



O papel da sociedade civil organizada na regulamentação da publicidade brasileira¹

Suelen Brandes Marques VALENTE²

Resumo

O presente artigo surge como parte de uma pesquisa de doutorado que investiga a atuação da sociedade civil organizada na regulamentação da publicidade brasileira, buscando compreender seus mecanismos de atuação e quais influências tem exercido. Ainda em etapa exploratória, a pesquisa mapeou as denúncias encaminhadas ao Conar nos últimos 10 anos, identificando os grupos mais atuantes e cruzando estes dados com os relatórios das atividades anuais destes mesmos grupos. Chegamos a dados que nos ajudam a identificar um cenário de embate e, principalmente, uma lógica de atuação destes grupos, que se posicionam contra a autorregulamentação, questionando sua legitimidade e buscando uma efetiva intervenção estatal.

Palavras-chave: Sociedade civil; Publicidade; Conar; Autorregulamentação.

Regulação da Publicidade no Brasil

A atividade publicitária no Brasil é regulada por um sistema misto, que envolve legislação e autorregulação. Regras gerais de proteção ao consumidor e temas mais sensíveis, como publicidade de bebidas alcoólicas, alguns medicamentos, tabaco e produtos infantis, são tratados pela legislação. E a maior parte das questões relacionadas ao exercício da profissão, como os padrões éticos de conduta e a concorrência entre anunciantes, por exemplo, são regradados pela autorregulação. Muitos temas são tratados tanto pela legislação como pela autorregulação.

Entre as leis de maior importância no setor, destaca-se o Código de Defesa do Consumidor, Lei nº 8.078/90, que proíbe a publicidade enganosa e abusiva e também estabelece que a publicidade só é lícita quando o consumidor puder facilmente identificá-la como tal. A Lei considera abusiva a publicidade que se aproveite da deficiência de julgamento e experiência da criança e ainda prevê penalidades como multa para as empresas infratoras (BRASIL, 1990a).

¹ Trabalho apresentado na modalidade Artigo Científico na IV Conferência Sul-Americana e IX Conferência Brasileira de Mídia Cidadã.

² Doutoranda em Comunicação pela Universidade de Brasília (UnB). E-mail: suelenmarques@gmail.com.

Também é importante destacar o Estatuto da Criança e do Adolescente, por meio da Lei nº 8.069/90. Seu texto explicita que qualquer informação, produto e serviço direcionado à criança deve respeitar sua condição peculiar de pessoa em desenvolvimento, o que a coloca como ser hipervulnerável nas relações de consumo (BRASIL, 1990b).

E por último, mencionamos a Lei nº 9.294/96, que regula a publicidade de produtos nocivos como cigarro, bebidas alcoólicas e alguns medicamentos. A Lei veda qualquer propaganda comercial de cigarros e outros produtos fumígenos e proíbe o uso do imperativo que induza ao consumo, assim como a participação de crianças e adolescentes nesse tipo de propaganda (BRASIL, 1996).

A partir das leis referenciadas, percebemos que existe no Brasil um arcabouço legal ainda disperso. Isso significa que não há uma lei específica responsável por regulamentar a publicidade e que esta função cabe ao Conselho Nacional de Autorregulamentação Publicitária, o Conar.

O surgimento do Conar tem relação direta com os movimentos de defesa do consumidor, que na década 70 começaram a resultar em iniciativas governamentais de regulação da propaganda comercial. No auge da ditadura, o governo tentava sancionar uma lei de censura à propaganda, instituindo um órgão responsável pelo controle prévio dos anúncios. Tal situação mobilizou publicitários, anunciantes e veículos, que reconheceram a necessidade de impor maiores limites à profissão. A solução apresentada foi inspirada no modelo inglês, sintetizada num Código de Autorregulamentação, cujo propósito seria zelar pela liberdade de expressão comercial³ e defender os interesses das partes envolvidas no mercado, inclusive os do consumidor (COSTA; COSTA, 2008). Através de um trabalho paciente junto às autoridades federais, o grupo acabou por convencê-las a abandonar o projeto de censura e confiar aos profissionais a possibilidade de se autorregulamentarem.

O Código foi solenemente entronizado em 1978, durante o III Congresso Brasileiro de Propaganda, e em 1980 foi fundado o Conar, uma Organização não Governamental, estabelecida por entidades do mercado publicitário brasileiro, responsável pelo cumprimento do Código (COSTA; COSTA, 2008).

O Conar recebe denúncias de consumidores, autoridades, associados ou da própria diretoria. Feita a denúncia, o Conselho de Ética - órgão soberano na fiscalização e julgamento

³ Segundo Rebouças (2006), essa expressão é um neologismo criado pelo mercado publicitário.

no que se relaciona ao cumprimento do Código - a julga, garantindo amplo direito de defesa ao acusado.

Como não é um órgão estatal, o parecer⁴ do Conar é uma recomendação, não uma obrigação. As entidades e empresas que o apoiam o fazem voluntariamente. Mas, segundo os próprios profissionais, na maior parte dos casos as recomendações são acatadas por todos os envolvidos - agências, veículos e anunciantes -, justamente porque o órgão goza de prestígio e respeitabilidade no segmento (SCHNEIDER, 2005).

Por outro lado, Rebouças (2008, p.89) argumenta que “as centenas de agências de publicidade não filiadas [...] não são obrigadas a seguir o que determina o Conar”. E acrescenta: “há ainda [...] milhares de publicitários, empregados ou não em agências e veículos, que também não têm nenhuma obrigação legal ou ética de seguir o que está estipulado”, uma vez que o Código representa um “conjunto de normas acordadas por um grupo de empresas”.

O fato é que a criação do Conar e da autorregulamentação impediram uma regulação estatal mais rígida e, desde então, o órgão se mostrou contrário a toda e qualquer tentativa de limitação legal da publicidade (REBOUÇAS, 2006).

Apesar de tais esforços, a pressão do movimento de defesa dos consumidores conseguiu fazer com que houvesse um incremento gradual na restrição legal à propaganda de cigarros, bebidas alcoólicas, medicamentos e produtos infantis, conforme leis previamente mencionadas. O ritmo dessa ampliação foi lento, ocorrendo em conflito com o mercado publicitário, que sempre reagiu alegando queda da receita.

O faturamento com publicidade representa cerca de 1% do PIB de qualquer nação de economia avançada (BARRETO, 2006). Em 2011, os veículos de comunicação brasileiros faturaram cerca de R\$ 39 bilhões com venda de espaço publicitário, o que posiciona o Brasil entre os cinco maiores mercados globais de propaganda (MANZANO, 2012).

Logo, apesar dos avanços trazidos pela atuação do Conar, a preocupação quanto à sua imparcialidade no estabelecimento de normas que realmente protejam os consumidores em

⁴ De acordo com o Regimento Interno do Conar, em uma sessão de julgamento, um relator concede parecer que é votado pelos demais membros do Conselho de Ética. O parecer pode variar entre: arquivamento (quando a queixa não tem fundamento coerente); alteração do anúncio; sustação, ou seja, suspensão da veiculação, e ainda, divulgação pública em veículos de comunicação comunicando à população quanto à decisão e o não cumprimento pelos envolvidos (anunciante, veículo, agência) (www.conar.org.br).



detrimento de interesses do mercado também avançou nos últimos anos. Para Bucci (2008):

[...] a prática pioneira do Conar tem muito a ensinar aos comunicadores, mas não se pode esperar que o órgão dê todas as respostas. Sendo uma entidade enraizada no mercado anunciante, representa os interesses deste mercado. É uma parte, portanto. Nesse sentido, quando combate desvios ou abusos de alguns anúncios [...] ele o faz para proteger, mais do que a sociedade em geral, [...] o negócio da propaganda contra seus abusos.

Portanto, para compreender melhor a atuação do Conar e identificar as diferentes forças que agem em defesa dos consumidores com o objetivo de impor maiores limites à publicidade, realizamos um mapeamento das denúncias encaminhadas ao órgão.

Mapeamento das denúncias feitas ao Conar

Este mapeamento compreende as denúncias encaminhadas ao Conar nos últimos 10 anos⁵ (2001 a 2011) e nos permitiu identificar os responsáveis pelas denúncias, a natureza das mesmas, assim como avaliar as decisões tomadas em relação aos autores.

Foram encontrados 2995⁶ processos, sendo que cerca de 20% só foram julgados até 2 anos após sua abertura. Este prazo de julgamento chama a atenção, uma vez que muitas campanhas denunciadas são abusivas ou enganosas, podendo gerar prejuízo para a sociedade durante o período em que são veiculadas.

Algumas campanhas são sustadas em caráter liminar pelo Conar, até que sejam julgadas e estabeleça-se o parecer final. Mas o que ocorre com as demais que não são sustadas liminarmente e permanecem sendo veiculadas até o julgamento? Qual a eficácia de proibir ou alterar uma campanha que já foi veiculada durante tempo suficiente para atingir milhares de consumidores? Dentre os questionamentos levantados por grupos da sociedade civil quanto à eficácia do Conar, este é um dos principais, o controle *a posteriori*.

Outro aspecto importante identificado foi a origem das denúncias. Parcela relevante é elaborada por consumidores individualmente ou em grupo. Denúncias de consumidores nos últimos 10 anos totalizaram 36,2% e de grupos da sociedade civil, 3,3%, isto é, 99 reclamações de 54 organizações.

⁵ Até o momento de realização deste trabalho, as informações sobre o ano de 2011 só estavam disponíveis até o mês de outubro.

⁶ O total de processos deste período foi 3615, o que significa que 620 não estão disponíveis no site. Além disso, alguns processos apresentam duplicidade, isto é, foram encontrados dois processos diferentes com o mesmo número.



Ao analisar o conteúdo destas 99 denúncias da sociedade civil organizada, percebemos que são mais qualificadas, tendo como fundamento a legislação brasileira e o Código de Ética do Conar. Neste caso, 56% delas foram julgadas procedentes e sofreram alguma penalidade. Ao investigar quem são estas organizações, buscamos aquelas cujo foco de atuação é a defesa dos consumidores, sobretudo para protegê-los de campanhas enganosas e abusivas. Dentro deste critério, selecionamos as três que mais denunciaram, Idec⁷, Alana⁸ e Proteste⁹, que têm como meta a implementação e o aprimoramento da legislação de defesa do consumidor e de matérias correlatas.

Foram 29 denúncias encaminhadas ao Conar por estes grupos: 8 do Idec, 8 da Proteste e 13 do Alana. Ao analisar a natureza destas denúncias, constatamos que aquelas elaboradas por Idec e Proteste se concentraram em questões de direitos autorais e veracidade de informações. E as 13 encaminhadas pelo Alana tratavam do tema criança e adolescente.

Em relação as decisões tomadas pelo Conar a partir destas denúncias, a maioria das que tratavam do tema Criança e Adolescente, defendido pelo Alana, foram arquivadas (8), 3 sofreram algum tipo de alteração e 2 foram sustadas. Das denúncias encaminhadas pelo Idec, houve um equilíbrio nas decisões, 3 alterações, 3 sustações, sendo 1 agravada com advertência ao anunciante, além de 2 arquivamentos. E das denúncias feitas pela Proteste, 4 foram arquivadas e 4 alteradas.

A maioria das queixas elaboradas por estas organizações foi julgada procedente, levando a campanha a sofrer alteração ou sustação. É possível, então, pensar numa nova prática de controle da publicidade brasileira? O que buscam organizações da sociedade civil, como Idec, Proteste e Alana, ao encaminhar denúncias ao Conar?

Para entender mais sobre a atuação destes grupos, buscamos informações nos relatórios

⁷ O Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor (Idec) é uma associação de consumidores sem fins lucrativos que atua na defesa do consumidor e na melhoria de sua qualidade de vida. Criado em 1987, tem a missão de promover a educação, a conscientização, a defesa dos direitos do consumidor e a ética nas relações de consumo, com total independência política e econômica (www.idec.org.br).

⁸ O Instituto Alana é uma organização sem fins lucrativos criada em 1994 que tem como missão fomentar e promover a assistência social, a educação, a cultura, a proteção e o amparo da população em geral. Através do Projeto Criança e Consumo, busca também desenvolver atividades em prol da defesa dos direitos das crianças e dos adolescentes relacionadas ao consumo. O projeto foi criado em 2005 e tem como uma de suas metas principais a proibição legal e expressa de toda e qualquer comunicação mercadológica dirigida à criança no Brasil (www.alana.org.br).

⁹ A Associação Brasileira de Defesa do Consumidor (Proteste), criada em 2001, é uma entidade civil sem fins lucrativos, apartidária, independente de governos e de empresas, e tem como objetivo a defesa do consumidor no Brasil (www.proteste.org.br).



anuais de suas atividades, onde levantamos outros aspectos de sua atuação no processo de controle e crítica da publicidade. Ainda não foi possível ter acesso aos relatórios da Proteste, não disponíveis no site da mesma. Estamos tentando outras formas de acesso ao material. A partir deste momento, apresentaremos somente os dados referentes à atuação do Idec e do Alana.

Análise dos relatórios de atividades das ONGs

Para organizar o material analisado, estabelecemos as seguintes categorias: 1) denúncias elaboradas; 2) representação institucional; 3) pesquisas sobre o tema e; 4) presença na mídia.

Desde 2007, início da atuação do Projeto Criança e Consumo do Alana, foram publicados 4 relatórios¹⁰, cada um referente a um ano de atividade, de 2007 a 2010. Já os relatórios das atividades do Idec¹¹ totalizam 7, de 2004 até 2010, último ano disponível no site. Desta forma, foram analisados 11 relatórios no total.

1) Denúncias elaboradas

Dentre as atividades desenvolvidas pelos grupos estudados, está o acompanhamento e denúncia de campanhas consideradas enganosas e abusivas. O Alana, através do Projeto Criança e Consumo, possui um trabalho de monitoramento da publicidade mais rigoroso que o Idec e pontualmente direcionado para o público infantil, com espaço no site para que a sociedade denuncie. Já o Idec possui uma atuação mais ampla no que diz aos direitos dos consumidores, por isso quando considera necessário, elabora denúncias, mas este não é o foco do seu trabalho, que busca contribuir na discussão de regras e leis que afetem a vida dos consumidores.

Na análise, percebemos que o Alana adota o procedimento de primeiro notificar por meio de carta o anunciante. As cartas apresentam conteúdo jurídico, especificando quais leis do Código de Defesa do Consumidor ou normas éticas do Conar estão sendo violadas, além de argumentação multidisciplinar, com parecer de psicólogo, advogado e pesquisadores diversos sobre o conteúdo veiculado.

¹⁰ O relatório referente ao ano de 2011 ainda não foi divulgado no site do projeto.

¹¹ Apesar de ter iniciado sua atuação em 1987, o primeiro relatório de atividades disponível no site do Idec data de 2004. Por isso, nossa análise se inicia somente neste período.



Em muitos casos, os anunciantes se posicionam contra a argumentação do Alana ou sequer respondem à carta. Contudo, o Alana tem o objetivo de se mostrar presente neste cenário, demonstrando que existe um monitoramento contínuo das campanhas. Outra situação comum ocorre quando o Alana ao mesmo tempo em que encaminha a denúncia aos órgãos competentes, também as direciona aos anunciantes, com o intuito de deixá-los cientes dos procedimentos que estão sendo tomados.

De 51 casos notificados aos anunciantes, 17 foram respondidos favoravelmente, isto é, em 33% dos casos o anunciante acatou a notificação, cancelando a veiculação ou se comprometendo a não repetir o mesmo erro. Entretanto, como muitos anunciantes não respondem à notificação, o Alana dá andamento ao caso, encaminhando-o à outros órgãos, a depender da competência de cada um: Ministério Público Federal, Ministérios Públicos Estaduais, Conar, Procons, Poder Judiciário e Ministérios diversos do Poder Executivo.

Todavia, o que mais chama a atenção é o fato de que a maioria das denúncias não são encaminhadas ao Conar. Enquanto no mapeamento do Conar contabilizamos 13 denúncias do Alana, nos relatórios da organização identificamos 198 denúncias no mesmo período, encaminhadas à vários outros atores, a maior parte órgãos estatais. Conforme o Quadro 1, além das notificações feitas aos anunciantes (21,7%), o Ministério Público e o Procon aparecem como os caminhos mais escolhidos pelo Alana para denunciar campanhas, com 43,9% e 17% das denúncias, respectivamente.

ÓRGÃOS RESPONSÁVEIS	2007	2008	2009	2010	Total de denúncias por órgão (%)
Ministério Público (Federal ou Estaduais)	13	33	32	25	43,9%
Anunciante	6	23	15	7	21,7%
Procon	2	5	13	20	17%
Conar	4	8	2	4	7,65%
Ministérios (Justiça, Educação e Cultura)	0	3	3	3	3,82%
Veículo de Comunicação	0	1	2	1	1,7%



Anvisa	0	0	2	2	1,7%
Procuradoria da República	1	1	0	0	0,85%
Justiça Federal	0	0	0	1	0,42%
OAB	1	0	0	0	0,42%
Procuradoria Geral da Justiça	0	1	0	0	0,42%
Procuradoria Federal dos Direitos dos Cidadãos	0	1	0	0	0,42%
TOTAL DE DENÚNCIAS	27	76	69	63	235

Quadro 1: órgãos para os quais o Alana encaminhou as denúncias (elaborado pela autora).

Quanto às decisões tomadas por estes órgãos a partir das 235 denúncias encaminhadas pelo Alana, a maior parte (63,9%) ainda está em andamento, o que significa que os órgãos ainda estão avaliando a denúncia para decidir se é necessário instaurar um processo, ou são denúncias que já geraram processos, mas que ainda estão sendo julgados. Em seguida, aparecem as decisões contrárias, 22,5%. E por último, 13,6% das denúncias tiveram decisão favorável.

As decisões favoráveis vão desde alterações na campanhas, sua completa retirada de veiculação, um acordo entre anunciante e o órgão responsável, assim como multas aplicadas pelo Procon. Dos 40 casos encaminhados aos Procons, 36 estão em andamento, mas os 4 já analisados tiveram decisão favorável ao Alana, com aplicação de multa ao anunciante, estabelecida no Código de Defesa do Consumidor.

Quanto ao Idec, um levantamento quantitativo não demonstraria a importância do seu trabalho, pois apesar de elaborar denúncias, o grupo atua de diversas outras formas, como no desenvolvimento de pesquisas que possam servir de fundamento para as denúncias. Identificamos 7 denúncias, sendo que somente 2 foram encaminhadas ao Conar¹². O conteúdo delas é abrangente, desde campanhas para inseticidas, produtos fumígenos, telefonia, medicamentos, profissionais da saúde até alimentos para crianças. As denúncias foram

¹² No mapeamento das denúncias no site do Conar identificamos 7 denúncias encaminhadas pelo Idec no período de 2001 a 2011. Enquanto nos relatórios, identificamos somente 2 denúncias encaminhadas ao Conar. Não sabemos explicar o motivo pelo qual 5 denúncias elaboradas pelo Idec e encaminhadas ao Conar não aparecem nos relatórios do Instituto.



encaminhas à distintos órgãos, dentre eles o Conar. Mas a maior parte foi direcionada para órgãos como Anvisa, Ministério da Saúde e Ministério da Justiça. 4 destas denúncias tiveram decisão favorável ao Idec, 2 ainda estão em andamento e 1 não foi exposta nos relatórios.

A decisão por não encaminhar todas as denúncias ao Conar é estratégica, segundo a assistente de produção e pesquisa do Projeto Criança e Consumo do Alana, Roberta Nardi. O objetivo da entidade é trazer ao conhecimento da sociedade, organizações e autoridades, os impactos da comunicação mercadológica no desenvolvimento saudável das crianças. O grupo entende que os Procons e MPs colaboram para disseminar a temática, enquanto o Conar foca sua atuação especialmente no eixo RJ-SP, sem abrangência nacional. Denunciar apenas para o Conar tornaria as ações do Alana "pontuais".

Rebouças (2008, p.89) coaduna com esta ideia, ao afirmar que “fora do restrito círculo das grandes agências e veículos de Rio e São Paulo, o Conar tem pouquíssima influência”. Para ele, o Conar é “um clube fechado que defende seus interesses comerciais, criando e alimentando a ilusão de que são legítimos representantes da sociedade e do interesse público”.

Analisando as denúncias destes grupos, percebe-se que a atuação do Conar tem sido bastante questionada. Ao encaminhar a maior parte das denúncias a outros órgãos, além de buscarem a conscientização da sociedade, colocam em cheque a eficácia do controle que tem sido feito pelo Conar, por ser um órgão de classe e não demonstrar a imparcialidade necessária na defesa dos interesses dos consumidores.

2) Representação institucional

Mais uma vertente da atuação destas organizações são os eventos que organizam e dos quais participam: fóruns de regulação, frentes de atuação em políticas públicas, reuniões em comissões técnicas, conferências, palestras, seminários, manifestos, consultas públicas, apoio a campanhas e iniciativas legais. O objetivo é gerar estratégias efetivas de políticas públicas para o setor.

Uma das ações de maior destaque do Projeto Criança e Consumo do Alana é o apoio ao Projeto de Lei nº 5.921/01, acompanhando de perto a tramitação da proposta legislativa e respaldando muitos dos seus fundamentos. Participa das audiências públicas para discussão do PL, com assento na mesa na qualidade de organização não-governamental especializada no tema. O objetivo do PL é proibir toda forma de publicidade direcionada ao público infantil.



Ademais, desde 2009 o Alana apoia o “Manifesto Publicidade Infantil Não”, organizado por diversas entidades e pessoas físicas, através do qual pede a assinatura dos cidadãos para a formulação de um abaixo-assinado que será encaminhado aos órgãos legislativos.

Já o Idec, contribuiu em 2006, para a consulta pública da Anvisa sobre as novas regras para a publicidade de medicamentos. O Instituto entende que esse tipo de campanha deveria ser proibida nos veículos de comunicação.

Em 2007, promoveu o Seminário “Publicidade de alimentos: participando da construção de uma política pública”. O evento contou com representantes da Anvisa, Ministério Público e Ministério da Saúde, especialistas das áreas de psicologia, nutrição e pedagogia, técnicos em vigilância sanitária e representantes das indústrias.

Em 2009, em parceria com o Projeto Criança e Consumo, o Idec realizou mesa redonda para discutir práticas de publicidade e marketing de alimentos e bebidas dirigidas para crianças, na Unifesp. E ainda participou de audiência pública na Anvisa para discutir a regulamentação da publicidade de alimentos não saudáveis.

Em 2010, Idec e outras 19 organizações formaram a Frente pela Regulação da Publicidade de Alimentos, para que o poder público estabeleça normas efetivas para a publicidade de alimentos que causem prejuízo à saúde da população.

3) Pesquisas sobre o tema

Mais uma estratégia é a realização de pesquisas sobre os temas em que atuam. O Alana financia trabalhos de conclusão de curso que pesquisem o binômio criança e consumo. Desde 2007, foram concedidas 31 bolsas de estudo para graduação no Brasil. Todos os trabalhos são publicados no site do grupo, servindo de referência para a discussão do tema. Já o Idec realiza pesquisas e testes de cunho prático, para avaliar produtos, serviços e marcas, com o objetivo de alertar a sociedade sobre o cumprimento do Código de Defesa do Consumidor. Muitas pesquisas servem de embasamento para as denúncias feitas pelo próprio Idec, assim como por outros órgãos.

Em 2005, por exemplo, o Idec realizou pesquisa sobre Merchandising em conjunto com o Instituto Patrícia Galvão. Foi observado o merchandising de produtos de estética e saúde nos programas femininos da TV. Com base nisso, o Idec fez notificação às emissoras, solicitando inserção do dizer “Informe Publicitário” nos merchandisings. A Rede TV chegou

a adotar a medida, mas recuou meses depois, o que levou o Idec a acionar o Ministério Público, o Conar e o Departamento de Proteção e Defesa do Consumidor do Ministério da Justiça.

4) Presença na mídia

Outra estratégia relevante é o espaço que os grupos conseguem nos meios de comunicação para divulgar suas atividades e debater sobre a publicidade enganosa e abusiva.

O Idec, por atuar na defesa dos direitos do consumidor e não especificamente no controle e crítica da publicidade, consegue maior espaço nos meios de comunicação, inclusive é convidado com frequência para entrevistas e debates sobre o tema. Já o Alana, por atuar em um tema mais sensível, que é a fiscalização da publicidade e a busca por limites legais para a profissão, enfrenta maiores barreiras. Dentre os meios que mais se destacam, podemos mencionar a Internet, em seguida o jornal impresso, e por último a televisão, que pouco tem aberto espaço para os debates sobre o consumismo infantil e a publicidade direcionada para este público.

Os grupos seguem intensificando seu trabalho de assessoria de imprensa, com envio de *releases*, sugestão de pautas e contato com jornalistas, além da ampla divulgação nas redes sociais. Seu objetivo é conquistar maior visibilidade na sociedade, gerando o debate e conscientizando sobre o tema.

Análise e discussões teóricas

Os dados coletados até este momento demonstram que a sociedade civil organizada busca um lugar legitimado para questionar a publicidade brasileira, por meio de cinco estratégias fundamentais: 1) parceria com o Estado; 2) articulação em rede; 3) criação de sujeitos sociais; 4) qualificação profissional; e 5) atuação propositiva.

A primeira grande característica da atuação da sociedade civil organizada identificada nesta pesquisa, é a sua preocupação em acionar o Estado para o debate, atuando em parceria com ele. Para compreendermos a importância dessa estratégia, buscamos apoio na concepção de Gramsci sobre sociedade civil, uma vez que este é o primeiro autor a compreendê-la como um espaço de organização da cultura. Ele amplia a teoria marxista clássica do Estado, quando entende que a sociedade civil encontra-se na esfera da superestrutura, arena privilegiada da



luta pela hegemonia e pela conquista do poder político-ideológico (GOHN, 2008).

É nesse sentido que entendemos os grupos aqui analisados, como uma esfera social nova, dotada de leis e funções relativamente autônomas e específicas e, principalmente, de uma dimensão material própria. Ao lado do Estado, emergem estes grupos, que “completam a dominação estatal, a coerção, assegurando também o consenso dos dominados” (COUTINHO, 2000, p.16). Portanto, a sociedade civil não se opõe ao Estado, mas atua em parceria com ele, buscando seu apoio para a construção de uma sociedade política.

Isso fica claro quando percebemos que Idec e Alana descentralizam suas denúncias, acionando outros atores da sociedade para o debate acerca da publicidade, sobretudo órgãos estatais. Estes grupos veem no Estado a possibilidade de coibir os abusos da publicidade. Sobre isso, Bobbio explica que a sociedade civil gramsciana: “não se sustenta fora do campo do Estado e muito menos em oposição dicotômica ao Estado [...]. Ela se articula dialeticamente no Estado e com o Estado [...]” (BOBBIO, 1987, p.223).

Não obstante, a atuação destes grupos reflete um movimento dialético, com potencial para transformar a sociedade política brasileira no que diz respeito a indústria da publicidade. Por isso, concordamos com Coutinho (2000), quando diz que o pensamento de Gramsci sobre sociedade civil é muito atual e serve para entender a realidade contemporânea e também para transformá-la. Sua importância está na transformação que é capaz de fazer, na forma institucionalizada de agir. Nas palavras do autor, “o próprio Estado hoje precisa ser legitimado na sociedade civil”.

As ações dos grupos aqui estudados começaram dispersas, transformaram-se em movimentos, se institucionalizaram e de certa forma foram incorporadas pela sociedade civil e pela política brasileira. Alana e Idec enquadram-se dentro do que Gohn identifica como “movimentos sociais progressistas”, o que significa que “atuam segundo uma agenda emancipatória, realizam diagnósticos sobre a realidade social e constroem propostas” (GOHN, 2004, p.15).

Por isso, atuam em rede, para despertar a atenção dos diversos setores da sociedade para a regulamentação, buscando apoio de autoridades, assim como de outros movimentos sociais com temas correlatos. Atuam em rede também quando buscam a parceria com autoridades como deputados federais, caso do PL nº 5.921/2001. São as ações coletivas que articulam lutando por sua inclusão no debate, o que significa que procuram um lugar de fala,



visibilidade e oportunidade para discutir políticas públicas para a publicidade. Nesse sentido, organizam fóruns, palestras, seminários e eventos diversos em todo o país, produzem entrevistas com profissionais, livros e revistas, documentários sobre o tema e divulgam nos sites e redes sociais, financiam pesquisas e participam de audiências públicas como representantes da sociedade civil.

Desta forma, estão atuando para criar sujeitos sociais. É o que Gohn chama de *empowerment*, que parte da ideia de dar às pessoas poder, liberdade e informação que lhes permitem tomar decisões e participar ativamente. Este é o conceito de Participação Cidadã, uma vez que estes movimentos convidam os indivíduos para se organizarem e se mobilizarem de forma estratégica, conscientes e conhecedores de seus direitos e deveres (GOHN, 2004).

Outro fator para a legitimidade dessa atuação, é a qualificação profissional de seus integrantes, algo que demarca uma importante mudança no perfil dos movimentos sociais do novo milênio. Segundo Gohn (2004, p.31), ao contrário do que ocorria no período do regime militar, os movimentos sociais dos séculos XX e XXI precisaram se reestruturar dentro dos marcos da institucionalidade.

Alana e Idec possuem equipe multidisciplinar e de ampla qualificação. Todos com nível superior, pós-graduação e experiência nas questões debatidas. São jornalistas, publicitários, advogados, psicólogos, pesquisadores de diversas áreas, além de pais e mães. Assim, conseguem se tornar referência na proteção do consumidor contra campanhas enganosas e abusivas e garantir espaço na discussão de mecanismos legais para a fiscalização da publicidade no país.

Por fim, podemos dizer que esta atuação vai além da simples denúncia de publicidade enganosa e abusiva, é uma atuação propositiva. Conforme Gohn (2004), movimentos progressistas como estes não se formam somente para criticar, sua meta é apontar caminhos que resolvam os impasses existentes, neste caso os impasses deixados pelo Conar. O Alana, por exemplo, cria canais de participação legítimos, como o Fórum Internacional Criança e Consumo. Dele saem estratégias de ação, novas parcerias e Projetos de Lei. Consideramos que tais estratégias garantem a autonomia dos grupos, pois não simplesmente criticam a autorregulação, mas, sobretudo, apresentam proposta de resolução, a intervenção estatal.



Considerações Finais

A atuação de grupos da sociedade civil, como Alana e Idec, demonstra que permeando e sustentando o trabalho publicitário há uma coerção social. Mesmo que a autocrítica, por meio da autorregulamentação, não predomine, a sociedade atribui e cobra da publicidade posturas socialmente responsáveis. Conseqüentemente, ao desenvolver um trabalho de crítica da publicidade, esses grupos demonstram que a veiculação e permanência de uma campanha é resultado composto pelas decisões de anunciantes e publicitários de um lado mas, de outro, anuência e permissão da sociedade, governo e entidades de interesse.

A sociedade encontra-se alerta para enfrentar os elementos danosos advindos das práticas da publicidade, reage, não apenas denunciando aos diversos órgãos, mas se manifestando de inúmeras maneiras. A partir daí, esperam sanções tanto por meio de normas auto-atribuídas pelo Conar, mas principalmente na forma de leis e dispositivos concebidos pelo Estado. Essa última tem se mostrado mais frequente na escolha desses grupos, demonstrando que a manifestação e movimentação da sociedade é uma estratégia legítima para conduzir a atividade publicitária para um novo patamar. Não se está falando em subordinação da publicidade a qualquer tipo de censura. Trata-se da legítima e democrática participação da população, notadamente da sociedade civil organizada, nas escolhas dos modelos de regulação de publicidade que o país quer ter disponíveis.

Referências Bibliográficas

BARRETO, R. M. **Agência de propaganda e as engrenagens da história**. São Paulo: Summus, 2006.

BRASIL. Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. **Diário Oficial [da República Federativa do Brasil]**, Brasília, DF, 12 de set. 1990a.

BRASIL, Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. **Diário Oficial [da República Federativa do Brasil]**, Brasília, DF, 16 de jul. 1990b.

BRASIL. Lei nº 9.294, de 15 de julho de 1996. Dispõe sobre as restrições ao uso e à propaganda de produtos fumígenos, bebidas alcoólicas, medicamentos, terapias e defensivos agrícolas. **Diário Oficial [da República Federativa do Brasil]**, Brasília, DF, 15 jul. 1996.



BUCCI, E. ...mas publicidade é informação? 23 jun. 2008. In: **Observatório do direito à comunicação**. Disponível em:
<http://www.direitoacomunicacao.org.br/content.php?option=com_content&task=view&id=3614>
Acesso em: 10 ago. 2010.

BOBBIO, N. **O Conceito de Sociedade Civil** (Tradução Marco Aurélio Nogueira). 2 ed. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1987.

COSTA, H. A.; COSTA, A. A. **Direito da publicidade**. Brasília: Thesaurus, 2008.

COUTINHO, C. N. **Gramsci**: um estudo sobre o seu pensamento político. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2000.

GOHN, M. G. (org). **Movimentos Sociais no início do século XXI**: antigos e novos atores sociais. 2 ed. Rio de Janeiro: Vozes, 2004.

GOHN, M. G. **O Protagonismo da Sociedade Civil**: Movimentos sociais, Ongs e redes solidárias. 2 ed. São Paulo: Cortez, 2008.

MANZANO, Rodrigo. Mercado cresce 8,5% e TV tem share recorde. 05 mar. 2012. In: Meio e Mensagem. Disponível em:
<<http://www.meioemensagem.com.br/home/midia/noticias/2012/03/05/Mercado-cresce-8-5--e-TV-tem-share-recorde.html>>. Acesso em: 25 jun. 2012.

REBOUÇAS, E. Estratégia retórica dos “donos” da mídia como escudo ao controle social. In: **Líbero – Revista do Programa de Pós-Graduação da Faculdade Cásper Líbero**, São Paulo: Facasper, v.9, p. 41-49, 2006.

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.

SCHNEIDER, A. **Conar 25 anos**: ética na prática. São Paulo: Editora Terceiro Nome/Editora Albatroz, 2005.