

VII Encontro Nacional de Estudos do Consumo
III Encontro Luso-Brasileiro de Estudos do Consumo
I Encontro Latino-Americano de Estudos do Consumo

Mercados Contestados – As novas fronteiras da moral, da ética, da religião e da lei

24, 25 e 26 de setembro de 2014

Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio)

**Autorregulamentação Contestada e a Resposta do Setor Publicitário:
Uma Análise da Campanha “Confie no Conar”**

Glícia Maria Pontes Bezerra¹

Resumo

Após os anos 2000, diante dos desafios impostos pelas iniciativas regulatórias, as entidades representativas da indústria da comunicação brasileira se uniram em torno do discurso em defesa da “liberdade de expressão comercial”. No setor publicitário, entre os principais motivos de embates deste período estão as propostas de resoluções da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa), que visam regular principalmente a publicidade de alimentos, bebidas e medicamentos; os diversos projetos de lei que pretendem regular a publicidade infantil, de bebidas alcólicas e de alimentos de baixo valor nutricional; a crescente visibilidade dos grupos de pressão formados por consumidores e entidades de defesa do consumidor, que atuam em diversas frentes, discutindo todos os temas supracitados e outros mais específicos como, por exemplo, a imagem da mulher, dos(as) negros(as), dos(as) homossexuais e idosos(as) na publicidade. Desde o seu nascimento, O Conar vivencia disputas em relação à regulação da publicidade no Brasil; nas ocasiões em que essa disputa veio à tona, como na aprovação da Constituinte, do Código de Defesa do Consumidor e das restrições à publicidade de tabaco, percebe-se o enfrentamento da entidade com grupos consumeristas e organizações estatais que defendem um maior controle da publicidade. A proposta deste artigo é analisar a última campanha do Conselho Nacional de Autorregulamentação Publicitária, veiculada em janeiro de 2014, compreendendo-a como uma resposta do setor publicitário às contestações em relação ao modelo de autorregulamentação aplicado no Brasil.

Palavras-chave: Regulação da Publicidade; Conar; Defesa do Consumidor.

¹ Doutoranda em Sociologia na Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). Mestre em Ciências Sociais pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN). Graduada em Comunicação Social com habilitação em Publicidade e Propaganda pela Universidade Federal do Ceará (UFC). Professora Assistente do Instituto de Cultura e Arte da Universidade Federal do Ceará. E-mail: glicia@ufc.br.

1- Introdução

O presente artigo é um resumo da pesquisa de doutorado realizada entre 2011 e 2015 sobre a atuação do Conselho de Autorregulamentação Publicitária (Conar) no Brasil e suas estratégias discursivas em defesa da autorregulamentação. Para a realização da pesquisa foram feitas dez entrevistas, sendo cinco com membros da entidade supracitada e cinco com representantes de movimentos da sociedade civil e entidades governamentais que discutem o tema. Além disso, foi feito um levantamento no acervo dos jornais *Meio & Mensagem*, veículo especializado no setor publicitário com maior circulação no país, e *Folha de São Paulo*, veículo impresso de maior tiragem e circulação no país, com o objetivo de remontar a história do Conselho e compreender os seus posicionamentos diante das iniciativas de regulação vivenciadas ao longo da sua existência. A tese será finalizada em fevereiro de 2015, portanto, neste trabalho apresento apenas alguns achados que farão parte dos resultados finais.

O código de autorregulamentação publicitária foi aprovado em 1978 como resultado das discussões realizadas no III Congresso Brasileiro de Propaganda. Em seguida, no ano de 1980, o Conar iniciou os seus trabalhos como entidade coordenadora da implementação do referido código (TASCHNER, 2009, p. 169). Segundo Giacomini Filho (2008), “O Conar surgiu, em parte, devido às pressões sociais diante do publicitário e publicidade, além do interesse em cuidar da credibilidade da instituição publicitária”. Rocha (2010) relata que parte da motivação para a criação do código se deu como reação ao “Projeto Lindoso”, de autoria do senador José Lindoso (Arena-AM), que propunha a pré-censura aos anúncios publicitários. “O medo da regulamentação externa há muito era o elemento agregador do campo publicitário” (ROCHA, 2004, p. 65). A autorregulamentação é, desde então, uma estratégia retórica do campo publicitário em defesa dos seus interesses – principalmente de resistência às “ingerências externas”. O reconhecimento do Conar pelo governo como “entidade privada de interesse público” foi festejada pelo setor em 1980 (MEIO & MENSAGEM, 1980)². Essa definição ilustra bem o posicionamento buscado pelo Conselho no decorrer das últimas décadas: embora trate de questões que impactam na esfera pública, a sua gerência é privada, ou seja, comandada pelo setor publicitário: “A Conar não é uma autarquia; é frágil coercitivamente, já que não tem força de lei, mas é uma sociedade privada, que conduz um código autodisciplinador fora da esfera de interferência burocrática do Estado” (ibid., p. 09)³.

É recorrente no discurso da entidade a alusão ao Estado como sinônimo de “burocracia”, e a sua interferência é sempre mostrada como algo negativo. A Comissão, logo depois transformada em Conselho, passou a adotar um discurso de total independência em relação ao Estado e de autossuficiência da atividade no tocante à sua regulação. Esse discurso aproximava ainda mais o setor de uma visão neoliberal, que consiste no entendimento de que os mercados devem ter autonomia em relação ao Estado, diminuindo a importância e a abrangência deste último. No Brasil, segundo Sallum (1999), a transição do estado

² Governo reconhece a Conar e avaliza Código. *Meio & Mensagem*, São Paulo, n. 40, capa, jun. 1980.

³ No início, o nome da entidade era Comissão Nacional de Autorregulamentação Publicitária. Somente depois passou a ser Conselho. Fonte: Conar agora reconhecida oficialmente. *Meio & Mensagem*, São Paulo, n. 40, p. 9, jun. 1980.

desenvolvimentista para a era neoliberal se deu com a participação direta do empresariado brasileiro, o qual reivindicava a entrada do país nessa nova ordem mundial, caracterizada pelo combate ao intervencionismo do Estado, entrada de capital estrangeiro, desregulamentação, enfim, por um discurso “[...] desestatizante e internacionalizante” (SALLUM, 1999, p. 6).

2- Autorregulamentação publicitária brasileira: uma história em defesa do livre mercado

A Constituinte, na década de 80, foi o primeiro momento mais intenso de embate público, pós-criação do CONAR, entre o setor publicitário e os do Estado e da sociedade civil interessados em regular os assuntos relativos à atividade na Carta Magna. Segundo José Luís Fiori (2003, p. 13), o texto da Constituinte foi resultado do processo de redemocratização e estava vinculado às ideias desenvolvimentistas que propunham reformas por meio de um “[...] projeto de democratização social e política”. Fiori (2003, p.13) cita a influência dessa corrente de pensamento, principalmente nos “[...] capítulos relacionados com os direitos civis, sociais, políticos e econômicos da cidadania brasileira”. A inclusão dos artigos relacionados à regulação da propaganda no capítulo sobre Comunicação Social da Constituição Federal gerou protestos e inúmeras manifestações contra a “[...] censura comercial” (JORNAL DO BRASIL, 1987, p. 11)⁴ por parte dos empresários, que se utilizavam do interdiscurso da esquerda, trazendo o termo “censura” para o universo econômico, visando reacender um debate feito no período ditatorial e angariar a simpatia das pessoas que defendiam a democracia e eram, portanto, contrárias ao cerceamento. A partir da análise realizada sobre a década de 80, e em especial o período de elaboração da nova Constituição, percebe-se que a estratégia discursiva praticada pelo setor publicitário para contrapor-se às iniciativas de regulação propostas pelos constituintes era centrada na defesa da “liberdade de anunciar”.

A transformação dessa estratégia discursiva (defesa da liberdade de anunciar) para a posterior, que se baseia na defesa da liberdade de expressão, se deu, principalmente, por meio de influência internacional. Em reunião da *World Federation of Advertisers* (WFA) no ano de 1987, o então presidente mundial da organização não governamental Artigo 19, que atua globalmente na defesa da liberdade de expressão, Kevin Boyle, igualou a liberdade de anunciar ao livre direito de se expressar e, em síntese, defendeu: “*free speech* (livre expressão); *free choice* (livre escolha); *free market* (livre mercado)” (MEIO E MENSAGEM, 1987, p. 5).⁵ Vinculou, pois, o direito de se expressar ao ideal do livre mercado e da livre escolha. Essa equiparação, proclamada por várias outras entidades e lideranças do meio, passou a fazer parte da ordem do discurso do setor publicitário e da indústria da comunicação. Na contramão dessa ideologia neoliberal que chegava ao país, iniciou-se, no fim da década de 80 e início dos anos 90, a discussão em torno da legislação complementar prevista pela Carta Magna. De acordo com Draibe (1995, p. 207), nesse momento começa o esgotamento de um ciclo de “impulsos reformistas” que resultou na “[...] ampliação dos direitos sociais

⁴ A abominável censura comercial. Jornal do Brasil, Rio de Janeiro, p. 11, 09 set. 1987.

⁵ Liberdade para anunciar. Meio & Mensagem, São Paulo, n. 260, editorial, jun.1987.

estabelecidos pela Constituição”. O empresariado preparava-se também para a batalha em torno da revisão constitucional que seria realizada cinco anos após a promulgação da Carta, ou seja, em 1994.

Entre as disposições transitórias previstas na Constituinte, uma se referia à criação de um mecanismo regulador das relações de consumo, visando proteger o consumidor de possíveis abusos praticados pelas empresas. Assim, no fim dos anos 80 iniciam-se as discussões para a elaboração de do novo Código de Defesa do Consumidor (CDC), conforme previsto pelo item 32 do artigo 5º da Constituição Federal: “[...] XXXII - o Estado promoverá, na forma da lei, a defesa do consumidor” (BRASIL, 1988) e no artigo 48º, que estipulou um prazo para a finalização da nova legislação: “O Congresso Nacional, dentro de cento e vinte dias da promulgação da Constituição, elaborará código de defesa do consumidor” (BRASIL, 1988). As discussões que impulsionaram a criação do CDC eram pautadas pela definição da defesa do consumidor como parte dos direitos coletivos a serem garantidos pelo Estado brasileiro. Taschner (2009, p.180-181) ressalta que no Brasil o tema ganhou impulso justamente “[...] quando a regulação estava se transformando em desregulação” e que é curioso observar que a sua aprovação foi feita justamente no Governo Collor, o “[...] mesmo governo que tentou implementar programas de privatização e o encolhimento do Estado”.

Contrários ao caráter punitivo do CDC, que transformou as infrações cometidas pelas empresas em crime, o empresariado reagiu com críticas à proposta e se contrapôs às entidades de defesa do consumidor. A matéria do Jornal Folha de São Paulo, intitulada “Empresários consideram Código de Defesa do Consumidor muito severo”, mostra as diferenças de avaliação da nova lei entre os empresários e entidades como o Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor (IDEC), surgido no fim da década de 80. O então presidente do Conar, Luiz Fernando Furquim, criticava o fato de o código punir os vendedores pela qualidade em que se encontra o produto a partir de denúncia do consumidor⁶: “Se um consumidor, passados vários dias da compra, diz que um iogurte está estragado, eu que vendi vou ser obrigado a provar que o produto era saudável?”. Por outro lado, a presidenta do IDEC, Marilena Lazzarini defendia “[...] o princípio da inversão da prova”, por considerar o consumidor como “a parte fraca” na relação com os empresários. Outra diferença era em relação à necessidade de ter uma lei para regular as relações de consumo. Enquanto boa parte do empresariado defendia que a conciliação entre as partes seria a melhor maneira de não dar tratamento jurídico à situação, as entidades indicavam o contrário, como afirmou Lazzarini, ao defender que consumidor precisava da “[...] garantia da lei e, em consequência, da proteção do Estado” (idem).

Entre as diversas críticas feitas pelos empresários ao Código, uma punha em cena mais claramente a construção da ideologia neoliberal como pensamento hegemônico no começo dos anos 90: o questionamento do papel do Estado como núcleo regulador da sociedade. E nesse caso o incômodo do empresariado foi maior, tendo vista que, como afirmou Taschner (2009, p. 181), o Estado, através de alguns órgãos, tomou o papel central, “[...] caminhando à frente da sociedade civil”, que naquele momento ainda atuava de forma dispersa em relação a essa temática.

⁶ Empresários consideram Código de Defesa do Consumidor muito severo. Folha de S. Paulo, São Paulo, p. F-1, 30 maio 1990.

O setor publicitário, representado pelo Conar na comissão de preparação do Código, foi um dos principais críticos ao CDC. Um dos discursos recorrentes de crítica à aprovação deste dizia respeito à “falta de conhecimento” dos seus elaboradores e dos parlamentares em relação ao funcionamento da atividade publicitária. A autorregulamentação era, então, defendida pelo setor como a solução para que a regulação fosse feita “por quem entende do assunto”. Apesar de os questionamentos feitos pelo setor durante o processo de elaboração do CDC, o Conar, assim como todo o setor publicitário, teve que se adequar ao novo ambiente regulatório, embora continuasse a defender que a regulação da propaganda deveria ser de responsabilidade apenas dos mecanismos de autorregulamentação.

Luis Fernando Furquim, presidente do Conselho Nacional de Auto-Regulamentação Publicitária (Conar), acha ótimo que o Código finalmente tenha sido aprovado e entende que agora o mercado publicitário passe a ter uma posição mais ou menos definida. Mas lembra que, para regular a propaganda brasileira, o Código Nacional de Autorregulamentação Publicitária conta com 69 artigos, enquanto o Código de Defesa do Consumidor, com nove (MEIO & MENSAGEM, 1990, p. 19)⁷.

Percebe-se, então, que a estratégia discursiva de defesa da autorregulamentação tem um caráter corporativista e busca deslegitimar as iniciativas de regulação externas ao setor. Esse discurso se manteve ao longo dos anos e foi, por exemplo, o mote principal da mais recente campanha de divulgação da entidade, veiculada no início de 2014.

Na primeira metade da década de 90, mais precisamente em 1994, o Conar participou do 14º Fórum Internacional sobre Liberdade de Expressão Comercial e se contrapôs à possibilidade de revisão da Constituição⁸ que era proposta naquele momento. A ameaça consistia na elaboração das leis complementares em relação à restrição da publicidade dos itens previstos na Carta Magna, quais sejam, cigarros, bebidas, agrotóxicos e medicamentos.

Embora a ameaça tenha demorado a se consolidar, com a aprovação da Lei nº 9296/1996 e da lei complementar proposta pelo então Ministro da Saúde, José Serra, depois de cerca de cinco anos ela se materializou. Acompanhando a repercussão da proposta, em matéria publicada na Folha de São Paulo, a jornalista Lisandra Paraguassú conta que teve acesso a documentos internos da Philip Morris⁹ – uma das maiores indústrias tabagistas do mundo – nos quais a corporação planejava ações para barrar as “legislações desfavoráveis” ao setor. Essa mesma empresa havia divulgado em 1999 mudanças na sua política de transparência, assumindo que o cigarro traz malefícios à saúde e mostrando-se disposta a trabalhar com causas sociais. Houve, pois, uma alteração na estratégia discursiva dessa indústria, que, segundo matéria do jornal Meio & Mensagem, desde as primeiras pesquisas, na década de 50, sobre os impactos do cigarro na saúde dos fumantes, investia-se em respostas que tentavam desvincular o uso do cigarro ao desenvolvimento

⁷ Congresso aprova Código do Consumidor e mercado discute seus efeitos na propaganda. Meio & Mensagem, São Paulo, n. 420, p. 19, ago. 1990.

⁸ Conar quer evitar restrições na revisão. Folha de S. Paulo, São Paulo, p. 2, 24 Fev. 1994.

⁹ Philip Morris tem projeto de sobrevivência na AL. Folha de S. Paulo, São Paulo, Cotidiano, p. 3, jul. 2000.

de doenças letais¹⁰. Na mesma matéria, o consultor José Roberto Martins, procurado pelo jornal para opinar sobre o assunto, afirmou que a atitude da Philip Morris se deu muito mais como reação aos processos e críticas que a empresa vinha sofrendo do que por um “[...] posicionamento de vanguarda” para beneficiar os consumidores. O jornal chamou essa mudança na empresa de “Guinada Estratégica”¹¹. Voltando ao escândalo divulgado pela Folha de São Paulo, o texto mostrava que entre as estratégias listadas nos documentos da Philip Morris estavam:

1) gerar apoio das empresas de propaganda e mídia chamando a atenção para o prejuízo que a proibição da propaganda de cigarros traria para esses negócios, 2) desenvolver análises do impacto econômico da propaganda, 3) concordar com códigos de auto-regulamentação e garantir que sejam cumpridos para evitar o aumento de legislações mais restritas, e 4) lembrar os perigos que a censura e restrições à liberdade de expressão comercial representam para a sociedade (PARAGUASSÚ, 2000, p. 03)¹².

Paralelamente à divulgação deste escândalo, a Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e Televisão (Abert) e o Conar faziam campanha favorável à liberdade de expressão comercial e defendiam que todo produto lícito tem o “direito constitucional de ser anunciado”, o que levou essas entidades a serem criticadas pelo governo e a terem a sua “imagem chamuscada”¹³. Mesmo com as críticas, no segundo semestre de 2000, o Conar lançou a publicação “Garantias constitucionais à liberdade de expressão”. Isto lançou uma nova fase na argumentação em prol da autorregulamentação, marcada pela defesa da liberdade de expressão comercial.

3- Autorregulamentação contestada: movimentos consumeristas e as críticas ao setor publicitário

Se nas décadas de 1960 e 1970 o público se encantava com a gama de novos produtos industrializados, passando os consumi-los em demasia como forma de se incluir na sociedade de consumo, e nos anos 80, após sucessivas recessões, iniciava-se uma reflexão sobre o consumismo por meio de entidades governamentais e incipientes movimentos em defesa do consumidor, na década de 1990 esse sentimento de que o consumidor poderia desempenhar um papel crítico se fortaleceu, em especial após a aprovação do CDC: “Em pouco mais de 40 anos, passou-se do fascínio ao incômodo para com a presença do grande capital na cidade”, afirmou Rocha (2010, p. 181) referindo às crescentes críticas relativas à poluição visual provocada pela presença de grandes placas de mídia exterior nas cidades. O *marketing* direto também era um dos alvos, pois a privacidade das pessoas era posta em xeque com os diversos bancos de dados e pelas “[...] novas ferramentas de acesso aos consumidores” (ROCHA, 2010, p. 182). Inúmeras pesquisas começavam a divulgar os malefícios causados à saúde por uma série de produtos, tais como cigarro, álcool, alimentos processados, entre outros. Na verdade, o incômodo era generalizado e atingia diferentes públicos, que passaram a ver em determinadas publicidades uma representação nociva da realidade. Os movimentos

¹⁰ Sinal dos tempos. Meio & Mensagem, São Paulo. n. 881, p. 55, 25 Out. 1999.

¹¹ Guinada estratégica. Meio & Mensagem, São Paulo. n. 891, p. 8, 17 Jan. 2000.

¹² Philip Morris faz projeto de sobrevivência na AL. Folha de S. Paulo, São Paulo, Cotidiano, p. 3, Jul. 2000.

¹³ Imagem chamuscada. Meio & Mensagem, São Paulo. n. 918, p. 34, 24 Jul. 2000.

feministas e as chamadas “minorias” (negros, homossexuais, deficientes etc.) começaram a questionar a forma como suas imagens eram retratadas nos anúncios; os pais e entidades de defesa dos direitos das crianças começaram a perceber os impactos negativos da publicidade na formação destas; os movimentos ambientais passaram a questionar a efetividade e funcionamento das políticas de responsabilidade social divulgadas pelas empresas em seus anúncios.

Essa consciência crítica não foi despertada do dia para a noite, mas parte do próprio processo de ampliação da política no Brasil pós-redemocratização, que resultou no aumento da participação social de novos atores que passaram a fazer “pressões fragmentadas”, mas que também se articularam em busca de “[...] direitos coletivos” (CARDOSO, 1995, p. 199). Estes movimentos, para Taschner (2009, p. 153), são frutos do desenvolvimento de uma postura crítica mais difusa, que não contesta o capitalismo em sua totalidade, mas os seus efeitos e, por isso, busca alternativas em algumas áreas da vida, tais como alimentação, saúde e meio ambiente. Foi durante a década de 90 que o Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor (IDEC) se consolidou como associação consumerista no país; investiu em testes de produtos e promoveu ações coletivas contra empresas. Em 1998, foi fundado o Fórum Nacional das Entidades Cíveis de Defesa do Consumidor (FNECDC), com o objetivo de “[...] fortalecer o movimento de defesa do consumidor no Brasil, promovendo a articulação das entidades cíveis do setor”¹⁴. Assim, começou a criação de uma rede de movimentos consumeristas que se expandiu e agregou novos atores nos anos 2000.

Organizações da sociedade e órgãos estatais de várias cidades brasileiras começaram a discutir essa ocupação do espaço público pelos anúncios privados, como aconteceu em São Paulo com a “Lei Cidade Limpa”¹⁵; o conteúdo da publicidade passa a ser reconhecidamente impactante para as crianças (REBOUÇAS, 2008); as mensagens e apelos veiculados, muitas vezes, reforçam aspectos conservadores, depreciativos ou caricaturais em relação às mulheres, como ocorreu no caso da cervejaria Devassa¹⁶ aos homossexuais, como ocorreu em campanha da Doritos¹⁷ e aos negros, entre outros grupos; o álcool¹⁸ e o fumo¹⁹, considerados como problemas de saúde pública, passam a ter suas publicidades monitoradas e limitadas.

Embora esse debate mobilize diferentes organizações e movimentos sociais, as entidades corporativas do setor publicitário, lideradas pelo Conar, seguem na contramão dessas reivindicações e

¹⁴ Fonte: <<http://www.forumdoconsumidor.org.br/sobre-o-forum-do-consumidor.php>> Acesso em: 01 ago. 2014.

¹⁵ Vereadores aprovam lei que limita publicidade. Portal G1, São Paulo, 26 setembro 2006. Disponível em: <<http://g1.globo.com/Noticias/SaoPaulo/0,,AA1286781-5605,00.html>> Acesso em: 30 ago. 2010.

¹⁶ RIBEIRO, Renato Janine. A devassa da devassa. Observatório da Imprensa, São Paulo, 09 de março de 2010, Jornal de Debates. Disponível em: <http://www.observatoriodaimprensa.com.br/artigos_admin.asp?cod=580JDB006>. Acesso em: 20 ago. 2010.

¹⁷ Associação de gays pede retirada de propaganda de Doritos do ar. Folha Online, São Paulo, 13 de março de 2009, Cotidiano. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/cotidiano/ult95u534516.shtml>> Acesso em: 20 ago. 2010.

¹⁸ Entidades querem proibir anúncios de bebida alcoólica. Folha de São Paulo, São Paulo, 08 de setembro de 2006, Cotidiano. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/cotidiano/ult95u125742.shtml>> Acesso em: 30 ago. 2010.

¹⁹ OMS usa campanha para alertar sobre "armadilhas" no marketing do tabaco. Folha Online. São Paulo, 28 maio 2008, Ciência. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/ciencia/ult306u406074.shtml>> Acesso: 07 set. 2010.

acabam por fazer o que Dênis Moraes (2010) caracteriza como prática comum ao setor das comunicações no Brasil: “[...] esvaziar análises críticas e expressões de dissenso” (p. 68).

Parcela preponderante da mídia quer reduzir ao mínimo o fluxo de ideias contestadoras – por mais que estas continuem existindo. [...] O controle ideológico dificulta a participação de outras vozes no debate sobre os problemas coletivos, pois se procuram neutralizar óticas alternativas, principalmente as que se opõem à supremacia do mercado como âmbito de regulação de demandas sociais.” (MORAES, 2010, p. 68).

Após os anos 2000, diante dos desafios impostos pelas iniciativas regulatórias, as entidades representativas da indústria da comunicação se uniram em torno do discurso em defesa da liberdade de expressão comercial. No setor publicitário, entre os principais motivos de embates deste período estão as propostas de resoluções da Anvisa, que visam regular principalmente a publicidade de alimentos, bebidas e medicamentos; os diversos projetos de lei que pretendem regular a publicidade infantil, de bebidas alcóolicas e de alimentos de baixo valor nutricional; a crescente visibilidade dos grupos de pressão formados por consumidores e entidades de defesa do consumidor²⁰, que atuam em diversas frentes, discutindo todos os temas supracitados e outros mais específicos, como, por exemplo, a imagem da mulher, dos (as) negros (as), dos (as) homossexuais e idosos (as) na publicidade.

Nesse sentido, o Conar lançou um livro em 2011 com o título “Autorregulamentação e Liberdade de Expressão: a receita do Conar”, o qual é composto por textos de diferentes personalidades do setor publicitário e áreas afins, todos em defesa da autorregulamentação publicitária no Brasil. Luiz Lara, então presidente da Associação Brasileira de Agências de Publicidade (ABAP), resume como a discussão é posta pelo mercado em seu texto incluído na publicação: “Algumas ameaças pairam no horizonte. São elas: mais de 200 projetos de lei que buscam limitar a liberdade de expressão comercial”²¹ (CONAR, 2011, p. 54), e cita também como ameaça as iniciativas de controle da publicidade por parte das agências reguladoras, numa referência à atuação da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA) — que tem proposto de maneira contínua regulações relativas à publicidade de medicamentos e de alimentos danosos à saúde — e dos movimentos que defendem a regulação extramercado, os quais ele denomina de “setores minoritários”.

Em seu discurso proferido no IV Congresso Brasileiro de Publicidade²², João Roberto Marinho cita a Constituição e vincula a livre circulação de informação à defesa da liberdade de expressão, considerando que as iniciativas de regulação ou vêm de “segmentos antidemocráticos” ou de grupos que veem o “[...] cidadão como alguém que necessita de tutela, incapaz de discernir entre o bem e o mal, entre o certo e o errado, entre o ético e o sem escrúpulo”. Na ocasião, Marinho compara, por exemplo, acusações do Ministério Público aos jornais por supostamente fazerem propaganda eleitoral antecipada ao entrevistar

²⁰ Entre os principais temas estão a regulação da publicidade infantil (Instituto Alana e Movimento Infância Livre de Consumismo), a regulação da publicidade de bebidas e cigarros (Movimento Propaganda Sem Bebida e Movimento Propaganda Sem Cigarro), regulação da publicidade de alimentos e medicamentos (Frente pela Regulação da Publicidade de Alimentos e ANVISA) e a proteção do consumidor em relação à publicidade abusiva e enganosa (PROCONs, PROTESTE - Associação de Consumidores e Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor – e IDEC).

²¹ CONAR. Autorregulamentação e liberdade de expressão: a Receita do CONAR. São Paulo: CONAR, p. 54, 2011.

²² Esse discurso foi posteriormente publicado em livro editado pelo Conar. Fonte: CONAR. Autorregulamentação e liberdade de expressão: a Receita do CONAR. São Paulo: CONAR, 2011.

candidatos, à proposta da Anvisa de regular a propaganda de alimentos, à censura sofrida pelas telenovelas no período do regime militar e à classificação indicativa. Marinho compreende todas as iniciativas de regulação como ameaças à liberdade de expressão e põe em pé de igualdade todos os tipos de informação veiculados pela mídia, sejam eles de ordem política, comercial ou jornalística.

Junto a esse discurso que defende a “liberdade de expressão”, o setor continua adotando um discurso que remete ao “universo gerencial” definido por Nogueira (2003). Embora tente minimizar a sua responsabilidade, mostrando que o processo de decisão de compra pelo consumidor é complexo e a propaganda é apenas uma parte disso, compreende que qualquer ameaça de restrição ou proibição traz prejuízos financeiros. Ou seja, ao mesmo tempo em que adota o discurso de que a publicidade sozinha não influencia o consumo, percebe que sem publicidade não existe venda e, portanto, não existe lucratividade:

Atribuir à propaganda de cigarros a causa que leva os jovens a fumar é de uma limitação de visão ímpar (MEIO & MENSAGEM, 2000).²³

Caso aprovado, esse projeto de lei vai subtrair cerca de R\$ 1,5 milhão da nossa receita comercial prevista para este ano⁷, calcula Luiz Alberto de Campos, diretor de publicidade da Editora Três (MEIO & MENSAGEM, 2000, p. 42).²⁴

Foi o que ocorreu durante a discussão sobre a regulação de bebidas e alimentos de baixo valor nutricional. Na edição nº 1148, de 07 de março de 2005, o jornal Meio & Mensagem trouxe o assunto como chamada principal na sua capa: “Publicidade pode perder R\$ 916,5 milhões com restrições a bebidas e guloseimas”. Principalmente nos meios especializados, por ter um público diretamente vinculado ao negócio publicitário, o uso de números e índices aparece como forma de unir o setor em torno da defesa dos seus interesses econômicos e impedir alterações na legislação, pois isso pode afetar diretamente os negócios:

Diminuir a propaganda desses produtos é mexer em um investimento que injeta, segundo o Ibope Monitor, R\$ 916,5 milhões em mídia anualmente. Mais da metade desse total refere-se à propaganda de cervejas, sem incluir na conta os refrigerantes, categoria responsável por outros R\$ 267 milhões aplicados em veiculação de anúncios (MEIO & MENSAGEM, 2000, p. 30).²⁵

Interessante observar como o discurso ganha outra aparência ao ser assinado pelo Conar e ao ser voltado ao público em geral. Os números geralmente desaparecem e dão lugar a uma argumentação de cunho mais didático e persuasivo. Na publicação específica sobre a relação publicidade e obesidade, o Conar posiciona-se firmemente contra entidades, órgãos do governo e projetos de lei que pretendem regular a publicidade de alimentos. Cita a Anvisa e, principalmente, o Instituto Alana como detentores de uma visão simplista em relação ao problema da obesidade no país, ao passo que condenam o que eles chamam de “[...] tratamento sensacionalista de temas relacionados à saúde” (CONAR, 2010, p. 30)²⁶. Apesar de mostrar que as restrições podem ameaçar a “liberdade de empreender” da indústria alimentícia, não faz uso de números

²³ É proibido proibir. Meio & Mensagem, São Paulo, n. 910, editorial, mai. 2000.

²⁴ Cortina de fumaça. Meio & Mensagem, São Paulo, Negócios, n. 910, p. 42, Mai. 2000.

²⁵ Pressão para limitar propaganda ameaça investimentos de quase R\$ 1 bilhão. Meio & Mensagem, São Paulo, Negócios, p. 30, mar. 2005.

²⁶ CONAR. O fator publicidade de alimentos e refrigerantes e sua relação com a obesidade. São Paulo: Conar, 2010.

de faturamento do setor. Assim, o discurso vinculado ao universo econômico vai para segundo plano, construindo uma estratégia que conecta essa indústria às ações de responsabilidade social e tecnologias, que com o prejuízo trazido pelas iniciativas regulatórias, podem deixar de existir:

Apesar de sua importância econômica e da postura contributiva, o setor se vê constantemente ameaçado em sua liberdade de empreender e, não raro, enfrenta dificuldades de natureza regulatória, as quais têm sido apontadas como fator limitante ao desenvolvimento de produtos de melhor qualidade e performance (CONAR, 2010, p.11).

Além das publicações e campanhas, o setor publicitário também tem buscado uma articulação mais forte em torno da defesa da “liberdade de expressão comercial”, por meio de eventos como o Congresso das Indústrias da Comunicação, que reúnem agências de publicidade, veículos de comunicação e anunciantes. Em 2008, a ABAP realizou o IV Congresso Brasileiro de Publicidade, trinta anos após o III Congresso, que teve como marco a criação do Código Brasileiro de Autorregulamentação Publicitária. O IV Congresso pode ser considerado um marco da década de 2000 no que se refere ao posicionamento do setor publicitário em relação às diversas iniciativas de regulação da propaganda que tramitavam no Congresso Nacional. Na carta de encerramento com os resultados do Congresso, praticamente todos os pontos se referem a essa questão, começando pela enfática defesa do Conar, que, segundo Edney Narchi, vice-presidente executivo da entidade, foi ovacionada na cerimônia de encerramento “[...] como a grande conquista que a atividade publicitária conseguiu dentro do Brasil. Foi uma consagração, a palavra é essa. Quer dizer, a nossa existência entre o 3º e o 4º congresso, as nossas atividades, as nossas operações, tudo que a gente conseguiu fazer, foi chancelado por unanimidade”²⁷. As demais questões aprovadas pelo Congresso mostram a defesa contundente do setor em relação à “liberdade de expressão comercial”:

O IV Congresso denuncia e repudia: a) todas as iniciativas de censura à liberdade de expressão comercial, inclusive as bem intencionadas [...] O IV Congresso defende a livre iniciativa, a liberdade de escolha do consumidor e liberdade de expressão comercial. [...] A publicidade livre e responsável sustenta a liberdade de imprensa, assegura a diversidade das fontes de informação para a sociedade e a difusão de cultura e entretenimento para toda a população (ABAP, 2008, p. 161)²⁸.

Percebe-se, pois, a adoção desse discurso como uma atitude política do setor em contraponto às propostas de regulação. Neste congresso existia uma Comissão específica sobre o tema, denominada de “Comissão da Liberdade de Expressão Comercial”, o que demonstra a preocupação do setor com essa questão. Dentro dos trabalhos da Comissão, o presidente do Conar, Gilberto Leifert, leu uma carta²⁹ redigida por um dos membros, que defendia que “[...] as leis existentes já são suficientes para garantir ampla proteção ao consumidor” (ABAP, 2008). A carta elogiava a publicidade brasileira, enfatizava sua criatividade, que já gerou premiações internacionais, e lamentava que “[...] agora, querem cortar suas asas, como se ela fosse a culpada por tudo de ruim que acontece” (ABAP, 2008).

²⁷ Em entrevista concedida à autora deste trabalho.

²⁸ Anais do IV Congresso Brasileiro de Publicidade. São Paulo: ABAP, p. 161, 2008.

²⁹ Anais do IV Congresso Brasileiro de Publicidade. São Paulo: ABAP, p. 355, 2008.

Pouco tempo depois, o Conar assumia as dificuldades e limitações da sua atuação, em campanha veiculada no ano de 2010³⁰, e afirmava não ser 100% eficiente na sua missão de “coibir os exageros da propaganda”. Talvez na esteira das críticas recebidas pela sua atuação e os diversos arquivamentos de processos que ganhavam cada vez mais repercussão, o Conselho adotou essa estratégia discursiva, sem, porém, deixar de auto-elogiar trabalho que realiza. No anúncio, afirmava que tinha como missão “[...] zelar pela ética na publicidade”), e completava, “Não fazemos isso porque somos bonzinhos (gostaríamos de dizer isso, mas, mais uma vez, seria mentira). Fazemos isso porque é a única forma da propaganda ter o máximo de credibilidade”. Essa afirmação mostra que o interesse do Conselho é no desenvolvimento do negócio da propaganda, mas ainda no mesmo texto a entidade tenta mostrar-se preocupada com a sociedade geral, indo além das motivações corporativistas.

Em 2012, houve um outro congresso promovido pela ABAP, mas mudou de nome e conceito, passando a agregar as outras áreas da comunicação e recebendo o nome de V Congresso da Indústria da Comunicação. Na ocasião, Gilberto Leifert, presidente do Conar, discursou num dos painéis do evento e o mote da sua fala foi a constatação de que “[...] a liberdade de expressão está sofrendo *bullying*” (ABAP, 2012). Cita as principais razões para essa sua declaração:

[...] as iniciativas da Anvisa, Agência Nacional de Vigilância Sanitária, ao tentar impor sérias restrições à publicidade de medicamentos, bebidas alcoólicas, alimentos e refrigerantes. [...] *Bullying* também é cometido na internet, por quem, contrariando a constituição, se esconde no anonimato. São grupos informais de pressão, ONG’s sem existência legal e endereços eletrônicos fajutos, ou mediados nas redes sociais. Não são, portanto, instituições dotadas de pessoa jurídica, legitimadas a exercer a liberdade de expressão. [...] um certo movimento espevitado, e bem fornido de recursos, pretende que as crianças sejam banidas de todos os anúncios e exerce pressão incisiva sobre o Congresso Nacional, ignorando os avanços da autorregulamentação no tocante ao público infantil. [...] a intolerância, o mau humor e o politicamente correto, que obscurecem a criação publicitária e podem aniquilar a liberdade de expressão comercial que nós todos honramos (ABAP, 2012, p. 124-125)³¹.

Nesta fala, o presidente do Conar elucida os principais atores com quem o setor publicitário disputa em torno da regulação publicitária no Brasil, e segue a mesma linha de desqualificação a esses grupos já vista nos discursos de João Roberto Marinho e Luiz Lara, que denominam os críticos à autorregulamentação no país de “segmentos antidemocráticos” e “setores minoritários”, respectivamente.

O Conselho investe em várias formas para se contrapor às críticas, defendendo que a autorregulamentação é a maneira “mais avançada” de regulação da publicidade, especialmente nos momentos de revisão da legislação existente sobre a propaganda no Brasil por parte do poder público, quando a atuação do Conar é mais fortemente questionada.

Uma das respostas do Conselho se dá através da reformulação das suas normas, atualizando-as e buscando torná-las mais convergentes às reivindicações da sociedade e aos anseios do governo. Essas atualizações, especialmente a partir da década de 2000, configuram-se como uma prática constante deste, e

³⁰ “O Conar existe para coibir os exageros na propaganda”. Anúncio Conar, 2010.

³¹ Anais do V Congresso da Indústria da Comunicação. São Paulo: ABAP, p. 124-5, 2012.

as condições de produção dessas novas normas são geralmente caracterizadas por um ambiente de pressão por mais legislação. Há, por parte do Conar, um acompanhamento sobre a tramitação de projetos de lei no Congresso Nacional que têm relação com a área de publicidade. Segundo reportagem³², são 376 projetos e, por isso, o “[...] mercado publicitário corre o risco de ser um dos mais afetados economicamente no futuro” (MEIO & MENSAGEM, 2005, p. 30). O monitoramento é feito de maneira detalhada, desde a apresentação do projeto, seus despachos, aprovações, rejeições, situação atual até os próximos passos. Esse monitoramento proporciona ao Conselho e ao setor publicitário um maior conhecimento sobre os projetos em tramitação e a possibilidade de respondê-los de acordo com a circunstância em que se encontram em termos de probabilidade de aprovação.

Essa é uma prática comum das grandes associações empresariais, como identifica Mancuso (2004) ao analisar o monitoramento das proposições legislativas por parte da Confederação Nacional da Indústria, que acompanha os projetos que podem impactar no *custo Brasil*. O interesse de Mancuso (2004) foi analisar como se dava a “[...] articulação dos interesses do empresariado industrial durante o processo de produção legislativa”:

A percepção de que as decisões do poder público têm o poder de interferir sobre as atividades das suas empresas leva muitos empresários – diretamente ou por meio de representantes – a desenvolver atividades de articulação de interesses (MANCUSO, 2004, p. 515).

Em relação à indústria da propaganda, segundo Boddewyn (1988, p. 15), é mais comum que esta tenha uma atitude reativa que proativa em relação às novas questões; porém, ele observa que há casos em que a indústria se antecipa com o objetivo de evitar a elaboração de uma legislação oficial. Cita uma fala do presidente da Associação Canadense de Publicitários que ressalta isso:

Nós regulamos a nossa indústria, pelo menos em parte, a fim de manter responsabilidade por nosso próprio desempenho – para manter a mão intrusiva e muitas vezes pesada do governo a uma distância razoável. Para fazer isso de maneira inteligente, nos antecipamos às políticas governamentais em muitos campos – da saúde pública à diversidade cultural – e trabalhamos para atender a essas políticas antes de sermos forçados para isso (BODDEWYN, 1988, p. 13, *tradução nossa*)³³.

No caso brasileiro, desde a fundação do Conar foram realizadas várias atualizações do Código antes que as propostas de legislação se concretizassem, como foi o caso da reformulação das normas para publicidade de cigarros, em 2000, que visava impedir a restrição à publicidade deste segmento. Também é possível verificar atualização de normas a partir de uma motivação mais endógena ao mercado, a exemplo da atualização das regras sobre os apelos de sustentabilidade, que, segundo Hiran Castello Branco³⁴, seguiu

³² Pressão para limitar propaganda ameaça investimentos de quase R\$ 1 bilhão. Meio & Mensagem, São Paulo, Negócios, p. 30, mar. 2005.

³³ “We regulate our industry, in part at least, in order to maintain responsibility for our own performance – to keep the intrusive and often heavy hand of government at a reasonable distance. To do so intelligently, we anticipate government policies in many fields – from public health to cultural diversity – and work to reflect such policy before being forced into doing so” (BODDEWYN, 1988, p. 13).

³⁴ Em entrevista concedida à autora deste trabalho.

uma das teses aprovadas no IV Congresso: “A partir do 4º congresso nós nos propusemos a criar indicadores de sustentabilidade para a indústria da comunicação”. Além disso, há a aplicação da visão estratégica de responsabilidade social adotada pelas grandes empresas, tema bem analisado por Rocha (2010) como sendo um dos sustentáculos da nova retórica do capital.

Segundo Edney Narchi, essas atualizações são realizadas a partir de diferentes motivações: “O Conar, como fiscalizador de uma atividade de comunicação, tem que estar sintonizado com tudo, com os anseios sociais, com as tendências do Congresso Nacional, com as políticas públicas referentes a produtos e serviços e tem que dar ouvidos a sua estrutura de sustentação”³⁵. Como exemplo da necessidade dessa sintonia, Narchi cita a discussão sobre a publicidade infantil. Segundo ele, esse tema é debatido mais fortemente a partir da elaboração de um projeto de lei que ganhou a atenção do Conselho. Essa discussão, segundo ele, motivou o Conselho a reformular, em 2006, as normas das publicidades dirigidas ao público infantil, e mais tarde, em 2012, as normas do *merchandising* televisivo voltado para as crianças.

a preocupação com o público infantil nasceu a partir de um projeto de lei de um deputado do Paraná, em 2001, Luís Carlos Hauy. Em 2001 ele apresenta um projeto tentando proibir a publicidade destinada ao público infantil. A partir daí, a simples apresentação do projeto e a discussão desse assunto em diversos locais, em diversos patamares, motivou a adesão do Conar à preocupação com esse assunto. Por quê? Porque a sociedade passou a discutir, todo mundo passou a discutir isso³⁶.

Apesar de perceber que as proposições de novas legislações provocam o Conselho a repensar suas normas e até a reformulá-las, uma das estratégias discursivas de defesa da autorregulamentação é a de que o Conar tem uma atitude “proativa” e é uma entidade “pioneira” na regulação da publicidade brasileira.

Foi o Conar, antes que isso preocupasse as autoridades e a sociedade – e antes mesmo da promulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente –, o pioneiro no país na imposição de restrições a anúncios de cigarros, bebidas alcoólicas, bem como produtos e serviços destinados a crianças e adolescentes (MEIO & MENSAGEM, 2005, p. 37).³⁵

Ao discurso do “pioneirismo” soma-se a ideia de que a autorregulamentação é o método “mais eficiente” e “mais rápido” para captar “os anseios da sociedade”. Além disso, é o tipo de regulação que tem a aprovação do mercado, por ser uma iniciativa de “dentro para fora” (MEIO & MENSAGEM, 2000, p. 43)³⁷. Essa afirmação pode significar que as iniciativas exógenas ao setor não são vistas com bons olhos pelos publicitários. A atualização das normas, portanto, adota um padrão que tenta conciliar os anseios por maiores restrições com os interesses comerciais da indústria, evitando que estas sejam “afetadas economicamente” (idem). Ao falar sobre as revisões das normas do Conar em relação à publicidade infantil, o então presidente da ABA, Ricardo Bastos, em entrevista ao Meio & Mensagem, mostra como a quantidade e a medida das restrições são temidas pelo setor, que prevê prejuízos imediatos aos negócios.

³⁵ Em entrevista concedida à autora deste trabalho.

³⁶ Em entrevista concedida à autora deste trabalho.

³⁷ Publicidade bem comportada. Meio & Mensagem, São Paulo, n. 1212, p. 37, jun. 2005.

É uma forma de introduzir mudanças expressivas na propaganda para crianças e na comunicação de alimentos e bebidas, por um lado, e uma maneira de se antepor de modo legítimo às propostas de leis ou regulamentação que exagerem na dose de restrições, o que resultaria em prejuízos expressivos para indústrias, comércio e o próprio consumidor (MEIO & MENSAGEM, 2005, p. 37)³⁸.

Esse discurso deixa subtendido que as medidas do Conar não “exageram na dose de restrições” como as propostas de leis e, portanto, não ameaçam a rentabilidade da indústria. Um exemplo dessa diferença no tratamento da regulação foi a proposta elaborada pelo Conar, que se antecipou à restrição da publicidade de cigarros. Na proposta, elaborada no primeiro semestre do ano de 2000, “[...] a transmissão das peças em rádio e TV, inclusive por assinatura, foi retardada para as 21h30 no caso de bebidas e 22h no caso de produtos de fumo. Até então, esse tipo de veiculação era permitida a partir das 21 horas” (MEIO & MENSAGEM, 2000, p. 43)³⁹. Já a proposta de lei que estava em discussão nesse momento, e que foi posteriormente aprovada (Lei n.º 10.167, 27 de dezembro de 2000), previa a proibição de veiculação de publicidade de cigarro em meios de comunicação de massa, restringindo-a a cartazes em locais fechados. Ou seja, embora a norma de autorregulamentação proponha uma alteração, abrandando a restrição proposta pelo governo⁴⁰.

Esse mesmo caso ocorreu quando as atenções se voltaram para a regulação da publicidade de bebidas. Em 2005, o governo federal intensificou os estudos para criar um pacote de medidas para diminuir o consumo de álcool no país. Entre as prováveis ações estava o aumento das restrições à publicidade de bebidas alcólicas. O Conar, que em 2003 havia editado normas específicas sobre o assunto, mostrava a vontade de “[...] criar um ambiente mais favorável à propaganda no setor” (MEIO & MENSAGEM, 2005, p. 30).⁴¹ Segundo matéria do mesmo jornal, a atualização das normas foi apresentada ao então presidente da Câmara dos Deputados, João Paulo Cunha (PT-SP), e foi “aceita”, “[...] afastando o risco de que o Congresso voltasse à carga com a imposição de novas leis restritivas à propaganda” (idem).

Ainda nesse debate sobre a restrição da publicidade de bebidas, o presidente do Conar, Gilberto Leifert, discursou, em 2006, no Conselho de Comunicação Social (CCS) do Congresso Nacional, do qual é membro, ressaltando a legalidade da publicidade de bebidas alcólicas e pontuando as “múltiplas abordagens” do tema “O álcool nos meios de comunicação”. Falou da “[...] presença ancestral do álcool na sociedade” e dos diversos problemas associados ao consumo de bebidas alcólicas, entre eles a violência, os acidentes de trânsito e o uso de bebidas por menores de idade. Em meio aos questionamentos dos conselheiros presentes na reunião, Leifert defendeu que, antes da publicidade, já existem questões que são reguladas e não são cumpridas:

³⁸ Publicidade bem comportada. Meio & Mensagem, São Paulo, n. 1212, p. 37, jun. 2005.

³⁹ Conar e Abap reagem contra veto a propaganda. Meio & Mensagem, São Paulo, n. 910, p.43, mai. 2000.

⁴⁰ Sobre a proibição da publicidade de cigarros, os empresários recorreram e pediram uma Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI 3311) proposta pela CNI ao STF, solicitando que seja julgado como inconstitucional a proibição da publicidade de cigarros. A publicação do Conar “Garantias Constitucionais” fundamenta toda a petição inicial.

⁴¹ Pressão para limitar propaganda ameaça investimentos de quase R\$ 1 bilhão. Meio & Mensagem, São Paulo, Negócios, p. 30, Mar. 2005.

Então, antes de atuar sobre a publicidade, nós temos importantes aspectos já tratados por legislação que precisam ser enfrentados. As nossas crianças precisam ser protegidas? Por que não são punidos os estabelecimentos que vendem bebidas a menores? Eu, francamente, não conheço ninguém que tenha sido condenado⁴².

Mais uma vez percebe-se a adoção de uma estratégia que visa minimizar o papel da publicidade nos danos causados pelo consumo de álcool: “A nocividade de um produto em si não pode ser atribuída à propaganda comercial” (LEIFERT, 2006, p. 19)⁴³. Esse mesmo tipo argumento é encontrado nas defesas em relação à legalidade da publicidade de cigarros e de alimentos com baixo valor nutricional. É o que diversos documentos do Conar denominam de “[...] distinção entre produto, publicidade e consumo”.

Num dos tópicos desse discurso, Leifert adverte que “[...] existem leis demais no Brasil” (LEIFERT, 2006, p. 42), e que mesmo com “boas intenções”, o advento de novas leis pode gerar “[...] insegurança jurídica quando atentam de modo flagrante contra a Constituição” (idem)⁴⁴. Cita como parte deste arcabouço legislativo a Constituição Federal, as Leis nº 9294, de 15 de junho de 1996, e nº 10167, de 27 de dezembro de 2000, assim como a Medida Provisória nº 2190-34, de 23 de agosto de 2001, que dispõem sobre restrições à propaganda de bebidas alcólicas. Ressalta que, afora estas leis, existe o Código Brasileiro de Autorregulamentação Publicitária, e enfatiza o “pioneirismo” deste e o “acompanhamento intensivo” que o mesmo realiza em relação a este tipo de publicidade. Destaca, ainda, o caráter “voluntário” do Código que foi adotado a partir de 1980, e afirma que as normas sobre este assunto específico foram “agravadas” em 2003.

A defesa da autorregulamentação se dá também através de discurso elogioso sobre o Código Brasileiro de Autorregulamentação Publicitária. Desde a criação do Código, ele é ressaltado como sinônimo de maturidade, democracia, voluntarismo, independência em relação ao Estado, eficiência e autodisciplina⁴⁵. Com o passar dos anos, o desempenho do Conselho foi sendo analisado e as avaliações positivas passaram também a fazer parte da ordem do discurso da instituição, com o objetivo de legitimar sua atuação e credibilizá-la perante o público em geral.

Na publicação sobre os vinte e cinco anos do Conar, duas dessas análises foram divulgadas. A primeira é a opinião do escritor, pesquisador e professor universitário norte-americano John Boddewyn, também consultor da *International Advertising Association*, que na década de 80 escreveu livros que comparavam diferentes sistemas de autorregulamentação da propaganda no mundo e considerou que “[...] o modelo do Brasil é provavelmente o mais desenvolvido sistema de autorregulamentação encontrado em

⁴² Ata Circunstanciada da 1ª Reunião Ordinária do Conselho de Comunicação Social, realizada em 06 de março de 2006.

⁴³ LEIFERT, Gilberto. Álcool nos meios de comunicação – Publicidade de bebidas alcólicas. São Paulo: Conar, p. 19, 2006.

⁴⁴ LEIFERT, Gilberto. Álcool nos meios de comunicação – Publicidade de bebidas alcólicas. São Paulo: Conar, p. 42, 2006.

⁴⁵ Esse já era o tom de um dos primeiros anúncios publicitários do Conar, veiculado em 1981: “O Conar exerce atividade voluntária do mercado publicitário que, a partir de uma conscientização para a necessidade da autodisciplina, aplica as regras éticas estabelecidas para a publicidade, permite uma ação efetiva antecipando a controvérsia, promove a discussão fora do apelo ao poder público e garante a solução pronta, veloz e objetiva para as queixas, reclamações e disputas” (CONAR, 1981).

países em desenvolvimento e até sobrepuja alguns do primeiro mundo”. A apreciação feita pelo professor é trabalhada aqui como um interdiscurso, trazendo um respaldo acadêmico à atuação do Conar.

Outra avaliação divulgada na publicação é a elaborada pela *European Advertising Standards Alliance* (EASA), em 2005, que institui doze quesitos para analisar a autorregulamentação em países europeus. São estes: a existência de um organismo de autorregulamentação; código; orientação; monitoria; queixa gratuita do consumidor; queixas *online*, publicação de decisões; recursos; mantenedores consultados na redação do Código; mantenedores com participação no júri; campanhas de divulgação e *website*. Embora esta avaliação da EASA⁴⁶ a qual o texto se refere não avalie o desempenho do Conselho brasileiro e nem sequer o cite, a publicação do Conar afirma que preenche os doze requisitos, “[...] alçando-se, portanto, ao patamar das mais desenvolvidas do mundo e ultrapassando alguns dos países de economia mais avançada, como Alemanha, França e Itália” (SCHNEIDER, 2005, p. 22). O Conar, na verdade, autoavalia-se e apresenta-se como um organismo que atingiu o “nível de excelência” internacional na realização da autorregulamentação. A estratégia discursiva, neste caso, visou dar credibilidade para a entidade, comparando-a a organismos internacionais e propondo, inclusive, uma ideia de que está bem posicionada no *ranking*, se comparada a países desenvolvidos.

O mesmo acontece em publicação mais recente (setembro de 2013) do Conselho, em parceria com a ABA, que compara legislações, normas de autorregulamentação e códigos de conduta de diferentes países em relação à publicidade dirigida ao público infantil. O estudo foi lançado em meio ao retorno das discussões acerca do projeto de Lei nº 5921/2001 no Congresso Nacional. O referido projeto, elaborado pelo deputado federal Luiz Carlos Hauly (PSDB/PR), prevê a proibição da publicidade direcionada para crianças. Este estudo, que é coordenado pela Associação Brasileira de Anunciantes, conclui que “[...] o Brasil se destaca na abrangência e especificidade de suas normas de autorregulamentação publicitária de produtos e serviços destinados à criança, aplicando o sistema misto de controle mais completo e restritivo do mundo” (ABA; CONAR, 2013)⁴⁷. A ABA, que coordena o estudo, é uma das entidades fundadoras do Conar e parte diretamente interessada nessa defesa da autorregulamentação, pois representa a categoria dos anunciantes, ou seja, industriais e empresários de diversos setores da economia, inclusive de produtos dirigido às crianças.

Ao analisar esse documento, assim como vários outros publicados pelo Conar que têm como propósito apresentar pesquisas⁴⁸, é possível identificar outra estratégia discursiva que busca dar credibilidade à instituição e à prática da autorregulamentação: a utilização de estudos com dados

⁴⁶ *Advertising Standards in Europe - A briefing by the European Advertising Standards Alliance* – Abril de 2005.

⁴⁷ ABA; CONAR. Publicidade e criança: comparativo global da legislação e da autorregulamentação. São Paulo: Conar, 2013.

⁴⁸ Como é o caso dos seguintes documentos: ABA; CONAR. Publicidade e criança: comparativo global da legislação e da autorregulamentação. São Paulo: Conar, 2013; LEIFERT, Gilberto. Alcool nos meios de comunicação – Publicidade de bebidas alcóolicas. São Paulo: Conar, 2006; CONAR. O fator publicidade de alimentos e refrigerantes e sua relação com a obesidade. São Paulo: Conar, 2010.

comparativos de forma a exaltar o papel do Conar e mostrá-lo como eficiente na regulação da publicidade brasileira.

4- "Confie no Conar": uma breve análise da campanha

Por fim, vale analisar brevemente a última campanha veiculada pela entidade, em janeiro de 2014⁴⁹. Segundo matéria publicada no portal Meio & Mensagem⁵⁰, o objetivo da campanha era “reforçar a capacidade do Conar em avaliar e proteger a produção publicitária no País, contando com a participação de representantes do mercado e da sociedade civil que compõem a entidade”. A assinatura da campanha “Confie no Conar” demonstra a necessidade do órgão em buscar mais credibilidade perante o público.

A campanha conta com dois filmes e dois anúncios impressos. No comercial “Palhaço”, um homem o acusa, entre outras coisas, de fazer apologia à violência por usar o nome Peteleco. Já no filme “Feijoadá”, um casal acusa o garçom de preconceito por servir o arroz e o feijão em cumbucas diferentes⁵¹.

Usando hipérboles, o texto dos anúncios mostra o exagero de determinadas opiniões “politicamente corretas” e tenta associar estas às queixas feitas a comerciais. A campanha aborda alguns aspectos, como a imagem da mulher na publicidade, erotismo, racismo, violência, publicidade infantil, sustentabilidade, ou seja, temas que estão na ordem do dia nas discussões sobre o controle da publicidade no Brasil.

Ainda na década de oitenta, Boddewyn (1988, p. 16) apontava que alguns desses temas ocupariam a centralidade no que se refere ao controle da propaganda. As propagandas enganosas e abusivas, segundo ele, continuariam como objeto das reclamações, mas outros temas de abordagem “mais subjetiva” definiriam uma nova agenda para autorregulamentação, tais como gosto, decência, privacidade, sexismo, violência e a publicidade de produtos censuráveis como álcool e fumo. Esses temas são, para ele, adjacentes à discussão sobre “responsabilidade social” e o tratamento adequado dos organismos reguladores em relação aos mesmos seria possível através da participação de pessoas externas ao negócio da propaganda, o que ele chama de “*outside participation*”.

As situações ridículas pelas quais passam os personagens exibidos na campanha e a abordagem superficial dos temas mostram o enquadramento que o Conselho quer dar às reclamações que recebe, além de demonstrar o mesmo tom de desqualificação dirigido a grupos consumeristas e organizações estatais defensores de um maior controle da publicidade. A campanha causou indignação a estes grupos que responderam através de uma carta dirigida ao presidente do Conar com a solicitação para que a campanha fosse retirada de veiculação⁵². O conteúdo da carta, que é assinada por trinta entidades, ressalta três aspectos: 1) que a publicidade brasileira também é regulada pelo CDC, além do Conar e que este último tem

⁴⁹ Conar. Confie no Conar. Campanha Publicitária, 2014.

⁵⁰ Conar satiriza reclamações e pede confiança. Meio & Mensagem. 31 jan. 2014. Disponível em: <<http://www.meioemensagem.com.br/home/comunicacao/noticias/2014/01/31/Conar-satiriza-reclamacoes-e-pede-confianca.html#ixzz30aEFFI5n>>. Acesso em: 02 abr. 2014.

⁵¹ Conar satiriza reclamações e pede confiança. Meio & Mensagem. 31 jan. 2014. Disponível em: <<http://www.meioemensagem.com.br/home/comunicacao/noticias/2014/01/31/Conar-satiriza-reclamacoes-e-pede-confianca.html#ixzz30aEFFI5n>>. Acesso em: 02 abr. 2014.

⁵² Disponível em: <<http://www.idec.org.br/ckfinder/userfiles/files/conar.pdf>>. Acesso em: 01 ago. 2014.

o caráter apenas de recomendação, 2) que a campanha “infantiliza a população” e “ridiculariza determinadas demandas de grupos sociais” e 3) ressalta a composição empresarial do Conselho.

Dentre as campanhas já realizadas pela entidade, esta se diferenciou por ter ironizado as reclamações feitas pelos consumidores. O texto explicativo dos anúncios ressalta a função do Conar e afirma que o mesmo recebe “dezenas de reclamações todos os dias”. A diferença é que estes anúncios apresentam um juízo de valor em relação às denúncias: “Muitas são justas, outras nem tanto”. Em anúncios anteriores, o Conar adotava um tom mais formal e afirmava que este analisava a procedência de todas as reclamações à luz do Código.

Há, portanto, uma alteração na estratégia discursiva do Conselho. O Conar, pelo histórico já analisado nesta pesquisa, costuma manter uma característica nos seus posicionamentos públicos: em momentos de acirramento, o Conselho, mesmo assumindo o lugar de fala e o posicionamento em defesa do campo empresarial, raramente adota uma estratégia discursiva de enfrentamento, buscando mostrar equilíbrio entre a visão defendida pelo empresariado e a opinião pública em geral, evitando assim o julgamento da entidade como defensora dos interesses corporativos e construindo sua imagem como representante da sociedade civil.

Assim, por exemplo, passados alguns anos após os embates travados no período da Constituinte e do CDC, o setor publicitário, que havia sido crítico à forma como essas normas foram aprovadas, pondo sempre a autorregulamentação como mecanismo suficiente e eficiente na regulação da publicidade brasileira, passou a propagar em seus materiais de divulgação essas legislações como legítimas e parte de um “harmonioso ambiente misto de controle da publicidade, que combina legislação, autorregulamentação e códigos setoriais de conduta” (ABA; CONAR, 2013)⁵³. Essa estratégia discursiva conciliava, pois, a existência da regulação externa com a autorregulamentação. Essa tendência, porém, foi revertida nos últimos anos, quando o Conselho assumiu a bandeira da “liberdade de expressão comercial” em contraponto às iniciativas regulatórias propostas pelo Estado e pela sociedade, deixando mais clara a disputa entre estes setores.

Foi o caso da proibição da publicidade de cigarros, quando o Conselho fez uma defesa aberta do direito de anunciar da indústria tabagista. Naquele momento, a ABERT e o Conar faziam campanha favorável à liberdade de expressão comercial e defendiam que todo produto lícito tem o “direito constitucional de ser anunciado”, o que levou essas entidades a serem criticadas pelo governo e a terem a sua “imagem chamuscada”⁵⁴. Percebendo o risco que essas ações poderiam trazer para a credibilidade do Conar, o jornal *Meio & Mensagem* publicou um editorial intitulado “Em defesa do Conar”, criticando a condução da entidade nesse processo e alertando que o maior objetivo do Conselho deve ser defender os interesses do consumidor e a liberdade de anunciar, o que, segundo texto, não pode ser confundido “[...] com a defesa de uma indústria tabagista poderosa e acostumada com essa polêmica na maioria dos países onde

⁵³ ABA; CONAR. Publicidade e criança: comparativo global da legislação e da autorregulamentação. São Paulo: Conar, 2013.

⁵⁴ Imagem chamuscada. *Meio & Mensagem*, São Paulo, Mercado, p. 34, 24 jul. 2000.

atua” (MENSAGEM & TEXTO, 2000, p. 05)⁵⁵. O texto alerta ainda que o Conar poderia estar cometendo um “erro político histórico” ao defender a indústria do cigarro de restrições.

Para efeitos de análise da campanha, compreendendo o discurso como dimensão constitutiva da realidade e das relações sociais, percebe-se que o Conselho adotou essa estratégia discursiva de enfrentamento em resposta às críticas que tem sofrido nos últimos anos. Segundo dados da própria entidade, o número de reclamações feitas por consumidores tem crescido a cada ano, fenômeno que pode ser compreendido como parte do amadurecimento do público em relação aos seus direitos.

Para compreender o conteúdo adotado pela campanha, foi adotado o conceito de discurso em Fairclough (2008), para quem o discurso é compreendido a partir de 1) a posição do sujeito que o emite – no caso do Conar, é fundamental considerar que a sua diretoria é formada pelos grandes empresários dos setores publicitário, jornalístico e industrial (anunciantes), sendo estes interessados diretos na lucratividade das campanhas e na liberdade comercial, evitando qualquer tipo de controle por parte do Estado que possa ameaçar seus rendimentos; 2) as relações que este mantém com os demais sujeitos – em busca de fortalecer e legitimar o seu discurso, o Conar alia-se à outras entidades empresariais, como, por exemplo, a ABAP, a ABA, ABERT e ANJ (Associação Nacional de Jornais), assim como contrapõe-se às organizações que defendem qualquer tipo de controle exterior ao mercado; 3) as implicações deste discurso para a formação de um sistema de crenças – O Conar, bem como as entidades a ele aliadas, trabalham continuamente na divulgação do discurso favorável à autorregulamentação, seja por meio de publicações especializadas no setor publicitário, seja nos grandes meios de comunicação. Percebe-se, portanto, que com essa campanha, o Conselho coloca no centro de sua crítica não a atuação antiética do setor publicitário, mas as reivindicações feitas por consumidores e grupos de pressão.

5- Considerações finais

Nessa análise, observou-se que a defesa da publicidade e da autorregulamentação são as bases que fundamentam o discurso do Conar e justificam a sua existência desde a sua fundação. O Conar nasce da defesa pela livre iniciativa e defende o “direito de anunciar” nos embates travados para a elaboração da Constituição de 1988. A partir de influência internacional e com a aprovação da nova Carta Magna, passa a reivindicar o direito à “liberdade de expressão” como garantia para o livre exercício da atividade em contraponto às iniciativas de regulação. A partir da década de 2000, percebe-se com mais regularidade a adoção do discurso em defesa da “liberdade de expressão comercial”, numa clara sintonia com o discurso das entidades internacionais, mas também a partir de uma síntese discursiva que foi construída com toda a indústria da comunicação do país e é por ela amparada.

Por fim, vale ressaltar o uso do conceito “liberdade de expressão comercial”, compreendendo-a como bandeira principal da ordem do discurso adotada pela Conar nos últimos anos, a qual se sustenta nas

⁵⁵ Em defesa do Conar. Meio & Mensagem, São Paulo, Editorial, p. 5, 24 jul. 2000.

seguintes ideias: 1) o direito à liberdade de expressão previsto na constituição protege atividade publicitária; 2) não se pode acusar a publicidade pelas mazelas sociais como alcoolismo, obesidade etc., portanto, todo produto lícito tem o direito de ser divulgado; 3) entidades e governos que querem regular a propaganda, mesmo que apresentem boas intenções, recorrem a uma prática autoritária que remete à censura.

As condições de produção de cada uma dessas amostras discursivas mostram um pouco as disputas existentes nestes períodos. O Conar nasceu num momento de disputa pela regulação e, nas ocasiões seguintes em que essa disputa veio à tona, percebe-se a permanência de determinados argumentos, bem como a adequação aos momentos em questão, numa clara estratégia para conquistar a hegemonia e garantir a sua supremacia em relação à regulação da publicidade no Brasil.

6- Referências Bibliográficas

- BODDEWYN, John. *Advertising Self-Regulation and Outside Participation – A multinational comparison*. Westport: Quorum Books, 1988.
- CARDOSO, Ruth Correa Leite. Mudança Sociocultural e Participação Política nos Anos 80. In: SOLA, Lourdes; PAULANI, Leda (orgs.). *Lições da Década de 80*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, Genebra: UNRISD, 1995.
- CONAR. *O fator publicidade de alimentos e refrigerantes e sua relação com a obesidade*. São Paulo: Conar, 2010.
- DRAIBE, Sônia. Repensando a política social: dos anos 80 ao início dos 90. In: SOLA, Lourdes; PAULANI, Leda (orgs.). *Lições da Década de 80*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, Genebra: UNRISD, 1995.
- FAIRCLOUGH, Norman. *Discurso e mudança social*. Brasília: UNB, 2008.
- FIORI, José Luís. *O voo da coruja: para reler o desenvolvimentismo brasileiro*. Rio de Janeiro: Record, 2003.
- GIACOMINI FILHO, Gino. *Consumidor versus propaganda*. São Paulo: Summus, 2008.
- MANCUSO, W. P. O Lobby da Indústria no Congresso Nacional: Empresariado e Política no Brasil Contemporâneo. *Dados* (Rio de Janeiro), Rio de Janeiro, v. 47, n.3, p. 505-547, 2004.
- MORAES, Dênis de. Comunicação, Hegemonia e Contra-hegemonia: a contribuição teórica de Gramsci. *Revista Debates*, Porto Alegre, v. 4, n. 1, p. 54-77, jan-jun 2010.
- NOGUEIRA, Marco Aurélio. Sociedade civil, entre o político-estatal e o universo gerencial. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 18, n. 52, p. 185-202, 2003.
- REBOUÇAS, E. Os desafios para a regulamentação da publicidade destinada a crianças e adolescentes: soluções canadenses e reticências à brasileira. In: Intercom – *Revista Brasileira de Ciências da Comunicação*. São Paulo, v.31, n.2, p. 75-97, jul./dez. 2008
- ROCHA, Maria Eduarda M. *A Nova Retórica do Capital: A Publicidade Brasileira em Tempos Neoliberais*. São Paulo: UNESP, 2010.
- SALLUM JR., Brasília. O Brasil sob Cardoso: neoliberalismo e desenvolvimentismo. *Tempo Social: Revista de Sociologia da USP*, São Paulo, v. 11, n. 2, p. 26-51, 1999.
- SCHNEIDER, Ari (Org.). *Conar 25 anos: ética na prática*. São Paulo: Terceiro Nome/Albatroz, 2005.
- TASCHNER, Gisela. *Cultura, consumo e cidadania*. Bauru, SP: EDUSC, 2009.