o apelo à sensualidade (é notória a utilização de modelos belíssimas como garotas-propaganda), ou a que veda a utilização

de imagem que apresente ou sugira a ingestão do produto (pessoas com o copo ou lata de cerveja na mão são constantes em qualquer comercial, assim como a utilização da imagem da garrafa já gelada, “suando”, pronta para o consumo), ou a que veda qualquer tipo de sugestão de que o consumo do produto seja “sinal de maturidade ou que ele contribua para maior coragem pessoal, êxito profissional ou social, ou que proporcione ao consumidor maior poder de sedução” (relacionar a bebida com inserção social em grupos de amigos, por exemplo, é corriqueiro, até mesmo com diversos casos de utilização da imagem positiva de artistas e esportistas, sem mencionar os fartos exemplos que apresentam o protagonista do comercial como detentor de poderes de sedução.

Além da preocupação com a responsabilidade social, o princípio fundamental – de que a publicidade não deve servir de estímulo ao consumo de bebidas alcoólicas – também demonstra especial preocupação com os jovens, visto que, pelas circunstâncias etárias, estão muito mais suscetíveis à influência da publicidade, conforme comprovam as pesquisas referidas mais adiante. Esse princípio é de alta relevância, não só pelo que foi dito, mas também porque essa parcela da sociedade representa o mercado consumidor do futuro, com grande potencial de influência, haja vista que o mercado de bebidas alcoólicas no país ainda é considerado imaturo, ou seja, ainda há espaço potencial para o crescimento dos níveis globais de consumo.

Esse subprincípio está inicialmente insculpido no próprio texto do Código de Autorregulamentação, art. 37, que diz que “Os esforços de pais, educadores, autoridades e da comunidade devem encontrar na publicidade fator coadjuvante na formação de cidadãos responsáveis e consumidores conscientes”.

A publicidade, enfim, deve contribuir para a *formação de cidadãos responsáveis e consumidores conscientes*.

Nos três anexos do Código de Autorregulamentação que versam sobre bebidas alcoólicas, esse tema é objeto de previsão específica na regra n. 2, que, logo na primeira frase, estabelece de forma taxativa que a publicidade de cerveja *não terá crianças e adolescentes como público-alvo* e que, para salvaguardar esse princípio, “os Anunciantes e suas Agências adotarão cuidados especiais na elaboração de suas estratégias mercadológicas e na estruturação de suas mensagens publicitárias”.

Sem dúvida, as propagandas de cerveja são cercadas de intensos cuidados especiais. Só falta dar-lhes a diretriz ética.

Esmiuçando este princípio, o Código de Autorregulamentação vem prevendo diversas normas concretas para observância, nos seguintes termos:

2. Princípio da proteção a crianças e adolescentes: não terá crianças e adolescentes como público-alvo. Diante deste princípio, os Anunciantes e suas Agências adotarão cuidados especiais na elaboração de suas estratégias mercadológicas e na estruturação de suas mensagens publicitárias. Assim:

a. crianças e adolescentes não figurarão, de qualquer forma, em anúncios; qualquer pessoa que neles apareça deverá ser e parecer maior de 25 anos de idade;

b. as mensagens serão exclusivamente destinadas a público adulto, não sendo justificável qualquer transigência em relação a este princípio. Assim, o conteúdo dos anúncios deixará claro tratar-se de produto de consumo impróprio para menores; não empregará linguagem, expressões, recursos gráficos e audiovisuais reconhecidamente pertencentes ao universo infanto-juvenil, tais como animais “humanizados”, bonecos ou animações que possam despertar a curiosidade ou a atenção de menores nem contribuir para que eles adotem valores morais ou hábitos incompatíveis com a menoridade;

c. o planejamento de mídia levará em consideração este princípio, devendo, portanto, refletir as restrições e os cuidados técnica e eticamente adequados. Assim, o anúncio somente será inserido em programação, publicação ou *website* dirigidos predominantemente

a maiores de idade. Diante de eventual dificuldade para aferição do público predominante, adotar-se-á programação que melhor atenda ao propósito de proteger crianças e adolescentes;

d. os websites pertencentes a marcas de produtos que se enquadrem na categoria aqui tratada deverão conter dispositivo de acesso seletivo, de modo a evitar a navegação por menores.

Novamente, o que se vê, no cotidiano das propagandas, é a sistemática despreocupação em respeitar este subprincípio, podendo-se mesmo afirmar, sem receio de erro, que a publicidade de cerveja, em especial, *é idealizada no intuito deliberado de ser atrativa aos jovens*. Não é por descuido que:

- a utilização de *modelos publicitários que pareçam maiores de 25 anos* é feito no limite do subjetivismo;
- a *regra de proteção que impõe aos websites de marcas de cervejas que contenham dispositivo de acesso seletivo, de modo a evitar a navegação por menores*, traduz-se, na prática, num mísero “clique aqui se você é maior de 18 anos”;
- *vez por outra são empregados recursos gráficos e audiovisuais reconhecidamente pertencentes ao universo infanto-juvenil, tais como o mascote oficial da cerveja Brahma na Copa do Mundo de Futebol de 2002, representado por uma tartaruga em desenho animado;*
- é intensa a divulgação de cerveja antes, durante e após a veiculação de jogos de futebol, em que é forte a audiência de jovens, sem nenhuma preocupação com a norma que impede que *os anúncios devem ser veiculados em programação dirigida predominantemente a maiores de idade*.

No entanto, a principal regra deste subprincípio de proteção aos jovens – e que resumiria todas as demais – está na primeira parte da alínea *b* da regra n. 2, que determina, de modo sucinto, mas claro e direto, que “as mensagens serão exclusivamente destinadas

a público adulto, não sendo justificável qualquer transigência em relação a este princípio”.

O texto é claro: as propagandas de bebidas alcoólicas – aí incluídas as cervejas – devem dirigir-se *exclusivamente* ao público adulto, sem transigência.

Infelizmente, como já dito, e bem ao contrário do que determina essa norma, as propagandas de cerveja são *altamente atrativas para o público jovem e adolescente*.

Esses avanços normativos, todavia, em que pesem louváveis, não escondem as graves deficiências *inerentes* ao sistema de autorregulamentação.

Inicialmente, convém frisar que esses avanços normativos somente foram possíveis graças à ameaça de regulamentação legal, de modo que os publicitários e anunciantes, desde a sua origem, apresentam esse sistema como uma alternativa (e não como um meio complementar) de regulamentação da publicidade.

Ocorre que, ao menos no caso específico das bebidas alcoólicas, a Constituição Federal estipula – numa opção consciente, como já se viu – a obrigatoriedade de que a publicidade seja regulamentada por lei federal. Logo, a busca da autorregulamentação como *alternativa exclusiva* à regulamentação legal simplesmente não tem amparo constitucional, podendo servir, aí sim, como forma complementar de regulamentação.

Ademais, os interesses da sociedade *somente poderão estar devidamente resguardados* com a existência de normas *legais* de regulamentação publicitária capazes de impor determinadas limitações – como a limitação horária, por exemplo – que jamais serão criadas, espontaneamente, num sistema de autorregulamentação, cujo fundamento se estabelece por *consenso* entre os próprios interessados.

Com efeito, seria demasiada ingenuidade acreditar que os próprios anunciantes e publicitários de cervejas e bebidas alcoólicas, baseados em puros princípios éticos de respeito à sociedade, renunciariam, por livre vontade, à cultura publicitária agressiva até então vigente (que, como visto, desrespeita até mesmo as normas já vigentes!) e se autoimpusessem limitações severas à atividade publicitária, limitações estas que devem estar em patamar condizente com as sérias repercussões advindas do consumo desses produtos. A rigor, nem a Lei n. 9.294/1996 conseguiu impor, no nível adequado, as limitações necessárias e, certamente, isso não será obtido mediante pura autorregulamentação. Por isso dissemos que esse sistema de autorregulamentação contém deficiências *inerentes* e, portanto, insuperáveis, razão pela qual sua sobrevivência somente pode ser admitida em caráter complementar a restrições legais.

Além da deficiência quanto aos limites para a normatização autorregulamentar, há ainda outra deficiência grave desse sistema que, se não é essencialmente inerente a esse sistema, ao menos não será superada senão por meio de mudanças estruturais profundas. Refiro-me à incapacidade – ou desinteresse – na atividade fiscalizatória das normas autorregulamentares.

De fato, a *simples existência de normas não basta*. É preciso que elas sejam *aplicadas* e é preciso que haja um órgão responsável pela *fiscalização* da aplicação dessas normas. Foi com esse espírito que, na sequência do Código de Autorregulamentação, surgiu o Conselho Nacional de Autorregulamentação Publicitária.

O CONAR tem natureza jurídica de uma organização não governamental (ONG), mantida pelas agências de publicidade, por empresas anunciantes e por veículos de comunicação, e é formado por cerca de 80 conselheiros da área publicitária e representantes de consumidores, que atuam de forma voluntária e não remunerada.

Nesse contexto, essa ONG deveria ter por objetivo fiscalizar a aplicação das normas autorregulamentares e, por extensão, dar concretude às garantias constitucionais de defesa da pessoa e da família, tanto quanto, e com especial ênfase, aos jovens. Mas isso está (muito) longe da realidade.

Na qualidade de órgão não estatal, o CONAR tem o *limitado* poder de, tão somente, advertir o responsável, ou *recomendar* (isso mesmo: recomendar) a alteração do anúncio ou, em casos mais graves, *recomendar* a suspensão da veiculação da peça publicitária. É o que dispõe o próprio Código de Autorregulamentação:

Art. 50

Os infratores das normas estabelecidas neste Código e seus anexos estarão sujeitos às seguintes penalidades:

- a. advertência;
- b. recomendação de alteração ou correção do Anúncio;
- c. recomendação aos Veículos no sentido de que sustentem a divulgação do anúncio;
- d. divulgação da posição do CONAR com relação ao Anunciante, à Agência e ao Veículo, através de Veículos de comunicação, em face do não acatamento das medidas e providências preconizadas.

§ 1º – Compete privativamente ao Conselho de Ética do CONAR apreciar e julgar as infrações aos dispositivos deste Código e seus Anexos e, ao Conselho Superior do CONAR, cumprir e fazer cumprir as decisões emanadas do Conselho de Ética em processo regular.

Dessa forma, o CONAR, como órgão de fiscalização, carece de instrumentos eficazes de repressão, haja vista que pode, no máximo, *recomendar* a sustação da peça publicitária. Logo, em sua atuação fiscalizatória, depende da espontânea aceitação do fiscalizado, de modo que não é equívoco algum afirmar que os limites de atuação do CONAR estão na exata medida em que os fiscalizados *reconheçam* e *legitimem* a atuação desse órgão.

Assim, não bastassem seus limitados poderes, o CONAR também não tem força legitimadora suficiente para impor às empresas publicitárias e aos anunciantes a aplicação *rigorosa* das normas previstas no próprio Código de Autorregulamentação.

Não é preciso ser um gênio para concluir que qualquer órgão de fiscalização que não tenha instrumentos de repressão e que dependa da aceitação do fiscalizado para se impor está fadado à mediocridade. Com o CONAR, não foi diferente, e nem poderia ser.

Essa percepção, aliás, foi constatada e colocada em números numa outra pesquisa científica (VENDRAME, 2010), realizada no Brasil, na qual 282 adolescentes responderam a um questionário em que deveriam apontar se, em cinco propagandas de cerveja exibidas na TV (escolhidas segundo critério de maior apreciação), houve aparente violação a alguma norma do Código de Autorregulamentação (as quais eram indicadas em 16 itens). A conclusão foi de que os próprios adolescentes tinham a percepção de que 12 das 16 normas apresentadas foram descumpridas!

Nesse contexto, não soa absurda a constatação de que as propagandas de bebidas alcoólicas, em especial as de cerveja, *de modo geral*, simplesmente descumprem um ou alguns dispositivos do Código de Autorregulamentação. A rigor, a surpresa, hoje, fica reservada para a hipótese contrária.

O pior é que esse desrespeito acontece de forma sistemática, sem nenhuma reação eficaz por parte do CONAR, o qual, muitas vezes, apegando-se muito mais à literalidade de uma norma objetiva específica e esquecendo-se dos princípios maiores de proteção da sociedade, limita-se a expedir uma tímida recomendação de alteração pontual de uma propaganda que deveria ser rechaçada *por completo*. E frequentemente essa reação vem a destempo, quando a peça publicitária já saiu do ar.

Essa inércia do CONAR traz à tona questionamentos mais sérios: será que o CONAR tem mesmo o sério desejo e o firme compromisso de aplicar com rigor essas normas autorregulamentares, haja vista que seus integrantes – cerca de 80 conselheiros – são majoritariamente representantes designados pelas próprias empresas publicitárias, por anunciantes e veículos de comunicação, ou seja, pelos próprios interessados?

O estatuto social do CONAR (art. 40) prevê, é bem verdade, que a composição do seu Conselho de Ética (órgão soberano na fiscalização, no julgamento e na deliberação no que se relaciona à obediência e ao cumprimento do Código Brasileiro de Autorregulamentação Publicitária) seja feita com a participação do presidente e 2º vice-presidente do CONAR e por mais 80 (oitenta) membros titulares, totalizando 82 membros titulares. Destes, apenas 18 (cerca de 22%) seriam “representantes da sociedade civil”, sendo todo o restante formado por representantes de publicitários, anunciantes e veículos de comunicação. Mas essa não é a pior parte. Esses supostos “representantes dos consumidores” são indicados, na realidade, pelo próprio Conselho Superior do CONAR (art. 40, § 4º do estatuto), o qual, por sua vez, é formado exclusivamente pelas entidades fundadoras, vale dizer: as próprias empresas interessadas (publicitários, anunciantes e veículos de comunicação). Daí por que se deve frisar a palavra “supostos”, que antecede “representantes da sociedade civil”, pois, na realidade, esse órgão privado não tem nenhuma abertura séria e efetiva à participação social.

O caráter fechado e hermético dessa ONG deixa sérias dúvidas quanto às suas *reais* intenções de defender a sociedade, e não os interesses das empresas publicitárias, o que, associado à ausência de instrumentos efetivos de fiscalização, não deixa nenhuma dúvida quanto à sua absoluta incapacidade de prover eficazmente a fiscalização da atividade publicitária.

Por isso é que, mais uma vez, realçamos a necessidade de participação do Poder Público, não somente na fase de normatização (omissão do Poder Legislativo), mas também na efetiva fiscalização, inclusive das normas já existentes, cabendo novamente lamentar a omissão do Poder Executivo.

Vale aqui observar que o próprio Código de Autorregulamentação legitima expressamente essa atuação suplementar dos demais órgãos públicos, até mesmo dos Tribunais, ao estabelecer, em seu art. 16, que:

Embora concebido essencialmente como instrumento de autodisciplina da atividade publicitária, *este Código é também destinado ao uso das autoridades e Tribunais* como documento de referência e fonte subsidiária no contexto da legislação da propaganda e de outras leis, decretos, portarias, normas ou instruções que direta ou indiretamente afetem ou sejam afetadas pelo anúncio. [g.n.]

Diante da lamentável omissão legislativa e, também, do Poder Executivo, bem como do próprio CONAR, abriu-se espaço para a atuação do Ministério Público, porém, ainda que de extrema relevância, acaba por ser demasiadamente tópica e incidental, aquém da necessária fiscalização sobre esse setor, que deveria ser feita de modo regular e sistemático por *órgão público*.

2 Premissas extrajurídicas

2.1 Os padrões de consumo de bebidas alcoólicas e os efeitos nocivos à saúde

A garantia constitucional que prevê a necessidade de a) existência de meios legais para defesa da pessoa e da família contra a publicidade de produtos nocivos à saúde (art. 220, § 3º, II) e de b) restrições legais à publicidade de bebidas alcoólicas (art. 220, § 4º) é plenamente justificável sob o ponto de vista empírico, sendo de

se lamentar que esses meios de proteção e restrições legais estejam, hoje, muito aquém daquela preocupação do legislador constituinte.

Vejamos, então, algumas das razões empíricas que sustentam e legitimam essa preocupação do legislador constituinte.

Primeiro, deve ser destacado que o consumo de cerveja, assim como o de toda bebida alcoólica, traz inúmeros malefícios, não somente para o indivíduo que a consome, mas também para toda a sociedade.

De uma forma difusa e genérica, pode-se dizer que a afirmação acima é de conhecimento público e notório, mas, de todo modo, não é demais precisar – ainda que sem uma pretensão exaustiva ou de cunho científico, o que fugiria ao objetivo deste trabalho – alguns dados específicos que sustentam essa afirmação, bem como seus fundamentos em diversos estudos já realizados, com especial enfoque para os malefícios sociais.

De certa forma, o *Movimento Propaganda sem Bebida* faz um alerta em que sintetiza, sem esgotar, os diversos malefícios decorrentes do consumo de álcool, com apresentação de dados estatísticos, embora sem referência às fontes. Vale ressaltar que esse movimento é liderado pela *Unidade de Pesquisa em Álcool e Drogas* (UNIAD), da Universidade Federal de São Paulo (EPM/UNIFESP), e pelo *Conselho Regional de Medicina do Estado de São Paulo* (CREMESP), ambas as entidades de indubitável credibilidade no cenário científico nacional:

Alertamos que o consumo de álcool é hoje um dos mais graves problemas de saúde e segurança pública do Brasil, porque:

- a) é responsável por mais de 10% de todos os casos de adoecimento e morte no país;
- b) provoca 60% dos acidentes de trânsito;
- c) é detectado em 70% dos laudos cadavéricos de mortes violentas;

- d) transforma 18 milhões de brasileiros em dependentes;
- e) leva 65% dos estudantes de 1º e 2º graus à ingestão precoce, sendo que a metade deles começa a beber entre 10 e 12 anos;
- f) está ligado ao abandono de crianças, aos homicídios, delinquência, violência doméstica, abusos sexuais, acidentes e mortes prematuras;
- g) causa intoxicações agudas, coma alcoólico, pancreatite, cirrose hepática, câncer em vários órgãos, hipertensão arterial, doenças do coração, acidente vascular cerebral, má formação do feto; está ligado a doenças sexualmente transmissíveis, Aids e gravidez indesejada;
- h) impõe prejuízos incalculáveis, atendimentos em prontos-socorros, internações psiquiátricas, faltas no trabalho; além dos custos humanos, com a diminuição da qualidade de vida dos usuários e de seus familiares⁹.

De fato, vários estudos científicos já foram realizados, objetivando demonstrar em números o comportamento da sociedade em relação aos produtos alcoólicos, bem como os prejuízos sociais daí decorrentes.

No que tange aos padrões de consumo, cumpre destacar, inicialmente, e de maior relevância, o *1º Levantamento Domiciliar sobre o Uso de Drogas Psicotrópicas no Brasil*, realizado em 2001 (CARLINI et al., 2002), que, já naquela época, apontou para o fato de que 75% dos brasileiros haviam ingerido bebida alcoólica ao menos uma vez na vida, sendo que o número de dependentes alcoólicos havia crescido 12,3% nos anos anteriores, entre pessoas de 12 a 65 anos. Esse estudo ainda constatou que dos 36% de meninos adolescentes (14-17 anos), que bebem ao menos uma vez por ano, quase metade consumiu três ou mais doses em situações habituais de consumo.

⁹ Disponível em: <http://www.propagandasembebida.org.br/index_interna.php?siteAcao=Manifesto>. Acesso em: 16 jun. 2011.

Em 2005, esse estudo foi repetido, envolvendo as 108 maiores cidades brasileiras, resultando no *2º Levantamento Domiciliar sobre o Uso de Drogas Psicotrópicas no Brasil* (CARLINI et al., 2006), que apontou o álcool como a substância psicoativa mais consumida. Segundo o levantamento, 74,6% dos brasileiros entre 12 e 65 anos já consumiram bebida alcoólica pelo menos uma vez na vida.

Assim como se pode afirmar, com base nesse estudo, que o álcool é a *substância psicoativa mais consumida* pelos brasileiros, também é possível afirmar que

a cerveja ou chope é a bebida mais consumida pelos brasileiros quando se comparam bebidas pelo número de doses consumidas anualmente. De todas as doses anuais consumidas por brasileiros adultos dos dois gêneros, de qualquer idade e região do País, em torno de 61% são de cerveja ou chope e 25% de vinho,

conforme conclusão do mais recente levantamento nacional realizado pela Secretaria Nacional Antidrogas (SENAD), em parceria com a UNIFESP, que investigou os padrões de consumo de álcool na população brasileira (LARANJEIRA et al., 2007, p. 38¹⁰).

Segundo esse estudo, realizado em 143 municípios do país, “52% dos brasileiros acima de 18 anos bebem (pelo menos uma vez ao ano)” (LARANJEIRA et al., 2007, p. 32) e “dos adultos que dirigem e que consumiram alguma bebida alcoólica no último ano, quase um quarto dos homens relata ter bebido pelo menos em uma vez em que dirigiu” (LARANJEIRA et al., 2007, p. 60).

A relevância da *cerveja*, entre as bebidas alcoólicas, foi enfatizada pela pesquisadora Ilana Pinsky¹¹, em artigo intitulado *A Propaganda de Bebidas Alcoólicas no Brasil*:

10 Disponível em: <<http://www.obid.senad.gov.br/portais/OBID/index.php>>. Acesso em: 17 jun. 2011.

11 Ilana Pinsky é psicóloga, pós-doutorada na Robert Wood Johnson Medical School (EUA) e coordenadora do ambulatório de adolescentes da UNIAD/UNIFESP.

o consumo de cerveja representa 85% das bebidas alcoólicas consumidas. Apesar de essa quantidade ser muito menor se levarmos em conta apenas o álcool puro das bebidas alcoólicas, a cerveja certamente é uma bebida alcoólica e tem um papel importante em muitos dos problemas relacionados ao álcool, principalmente no que diz respeito aos jovens¹².

No mesmo sentido, o 5º *Levantamento Nacional com Estudantes do Ensino Fundamental e Médio* (GALDURÓZ et al., 2004), realizado em 2004, nas 27 capitais brasileiras, indicou que 44,3% dos estudantes pesquisados haviam consumido algum tipo de bebida alcoólica pelo menos uma vez nos últimos 30 dias que antecederam a pesquisa e que 11,7% dos estudantes usavam bebidas alcoólicas de modo frequente (seis ou mais vezes no mês); destes, 6,7% faziam uso pesado de álcool (vinte ou mais vezes no mês). No caso de grupos vulneráveis, a situação é ainda pior, haja vista constatação de que 76% das crianças e dos adolescentes em situação de rua já haviam consumido bebidas alcoólicas e que 38,4% dos índios entrevistados, com idade entre 18 e 64 anos, consomem bebidas alcoólicas, sendo que 67,7% dos índios que bebem têm a cerveja como a bebida de primeira escolha, seguida pela cachaça, com 41,9%.

Como se vê, pelos números acima, pode-se facilmente chegar à conclusão de que a sociedade brasileira demonstra alto e alarmante padrão de consumo de álcool, sendo que, no universo de bebidas alcoólicas disponíveis, a cerveja tem nítido destaque de preferência.

Embora as políticas públicas, nessa questão, sejam muito aquém do desejável e do necessário, o assunto não passou despercebido pelos entes políticos. O governo brasileiro, em 2003, lançou as suas diretrizes para uma Política de Atenção Integral ao Uso de Álcool e outras Drogas,

12 Disponível em: <http://www.propagandasembebida.org.br/artigos/art_integra.php?id=12>. Acesso em: 16 jun. 2011.

reafirmando que o uso de álcool e outras drogas é um grave problema de saúde pública, reconhecendo a necessidade de superar o atraso histórico de assunção desta responsabilidade pelo SUS, e buscando subsidiar a construção coletiva de seu enfrentamento (BRASIL, 2004).

Esse texto traz, em si, dados que corroboram os efeitos maléficoss do consumo de bebidas alcoólicas, seja em relação à criminalidade e à violência, seja em relação a acidentes de trânsito, seja ainda em relação à saúde pública. Confira:

Citando somente um exemplo, dados fornecidos por estudo capitaneado pela Universidade de Harvard indicam que, das dez doenças mais incapacitantes em todo o mundo, cinco são de origem psiquiátrica: depressão, transtorno afetivo bipolar, alcoolismo, esquizofrenia e transtorno obsessivo-compulsivo (MURRAY; LOPEZ, 1996). Apesar de responsáveis diretas por somente 1,4% de todas as mortes, as condições neurológicas e psiquiátricas foram responsáveis por 28% de todos os anos vividos com alguma desabilitação para a vida. Salvo variações sem repercussão epidemiológica significativa, a realidade acima encontra equivalência em território brasileiro.

De acordo com a própria Organização Mundial de Saúde (OMS, 2001), cerca de 10% das populações dos centros urbanos de todo o mundo consomem abusivamente substâncias psicoativas independentemente de idade, sexo, nível de instrução e poder aquisitivo. A despeito do uso de substâncias psicoativas de caráter ilícito, e considerando qualquer faixa etária, o uso indevido de álcool e tabaco tem a maior prevalência global, trazendo também as mais graves conseqüências para a saúde pública mundial. Corroborando tais afirmações, estudo conduzido pela Universidade de Harvard e instituições colaboradoras (MURRAY; LOPEZ, 1996) sobre a carga global de doenças trouxe a estimativa de que o álcool seria responsável por cerca de 1,5% de todas as mortes no mundo, bem como sobre 2,5% do total de anos vividos ajustados para incapacidade. Ainda segundo o mesmo estudo, esta carga inclui transtornos físicos (cirrose hepática, miocardiopatia alcoólica etc.) e lesões decorrentes de acidentes (industriais e automobilísticos, por exemplo) influenciados pelo uso

indevido de álcool, o qual cresce de forma preocupante em países em desenvolvimento.

[...]

Pesquisa realizada pelo Instituto Nacional de Abuso de Álcool e Drogas dos EUA (1997) revelou que o uso excessivo de bebida estava presente em 68% dos homicídios culposos, 62% dos assaltos, 54% dos assassinatos e 44% dos roubos ocorridos. De forma relativa à violência doméstica, a mesma pesquisa evidenciou que 2/3 dos casos de espancamento de crianças ocorrem quando os pais agressores estão embriagados, o mesmo ocorrendo nas agressões entre marido e mulher.

[...]

Pesquisa encomendada pelo Governo Federal sobre os custos dos acidentes de trânsito no Brasil (IPEA/MS e Cols., em desenvolvimento), mostra em seus resultados preliminares que 53% do total dos pacientes atendidos por acidentes de trânsito, no Ambulatório de Emergência do Hospital das Clínicas/SP, em período determinado, estavam com índices de alcoolemia em seus exames de sangue superiores aos permitidos pelo Código de Trânsito Brasileiro, sendo a maioria pacientes do sexo masculino, com idades entre 15 e 29 anos. A deseconomia relacionada a estes agravos faz que o SUS gaste aproximadamente R\$ 1.000.000,00 dos recursos do Tesouro Nacional e do Seguro Obrigatório de Danos Pessoais por Veículos Automotores Terrestres/DPVAT, com internações e tratamentos (IPEA/MS e Cols., em desenvolvimento); a mortalidade chega a 30 mil óbitos/ano, cerca de 28%, das mortes por todas as causas externas. Das análises em vítimas fatais/IML/SP, o nível de alcoolemia encontrado chega a 96,8%.

Entre os jovens e adolescentes, a preocupação é ainda maior, pois os efeitos deletérios do consumo de álcool é potencializado pela imaturidade, trazendo consequências ainda mais nefastas, o que é potencializado pela publicidade que, notoriamente, é voltada para esse público. Novamente, vale transcrever trecho de *A Política do Ministério da Saúde para atenção integral a usuários de álcool e outras drogas* (BRASIL, 2004):

Existe uma tendência mundial que aponta para o uso cada vez mais precoce de substâncias psicoativas, incluindo o álcool, sendo que tal uso também ocorre de forma cada vez mais pesada. No Brasil, estudo realizado pelo CEBRID – Centro Brasileiro de Informações sobre Drogas Psicoativas sobre o uso indevido de drogas por estudantes (n = 2.730) dos antigos 1º e 2º graus em 10 capitais brasileiras (GALDURÓZ et al., 1997) revelou percentual altíssimo de adolescentes que já haviam feito uso de álcool na vida: 74,1%. Quanto a uso freqüente, e para a mesma amostra, chegamos a 14,7%. Ficou constatado que 19,5% dos estudantes faltaram à escola, após beber, e que 11,5% brigaram, sob o efeito do álcool.

[...]

Como conseqüências, temos altos índices de abandono escolar, bem como o rompimento de outros laços sociais que reforçam a percepção pública deste uso como próximo ao crime, faltando a compreensão do fenômeno como reflexo de questões multifatoriais.

[...]

Diversos estudos brasileiros têm apontado o crescimento do consumo de álcool entre jovens. Dados do “Levantamento sobre o Uso de Drogas com Estudantes de 1º e 2º Grau em 10 Capitais Brasileiras” – realizado pelo Centro Brasileiro de Informações sobre Drogas Psicotrópicas (CEBRID) –, apontam que o uso de drogas psicotrópicas entre estudantes da rede pública de ensino vem aumentando significativamente, ao longo do período de 1987 a 1997. Nas camadas mais pobres da população, o uso de solventes e maconha é observado com freqüência.

[...]

Estudos demográficos apontam para crescente tendência de redução da faixa etária de início de vida sexual (em torno de 13 anos), refletida em altos índices de gravidez na adolescência, o que coincide com um início igualmente precoce do uso de bebidas alcoólicas. Pesquisa realizada na periferia de Caruaru (PE) confirmou esses dados, ao revelar que 27,6% dos entrevistados tiveram a primeira relação sexual antes dos 13 anos, e 80,1% tiveram antes dos 17 anos. Tais índices coincidem com a idade média de início de consumo de

bebidas alcoólicas, também extraídos da pesquisa supracitada: 32,2% começaram a beber antes dos 13 anos e 74,9% antes dos 17 anos.

Acerca dos efeitos do álcool sobre os jovens, merece destaque, também, o artigo intitulado *O uso de álcool entre adolescentes*, publicado por Flávio Pechansky, Cláudia Maciel Szobot (Centro de Pesquisa em Álcool e Drogas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS) e Sandra Scivoletto (Grupo de Estudos em Alcoolismo – GREA, Hospital das Clínicas de São Paulo):

O uso problemático de álcool por adolescentes está associado a uma série de prejuízos no desenvolvimento da própria adolescência e em seus resultados posteriores, como será detalhado. Os prejuízos decorrentes do uso de álcool em um adolescente são diferentes dos prejuízos evidenciados em um adulto, seja por especificidades existenciais desta etapa da vida, seja por questões neuroquímicas deste momento do amadurecimento cerebral. Alguns riscos são mais frequentes nesta etapa do desenvolvimento, pois expressam características próprias desta etapa, como o desafio a regras e a onipotência. O adolescente acredita estar magicamente protegido de acidentes, por exemplo, e também se sente mais autônomo na transgressão, envolvendo-se assim em situações de maior risco, por muitas vezes com conseqüências mais graves. Abaixo, alguns prejuízos associados à intoxicação e ao beber regularmente nesta fase:

- O uso de álcool em menores de idade está mais associado à morte do que todas as substâncias psicoativas ilícitas em conjunto. Sabe-se, por exemplo, que os acidentes automobilísticos são a principal causa de morte entre jovens dos 16-20 anos (NATIONAL HIGHWAY TRAFFIC SAFETY ADMINISTRATION, 2001). Estima-se que 18% dos adolescentes norte-americanos com idade entre 16 e 20 anos dirijam alcoolizados, dado de extrema importância ao sabermos que os comportamentos de risco, como os que resultam em acidentes automobilísticos, respondem por 29% das mortes de adolescentes. Este comportamento é mais característico de adolescentes do que adultos, pois a prevalência de acidentes automobilísticos fatais associados com álcool, entre jovens de 16-20 anos, é mais do que o dobro da prevalência encontrada nos maiores de 21 anos (YI et al., 2001). Em recente estudo realizado na fronteira EUA/México, o

consumo de bebidas alcoólicas entre adolescentes mostrou-se associado com dirigir alcoolizado (OR=5,39) e com pegar carona com motorista alcoolizado (OR=3,12) (MCKINNON et al., 2004).

- Estar alcoolizado aumenta a chance de violência sexual, tanto para o agressor quanto para a vítima (ABBEY, 2002). Da mesma forma, estando intoxicado, o adolescente envolve-se mais em atividades sexuais sem proteção, com maior exposição às doenças sexualmente transmissíveis, como ao vírus HIV e maior exposição à gravidez (HUIZINGA et al., 1993). A ligação entre sexo desprotegido e uso de álcool parece ser afetada pela quantidade de álcool consumida, interferindo na elaboração do juízo crítico (SEN, 2002). Dados nacionais apontam para uma associação entre uso de álcool e maconha e comportamentos sexuais de risco, como início precoce de atividade sexual, não uso de preservativos, pagamento por sexo e prostituição (SCIVOLETTO, 1999).

- O consumo de álcool na adolescência também está associado a uma série de prejuízos acadêmicos (MCKINNON et al., 2004). Os prejuízos acadêmicos podem decorrer do déficit de memória: adolescentes com dependência de álcool apresentam mais dificuldade em recordar palavras e desenhos geométricos simples após um intervalo de 10 minutos, em comparação a adolescentes sem dependência alcoólica (BROWN et al., 2000). Sabendo-se que a memória é função fundamental no processo de aprendizagem, e que esta se altera com o consumo de álcool, é natural que este também comprometa o processo de aprendizagem. A queda no rendimento escolar, por sua vez, pode diminuir a autoestima do jovem, o que representa um conhecido fator de risco para maior envolvimento com experimentação, consumo e abuso de substâncias psicoativas. Assim, a consequência do uso abusivo de álcool para o adolescente poderia levá-lo a aumentar o consumo em uma cadeia de retroalimentação, ao invés de motivá-lo a diminuir ou interromper o uso.

- A percepção que o adolescente tem sobre os problemas decorrentes do consumo de álcool não acompanha, necessariamente, a hierarquia dos prejuízos considerados mais graves. Sabe-se, por exemplo, que 50% dos jovens que bebem regularmente apontam como a principal consequência negativa o fato de terem se comportado de uma forma imprópria durante ou após o consumo. Da mesma forma, 33% destes adolescentes queixam-se de prejuízo no pensa-

mento. Apenas 20% descrevem o ato de dirigir alcoolizado como um dos problemas decorrentes, em contraste com o fato dos acidentes automobilísticos com motorista alcoolizado, serem a principal causa de mortes nesta faixa etária (SAMHSA, 1998). Além disso, outros “freios sociais” presentes entre os adultos (problemas familiares, perda de emprego, prejuízo financeiro), e que muitas vezes são vistos como alertas para diminuição do consumo, estão ausentes entre os adolescentes. Esta seria uma possível explicação para jovens evoluírem mais rapidamente do abuso para a dependência, quando comparados com os adultos.

Os prejuízos associados ao uso de álcool estendem-se ao longo da vida. Os seus efeitos repercutem na neuroquímica cerebral, em pior ajustamento social e no retardo do desenvolvimento de suas habilidades, já que um adolescente ainda está se estruturando em termos biológicos, sociais, pessoais e emocionais. Abaixo, alguns dos efeitos do uso de álcool na adolescência ao longo da vida:

- O uso de álcool na adolescência expõe o indivíduo a um maior risco de dependência química na idade adulta, sendo um dos principais preditores de uso de álcool nesta etapa da vida (GRANT, 1998). A manutenção do consumo em idade adulta pode ocorrer por diferentes fatores. O uso de álcool na adolescência pode ser apenas um marcador do uso de álcool na idade adulta, ou então pode interferir na neuroquímica cerebral, ainda em desenvolvimento na adolescência.
- O uso de álcool em adolescentes está associado a uma série de prejuízos neuropsicológicos, como na memória (BROWN et al., 2000). Outros danos cerebrais incluem modificações no sistema dopaminérgico, como nas vias do córtex pré-frontal e do sistema límbico. Alterações nestes sistemas acarretam efeitos significativos em termos comportamentais e emocionais em adolescentes (SPEAR, 2000). É importante destacar que, durante a adolescência, o córtex pré-frontal ainda está em desenvolvimento. Como ele pode ser afetado pelo uso de álcool, uma série de habilidades que o adolescente necessita desenvolver e que são mediadas por este circuito, como o aprendizado de regras e tarefas focalizadas, ficará prejudicada. O hipocampo, associado à memória e ao aprendizado, é afetado pelo uso de álcool em adolescentes, apresentando-se com menor volume em usuários de álcool do que em controles e tendo sua característica funcional afetada pela idade de início do uso de álcool e pela dura-

ção do transtorno. Estes dados são importantes, pois demonstram haver um efeito cerebral conseqüente ao consumo de álcool em adolescentes; os efeitos ocorrem em áreas cerebrais ainda em desenvolvimento e associadas a habilidades cognitivo-comportamentais que deveriam iniciar ou se firmar na adolescência.

O adolescente ainda está construindo a sua identidade. Mesmo sem um diagnóstico de abuso ou dependência de álcool, pode se prejudicar com o seu consumo, à medida que se habitua a passar por uma série de situações apenas sob efeito de álcool. Vários adolescentes costumam, por exemplo, associar lazer com consumo de álcool, ou só conseguem tomar iniciativas em experiências afetivas e sexuais se bebem. Assim, aprendem a desenvolver habilidades com o uso de álcool e, quando este não se encontra disponível, sentem-se incapazes de desempenhar estas atividades, evidenciando uma outra forma de dependência¹³.

Em 2005, após a realização da *Primeira Conferência Pan-Americana de Políticas Públicas sobre Álcool*, sediada em Brasília, entre os dias 28 e 30 de novembro, seus participantes lançaram a *Declaração de Brasília de Políticas Públicas sobre Álcool*¹⁴, na qual expressamente reconhecem que as evidências científicas estabeleceram que o consumo de risco e nocivo do álcool causa mortes prematuras e violentas, doença, incapacidade e lesões intencionais e não intencionais, particularmente entre jovens, com danos sociais para outras pessoas além dos próprios bebedores, o que faz com que os custos do consumo do álcool criem uma pesada carga econômica, além da carga social e para a saúde, enfatizando, ainda, que a Resolução da Assembleia Mundial da Saúde 58.26 da Organização Mundial da Saúde (OMS) torna urgente a necessidade de os Estados-Membros desenvolverem, implementarem e avaliarem estratégias eficazes e programas para redução das conseqüências negativas sociais e da

13 Disponível em: <http://www.propagandasembebida.org.br/artigos/art_integra.php?id=8>. Acesso em: 16 jun. 2011.

14 Disponível em: <<http://www.obid.senad.gov.br/portais/OBID/biblioteca/documentos/Legislacao/326984.pdf>>. Acesso em: 16 jun. 2011.

saúde do uso nocivo do álcool. No que tange especificamente à publicidade, essa declaração expressa a preocupação com o fato de que a publicidade, a promoção e as iniciativas de patrocínio de bebidas alcoólicas estejam alcançando jovens e minando os esforços para reduzir e prevenir o consumo de bebidas alcoólicas entre menores de idade.

Na esteira dessa preocupação, e avançando em relação à normatização existente, o governo brasileiro, já em 2007, lançou sua Política Nacional sobre o Álcool, veiculada por meio do Decreto n. 6.117, de 22 de maio de 2007, trazendo diversas diretrizes e

princípios fundamentais à sustentação de estratégias para o enfrentamento coletivo dos problemas relacionados ao consumo de álcool, contemplando a intersetorialidade e a integralidade de ações para a redução dos danos sociais, à saúde e à vida causados pelo consumo desta substância, bem como as situações de violência e criminalidade associadas ao uso prejudicial de bebidas alcoólicas na população brasileira.

No que se refere especificamente à publicidade, essa política disciplina que

6. São diretrizes da Política Nacional sobre o Álcool:

[...]

12 – incentivar a regulamentação, o monitoramento e a fiscalização da propaganda e publicidade de bebidas alcoólicas, de modo a proteger segmentos populacionais vulneráveis ao consumo de álcool em face do hiato existente entre as práticas de comunicação e a realidade epidemiológica evidenciada no País.

Nessa questão específica, todavia, tal política apenas resultou, de concreto, no encaminhamento de projeto de lei ao Congresso Nacional (PL n. 2.733/2008), visando a alterar o conceito legal de bebidas alcoólicas previsto na Lei n. 9.294/1996, reduzindo o teor alcoólico para 0,5% (em contraste com os 13% hoje vigentes), de

forma que essa lei possa abranger também o universo de cervejas e vinhos.

Esse padrão elevado de consumo, portanto, traz consigo os seus inevitáveis efeitos maléficos, que se fazem sentir nas mais variadas formas, de modo que foi plenamente justificada e acertada a preocupação do legislador constituinte em estabelecer a necessidade de que sejam criados meios legais para restrições à publicidade de bebidas alcoólicas e para a defesa da pessoa e da família contra a publicidade desses produtos, que são nocivos à saúde.

2.2 A influência da publicidade sobre os padrões de consumo

É de conhecimento geral que a mídia exerce forte influência sobre as pessoas, influenciando os seus padrões de comportamento, criando hábitos e moldando vontades, questão esta que se torna ainda mais sensível quando os destinatários são crianças e adolescentes. Essa ideia foi muito bem sintetizada na frase seguinte: “A par de vender um produto, a propaganda vende conduta” (frase proferida por Hélio Ribeiro, conforme gravação de Simpósio sobre Censura e Comunicação, realizado na Câmara Federal em Brasília, no início da década de 1980).

Focando as bebidas alcoólicas, estudos científicos já demonstram que a *publicidade* é usada, consciente e deliberadamente, como importante instrumento para alavancar o consumo de álcool, em especial (mas não exclusivamente) entre os jovens, que ficam mais expostos, pela imaturidade inerente à idade, aos apelos da mídia.

Não é por puro diletantismo, desapego material ou incentivo artístico que a indústria de cervejas desembolsou, em 2006, mais de 700 milhões de reais em publicidade, num gasto que vem crescendo exponencialmente ao longo dos anos – R\$ 180,4 milhões em 2000, R\$ 543 milhões em 2004, R\$ 539 milhões em 2005 e

R\$ 751 milhões em 2006 – de acordo com dados publicados pelo jornal *Folha de São Paulo*, seção “Cotidiano”, p. C-2, de 22 de maio de 2007. As razões para tamanha sanha de investimento em publicidade encontram uma resposta óbvia: retorno financeiro por meio do aumento do consumo.

Muito recorrente, nesse aspecto, é o argumento de que a publicidade tem por escopo o crescimento das vendas pela fidelização de seus clientes, ou seja, o intuito publicitário seria atrair consumidores de outras marcas, o que incrementaria as vendas do produto anunciado sem, necessariamente, aumentar o consumo global de bebidas alcoólicas.

Embora racional, esse argumento simplesmente não é verdadeiro, ao menos não no Brasil, onde o mercado consumidor ainda é *imatur*o, com forte potencial de crescimento mediante a inclusão de novos consumidores, especialmente jovens e adolescentes. As pesquisas recentes confirmam isso.

Um estudo elaborado pela doutora Ilana Pinsky, em conjunto com Sami A. R. J. El Jundi¹⁵, bem demonstra a inveracidade daquele argumento, ao mesmo tempo em que comprova o aumento do consumo global, provocado pela publicidade. Esse estudo, que constitui excelente material de pesquisa e informações, foi condensado em um estudo científico intitulado *O impacto da publicidade de bebidas alcoólicas sobre o consumo entre jovens: revisão da literatura internacional* (PINSKY; EL JUNDI, 2009), cujas principais conclusões são as seguintes:

1. Austin e Hust fizeram uma análise de conteúdo e frequência de propagandas de bebidas alcoólicas e não alcoólicas em revistas e

15 Perito médico-legista do Departamento Médico-Legal do Instituto-Geral de Perícias do Rio Grande do Sul e professor de Criminalística e Medicina Legal da Faculdade de Direito da UFRGS.

televisão, concluindo que as bebidas alcoólicas eram veiculadas constantemente em revistas e programas associados ao público juvenil.

2. Jerningan e colegas relatam que, mesmo com as restrições existentes nos EUA, quantidades significativas de publicidade de bebidas alcoólicas nos EUA são veiculadas em meios de comunicação para mais jovens *per capita* do que adultos.

3. Hastings e colegas afirmam que há “evidências crescentemente convincentes de que o *marketing* de bebidas alcoólicas tem tido um efeito no comportamento de beber dos jovens”.

4. Um grupo de pesquisadores da Nova Zelândia apontou que lembrar e gostar de propagandas de álcool aumentou a frequência do consumo atual de álcool e a expectativa de beber no futuro.

5. Chen e colegas avaliaram que gostar de elementos específicos da propaganda (história, humor, personagens) relacionava-se com gostar da propaganda de maneira geral e aumentava o desejo e a intenção de comprar o produto.

6. Proctor e colegas concluíram que “os anúncios apresentando situações de beber com atores jovens podem estar modelando o beber pesado episódico para o grupo de estudantes universitários mais sob risco de ter problemas futuros com o álcool”.

7. Hurtz e colegas avaliam que estudantes mais expostos ao *marketing* tinham uma maior chance de já terem bebido na vida e/ou de beber atualmente.

8. McClure e colegas verificaram que adolescentes que possuíam produtos de *merchandising* (ex.: camisetas e bonés) de marcas de bebidas alcoólicas tinham maior probabilidade de iniciar consumo de álcool mais precocemente do que os que não possuíam tais itens.

9. Pasch e colegas, após estudo longitudinal sobre a exposição de adolescentes ao *marketing* de bebidas alcoólicas, por meio de *outdoors* perto de escolas, encontraram associação entre a exposição aos *outdoors* na 6ª série e a intenção de consumir álcool na 8ª série, mesmo entre aqueles estudantes que não bebiam na 6ª série.

10. Uma série de pesquisas longitudinais financiadas pelo National Institute of Alcoholism and Alcohol Abuse (NIAAA), resumidas em um artigo de revisão, além de várias publicações de cada grupo, permite concluir que “quanto maior a exposição à propaganda, maior é o consumo dos adolescentes”.

11. Collins e Ellickson, após avaliarem uma série de possíveis fontes de propaganda (televisão, rádio, *outdoors*, revistas, ponto de venda, itens promocionais) e sua relação com o consumo de álcool em adolescentes mais jovens (6ª e 7ª séries) e mais velhos (7ª a 9ª séries), concluíram que, nos dois casos, maior exposição relacionava-se com maior probabilidade de intenções de beber e de consumir álcool.

12. Snyder e colegas realizaram pesquisa, ferozmente criticada pela indústria de bebidas alcoólicas, por seu desenho inovador, e concluíram que

a exposição mensurada tanto por auto-relato como por quantidade de dinheiro gasto com propaganda em cada mercado contribui para um maior consumo de bebidas alcoólicas por adolescentes e jovens. Por causa de seu delineamento, esse estudo, ainda mais quando em combinação com os outros de metodologia longitudinal, aponta uma relação causal entre exposição à propaganda de álcool e seu consumo.

13. Saffer e Dave utilizaram bancos de dados de duas grandes pesquisas americanas, o *Monitoring the Future* e o *National Longitudinal Survey of Youth* de 1997, assim como dados de pesquisa de mercado, para concluir que “uma redução da quantidade de propaganda implicaria uma modesta redução do consumo de álcool entre os adolescentes”.

14. Em outro vasto estudo utilizando-se de banco de dados com mais de quatro milhões de americanos, pesquisadores avaliaram que a restrição completa da propaganda de álcool e o aumento do imposto de produtos alcoólicos seriam as duas intervenções mais

eficientes para reduzir o consumo entre os jovens e, dessa maneira, resultar em uma redução no número de mortes entre adultos.

Diante de mais de uma dezena de conclusões científicas, afigura-se *impossível* defender, com argumentos sérios e *isentos*, uma ausência ou minimização dos efeitos da publicidade sobre o aumento do consumo global do mercado consumidor, em especial afetando aquelas pessoas mais vulneráveis, tal como ocorre com os jovens.

Como se não bastasse, ainda há mais evidências.

No Brasil, um estudo desenvolvido pela UNIFESP, entre agosto e novembro de 2006, envolvendo 1.115 jovens da 6ª e 7ª séries escolares, majoritariamente entre 12 e 13 anos, de São Bernardo do Campo, indicou a influência da publicidade sobre os hábitos dos adolescentes em torno da bebida e suas percepções sobre o álcool (FARIA et al., 2011).

A conclusão do estudo é cristalina e coerente com os estudos aplicados no exterior: a maioria dos adolescentes presta atenção a comerciais, muitos se identificam com eles e acreditam que os comerciais sejam verdadeiros, sendo que *essas circunstâncias estão significativamente associadas a um forte aumento de ingestão de cerveja* nos 30 dias anteriores à pesquisa.

A conclusão desse estudo está compatível com outros estudos já realizados, aqui e alhures, que sugerem, todos eles, coerentemente, uma forte e estreita relação entre a publicidade de bebidas alcoólicas e uma maior propensão ao hábito de beber, acarretando no aumento do consumo global de bebidas alcoólicas e, assim, por extensão, no aumento dos danos inerentes a esse consumo.

A própria Organização Mundial da Saúde, órgão ligado à Organização das Nações Unidas (ONU), apoiou um estudo realizado com pesquisadores do mundo inteiro, com o objetivo de

criar e reunir informações disponíveis sobre o consumo de bebidas alcoólicas, de modo a subsidiar as políticas públicas para minimizar os efeitos danosos desse consumo, esforço esse que resultou no lançamento do livro: *Alcohol, no ordinary commodity* (BABOR; CAETANO; CASSWELL, 2003), em que foram compilados estudos comparando 17 países com proibição total, proibição parcial ou sem qualquer proibição da propaganda de bebidas alcoólicas, sendo que as conclusões mostraram que, em países onde a publicidade de bebidas alcoólicas é proibida, o nível de consumo e de acidentes automobilísticos é menor.

3 Conclusão

As bebidas alcoólicas, embora socialmente aceitas e até desejadas, não deixam de ser o que são: drogas lícitas, com incontáveis efeitos maléficos decorrentes de seu consumo. E já existem fartas evidências científicas, apoiadas pelo conhecimento de cunho geral e intuitivo, que demonstram que a publicidade de bebidas alcoólicas – aí incluída a cerveja – potencializa aqueles malefícios sociais e individuais, afetando diretamente a saúde pública (e, por consequência, o interesse público).

A única legislação que expressamente regulamenta a publicidade de bebidas alcoólicas (Lei n. 9.294/1996), além de ser insuficiente, ficou lamentavelmente limitada somente às bebidas com teor alcoólico superior a 13 graus Gay Lussac, deixando de fora de sua tutela um imenso segmento de mercado, incluída a cerveja, que tem maior aceitação entre os jovens e que mais investe em publicidade. Esse vácuo legislativo representa grave omissão (ainda que parcial) do Poder Legislativo, em desrespeito à Constituição Federal.

A autorregulamentação, por sua vez, não supre a omissão legislativa, embora possa servir como meio *complementar* de

defesa da sociedade, por meio das normas contidas no Código de Autorregulamentação, o qual pode ser utilizado como fonte normativa pelos órgãos públicos, até mesmo pelo Poder Judiciário. O atual aparato de aplicação das normas de autorregulamentação, porém, representado pelo CONAR, contém deficiências *inerentes* e, portanto, insuperáveis, e não defende os interesses da sociedade, pois essa organização não governamental não dispõe de efetivos meios de coerção, além de ser altamente fechado em torno dos interesses corporativos dos próprios publicitários e anunciantes.

Nesse cenário, é premente a necessidade de tornar efetiva a Constituição Federal, criando-se novas e mais rígidas restrições legais da publicidade desses produtos, bem como garantindo os meios de proteção ao cidadão. Sem prejuízo, o Estado pode e deve, desde já, baseando-se na Constituição Federal e no Código de Defesa do Consumidor, ampliar sua atuação em defesa dos consumidores e dos cidadãos, considerando abusiva toda peça publicitária de bebida alcoólica (assim considerada acima de 0,5° GL de teor alcoólico) que induza ao consumo do produto ou que esteja em desacordo com as normas regulamentares vigentes, sejam elas legais, veiculadas atualmente pela Lei n. 9.294/1996 (esta aplicável somente às bebidas de teor alcoólico acima de 13° GL), sejam elas autorregulamentares, veiculadas pelo Código de Autorregulamentação Publicitária.

Referências

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Atenção à Saúde. SVS/CN-DST/AIDS. *A política do Ministério da Saúde para atenção integral a usuários de álcool e outras drogas*. 2. ed. rev. ampl. Brasília: Ministério da Saúde, 2004.

BABOR, T. F.; CAETANO, R.; CASSWELL, S. *Alcohol: no ordinary commodity*. Oxford University Press, 2003.

CARLINI, E. A. et al. *1º levantamento domiciliar sobre o uso de drogas psicotrópicas no Brasil: estudo envolvendo as 107 maiores cidades do país*, 2001. São Paulo: CEBRID/UNIFESP, 2002.

CARLINI, E. A. et al. (Org.). *2º levantamento domiciliar sobre o uso de drogas psicotrópicas no Brasil: estudo envolvendo as 108 maiores cidades do país*, 2005. São Paulo: CEBRID/UNIFESP, 2006.

FARIA, R. et al. Association between alcohol advertising and beer drinking among adolescents. *Rev. Saúde Pública*, v. 45, n. 3, p. 441-447, jun. 2011.

GALDURÓZ, J. C. et al. *5º levantamento nacional sobre o consumo de drogas psicotrópicas entre estudantes do ensino fundamental e médio da rede pública de ensino nas 27 capitais brasileiras*, 2004. São Paulo: CEBRID/UNIFESP, 2004.

JACOBINA, Paulo Vasconcelos. *A publicidade no direito do consumidor*. Rio de Janeiro: Forense, 1996.

LARANJEIRA, Ronaldo et al. *1º levantamento nacional sobre os padrões de consumo de álcool na população brasileira*. Brasília: Secretaria Nacional AntiDrogas, 2007.

PINSKY, Ilana; EL JUNDI, Sami A. O impacto da publicidade de bebidas alcoólicas sobre o consumo entre jovens: revisão da literatura internacional. *Rev. Bras. Psiquiatr.* v. 30, n. 4, p. 362-374, Dec. 2008. Review. Portuguese. Erratum in: *Rev. Bras. Psiquiatr.*, v. 31, n. 1, p. 84, Mar. 2009.

VENDRAME et al. Assessment of self-regulatory code violations in Brazilian television beer advertisements. *J Stud Alcohol Drugs*, v. 71, n. 3, p. 445-451, May 2010.