

QUEM REGULA QUEM NO MERCADO GLOBAL DE ALIMENTOS?

POR BRUNO C. DIAS



Mecanismos de regulação, autorregulação e de taxaço são objetos de fortes debate na sociedade, confrontando interesses da sociedade a respeito à produção global dos alimentos

Estratégico para a saúde pública e para a economia, o debate sobre a regulação de alimentos e bebidas tornou-se uma das principais arenas da contemporaneidade, provocando mudanças no comportamento, na qualidade de vida e no fazer científico em Saúde Coletiva

Está no prato. Mas também na cabeça, na boca e no bolso. A crescente consciência da dimensão da alimentação na vida cultural das sociedades ocidentais, a escala global da produção de alimentos e as evidências científicas que relacionam o consumo de ingredientes, nutrientes e alimentos às doenças crônicas não transmissíveis coloca o tema da regulação de alimentos e bebidas como um dos principais debates do mundo contemporâneo.

Quase que diariamente, sites, jornais, emissoras de rádio e tevê publicam e repercutem notícias sobre o assunto. Nessas discussões têm cadeiras cativas sanitaristas; empresários; advogados e pesquisadores; além de órgãos governamentais, associações de classe, de consumidores e científicas— cada qual

representativo de um determinado quinhão da sociedade.

O embate atravessa o campo das ideias e a seara da imprensa para desaguar em ações e estratégias nas esferas políticas, jurídicas e econômicas, resultando em acordos de cooperação técnica, projetos de lei e políticas públicas. São mecanismos espinhosos, como taxaço; regulação da composição nutricional de produtos; regulação publicitária; de ambientes, autorregulação.

Para a opinião pública, acende-se uma luz vermelha que expressa a confusão de vozes, autoridades e discursos que não fecham: ora o direito à escolha é excessivamente regulado, ora fica-se com a impressão de que as políticas existentes até o momento não estão surtindo o efeito necessário na proteção de saúde.

Ainda que cheios de dúvidas, é fato que os brasileiros estão fazendo escolhas alimentares com maior autonomia. Este afluxo de consciência já é percebido nas vendas pela indústria, fazendo com que o setor assimilem seu discurso respostas da Saúde Coletiva, mesmo

que na prática as empresas não demonstrem o mesmo esforço para alcançar os resultados esperados. Ao seu modo, as diversas organizações da sociedade civil nem sempre concordam entre si, pois são movidas por agendas próprias, compondo assim uma infinidade de sabores agrídoces em um mundo ainda muito acostumado a encarar o debate social como uma luta do amargo contra o doce, para ficarmos na seara das metáforas gastronômicas.

A partir de três notícias divulgadas nos primeiros meses deste 2016, este artigo-reportagem tenta montar um painel do atual debate sobre a regulação de alimentos e bebidas da maneira mais democrática possível, apresentando como diferentes estratégias de regulação- e as defesas por parte de seus atores - vão, ao final das contas, incidir sobre o tema da liberdade versus autoridade.

Identificadas as fontes prioritárias, as entrevistas foram realizadas por e-mail. O prazo para retorno foi prorrogado, totalizando 13 dias para as devolutivas, encaminhadas também por escrito. Não houve retorno dos órgãos estatais ligados ao Ministério da Saúde:

da uma grande campanha que travaram por quase cinco anos com políticos e empresários para a aprovação da medida.

Segundo a imprensa inglesa, as indústrias serão cobradas de acordo com o volume produzido ou importado, com taxaço sobre as bebidas que apresentarem açúcar acima de cinco gramas em cem mililitros (5g/100ml). O objetivo é forçar que as empresas reduzam as quantidades de açúcar no prazo de dois anos. A estimativa de arrecadação está calculada em 520 milhões de libras por ano, valor que será investido em programas de estímulo às práticas esportivas na rede pública de ensino. Foram excluídos da cobrança as bebidas à base de leite e os sucos naturais integrais de pequenos produtores. Em que pese seu perfil conservador, compromissado com o empresariado nacional, Osbourne utilizou os argumentos da Saúde Pública - e não os da economia, para anunciar a medida. O chanceler destacou que crianças de cinco anos têm consumido quantidades de açúcar próximas à metade de seus pesos, provocando uma geração inteira de crianças britânicas com excesso de peso.

Estratégico para a saúde pública e para a economia, o debate sobre a regulação de alimentos e bebidas tornou-se uma das principais arenas da contemporaneidade, provocando mudanças no comportamento, na qualidade de vida e no fazer científico em Saúde Coletiva

nem da Coordenação-Geral de Alimentação e Nutrição (CGAN/MS), nem da Gerência-Geral de Alimentos da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (GGALI/Anvisa).

TAXAR OU NÃO TAXAR, EIS A QUESTÃO

Quando George Osbourne, chanceler do Tesouro do Reino Unido (equivalente ao nosso ministro da fazenda), anunciou no Parlamento inglês a taxaço de bebidas açucaradas e refrigerantes como parte do orçamento de 2016 no último 16 de março, figuras emblemáticas como Jamie Oliver e Malcom Clark, coordenador de uma das principais ONGs em defesa da alimentação infantil, festejaram na mídia e nas redes sociais. Estava concluí-

Com a medida, o Reino Unido engrossa a fila de nações como França, Bulgária e México, que já adotam a taxaço das bebidas açucaradas. O tema esteve presente entre os artigos da primeira Ensaio & Diálogos em Saúde Coletiva, lançada em dezembro do ano passado. No artigo *El impuesto al refresco*, a ONG mexicana *El Poder del Consumidor* traça um panorama de como foi travado o debate da taxaço naquele país, reconhecido como o maior consumidor de bebidas açucaradas do planeta. No final de 2013, o Congresso local aprovou a taxaço de um (01) peso mexicano por litro de bebida à base de água que tenha quaisquer níveis de açúcar. Dados do Instituto Nacional de Salud Pública (INSP) e do Centro de Estudos da População da Uni-

A falta de transparência dos dados apresentados pelas associações da indústria, o tímido estabelecimento de metas e a ausência de penalidades para as empresas que não cumprirem o acordo evidenciam a fragilidade da autorregulação

versidade da Carolina do Norte (EUA) apontaram uma diminuição média de 6% sobre as compras desses produtos. Em termos de consumo per capita, a redução é de 4,2 litros/ano, razão que indica uma redução futura de 183 mil obesos e de menos 400 mil casos de diabetes tipo 2, segundo estimativas do INSP, nos próximos dez anos.

Tanto no México como no Reino Unido as associações da indústria contestaram as respectivas decisões de seus parlamentos, como informa a Associação Brasileira da Indústria de Refrigerantes e Bebidas não Alcoólicas (ABIR). Representada pelo seu presidente, Alexandre Krueel Jobim, a entidade questiona a validade do que nomeou de “impostos da obesidade”, tomando como base estudos realizados pela comissão de comércio da

União Europeia. Segundo o executivo, o relatório citado não aponta melhora significativa na saúde pública, mas sim um aumento dos preços de demais alimentos; substituição das bebidas por outras categorias de composição nutricional similar sem incidência de impostos; redução de empregos e encerramento de negócios. Afirmou ainda que foram fechadas cerca de 30 mil pequenas lojas no México. Perguntado como a entidade reagiria caso uma lei parecida venha a ser aprovada em solo nacional, Krueel Jobim reforçou o posicionamento contrário da ABIR.

Já para um segmento dos nutricionistas, a própria existência e comercialização dos

produtos alimentícios feitos com ingredientes ultraprocessados compromete qualquer discurso de promoção da saúde que possa ser adotado pelas entidades da indústria. Para Fabio da Silva Gomes, pesquisador da Unidade Técnica de Alimentação, Nutrição e Câncer do Instituto Nacional de Câncer José Alencar Gomes da Silva (INCA/MS) e presidente da Associação Mundial de Nutrição em Saúde Pública (WPHNA, sigla em inglês), esses produtos são os responsáveis por destruir o paladar e deslocar o consumo dos alimentos realmente necessários de se comer e beber.

Em sua análise, a decisão do Reino Unido joga por terra o argumento de que a taxação compromete a economia de um país. Na opinião de Gomes, ao taxar as bebidas açucara-



Com a taxação de bebidas açucaradas, o Reino Unido engrossa a fila de nações como França, Bulgária e México, que já adotam a medida

das, produtos alternativos, como os da produção agroecológica, serão necessariamente valorizados, possibilitando que a população amplie seu leque de opções frente ao sistema hegemônico, redescobrando os alimentos in natura e as formas de prepará-los.

No Brasil, ainda não houve provocação de forma incisiva ao Ministério da Fazenda e a demais órgãos públicos para a criação de impostos ou de taxas sobre bebidas açucaradas. No último levantamento de projetos de lei sobre Alimentação e Nutrição realizado pelo Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor (IDEC), não há nenhuma proposta parecida, apenas de isenções fiscais a produtos com de-

terminados perfis nutricionais. O tema, no entanto, já está na pauta do Comitê Técnico de Obesidade da Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (CAISAN), órgão ligado ao Ministério do Desenvolvimento Social e do Combate à Fome.

AUTORREGULAÇÃO E OS LIMITES DA AÇÃO COMERCIAL

Dias antes de os ingleses decidirem sobre a necessidade de taxar as bebidas, no Brasil, a 2ª Turma do Superior Tribunal de Justiça (STJ) decidiu por unanimidade manifestar-se contra a publicidade infantil e a prática da venda casada. A deliberação ocorreu durante o julgamento da ação impetrada pelo Ministério Público de São Paulo contra a campanha “É Hora de Shrek”, de 2007, da empresa Pandurata, detentora da marca Bauducco. A publicidade dirigia-se diretamente às crianças e condicionava o brinde à compra dos produtos mais o desembolso de uma quantia em dinheiro. A votação aconteceu em 10 de março e foi celebrada pelas entidades que atuam em defesa da infância, da saúde e dos direitos dos consumidores por fortalecer a jurisprudência para casos similares.

A necessidade de votações como esta expõe os limites da autorregulação. Apesar de o Conselho de Autorregulamentação Publicitária (CONAR) ter, à época, suspenso a ação de marketing da Pandurata, o número de anúncios suspensos é, em média, um quinto dos casos denunciados. Em 2015, foram 241 processos instaurados e 44 filmes e ações de marketing sustadas. A maior parte das denúncias foi feita pelos consumidores (128) e incidiu sobre produtos alimentícios, seguidos de produtos cosméticos e para saúde, e por bebidas alcólicas (19,5%; 18,3%; e 16,6%, respectivamente). Salta aos olhos o grande o número de conciliações (53).

Questionada sobre a importância da votação do STJ e seu posicionamento a respeito da matéria, a Associação Brasileira das Indústrias da Alimentação (ABIA) respondeu que a atual proteção do indivíduo e da família é suficiente no tocante ao tema da publicidade infantil, citando, além da atuação do CONAR, o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) e o Código de Defesa do Consumidor (CDC) como mecanismos legais para a proteção dos direitos da criança.

Nos últimos dias de abril, a assembleia-geral da ABIR lançou um documento com diretrizes de marketing da Associação, no qual se comprometeu a não fazer quaisquer comunicações em veículos que tenham audiência infantil acima de 35% e a suspender ações de marketing em escolas com crianças abaixo de 12 anos. No entanto, uso de personagens próprios das marcas e a regulação da venda das bebidas açucaradas diretamente no ambiente escolar, reivindicações das ONGs de defesa à infância, não constam do compromisso.

Adriana Carvalho, diretora jurídica da Aliança pelo Controle do Tabaco e pela Saúde (ACT+), ressalta a falta de fiscalização e de punição como provas da evidente limitação das políticas de autorregulação. Segundo ela, as regras são discutidas e elaboradas apenas entre as empresas e entidades de classe do setor, sem a participação da sociedade civil, num claro movimento de evitar que a regulação venha do Estado.

Em que pese a força dos discursos sobre o excessivo poder estatal e a intromissão em ditas “liberdades comerciais”, Adriana reforça que a regulação do Estado é imprescindível para equilibrar a força do mercado em relação aos consumidores. Para ela, num mundo globalizado, as empresas estão cada vez mais concentradas e maiores, o que faz a busca pelo lucro ser travada a qualquer custo, com desrespeitos à infância e à alimentação tradicional dos diferentes povos.

Também partidário dessa visão, o IDEC reforça que o funcionamento da autorregulação exige uma estrutura de governança muito bem organizada, com monitoramento transparente e controle social efetivo para poder verificar efeitos mensuráveis, bem diferente da realidade brasileira. Ana Paula Bortoletto, nutricionista e pesquisadora da área de alimentação deste instituto, ressalta que é papel do ente público colocar os interesses da Saúde Pública, que beneficiam toda população, acima dos interesses comerciais de poucas empresas.

O acordo de cooperação técnica entre ABIA e o Ministério da Saúde para a redução do sódio, assinado em 2007, é outro marco apontado pelas empresas defensoras da estratégia da autorregulação. Perguntada sobre o atual estágio dessa ação, a representante da indústria alimentícia ressalta a meta de retirar

28 mil toneladas deste ingrediente até 2020, anunciada como parte do esforço para atingir a marca de dois miligramas (2mg) de consumo diário do mineral como recomendado pela Organização Mundial da Saúde (OMS). O mesmo comunicado registra que, segundo os dois primeiros Termos de Compromisso já monitorados, foram retiradas 7.652 toneladas de sódio dos alimentos processados, cerca de 27% meta estabelecida, faltando quatro anos para o vencimento do atual acordo. A ABIA argumenta também que a segunda etapa monitorada obteve adesão de 95% das indústrias a ela associadas. No entanto, não apresentou detalhamento das reduções por empresa.

A falta de transparência dos dados apresentados pelas associações da indústria, o tímido estabelecimento de metas e a ausência de penalidades para as empresas que não cumprirem o acordo evidenciam ainda mais a fragilidade desse modelo de regulação são as principais críticas apontadas pelo Idec no estudo Redução de Sódio em Alimentos: Uma análise dos acordos voluntários no Brasil, publicado em 2014.

Na opinião de Carlos Monteiro, professor titular da Faculdade de Saúde Pública da Universidade de São Paulo (FSP/USP) e coordenador do Núcleo de Pesquisas Epidemiológicas em Nutrição e Saúde (Nupens/USP), a autorregulação nas fórmulas e composições tende a ter pouco impacto na minoração dos problemas de saúde pelo consumo desses alimentos. As mudanças nas composições são condicionadas para que não haja ameaça à margem de lucro da indústria, reformulando produtos sem que haja acréscimo nos custos de produção e nem redução da competitividade com outros similares.

POLÍTICAS PÚBLICAS E PRODUÇÃO CIENTÍFICA NA DISPUTA DE CORAÇÕES E MENTES

Monteiro é um dos autores da nova versão do Modelo de Perfil Nutricional da Organização Pan-Americana de Saúde (OPAS/OMS), lançado em 18 de fevereiro deste ano. Ele destaca que objetivo do documento é apoiar os Estados-membros do organismo a abraçarem medidas regulatórias que desestimulem o

Valorizar investigações e pesquisas que persigam os resultados das políticas de regulação podem revelar os impactos sistêmicos que tais práticas ou suas ausências possam provocar sobre as diversas abordagens dentro da Alimentação e Nutrição e outros campos do conhecimento

consumo de produtos alimentícios não saudáveis, estabelecendo parâmetros para uma fácil distinção dos produtos que excedem os teores máximos recomendados pela OMS.

Evidências científicas provenientes de 24 pesquisas de variados países ratificadas pela OMS serviram de base para o novo modelo, que relacionam teores de nutrientes na dieta à morbidade e mortalidade por doenças crônicas de grande relevância para a Saúde Pública, como obesidade, doenças cardiovasculares e cânceres associados à dieta. Dentre as vantagens da proposta sobre outros modelos existentes, Monteiro destacou sua simplicidade, sendo único para todo e qualquer alimento processado ou ultraprocessado, incluindo bebidas e alimentos sólidos. Para evitar confusões e más interpretações, alimentos in natura, minimamente processados e ingredientes culinários foram retirados da versão final.

Comumente, tais documentos, assim como políticas públicas e demais produções científicas baseados em evidências independentes, são severamente atacados pelas indústrias, que promovem verdadeiras batalhas no espaço da opinião pública, evidenciando determinados estudos em detrimento de outros. Fabio Gomes, da WPHNA, acredita que as implicações do debate sobre a regulação tornam-se cada vez mais claras na comunidade científica internacional. Para ele, ainda que alguns pesquisadores se dobrem aos interesses privados e corporativos e publiquem resultados enviesados que favorecem as empresas que os financiam, várias organizações científicas e de profissionais da saúde têm se desvinculado da indústria de refrigerantes e de outros produtos ultraprocessados, buscando formas de proteger sua independência e reputação.

Outra estratégia cada vez mais evidente é a utilização do discurso da promoção da saúde como mote principal das empresas em suas práticas de comunicação, tanto nas campanhas de massa como em ações institucionais. Ao estimular hábitos como as

práticas esportivas e mudanças no estilo de vida, a estratégia é mostrar à sociedade o “compromisso com a saúde” como forma de compensação dos malefícios de seus produtos.

Carlos Monteiro acredita não haver contradição entre ações regulatórias e ações de promoção em essência. Na sua visão, as ações regulatórias no campo da alimentação promovem o comportamento saudável na medida em que “empurram” as pessoas na direção de escolhas mais saudáveis. Já as medidas de promoção, quando feitas adequadamente por meio de ações de informação e de motivação, empoderam as pessoas para pressionarem os governos na direção de ações regulatórias. Ele frisa que há quem acredite unicamente nas ações regulatórias como suficientes para reverter a deterioração nos padrões de alimentação, visão com a qual ele não compartilha.

A força das operações promovidas pelo marketing industrial, marcado por campanhas publicitárias que abusam de falsas informações e pela criação de demandas alimentares e nutricionais inexistentes são destacadas por Gomes como elementos mais do que suficientes para o reforço das políticas regulatórias. Ele acredita que a academia deve valorizar investigações e pesquisas que persigam os resultados das políticas de regulação, podendo, assim, revelar impactos sistêmicos que tais práticas ou suas ausências possam provocar sobre as diversas abordagens dentro

do campo da Alimentação e Nutrição e para além dele, incluindo disciplinas como Economia, Agricultura, Meio Ambiente, Direito e Comunicação.

Em meio a tantas visões, opiniões e discursos sobre o peso e papel das estratégias de regulação e de promoção e seus efeitos nas escolhas da sociedade, é impossível não retornar ao título e se (nos) perguntar: Quem regula quem no mercado global de alimentos? Quando as respostas dadas a essa e outras perguntas, como Liberdade de quem?; Autoritarismo de quem? deixam de repetir e ecoar automaticamente o senso comum, percebe-se que a zona cinzenta em torno desse debate começa a se dissipar.

Para pesquisadores, instrumentos de regulação possibilitam que a população amplie seu leque de opções frente ao sistema hegemônico, redescobrimo os alimentos in natura e as formas de prepará-los

