Universidade Federal de Pernambuco
Centro de Filosofia e Ciências Humanas
Programa de Pós-Graduação em Sociologia
Curso de Doutorado em Sociologia

Glícia Maria Pontes Bezerra

Liberdade de expressão comercial: autorregulamentação como estratégia corporativa do setor publicitário

Recife
2015

Glícia Maria Pontes Bezerra

Liberdade de expressão comercial: autorregulamentação como estratégia corporativa do setor publicitário

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Universidade Federal de Pernambuco como requisito complementar para obtenção do grau de Doutora em Sociologia.

Orientadora: Profª. Drª. Maria Eduarda da Mota Rocha.

Recife
2015

Catalogação na fonte
Bibliotecária, Divonete Tenório Ferraz Gominho CRB-4 985

B574l Bezerra, Glícia Maria Pontes.
Liberdade de expressão comercial: autorregulamentação como estratégia corporativa do setor publicitário / Glícia Maria Pontes Bezerra. – Recife: O autor, 2015.
2l6 f. ; 30 cm.

Orientador: Prof.ª Dr.ª Maria Eduarda da Mota Rocha.
Tese (doutorado) - Universidade Federal de Pernambuco, CFCH. Programa de Pós-Graduação em Sociologia, 2015.
Inclui referências e anexos.

1. Sociologia. 2. Publicidade industrial. 3. Empresários. 4. Comércio – Regulamentação. (Orientadora). I. Rocha, Maria Eduarda da Mota. (Orientadora). II. Título.

301 CDD (22.ed.) UFPE (BCFCH2015-13)

ATA DA DEFESA DE TESE DE DOUTORADO, DO PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SOCIOLOGIA DO CENTRO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS DA UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO, NO DIA 23 DE FEVEREIRO 2015.

Aos vinte e três dias do mês de fevereiro de dois mil e quinze (2015), às 8:30 horas, na sala de seminários do 12º andar do Centro de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal de Pernambuco, em sessão pública, teve início a defesa da Tese de Doutorado intitulada "**Liberdade de expressão comercial: autorregulamentação como estratégia corporativa do setor publicitário**" da aluna **GLÍCIA MARIA PONTES BEZERRA**, na área de concentração mudança social, sob a orientação da Profa. Dra. Maria Eduarda da Mota Rocha. A doutoranda cumpriu todos os demais requisitos regimentais para a obtenção do grau de DOUTORA em Sociologia. A Banca Examinadora foi indicada pelo colegiado do programa de pós-graduação em dezenove de dezembro de 2014, na sua décima segunda Reunião ordinária e homologada pela Diretoria de Pós-Graduação, através do Processo Nº 23076.005513/2015-13 em 06/02/2015 composta pelos Professores: **Dra. Maria Eduarda da Mota Rocha** (Presidente/Orientadora), do Departamento Sociologia da UFPE; **Dr. Paulo Henrique Novaes Martins de Albuquerque** (Titular interno), do Departamento de Sociologia da UFPE; **Dra. Cristina Teixeira Vieira de Melo** (Titular externa), do Departamento de Comunicação Social da UFPE; **Dra. Karla Regina Macena Pereira Patriota Bronsztein** (Titular externa), do Departamento de Comunicação Social da UFPE e **Dr. Rogério de Souza Medeiros** (Titular externo), do Departamento de Ciências Sociais da UFPB. Após cumpridas as formalidades, a candidata foi convidada a discorrer sobre o conteúdo da Tese. Concluída a explanação, a candidata foi arguida pela Banca Examinadora que, em seguida, reuniu-se para deliberar e conceder à mesma a menção **Aprovado** da referida Tese. E, para constar, lavrei a presente Ata que vai por mim assinada, Secretária de Pós-Graduação, e pelos membros da Banca Examinadora.

Recife, 23 de Fevereiro de 2015.

Karine Mendes da Silva
Secretária do Programa de
Pós-graduação em Sociologia

BANCA EXAMINADORA

Profª Drª Maria Eduarda da Mota Rocha

Prof. Dr. Paulo Henrique N. M. de Albuquerque

Profª Drª Cristina Teixeira Vieira de Melo

Profª Drª Karla Regina M. P. Patriota Bronsztein

Prof. Dr. Rogério de Souza Medeiros

Para Leomar e George, por terem sonhado junto comigo.

AGRADECIMENTOS

Os últimos quatros anos de dedicação integral à pesquisa foram possibilitados pela ajuda de muitas pessoas. A primeira delas, sem dúvida, foi a minha orientadora, professora Maria Eduarda da Mota Rocha, alguém que eu só conhecia pela produção acadêmica e que a todo momento me surpreendeu com sua generosidade e inteligência fora do comum. Eduarda foi e será pra mim uma professora de vida e uma referência intelectual. Muito obrigada por tudo! Agradeço também a todos os colegas de turma e professores do Programa de Pós-Graduação em Sociologia (PPGS) da Universidade Federal de Pernambuco, em especial aos professores Paulo Henrique Martins e Remo Mutzemberg, pela contribuição na defesa do projeto desta pesquisa, assim como aos professores Jorge Ventura de Morais, Eliane Veras Soares e José Carlos Wanderley, pelas sugestões na banca de qualificação. Agradeço especialmente ao ex-funcionário do PPGS, Vinícius Douglas, por toda a dedicação e presteza com que sempre me ajudou.

A realização desta pesquisa foi possível, sobretudo, por conta do afastamento para qualificação concedido a mim pela Universidade Federal do Ceará. Agradeço aos colegas de trabalho que me incentivaram nesse período: Riverson Rios, que assumiu meu lugar na coordenação do curso quando me afastei, Jamil Marques, pela leitura do meu projeto, Custódio Almeida, Sandro Gouveia, Inês Vitorino e Samara Nogueira, pelo apoio do Instituto de Cultura e Arte (ICA) nesse período. Agradeço especialmente à amiga e minha ex-professora, Liana Amaral, pelos conselhos que me ajudaram a tornar mais leve todo esse período de estudo.

A realização do doutorado-sanduíche na Universidade de São Paulo (USP), com apoio financeiro do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), foi central para esta pesquisa, e contou com o apoio e co-orientação da professora Maria Arminda do Nascimento Arruda, a quem eu agradeço pela receptividade e por todo o suporte a mim oferecido. Agradeço também ao professor Ruy Braga, por ter me recebido na sua disciplina, bem como a todos os funcionários do Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da USP. Agradeço ainda a ajuda preciosa dos funcionários da Biblioteca da Escola de Comunicação e Artes da USP. Agradeço ao Conselho Nacional de Autorregulamentação Publicitária, em especial ao seu assessor de imprensa, Eduardo Correa, pela disponibilidade em me receber e pela ajuda na obtenção de documentos e na realização das entrevistas necessárias para esta pesquisa. Agradeço a todos os entrevistados, em especial a Edney Narchi, pelos importantes esclarecimentos sobre a

história do Conselho. Sou grata também a Isabella Henriques, diretora do Instituto Alana, pela receptividade, pelos dados fornecidos e por ter me apresentado a diversas pessoas envolvidas nas discussões sobre a regulação da publicidade, muitas das quais dedico gratidão por terem sido ouvidas nesta pesquisa.

Ressalto ainda o apoio da Fundação Cearense de Apoio ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FUNCAP), que me concedeu uma bolsa durante o último ano desta pesquisa. Devo ainda alguns agradecimentos a pessoas que contribuíram diretamente para a realização desta. Ao grande amigo Márcio Moneta, pela ajuda preciosa no período de elaboração desse projeto de pesquisa. À Shelei Panzera, bibliotecária do Centro de Referência pela Liberdade de Expressão da Escola Superior de Propaganda e Marketing, pelo auxílio na pesquisa histórica realizada no período que estive em São Paulo. À amiga e braço direito, Ana Clara Alves, que me ajudou a organizar as milhares de matérias jornalísticas coletadas e me socorreu sempre que precisei. À companheira Joice Nunes, pela revisão do texto. Ao amigo Norton Falcão, pela ajuda na impressão desse trabalho e pelo incentivo permanente.

Preciso também fazer alguns agradecimentos especiais aos familiares e amigos que dão sentido à minha vida. À minha mãe, Leomar, e às minhas irmãs, Georgia e Camilla, pelo amor, torcida e paciência de sempre. Vocês são a minha casa onde quer que eu esteja. Ao meu amor, Aurimar, companheiro que ouviu todas as minhas angústias e que me emociona todos os dias com a sua generosidade. Obrigada pelas suas sugestões e por estar junto sempre. Aos meus cunhados, Henry e Léo, por serem parte da nossa família. À minha Ia e à tia Leonilda, pela ajuda cotidiana. Aos amigos Érico Firmo, Magela Lima, Juliana Praça e Tomás Oliveira, por terem se tornado meus irmãos. À Lina Távora, Rina Fontenele, Daniel Fonsêca, Roberto Monteiro, Márcia Ximenes, Bruno Lima e Helena Martins, pelo ombro amigo de sempre. Aos tios Roger Matthews, Lucia Matthews, José Cláudio Pontes e Deolinda Sabino, que de diferentes maneiras apoiaram meus estudos sempre que precisei. À família pernambucana Vasconcelos Moneta, que me adotou e que eu adotei para sempre. Nena, Galego, Marcinho e Marina, sem vocês não teria sido possível. À Jane Lúcia, por ter cuidado de mim. Aos amigos de Recife, que me ajudaram com a saudade de casa: Jefferson Fritsch, Carol Laranjeiras, Igor Jatobá e Tiago Montenegro. À Natylla Mota, pela companhia nas minhas duas moradas pelo país. Aos amigos que me acolheram e me ajudaram tanto em São Paulo: Camila Maciel e Fernando Sousa.

Por fim, agradeço aos meus pequenos Maria Helena e Vicente, que chegaram durante essa jornada e encheram a minha vida de esperança e de um amor sem medida. Tudo ficou mais fácil e bonito com vocês aqui.

"Os ratos engordando dia-a-dia
com os nossos sonhos podres
e a gente inventando regras
para sobreviver na ilha grande
pois o continente parecia muito longe
e talvez não houvesse lugar para nós
no mundo livre."
(Trecho da canção Pastilhas Coloridas, da banda Mundo Livre S.A.
Composição: Fábio Malandragem, Tony Regalia e Fred Zero Quatro)

RESUMO

A proposta desta pesquisa é analisar as práticas discursivas do setor publicitário, mais especialmente por meio do Conselho Nacional de Autorregulamentação Publicitária (Conar), em defesa do modelo de autorregulamentação, em resistência às pressões dos movimentos que cobram uma maior presença do Estado na regulação da publicidade. Para entender as posições do setor nessa disputa, pesquisou-se sobre o funcionamento, o histórico e a composição do Conar. Investigou-se o funcionamento e o histórico das entidades corporativas do meio publicitário e suas alianças com outras entidades empresariais e corporações midiáticas em defesa da autorregulamentação da publicidade. Além disso, remontou-se e sistematizou-se o histórico da discussão, das proposições e das medidas relativas tanto à regulamentação estatal quanto à autorregulamentação publicitária no Brasil. A partir de pesquisa documental histórica e da realização de entrevistas, foi elaborada uma linha do tempo com os principais acontecimentos da trajetória do referido Conselho. Foram, então, identificados e analisados quatro períodos em que o debate e a disputa em relação à regulação da publicidade obtiveram maior repercussão, constituindo-se como "pontos críticos", ou "momentos de crise": 1) 1978 – 1980 - fundação do Conar; 2) 1985 – 1991 - Constituinte e posterior aprovação do Código de Defesa do Consumidor (CDC); 3) 1998 – 2000 - proibição da publicidade de cigarro; 4) revisões das normas do Código Brasileiro de Autorregulamentação Publicitária a partir dos anos 2000 em relação à publicidade de bebidas, alimentos e de produtos voltados para crianças e a reorganização corporativa que resultou na realização do IV Congresso Brasileiro de Publicidade e no V Congresso da Indústria da Comunicação. A análise constatou que o atual discurso em defesa da liberdade de expressão comercial é uma síntese fundamentada em três matrizes: defesa das liberdades, defesa da autorregulamentação e defesa da atividade publicitária. Tal discurso visa à garantia dos fundamentos políticos e sociais da livre atuação deste setor na sociedade através da incorporação de uma visão de mundo que tem raízes tanto no liberalismo econômico como em sua versão mais contemporânea: o neoliberalismo. A resistência do setor publicitário em se adequar aos novos debates relativos à regulação da publicidade mostra que o mesmo tem clareza da questão central que essa disputa impõe: a subordinação dos interesses privados aos interesses públicos. A pressão dos empresários e de seus interesses econômicos definiu boa parte das políticas do Estado brasileiro desde a industrialização, daí o seu temor em ver a possibilidade de reversão dessa lógica. Algo que, mais do que ameaçar o setor publicitário especificamente, pode abrir caminhos para uma nova visão sobre o papel das empresas na sociedade contemporânea.

Palavras-chave: publicidade. autorregulamentação. sociedade civil. empresariado. discurso.

ABSTRACT

The purpose of this research is to analyze the discursive practices of the advertising industry, especially through the Brazilian Council for Advertising Self-Regulation (Conar), in defense of the self-regulation contrary to movements that require the presence of the state in the regulation of advertising. To understand the industry's position in this dispute, this research investigated the operation, the historical and the composition of Conar. Also it investigated the operation and the history of corporate entities of the advertising industry and its alliances with other business entities and media corporations in defense of self-regulation of advertising. The systematization and reconstruction of the historical discussion and of the propositions made by state regulation and by the advertising self-regulation were an important part of this work. From documentary research and interviews, a timeline was created with the main events of the Council trajectory. Four periods were identified and analyzed in the debate and the dispute about advertising regulation, especially when it obtained greater impact, becoming as "critical points", or "times of crisis": 1) 1978-1980 - Foundation of Conar; 2) 1985-1991 - Constituent and subsequent approval of the Consumer Protection Code (CDC) 3) 1998-2000 - the restriction of cigarette advertising, 4) reviews of the Brazilian Advertising Self-Regulation Code since 2000s, that changed the rules about the advertising of drinks, foods and products to children, and the corporate reorganization that resulted in the realization of the IV Brazilian Congress of Advertising and V Communication Industry Congress. The analysis found that the current discourse in defense of freedom of commercial expression is a synthesis based on three arguments: defense of freedom, defense of self-regulation and defense of advertising activity. This discourse is to ensure the political and social fundamentals of the free performance of this sector in society by incorporating a worldview based on the economic liberalism and in its most contemporary version: neoliberalism. The strength of the advertising industry in adjusting to new debates about advertising regulation shows that the central issue that this dispute is: the subordination of private interests to public interests. The pressure of the entrepreneurs and their economic interests defined much of the Brazilian state policies since industrialization, and then they fear the possibility of reversing this logic. Something that in addition to threaten the advertising industry specifically may open the way for a new view about the role of business in contemporary society.

Keywords: advertising. self-regulation. civil society. corporatism business. discourse.

LISTA DE SIGLAS

ABA	Associação Brasileira de Anunciantes
ABAP	Associação Brasileira de Agências de Publicidade
ABERT	Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e Televisão
ABIA	Associação Brasileira da Indústria de Alimentos
AGU	Advocacia Geral da União
ANCINE	Agência Nacional do Cinema
ANJ	Associação Nacional de Jornais
ANVISA	Agência Nacional de Vigilância Sanitária
CADE	Conselho Administrativo de Defesa Econômica
CBARP	Código Brasileiro de Autorregulamentação Publicitária
CBT	Código Brasileiro de Telecomunicações
CCS	Conselho de Comunicação Social
CDC	Código de Defesa do Consumidor
CEDES	Câmara de Estudos e Debates Econômicos e Sociais
CNDC	Conselho Nacional de Defesa do Consumidor
CNI	Confederação Nacional da Indústria
CNP	Conselho Nacional de Propaganda
CONANDA	Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente
CONAR	Conselho Nacional de Autorregulamentação Publicitária
CONCLAP	Conselho das Classes Produtoras
CONFECOM	Conferência Nacional de Comunicação
CPI	Comissão Parlamentar de Inquérito
CREMESP	Conselho Regional de Medicina do Estado de São Paulo
DECON	Delegacias do Consumidor
DEJUS	Departamento de Justiça, Classificação, Títulos e Qualificação
ECA	Estatuto da Criança e do Adolescente
EASA	European Advertising Standards Alliance
FENAPRO	Federação Nacional das Agências de Propaganda
FNECDC	Fórum Nacional das Entidades Civis de Defesa do Consumidor
IAA	International Advertising Association
IBAD	Instituto Brasileiro de Ação Democrática
ICC	International Chamber of Commerce

IDEC	Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor
IPES	Instituto de Pesquisa e Estudos Sociais
IVC	Instituto Verificador de Circulação
MERCOSUL	Mercado Comum do Sul
OMC	Organização Mundial do Comércio
ONG	Organização Não Governamental
PIB	Produto Interno Bruto
PND	Plano Nacional de Desenvolvimento
PNDH	Plano Nacional de Direitos Humanos
PROCON	Fundação de Proteção e Defesa do Consumidor
REDE ANDI	Agência de Notícias dos Direitos da Infância
SAC	Serviço de Atendimento ao Consumidor
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
UNIAD	Unidade de Pesquisa em Álcool e Drogas, da Universidade Federal de São Paulo
USP	Universidade de São Paulo
WFA	World Federation of Advertisers

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO 13
1.1 A PESQUISA 13
1.1.1 A operacionalização da pesquisa 13
1.1.2 O percurso da pesquisa 17
1.2 DISCURSO E HEGEMONIA: O CAMINHO TEÓRICO-METODOLÓGICO 19
1.2.1 O conceito de hegemonia como chave interpretativa das disputas 22
1.2.2 Sociedade civil e aparelhos privados de hegemonia 26
1.2.3 A desnaturalização do discurso através de sua análise 32
2 EMPRESARIADO COMO ATOR POLÍTICO, A ORGANIZAÇÃO CORPORATIVA DO SETOR PUBLICITÁRIO E O NASCIMENTO DO CONAR 36
2.1 COALIZÃO ENTRE EMPRESÁRIOS E ESTADO NA CONSTRUÇÃO DO CAPITALISMO BRASILEIRO 36
2.2 ORGANIZAÇÃO CORPORATIVA DO SETOR PUBLICITÁRIO 40
2.3 O NASCIMENTO DO CONAR 52
2.4 ENTIDADE PRIVADA DE INTERESSE PÚBLICO 66
3 IMPULSOS DEMOCRATIZANTES E INTERESSES EMPRESARIAIS NA CONSTITUINTE: A ORGANIZAÇÃO DO SETOR PUBLICITÁRIO PÓS-REABERTURA 73
3.1 IMPULSOS DEMOCRATIZANTES E O CONTEXTO PÓS-REABERTURA 73
3.2 CONFLUÊNCIA PERVERSA: OPOSIÇÕES E CONVERGÊNCIAS DISCURSIVAS EM TORNO DA IDEIA DE SOCIEDADE CIVIL 82
3.3 A PARTICIPAÇÃO DO SETOR PUBLICITÁRIO NOS DEBATES DA CONSTITUINTE 86
4 UM CÓDIGO PARA OS CONSUMIDORES E OS NOVOS DESAFIOS PARA A AUTORREGULAMENTAÇÃO PUBLICITÁRIA 102
4.1 O NEOLIBERALISMO NO BRASIL E O DISCURSO EM DEFESA DA AUTORREGULAMENTAÇÃO 102
4.2 O CÓDIGO DE DEFESA DO CONSUMIDOR: UM NOVO AMBIENTE JURÍDICO PASSA A REGULAR AS RELAÇÕES DE CONSUMO 106
4.3 A REVISÃO CONSTITUCIONAL E A DESREGULAÇÃO ECONÔMICA DO SETOR PUBLICITÁRIO 118
5 AS RESTRIÇÕES À PUBLICIDADE E AS REAÇÕES DO SETOR PUBLICITÁRIO E DO CONAR 132
5.1 O IMPACTO DO CDC E OS NOVOS QUESTIONAMENTOS EM RELAÇÃO À PUBLICIDADE 132
5.2 A RESTRIÇÃO À PUBLICIDADE DE CIGARROS 137
5.3 A SUCESSÃO PRESIDENCIAL E OS TEMORES DO SETOR PUBLICITÁRIO 145

5.4 A CONTINUIDADE DAS INICIATIVAS REGULATÓRIAS PROPOSTAS PELO GOVERNO FEDERAL: CONCILIAÇÕES E CONFLITOS EM RELAÇÃO À REGULAÇÃO DA PUBLICIDADE DE BEBIDAS 150

5.5 A REGULAÇÃO DA PUBLICIDADE DE ALIMENTOS E OS EMBATES DO SETOR PUBLICITÁRIO COM A ANVISA 159

5.6 A PUBLICIDADE VOLTADA PARA O PÚBLICO INFANTIL: REVISÕES DO CÓDIGO E MOBILIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL 166

6 LIBERDADE DE EXPRESSÃO COMERCIAL 176

6.1 A LIBERDADE DE EXPRESSÃO COMO FUNDAMENTO RETÓRICO DOS EMPRESÁRIOS DE COMUNICAÇÃO 176

6.2 LIBERDADE DE EXPRESSÃO COMERCIAL: A SÍNTESE IDEOLÓGICA DA AUTORREGULAMENTAÇÃO 181

6.3 A UNIÃO EM TORNO DA DEFESA DA LIBERDADE DE EXPRESSÃO 185

6.4 A CAMPANHA “CONFIE NO CONAR” COMO REAÇÃO MAIS RECENTE DO CONAR ÀS CRESCENTES QUEIXAS 197

CONSIDERAÇÕES FINAIS 202

REFERÊNCIAS 207

1 INTRODUÇÃO

1.1 A PESQUISA

1.1.1 A operacionalização da pesquisa

A justificativa para uma abordagem sociológica sobre as disputas relativas à regulação da publicidade no Brasil parte do entendimento de que essa atividade atua como partícipe essencial na construção de uma visão de mundo favorável ao modelo econômico, político e social capitalista. Portanto, entender as relações sociais de produção desse sistema é tarefa importante para desnaturalizar o discurso de exaltação ao mercado como esfera do exercício da liberdade.

A proposta desta pesquisa é, pois, analisar as disputas das empresas através das suas entidades corporativas; nesse caso, mais especialmente por meio do Conselho Nacional de Autorregulamentação Publicitária (Conar), como forma de garantir os fundamentos políticos e sociais da livre atuação do setor publicitário na sociedade, resistindo às pressões dos movimentos que cobram uma maior presença do Estado na regulação dessa atividade.

Assim, essa pesquisa busca compreender, através da análise do discurso de defesa do modelo de autorregulamentação concebido pelo setor publicitário brasileiro, as disputas em torno da regulação da propaganda no Brasil, observando, de modo particular, as práticas sociais e discursivas adotadas pelo referido Conselho.

Para isso, percebeu-se a necessidade de investigar o funcionamento, o histórico e a composição do Conar, a fim de compreender, por meio de seus discursos, a disputa que este empreendeu com setores do Estado e da sociedade civil em torno da regulação da publicidade no Brasil. Foi central conhecer e entender o funcionamento e o histórico das entidades representativas do mercado publicitário no Brasil, assim como suas alianças com outras entidades empresariais em defesa da autorregulamentação da publicidade. Além disso, foi essencial remontar e sistematizar o histórico da discussão, proposições e medidas relativas tanto à regulamentação estatal quanto à autorregulamentação publicitária no Brasil.

A pesquisa foi iniciada com um processo de coleta “aleatória” de informações, aproximando-se do que Pimentel (2001) chama de “processo de garimpagem”, e se deu através da catalogação de textos acadêmicos que abordavam os temas em questão, até

publicações do Conar e de parceiros, bem como notícias de portais e de documentos de entidades que questionavam a autorregulamentação. Esse primeiro momento foi fundamental para compreender o patamar em que se encontrava o debate, mas não supriu a necessária reconstrução do histórico do Conselho nem forneceu elementos suficientes para entender o que estava em jogo nessa disputa. Desta feita, tornou-se essencial conhecer mais a fundo o histórico do Conselho, a situação que motivou a sua criação e a sua manutenção por mais de trinta anos.

A definição do *corpus* de análise priorizou documentos que registravam as posições discursivas do setor publicitário nos momentos cruciais em que a regulação da publicidade brasileira foi colocada em questão no debate público. Nestes momentos, a disputa pela hegemonia em torno desta regulação apareceu de maneira mais intensa, repercutindo na imprensa especializada, na imprensa em geral, nas redes sociais e em fóruns de discussão.

A partir de pesquisa documental histórica e da realização de entrevistas foi elaborada uma linha do tempo com os principais acontecimentos da trajetória do Conar e foram identificados quatro períodos em que o debate e a disputa em relação à regulação da publicidade obtiveram maior repercussão, os quais são definidos como "pontos críticos" ou "momentos de crise" (FAIRCLOUGH, 2008, p. 277). São estes: 1) 1978 a 1980 - fundação do Conar; 2) 1985 a 1991 - Constituinte e posterior aprovação do Código de Defesa do Consumidor (CDC); 3) 1998 – 2000 - proibição da publicidade de cigarro; 4) revisões das normas do Código Brasileiro de Autorregulamentação Publicitária (CBARP), a partir dos anos 2000, em relação à publicidade de bebidas, alimentos e de produtos voltados para crianças; a reorganização corporativa que resultou na realização do IV Congresso Brasileiro de Publicidade e do V Congresso da Indústria da Comunicação. Foram delimitados, então, como documentos a serem analisados, aqueles em que a opinião do setor publicitário a respeito da regulação da publicidade no Brasil estivesse exposta em cada um desses "pontos críticos".

A seleção dos documentos levou em consideração o intuito de conhecer a "totalidade da prática discursiva, seja registro de prática passada ou de prática em andamento" (FAIRCLOUGH, 2008, p. 277), visando à construção de "um modelo mental da ordem de discurso da instituição ou o domínio do que se está pesquisando, e os processos de mudança que estão em andamento" (FAIRCLOUGH, 2008, p. 277). Afinal, para além dos conflitos contemporâneos, ficou patente a necessidade de conhecer mais profundamente os atores

envolvidos no debate e as raízes dos discursos que fundamentam até hoje a defesa da autorregulamentação publicitária. Para isso, trabalhou-se com materiais de várias origens.

A partir da reflexão sobre o "lugar de fala" do setor publicitário brasileiro e sobre as formas de divulgação das suas ideias e práticas, optou-se pela análise das publicações específicas da área, as quais, por serem *locus* privilegiado da expressão de posicionamentos do setor, poderiam garantir uma maior riqueza de detalhes para a pesquisa histórica. Assim, a partir de pesquisa documental realizada na Biblioteca da Escola de Comunicação e Artes da Universidade de São Paulo e na Biblioteca do Centro de Referência em Liberdade de Expressão da Escola Superior de Propaganda e Marketing, foi realizada uma catalogação detalhada da Revista Propaganda e Negócio e do Jornal Meio & Mensagem, que resultou na coleta de centenas de matérias, artigos, editoriais e reportagens especiais sobre os temas pertinentes a essa pesquisa.

As publicações e os anúncios publicitários de divulgação do Conar referentes aos períodos analisados também foram centrais para a compreensão sobre as mudanças discursivas e as posições adotadas pelo setor em cada uma dessas ocasiões. Muitos anúncios foram catalogados a partir da pesquisa documental feita nas publicações do meio; outros foram acessados no *site* do Conselho ou solicitados para a sua assessoria. As publicações autorais com as posições do Conar sobre vários temas tiveram centralidade para o entendimento do seu discurso, pois dispunham de argumentos embasados em dados, pesquisas e visões da entidade sobre o papel econômico, social e político da publicidade.

Como forma de ampliar o *corpus* da pesquisa e conhecer mais profundamente os atores envolvidos neste debate, foram realizadas entrevistas com membros do Conselho e de entidades que discutem a regulação da publicidade. Essa foi uma experiência importante para entender as oposições discursivas e a luta ideológica travada pelo setor em defesa da autorregulamentação, além de ter sido um meio para que a pesquisa tivesse mais detalhamento histórico e sintonia com a discussão atual sobre o tema ora estudado. Em relação aos membros do Conar e representantes do setor publicitário, foram entrevistados o vice-presidente executivo do Conselho, Edney Narchi; o representante da Associação Nacional de Jornais (ANJ) junto ao órgão, que à época era diretor comercial do Jornal Estadão, Ruy Mendonça; o então vice-presidente executivo da Associação Brasileira de Anunciantes (ABA), Rafael Sampaio; e o representante da Associação Brasileira de Agências de Propaganda (ABAP) e vice-presidente institucional da Escola Superior de Propaganda e Marketing (ESPM), Hiran Castello Branco. Para conhecer os posicionamentos das entidades

críticas à autorregulamentação, foram entrevistados (as) a diretora do Instituto Alana, Isabella Henriques; o assessor-chefe da Fundação de Proteção e Defesa do Consumidor do Estado de São Paulo (Procon-SP), Renan Ferraciolli; o assessor de comunicação e informação para o Mercado Comum do Sul (Mercosul) e Chile da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco), Guilherme Canela; o secretário-executivo da Agência de Notícias dos Direitos da Infância (Rede Andi), Veet Vivarta; e a nutricionista e pesquisadora da área de alimentos do Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor (IDEC), Ana Paula Bortoletto.

Além disso, realizou-se um levantamento das citações ao Conar, desde a sua fundação, no acervo do Jornal Folha de São Paulo[1], as quais serviram como "amostras adicionais de discurso" (FAIRCLOUGH, 2008, p. 278) e trouxeram elementos importantes sobre o debate público realizado em cada um desses períodos.

Após a organização desses documentos, para realizar a análise, foram definidas categorias a partir da regularidade encontrada no material analisado, identificando-as como partes fundamentais das práticas discursivas adotadas pelo Conar em defesa da sua atuação. São estas: a defesa da liberdade, a defesa da publicidade e a defesa da autorregulamentação. Identificou-se, pois, que estas três matrizes discursivas foram trabalhadas continuamente ao longo da história do Conselho como resposta às críticas recebidas nos variados momentos de disputa em torno da regulação publicitária. Essa categorização auxiliou na sistematização do material empírico e possibilitou o mapeamento dos principais aspectos que constituem a ordem do discurso do Conar. A organização do material a partir dessas categorias permitiu também a operacionalização da análise, a contextualização e a compreensão do discurso adotado pelo setor publicitário em defesa da autorregulamentação nos diversos períodos abordados, captando as suas nuances e variações de acordo com público e o contexto em que este era constituído.

Os desdobramentos das defesas mapeadas nessas categorias ajudaram a apreender como se deu a construção da síntese que dá base discursiva à defesa contemporânea da liberdade de expressão comercial nos "momentos de crise", nos quais a discussão sobre a regulação vem à tona no debate público.

[1] Veículo impresso de maior tiragem e circulação no país. Possui acervo digital disponível na internet.

1.1.2 O percurso da pesquisa

Para entender o discurso em defesa da autorregulamentação publicitária no Brasil foi necessário voltar a atenção para o início da industrialização no país, quando a publicidade firmou suas bases e constituiu-se politicamente como setor econômico e cultural a partir da criação das primeiras organizações corporativas, que passaram a ser agentes de defesa do setor e interlocutores do meio com o Estado e com os demais segmentos empresariais. Esse recuo foi possibilitado pelo acesso a fontes bibliográficas, por meio de pesquisas históricas sobre o processo de industrialização no país e seu relacionamento intrínseco com a estruturação do Estado brasileiro, além de ser enriquecido com dados que constavam em publicações especializadas na área de publicidade, como a Revista Propaganda e Negócio, que já circulava no Brasil desde a década de 1930. Assim sendo, partiu-se para a análise da conjuntura que desembocou na criação do Conar, a qual, de acordo com os achados dessa pesquisa, foi resultado de uma conjunção de fatores, tais como a resistência à censura praticada pela ditadura militar, a influência internacional (pois outros países já adotavam o modelo de autorregulamentação), a reorganização corporativa do setor publicitário em torno do discurso antiestatizante recorrente no processo de mobilização pela reabertura democrática, além da receptividade do meio empresarial em relação à ideologia neoliberal, que começava a dar seus primeiros sinais no país. Esse momento que vai desde a organização política do setor publicitário até a criação do Conselho será explorado no primeiro capítulo desta tese.

O Conar foi, então, fundado com o *status* de Organização Não Governamental (ONG) e passou a gerenciar a aplicação do Código Brasileiro de Autorregulamentação Publicitária (CBARP), aprovado em 1978 (TASCHNER, 2009, p.169), que nasceu como contraponto às iniciativas que defendiam a imposição de limites à publicidade, por meio de "uma fiscalização dos anúncios visando a proteger o consumidor de fraudes"[2]. Assim como no seu período de criação, quando o Conar se opôs a dois projetos de lei que visavam regular a publicidade, o setor também se articulou em outros momentos em que a responsabilidade pela normatização das mensagens de propaganda foi disputada entre Estado e setor publicitário, com a participação decisiva de setores organizados da sociedade civil. Dessa forma, são importantes para essa pesquisa, por exemplo, a investigação sobre os embates ocorridos no período da Constituinte, quando foram incluídas previsões na Carta Magna para a restrição da

[2] "APs [Conselho Nacional das Associações Estaduais de Propaganda] unem-se contra projeto Lindoso". **Jornal Folha de São Paulo**, São Paulo, p. 25, 30 nov. 1978.

publicidade de cigarros, álcool, medicamentos e agrotóxicos, bem como foi indispensável conhecer em detalhes o processo de discussão que resultou na criação do Código de Defesa do Consumidor (CDC), em 1990, que, entre muitos pontos, definiu a publicidade enganosa e a abusiva como crime passível de multa e detenção, o que atemorizou o meio publicitário no período. As contendas vivenciadas à época, bem como a reação do Conar a essas novas leis, são o objeto de análise dos capítulos dois e três.

O Conar, que nesse momento completava uma década de atuação, ganhava adeptos e críticos dentro e fora do setor, bem como procurava adaptar-se aos novos desafios impostos pelo ambiente regulatório através de um discurso sintonizado com cada época e cada disputa ideológica. A essa capacidade de adaptação somam-se esforços de vários tipos, em especial através de campanhas publicitárias de divulgação do Conselho, no sentido de persuadir o público em geral a crer que a autorregulamentação do mercado era a melhor forma de controle da publicidade no Brasil. Em contraponto a esses empenhos, conforme já dito, muitos outros começaram a ser realizados em sentido inverso por movimentos e organizações não governamentais consumeristas, que se fortaleceram após a aprovação do CDC, e se insurgiram mais sistematicamente contra os impactos negativos na publicidade, propondo um maior controle ético desta atividade por parte do Estado. Os críticos, além de avaliarem negativamente o impacto desse tipo de publicidade, propõem a elaboração de projetos de leis que regulem de forma mais rígida essa atividade, com restrições de horários, conteúdos e inserções de advertências ao consumidor. Essas propostas que pedem a participação mais ativa do Estado na regulação da publicidade sugerem, pois, a insuficiência do mecanismo de autorregulamentação na coibição de abusos. A publicidade, diretamente associada ao viés comercial dos meios de comunicação, passa, portanto, a ser questionada como forma comunicativa, protegida pela cláusula constitucional que garante o direito à liberdade de expressão. Eis o grande imbróglio: a influência e os impactos da publicidade são reconhecidos pela sociedade, agências, empresas e Estado, mas a interferência nos seus procedimentos é evitada a todo custo pelo mercado.

Conhecer todo esse histórico possibilitou um melhor entendimento sobre as posições tomadas mais recentemente pelo setor publicitário, como, por exemplo, a reação do Conar à restrição da publicidade de cigarros no fim dos anos 1990, discutida no capítulo quarto desta tese. Desde esse conflito — que resultou na aprovação do projeto de lei que limitou a propaganda de cigarro aos espaços dos pontos de venda e que foi vivenciado entre setor publicitário, movimentos consumeristas e instâncias dos poderes Executivo e do Legislativo

— a defesa da liberdade de expressão comercial entrou em cena e foi incorporada por toda a indústria da comunicação como argumento fundante da oposição à regulação de itens como bebidas alcoólicas, alimentos de baixo valor nutricional e publicidade voltada para o público infantil, como será visto também no capítulo quatro.

A partir desse cenário de disputa, ficou claro que a defesa da autorregulamentação feita pelo Conar era parte da estratégia corporativa do setor publicitário frente às iniciativas de regulamentação da publicidade no Brasil propostas pelo Estado e movimentos sociais de defesa do consumidor. O Conselho, formado pelas principais entidades do meio publicitário, divulga-se como principal e mais eficiente organismo regulador da propaganda brasileira e, desde a sua fundação, promove a sua visão de mundo em defesa da autorregulamentação publicitária, apresentando-se como o representante legítimo da sociedade, contando com o apoio uníssono das grandes corporações de imprensa e das maiores organizações industriais do país. Foi justamente essa unidade política que deu base à construção do discurso em defesa da liberdade de expressão comercial e tornou-o síntese central para a defesa da autorregulamentação e dos interesses privados da indústria da comunicação.

1.2 DISCURSO E HEGEMONIA: O CAMINHO TEÓRICO-METODOLÓGICO

O estudo das práticas sociais e discursivas que colaboram para a construção de hegemonias é um caminho analítico que permite articular teoria e método de pesquisa. A combinação da análise do discurso como método com a teoria da hegemonia em Gramsci é realizada por Norman Fairclough (2008), que aponta o caráter ideológico das práticas discursivas e a possibilidade de investigá-las a partir do estudo das lutas por hegemonia:

> O conceito de hegemonia nos auxilia nessa tarefa, fornecendo para o discurso tanto uma matriz - uma forma de analisar a prática social à qual pertence o discurso em termos de relações de poder, isto é, se essas relações de poder reproduzem, reestruturam ou desafiam as hegemonias existentes — como um modelo — uma forma de analisar a própria prática discursiva como um modo de luta hegemônica, que reproduz, reestrutura ou desafia as ordens de discurso existentes. Isso fortalece o conceito de investimento político das práticas discursivas e, já que as hegemonias têm dimensões ideológicas, é uma forma de avaliar o investimento ideológico das práticas discursivas (FAIRCLOUGH, 2008, p. 126).

Aliando a teoria da hegemonia à análise do discurso, a proposta desta pesquisa é compreender a defesa da autorregulamentação publicitária, explorando os seus aspectos ideológicos, históricos e sociológicos como parte de uma formação discursiva que se articula com uma visão de mundo e, portanto, não é neutra ou isenta. Daí a importante contribuição da análise do discurso para a pesquisa sociológica, por rejeitar a noção de neutralidade da linguagem (GILL, 2002, p. 244).

Esta articulação guiou o caminho investigativo percorrido; afinal, o conceito de hegemonia em Gramsci permitiu a análise das práticas sociais, das relações de poder que dão base aos discursos, das práticas discursivas que constituem a luta hegemônica e, portanto, no caso desta pesquisa, foi essencial para entender os conflitos e estratégias de convencimento referentes à autorregulamentação publicitária no Brasil. Além disso, analisou-se a dinâmica dos contextos e a possibilidade de alteração dos mesmos a partir das diversas disputas ideológicas presentes na sociedade: "O conceito de hegemonia de Gramsci fornece um quadro frutífero para a conceituação e a investigação das dimensões políticas e ideológicas da prática discursiva" (FAIRCLOUGH, 2008, p. 95).

A noção de hegemonia foi desenvolvida por Antonio Gramsci a partir de uma reflexão do autor acerca do marxismo e sua capacidade de análise da sociedade capitalista. A apropriação do marxismo pelo referido autor trouxe novos elementos para essa corrente de pensamento. O cenário da reflexão de Gramsci era a Europa, mais precisamente a Itália, sob a égide de um regime fascista e pós-revolução bolchevique na Rússia de 1917. O autor italiano desmistifica as acusações de “economicismo” feitas comumente ao marxismo, e, nos Cadernos do Cárcere, faz um percurso pelos “temas de cultura” em textos sobre a “ação católica”, o “folclore”, a “literatura”, o “jornalismo” e a “gramática”, relacionando-os às questões políticas e econômicas, o que comprova um forte interesse em compreender a articulação da chamada superestrutura ideológica com a estrutura econômica.

Antes de apresentar a centralidade do conceito de hegemonia na análise do objeto em questão, crê-se ser fundamental pontuar alguns dos pressupostos que levaram ao desenvolvimento do conceito por Gramsci. Segundo Michael Löwy, “O marxismo foi a primeira corrente a colocar o problema do condicionamento histórico e social do pensamento e a “desmascarar” as ideologias de classe por detrás do discurso pretensamente neutro e objetivo dos economistas e outros cientistas sociais” (LÖWY, 1994, p. 99). Esse “desmascaramento” e a percepção do discurso como recurso ideológico são características

desdobradas na obra de Gramsci, que reconhece a importância do marxismo para o pensamento social e o aponta como possibilidade de transformação da sociedade:

> Seu pensamento [o de Marx] introduz, como destaca com razão Gramsci, uma *cisão no campo cultural*, tanto teórica como prática, filosófica e política, cujos efeitos repercutem até o presente. Ela inaugura não uma 'ciência da história' — que já existia antes dele — mas uma nova concepção de mundo, que permanece uma referência necessária para todo pensamento e ação emancipadores (LÖWY, 1998, p. 22).

O materialismo histórico proposto por Marx e Engels aparece em Gramsci com o conceito de filosofia da práxis, pseudônimo proposto pelo italiano para driblar a censura dos seus textos durante a ditadura de Mussolini (COUTINHO, 2011, p. 149). Gramsci busca avançar em relação às interpretações anteriores da obra dos pensadores alemães, que enfatizaram a importância do componente material em detrimento da visão histórica dessa corrente: "O que Gramsci chama de filosofia da práxis não é outra coisa senão o conhecimento da própria história nas suas dinâmicas, nas suas contradições e criações" (SEMERARO, 2001, p. 102). Para compreender a obra de Gramsci e situá-la dentro da abordagem marxista é fundamental entender como ele analisa a relação entre ideologia e construção do conhecimento, percebendo esta última como parte da superestrutura e, portanto, desprovida de neutralidade e objetividade. Para ele, diferente da ciência natural, a ciência social é incapaz de prever a história, pois seus fenômenos muitas vezes não apresentam regularidade e universalidade. (SEMERARO, 2001, p 99). Gramsci, portanto, pode ser considerado um pensador antipositivista:

> Daí sua rejeição total ao positivismo (em relação ao qual vimos a influência sobre as origens do marxismo na Itália) e, em particular, da sociologia positivista, da qual ele critica a pretensão em descrever e classificar esquematicamente os fatos históricos e políticos, segundo os critérios tomados do modelo das ciências naturais: não existe ciência "puramente factual" da sociedade porque 'toda sociologia pressupõe uma filosofia, uma concepção de mundo, da qual é um fragmento subordinado' (LÖWY, 1994, p. 135).

De acordo com Semeraro (2001, p. 99-100), para Gramsci, a ciência "recorre a representações e teorias para se expressar e as representações são produtos humanos, construções históricas que nascem de práticas científicas, sociais e de interesses políticos".

Eis o cerne do pensamento do referido autor: a compreensão do mundo se dá a partir dos diversos interesses existentes em disputa, seja na ciência, na política ou na economia.

Coutinho (2011, p. 162) ressalta que Gramsci se ocupou em analisar a "práxis interativa", a ação de homens exercida sobre outros homens e de grupos sobre outros grupos: "Existe 'hegemonia' quando um grupo social obtém um consenso de outros grupos para suas propostas e, portanto, quando a ação teleológica do primeiro grupo incide com êxito naquela do segundo". O conceito de hegemonia possibilita o entendimento dessa dinâmica rica em contradições e lutas.

1.2.1 O conceito de hegemonia como chave interpretativa das disputas

O conceito gramsciano de hegemonia consiste na direção cultural e política disputada de maneira constante, em um processo complexo de convencimento. Segundo Perry Anderson (2002, p. 15), pelo fato de ser um conceito livre e "diversamente invocado", passou a ser de uso corrente pelas forças de esquerda. Esse conceito tem como um dos seus alicerces a ideia de que a "difusão da visão de mundo" contribui para a hegemonização de determinados grupos em relação a outros. Para Eagleton (1997), o termo hegemonia adquire um sentido mais amplo do que o conceito de ideologia e é a categoria-chave para compreender a obra de Gramsci:

> Conquistar a hegemonia, no parecer de Gramsci, é estabelecer a liderança moral, política e intelectual na vida social, difundindo sua própria 'visão de mundo' pelo tecido da sociedade como um todo, igualando, assim, o próprio interesse com o da sociedade em geral (EAGLETON, 1997, p. 107-108).

Esse aspecto de equivalência do interesse particular com o interesse geral é, como será visto mais adiante, um ponto-chave para a análise da prática discursiva adotada pelo Conar e fornece, pois, as bases para entender o discurso que é disseminado pelo setor publicitário em prol da autorregulamentação, objeto do presente trabalho.

Perry Anderson (2002) aponta que as primeiras preocupações teórico-práticas de Gramsci consistiram na elaboração de um conceito que permitisse a construção de um "bloco histórico político econômico homogêneo", resultado de uma aliança de classe do proletariado como os demais grupos subalternos. Porém, uma das formulações originais do autor foi a

extensão dessa noção para a análise da "dominação burguesa" e de como a sua hegemonia era conquistada não só a partir da dominação, coerção e violência, mas, principalmente, a partir de uma "ênfase cultural". Eis a motivação para as análises realizadas pelo italiano sobre as crenças ideológicas difundidas pelas instituições culturais:

> A atenção de Gramsci sempre tendeu mais para as instituições puramente culturais que asseguram o consentimento das massas – escolas, igrejas, jornais etc. – do que para as instituições especificamente políticas que asseguram a estabilidade do capitalismo, com sua necessária maior complexidade e ambiguidade (ANDERSON, 2002, p. 58).

Embora Gramsci tenha considerado que a conquista da hegemonia se dava tanto a partir da difusão ideológica como através do uso da força, a sua obra enfatiza os aspectos culturais da dominação: "em Gramsci a coerção foi progressivamente eclipsada pelo consentimento" (ANDERSON, 2002, p. 67). É crucial perceber esse movimento para obtenção do consentimento como uma estratégia de legitimação, na qual o poder é exercido não através da força, mas por meio da disseminação de costumes e hábitos que visam a uma "naturalização" da ideologia dominante. Como afirmou Barret (1996): "A melhor maneira de entender a hegemonia é como a organização do consentimento: os processos pelos quais se constroem formas subordinadas de consciência, sem recurso à violência ou à coerção" (BARRET, 1996, p. 238).

Daí a sua elaboração sobre o papel dos intelectuais como mediadores "da hegemonia das classes exploradoras sobre as classes exploradas através dos sistemas ideológicos, dos quais eles são os agentes organizadores" (ANDERSON, 2002, p. 34). Para Gramsci, os intelectuais exercem um papel formativo e, através da interpretação da realidade, direcionam as ações de determinado grupo. Eles reúnem em suas concepções a vontade coletiva do grupo ao qual pertencem, selecionando visões de mundo que tendem a homogeneizar a atuação política daquele grupo.

> Todo grupo social, nascendo no terreno originário de uma função essencial no mundo da produção econômica, cria para si, ao mesmo tempo, organicamente, uma ou mais camadas de intelectuais que lhe dão homogeneidade e consciência da própria função, não apenas no campo econômico, mas também no social e político: o empresário capitalista cria consigo o técnico da indústria, o cientista da economia política, o organizador de uma nova cultura, de um novo direito, etc., etc. (GRAMSCI, 2004, p. 15).

Nesse sentido, o italiano caracterizou, por exemplo, os empresários como intelectuais orgânicos da classe dominante, dotados tanto de capacidade técnica como dirigente, mantendo um relacionamento com a sociedade com vistas a expandir suas atividades, favorecendo-os como classe:

> Se não todos os empresários, pelo menos uma elite deles deve possuir a capacidade de organizar a sociedade em geral, em todo o seu complexo organismo de serviços, até o organismo estatal, tendo em vista a necessidade de criar as condições mais favoráveis à expansão da própria classe; ou pelo menos, deve possuir a capacidade de escolher os 'prepostos' (empregados especializados) a quem confiar esta atividade organizativa das relações gerais exteriores à empresa (GRAMSCI, 2004, p. 15-16).

Gramsci aponta, no entanto, que, para influir na correlação de forças e nas disputas presentes na sociedade, os agrupamentos sociais precisam desenvolver uma "consciência política coletiva" (GRAMSCI, 2007, p. 41), unindo-se em torno dos seus objetivos em comum com vistas a participar de forma mais sistemática das decisões que podem alterar ou conservar seus interesses. Ele mostra a passagem do grau de isolamento de cada agrupamento até a sua aliança "econômico-corporativa" quando, por exemplo, "um comerciante sente que deve ser solidário com outro comerciante" (id.), embora ainda não se sinta "solidário com o fabricante" (id.), o que, para ele, significa a formação de uma "unidade homogênea do grupo profissional e o dever de organizá-la, mas não ainda a unidade do grupo social mais amplo" (id.). A passagem para um grau mais avançado se dá a partir da "consciência da solidariedade de interesses entre todos os membros do grupo social" (id.), quando há a percepção de que é necessário, por exemplo, reivindicar "o direito de participar da legislação e da administração e mesmo de modificá-la, de reformá-las" (id.). Por fim, a união desse grupo social, já consciente dos seus próprios interesses corporativos, supera a sua caracterização como "grupo meramente econômico" e se pretende aliada aos interesses de outros grupos.

> Esta é a fase mais estritamente política, que assinala a passagem nítida da estrutura para a esfera das superestruturas complexas; é a fase em que as ideologias geradas anteriormente se transformam em 'partido', entram em confrontação e lutam até que uma delas, ou pelo menos uma única combinação delas, tenda a prevalecer, a se impor, a se irradiar por toda a área social, determinando, além da unicidade dos fins econômicos e políticos, também a unidade intelectual e moral, pondo todas as questões em torno das quais ferve a luta não no plano corporativo, mas num plano 'universal', criando assim a hegemonia de um grupo social fundamental sobre uma série de grupos subordinados (GRAMSCI, 2007, p. 41).

Dessa forma, constrói-se a tentativa de transformar o interesse particular de determinado grupo em interesse geral da sociedade. Esse processo de amadurecimento da "consciência política coletiva" foi vivenciado pelo setor publicitário brasileiro, como poderá ser visto no decorrer deste trabalho. Será ressaltada a passagem que vai da criação das organizações corporativas até a atuação conjunta entre os diversos agentes do setor em assuntos de interesse da sociedade em geral. O Conar é um fruto dessa "consciência política coletiva" dos líderes da indústria da comunicação e das indústrias correlatas, pois reúne os seus diversos interesses e atua justamente na relação entre esta área empresarial e a sociedade geral, propondo a autorregulamentação como modelo mais propício não apenas para o mercado, mas para toda a sociedade. A atuação do Conar aproxima-se, então, da definição gramsciana de "partido político", pois reúne interesses particulares do setor publicitário e da indústria da comunicação, agindo dentro de uma conjuntura de relações de força marcada por disputas e buscando convencer e modelar a "vontade coletiva" em torno da defesa da livre atuação da publicidade, apresentando essa causa como de interesse geral.

Convém, porém, ressaltar um outro aspecto presente na obra de Gramsci: ele considera que os industriais, na verdade, não possuem um "partido político permanente próprio" (GRAMSCI, 2007, p. 322). O que o autor reforça com essa afirmação é a capacidade de adaptação da classe dominante de acordo com os movimentos vivenciados pela sociedade.

> Os grandes industriais se servem alternadamente de todos os partidos existente, mas não têm um partido próprio. Nem por isso eles são, de modo algum, 'agnósticos' ou 'apolíticos': seu interesse é um equilíbrio determinado que obtêm exatamente reforçando com seus meios, alternadamente, este ou aquele partido do tabuleiro político (com exceção, naturalmente, do único partido antagonista, cujo reforço não pode ser buscado nem mesmo por manobra tática) (GRAMSCI, 2007, p. 323).

Logo, os detentores do capital mantêm uma atuação sintonizada com o "tabuleiro político", o que reforça a ideia de "equilíbrio instável" como base para o conceito de hegemonia. A história política recente brasileira comprova essa relação intrínseca entre os grandes empresários e o Estado, tal como será analisado no segundo capítulo desta tese. A participação direta e o apoio ao golpe militar de 1964, bem como a afinidade ideológica com as políticas neoliberais implantadas a partir da década de 1990, são elementos que compõem essa história marcada pela aliança do empresariado com o Estado em diferentes momentos, de forma a garantir sua hegemonia política e econômica. Seja através de pressões e *lobbies*, seja

por meio da ocupação de cargos eletivos ou do financiamento de campanhas eleitorais[3], o empresariado permanece como um dos agentes políticos mais influentes do cenário nacional, como foi analisado por Eli Diniz (2010) e Wagner Mancuso (2007).

1.2.2 Sociedade civil e aparelhos privados de hegemonia

A influência do empresariado é, justamente, resultado do exercício da sua hegemonia como grupo social, o que resulta, por exemplo, na alteração de leis e resoluções elaboradas pelo Estado, que Gramsci definia como sociedade política (GRAMSCI, 2007, p. 41). O autor, contudo, também destacou a importância da sociedade civil e dos aparelhos privados de hegemonia na constituição do Estado: "Por Estado deve-se entender, além do aparelho de governo, também o aparelho 'privado' de hegemonia ou sociedade civil" (GRAMSCI, 2007, p. 254-255). Embora tenha considerado as visões presentes nas obras de Marx, Engels e Lênin, que avaliavam o Estado como uma instância coercitiva e reprodutora das desigualdades de classe, Gramsci enfatizou a dimensão da produção do consenso como complementar à coerção (COUTINHO, 1987), sendo este primeiro construído, especialmente, a partir do uso dos organismos da sociedade civil, ou seja, dos aparelhos privados de hegemonia.

Consoante Gramsci, não é apenas o agrupamento que compõe a sociedade política ou o Estado que exerce a hegemonia através do "domínio direto" (GRAMSCI, 2004, p. 21), mas é, sobretudo, no âmbito da sociedade civil que se realiza a disputa por hegemonia, pois esta é composta por diversos organismos, "aos quais se adere voluntariamente e que, por isso, são relativamente autônomos em face do Estado em sentido estrito" (COUTINHO, 1987, p. 67).

Assim, Gramsci situou a hegemonia como prática localizada na esfera da sociedade civil, exercida por meio dos aparelhos privados, de práticas discursivas e não discursivas, e mantida em "formas culturais, políticas e econômicas" (EAGLETON, 1997, p. 106). No entanto, Perry Anderson (2002, p. 24) indica que o autor via também a sociedade política e o

[3] Um exemplo recente da última campanha presidencial mostra como os interesses do empresariado são impostos aos mandatos eletivos por meio da doação de dinheiro às campanhas. Uma das maiores empresas do país doou para as duas candidaturas mais bem posicionadas nas pesquisas de intenção de voto, numa demonstração que, para além dos aspectos políticos e ideológicos de cada candidatura, o mais importante é garantir que o Estado favoreça essa empresa através de incentivos fiscais ou financiamentos ou mesmo não interfira nos seus negócios. "Empresa JBS Friboi é a maior doadora das campanhas de Dilma e Aécio". **Jornal O Globo**. Disponível em:<http://oglobo.globo.com/brasil/empresa-jbs-friboi-a-maior-doadora-das-campanhas-de-dilma-aecio-13517327>. Acesso em: 01 dez. 2014

Estado como estruturas diretamente relacionadas com a sociedade civil. Percebia três posições diferentes nessa articulação: uma "relação equilibrada" entre sociedade política e sociedade civil, uma relação em que a sociedade política configurava-se como uma "trincheira avançada" da sociedade civil ou, ainda, outra situação em que a primeira esfera abolia a autonomia da segunda. Isto é, o autor não tratou essas diferenças entre sociedade política e sociedade civil como estabelecidas de forma padronizada, pois via a existência de relações diversas entre essas esferas em sociedades diferentes. Percebia, por exemplo, diferenças no equilíbrio entre sociedade civil e sociedade política em países ocidentais e orientais. Segundo ele, o Estado, no Oriente, era "tudo", enquanto a sociedade civil era "primitiva e gelatinosa". Já no Ocidente, o Estado caracterizava-se por ser a "trincheira avançada" da sociedade civil e, caso oscilasse, teria "uma robusta estrutura da sociedade civil" para fazer frente (GRAMSCI, 2007, p. 262).

A utilização do termo hegemonia é um dos pontos de contato da obra de Gramsci com a do marxista russo Vladimir Lênin (GRUPPI, 1978). Ambos veem a hegemonia como a supremacia ideológica, política e econômica de um grupo sobre os demais, sendo que este domínio, para Gramsci, consolida-se a partir de contínuas investidas ideológicas. Já a disputa pela hegemonia em Lênin está centrada, fundamentalmente, no âmbito do Estado ou da sociedade política; para Gramsci, o terreno privilegiado da luta por hegemonia está no interior das organizações da sociedade civil. Em Lênin, prevalece o momento da dominação; em Gramsci, o momento da direção a partir da construção da hegemonia no seio da sociedade civil.

Essa é, segundo Coutinho (1987), a grande contribuição teórica de Gramsci: a ampliação da noção de Estado para além da sociedade política, compreendendo a sociedade civil como parte fundamental da superestrutura ideológica que exerce hegemonia, sendo designada, pois, como o

> Conjunto das instituições responsáveis pela elaboração e/ou difusão de valores simbólicos, de ideologias, compreendendo o sistema escolar, as Igrejas, os partidos políticos, as organizações profissionais, os sindicatos, os meios de comunicação, as instituições de caráter científico e artístico etc. (COUTINHO, 1987, p. 66).

De acordo com Norberto Bobbio (1982), sociedade civil foi um termo utilizado por Karl Marx para designar as relações econômicas, identificando-se, pois, com os aspectos estruturais da sociedade. Gramsci vai além dessa formulação, percebendo as relações

subjetivas e ideológicas que constituíam a sociedade civil e apontando-a como parte da superestrutura da sociedade.

Uma das propostas do trabalho de Evelina Dagnino (2004) é uma leitura mais atualizada do conceito de sociedade civil, tendo como base o contexto brasileiro. A autora aponta a existência de uma "confluência perversa" em torno da ideia de sociedade civil no país, pois se de um lado há um alargamento da noção de cidadania e participação política após a reabertura democrática, de outro houve e há a cooptação de muitos movimentos no sentido de aderir à ideologia neoliberal, caracterizada pela substituição do papel do Estado pelos interesses privados, a partir da atuação de ONGs, por exemplo. Para a autora, essa confluência é fruto de uma "crise discursiva" atravessada pelos países latino-americanos no período de construção de suas democracias e configura-se pela oposição complexa entre o ideário neoliberal e o projeto democratizante:

> [...] de um lado, o projeto neoliberal que se instala em nossos países ao longo das últimas décadas e, de outro, um projeto democratizante participatório, que emerge a partir das crises dos regimes autoritários e dos diferentes esforços nacionais de aprofundamento democrático (DAGNINO, 2004b, p. 195).

A partir dessa elaboração de Dagnino (2004) é possível elencar uma série de significados em disputa no contexto em questão. É necessário, portanto, vincular à análise dessas disputas as noções de discurso e hegemonia, compreendendo as condições de produção dos discursos como resultados de relações assimétricas de poder em termos políticos, econômicos e sociais, percebendo que a sociedade civil, diferentemente do que propaga a ideologia neoliberal, "não é uma zona neutra. Nela, os vários elementos da sociedade não operam e competem em igualdade de condições, de forma homogênea, independentemente das relações de força e poder" (SIMIONATTO, 2008, p. 91). Daí a importante contribuição da análise do discurso para a pesquisa sociológica, por pressupor que se deve rejeitar a noção de neutralidade da linguagem (GILL, 2002, p. 244).

Assim como Dagnino, Murilo Ramos, importante estudioso das políticas de comunicação no Brasil, identifica que existem confusões no conceito de sociedade civil, que por muito tempo foi simplificado por vários movimentos sociais como o "bem" contra o "mal", sendo este último representado pelo Estado ditatorial, principalmente. O autor alerta para o perigo desse maniqueísmo, tendo em vista a apropriação deste conceito por setores dominantes da sociedade: "a ideia despolitizada, acrítica, desideologizada, de uma sociedade civil que se mistura e se confunde com a ideia de um terceiro setor instrumental à manutenção

da hegemonia e à expansão da doutrina neoliberal" (RAMOS, 2007, p. 21). Essas diversas apropriações também são investigadas por Marco Aurélio Nogueira, que percebe a pluralidade de discursos em torno do conceito de sociedade civil, que vão desde organizações anticapitalistas a instituições do mercado que questionam o poder estatal:

> A sociedade civil serve para que se faça oposição ao capitalismo e para que se delineiem estratégias de convivência com o mercado, para que se proponham programas democráticos radicais e para que se legitimem propostas de reforma gerencial no campo das políticas públicas. [...] É em seu nome que se combate o neoliberalismo e se busca delinear uma estratégia em favor de uma outra globalização, mas é também com base nela que se faz o elogio da atual fase histórica e se minimizam os efeitos das políticas neoliberais (NOGUEIRA, 2003, p. 52).

Neste trabalho será visto como a oposição entre Estado e sociedade civil é reforçada estrategicamente pelo empresariado da área de comunicação como tentativa de aliar-se à sociedade civil contra o Estado para defender os seus interesses, evitando a intervenção estatal no sentido de democratizar a produção, a distribuição, o consumo e a regulação dos meios de comunicação. A publicidade, como ferramenta comercial essencial deste setor, é agregada à defesa da liberdade de expressão e, por conseguinte, reivindicada como parte da expressão da sociedade geral. Logo, é entendida como autônoma em relação à regulação estatal.

Convém ressaltar, porém, que, após a redemocratização, o país viveu um momento de superação em relação à lógica ditatorial anterior, que pôs em oposição as práticas do Estado e os interesses da sociedade civil por liberdade, democracia e justiça social. Essa mudança abriu o caminho para a construção de uma relação mais equilibrada entre sociedade política e sociedade civil, e a Constituinte foi parte fundante desse processo. A conjuntura brasileira aproximou-se, pois, da concepção gramsciana de Estado como "trincheira avançada" da sociedade civil, característica ressaltada pelo italiano como mais comum às nações ocidentalizadas. O empresariado que constituiu diretamente o Estado ditatorial e que após a reabertura sofisticou seus mecanismos de pressão em relação ao Estado democrático não demonstrou e não demonstra ter interesse no avanço do equilíbrio dessa relação, pois ele põe em cena atores sociais das classes subalternas, tais como movimentos em defesa de segmentos historicamente excluídos (negros, mulheres, trabalhadores, pobres etc.) e de setores que reivindicam o aprofundamento das relações democráticas entre Estado e sociedade. Por isso a insistência dos detentores do capital na oposição entre Estado e sociedade civil, embora tenha havido no Brasil um processo de ampliação do Estado nas últimas décadas, ou seja, uma

maior participação da sociedade civil na constituição da esfera estatal, como ressalta Coutinho (2005):

> É verdade que em quase toda a América Latina – em diferentes fases de sua história, mas talvez sobretudo entre os anos 1960 e a primeira metade dos anos 1980 – instauraram-se regimes ditatoriais. Contudo, também é verdade que nosso continente, nos últimos vinte anos, encontrou ou reencontrou o caminho da construção de regimes liberal-democráticos, nos quais tornou-se possível promover uma organização de sociedades civis articuladas e pluralistas, ou, em outras palavras, onde se deu uma 'ampliação do Estado' (COUTINHO, 2005, p. 08).

Esse discurso, que ignora e questiona a aliança entre setores da sociedade civil fortalecida com o Estado, é fundamentado a partir de um viés ideológico neoliberal, que entende o sujeito na sua concepção individual, e não coletiva, reforçando a ideia de Estado como instância atrasada, burocrática e autoritária, enquanto a iniciativa privada é exaltada como a esfera do progresso, do sucesso individual e da lucratividade. Os meios de comunicação de massa, bem como a publicidade, têm papel central na difusão dessa visão de mundo.

A partir de Gramsci, Lima (1996) defende a concepção de que vivemos numa sociedade "ocidentalizada", marcada pelo fortalecimento da "sociedade civil", em que a "conquista do consenso hegemônico passa a ser o problema político central" (p. 249) e as classes sociais disputam a direção da sociedade através dos aparelhos privados de hegemonia, identificados por Gramsci como o "sistema escolar, as Igrejas, os partidos políticos, as organizações profissionais, os sindicatos, os meios de comunicação, as instituições de caráter científico e artístico etc." (COUTINHO, 1987, p. 66). Estes desempenham um papel fundamental na elaboração e difusão de valores simbólicos e ideologias, e, por consequência, na organização do consentimento. No período analisado por Gramsci, porém, os meios de comunicação ainda não tinham atingido a escala e a capilaridade que eles possuem hoje. Agora, segundo Lima (2001), estes passaram a ocupar o papel central na "organização material da cultura":

> Quando Gramsci, na Itália das décadas de 1920-1930, aponta os organismos de participação política da sociedade civil aos quais se adere voluntariamente – escola, igreja, partidos políticos, sindicatos, organizações profissionais, organizações da cultura (jornais, cinema, rádio, folhetins) – como portadores materiais de hegemonia e tendo a tarefa de conservar a unidade ideológica de todo o bloco social, ele não poderia antecipar a importância central que a mídia viria a ter, meio século mais tarde, na organização material da cultura. O advento dos meios de comunicação eletrônicos, sobretudo da televisão, transforma a mídia no 'aparelho privado de hegemonia' mais eficaz na articulação hegemônica (e contra-hegemônica), vale

> dizer, na capacidade de construir/definir os limites do hegemônico (da realidade) dentro dos quais ocorre a disputa política (LIMA, 2001, p. 190-191).

Gramsci chegou a falar dos jornais como partidos políticos (GRAMSCI, 2007, p. 221) e das "revistas e jornais como meios para organizar e difundir determinados tipos de cultura" (GRAMSCI, 2004, p. 32), apontando a necessidade de estudar "o setor editorial em geral" para entender "como se organiza de fato a estrutura ideológica de uma classe dominante" (GRAMSCI, 2004, p. 78). Embora não tenha vivenciado o avanço da industrialização da área de comunicação, bem como sua disseminação em escala global, Gramsci já indicava a imprensa como "a parte mais dinâmica desta estrutura ideológica" (GRAMSCI, 2004, p. 78). Seus leitores deveriam considerados, segundo ele, a partir de elementos ideológicos e econômicos. Essa observação mostra o entendimento do autor sobre o caráter comercial da produção da comunicação de massa: "O elemento ideológico é um estímulo ao ato econômico da aquisição e da divulgação" (GRAMSCI, 2004, p. 246). E arrematou essa observação afirmando que já era de entendimento geral que "num jornal moderno, o verdadeiro diretor é o diretor administrativo e não o diretor de redação" (GRAMSCI, 2004, p. 247). Embora esta afirmação seja uma síntese que reduz o papel do jornalismo em detrimento dos interesses comerciais, tal elaboração já apontava para a tendência de mercantilização da informação vivenciada nos dias de hoje. O setor publicitário, como integrante central da indústria da comunicação, atua no sentido de garantir a expansão desta, sua supremacia econômica e política e, portanto, a hegemonia da classe dominante, da qual esta é parte direta.

No caso do objeto de estudo em questão – o Conar –, é possível perceber que, desde a sua criação, em 1980, atua num contexto de disputa e busca a legitimação do seu discurso, a fim de exercer uma hegemonia no que tange à regulação da publicidade no Brasil. Isto, na verdade, revela uma busca pela hegemonia econômica e política da classe dominante, qual seja: os grandes industriais e os empresários de comunicação. O nascimento do Conselho se deu a partir da junção de empresários do setor publicitário (anunciantes, donos de veículos e de agências de propaganda) que se contrapunham às ingerências do Estado na propaganda comercial. "O medo da regulamentação externa há muito era o elemento agregador do campo publicitário" (ROCHA, 2010, p. 65). Assim, a busca pela liderança "moral, política e intelectual" é empreendida por meio de discursos que apontam o interesse privado do setor publicitário e sua defesa da liberdade de expressão comercial como parte do interesse público.

Para analisar esse discurso, procurou-se aliar algumas das formulações de Gramsci aqui ressaltadas a outros autores que permitirão a compreensão, no contexto político brasileiro, das relações entre Estado, sociedade civil e mercado no país, assim como das especificidades da regulação da publicidade e das comunicações no Brasil. Contribuições de teóricos da sociologia política brasileira, como Brasílio Sallum, Evelina Dagnino, René Dreifuss e Marco Aurélio Nogueira serão fundamentais para a análise deste cenário, caracterizado pelo surgimento do neoliberalismo no Brasil. É ainda essencial perceber o setor publicitário como parte importante da indústria da comunicação, analisando-o a partir da contribuição de teóricos da economia política da comunicação, como Venício Lima, Murilo Ramos e Dênis de Moraes, os quais trabalham a partir de uma perspectiva gramsciana, compreendendo os meios de comunicação como aparelhos privados de hegemonia, percebendo os diálogos entre o setor publicitário, a imprensa e os demais setores industriais fundados em discursos favoráveis à "liberdade de expressão comercial".

1.2.3 A desnaturalização do discurso através de sua análise

Considerando que o conhecimento é socialmente construído e a compreensão do mundo é histórica e culturalmente específica, o discurso é parte das práticas sociais constitutivas de visões de mundo e, portanto, atua diretamente na construção da vida social (GILL, 2002). O vínculo entre as práticas discursivas e o exercício do poder é a base dos estudos desenvolvidos a partir da perspectiva da Análise Crítica do Discurso (ACD). De acordo com Magalhães (2001, p. 16), essa vertente considera o discurso como o uso da linguagem "investida de poder e ideologias" que interferem na prática social, "constituindo e ajudando a construir as identidades sociais, as relações sociais e os sistemas de conhecimento e crenças" (MAGALHÃES, 2001, p. 17). Um dos expoentes da ACD, Van Djik, afirma que o interesse de um estudo crítico sobre o discurso é a análise "de problemas sociais, da desigualdade social, da dominação" (DJIK, 2012, p. 15).

A influência do trabalho de Foucault para a elaboração da ACD foi, segundo Magalhães (2001), central, e muitos dos conceitos desenvolvidos pelo pensador francês permeiam as análises contemporâneas. Segundo Fairclough (2008), Foucault teve grande importância para a disseminação do conceito de discurso nas ciências sociais e nas humanidades, em especial no que tange à relação entre discurso e poder, sendo, destarte, uma

referência teórica nas análises de discurso, embora as suas formulações tenham tido um caráter mais abstrato do que aplicado. Ainda assim, Foucault permanece como um autor-chave para todos aqueles que compreendem o discurso como constitutivo da realidade, das áreas de conhecimento e das relações sociais. Para ele, o discurso está no centro das práticas sociais e expressa os micropoderes cotidianos, os quais também, assim como o discurso, são constitutivos da vida social.

Assim, a origem e a formação dos discursos despertam o interesse de Foucault: "como se formaram, através, apesar, ou com o apoio desses sistemas de coerção, séries de discursos; qual foi a norma específica de cada uma e qual foram suas condições de aparição, de crescimento, de variação" (FOUCAULT, 2010, p. 60-61). Outro ponto importante da sua obra é a articulação mútua entre saber e poder, sendo um e outro exercidos de forma concomitante e por meio de práticas discursivas. O poder aparece como um componente fundamental na produção dos discursos na fase genealógica da sua obra, e suas análises se voltam para o caráter coercitivo de controle e de ordenação dos discursos. A sua definição de discurso como relacionado, por exemplo, à prática das instituições, forneceu parâmetros para a análise de como os textos e enunciados são organizados de acordo com as estruturas sociais.

Fairclough (2001, p. 75) afirma que a noção de poder em Foucault não é repressiva, e sim implícita às "práticas sociais cotidianas", funcionando como componente de controle das populações: "O poder não funciona negativamente pela dominação forçada dos que lhe são sujeitos; ele os incorpora e é produtivo no sentido de que os molda e reinstrumentaliza, para ajustá-los a suas necessidades". Se para ele o poder incorpora os sujeitos e os molda, do mesmo modo que os enunciados posicionam os sujeitos, de que forma ele considera a agência dos sujeitos? "A insistência de Foucault sobre o sujeito como um efeito das formações discursivas tem um sabor pesadamente estruturalista, que exclui a agência social ativa de qualquer sentido significativo" (FAIRCLOUGH, 2001, p. 70). Para Fairclough (2001) esta é uma limitação na obra de Foucault, e a solução encontrada pelo autor foi a adoção da ideia de hegemonia em Gramsci como uma busca constante pelo poder, o qual se mantém através de um "equilíbrio instável", sendo desafiado pelas diversas lutas ideológicas.

> Se, de um lado, a ACD se ancora fortemente em alguns conceitos da teoria de discurso de Foucault, de outro, ela problematiza outros como, por exemplo, a noção de poder que termina por estabelecer relações determinantes de subordinação entre os sujeitos. Daí a opção por Gramsci e a concepção de hegemonia como equilíbrio instável, e a de complexo ideológico, com correntes conflitantes, superpostas ou em interseção (MAGALHÃES, 2001, p. 18).

A proposta de Fairclough, desse modo, é perceber as propriedades constitutivas do discurso de forma dialética, considerando a realidade material e os sujeitos existentes, entendendo que uma "prática discursiva depende de como ela interage com a realidade pré-construída" (FAIRCLOUGH, 2008, p. 87). Os aspectos constitutivos do discurso são, segundo o autor, percebidos a partir dos seus efeitos na construção de "identidades sociais e posições de sujeito", de "relações sociais entre pessoas" e de "sistemas de conhecimento e crença": "Assim, a constituição discursiva da sociedade não emana de um livre jogo de ideias nas cabeças das pessoas, mas de uma prática social que está firmemente enraizada em estruturas sociais materiais, concretas, orientando-se para elas" (FAIRCLOUGH, 2008, p. 93).

Uma das preocupações centrais do autor está em definir o discurso como prática política e ideológica. Para ele, o discurso como prática política possibilita a manutenção ou a transformação de relações de poder e, como prática ideológica, pode constituir ou naturalizar visões de mundo (FAIRCLOUGH, 2008, p. 94).

A base da teoria social do discurso desenvolvida por Fairclough é a "concepção tridimensional do discurso" (FAIRCLOUGH, 2008, p. 100) que compreende a análise como sendo realizada por meio do exame dos textos, das práticas sociais e das práticas discursivas, vinculando, portanto, o discurso às batalhas ideológicas e às lutas pelo poder:

> Por análise 'crítica' do discurso quero dizer análise do discurso que visa a explorar sistematicamente relações frequentemente opacas de causalidade e determinação entre (a) práticas discursivas, eventos e textos, e (b) estruturas sociais e culturais, relações e processos mais amplos; a investigar como essas práticas, eventos e textos surgem de relações e lutas de poder, sendo formados ideologicamente por estas (FAIRCLOUGH, 2001, p. 35).

Um dos intuitos dessa pesquisa é justamente "explorar como a opacidade dessas relações entre o discurso e a sociedade é ela própria um fator que assegura o poder e a hegemonia" (FAIRCLOUGH, 2001, p. 35), ou seja, de que forma o discurso atua na naturalização das ideologias e das formas de poder. A proposta deste trabalho, conforme afirmado anteriormente, é analisar especificamente a atuação do Conar em defesa da liberdade de expressão comercial como aspecto fundamental para a hegemonização do discurso em prol da autorregulamentação. A análise, portanto, não se voltará para o estudo específico dos enunciados, mas, sobretudo, para a relação entre estes e as estruturas sociais, culturais e

ideológicas, percebendo as lutas e disputas empreendidas pelo Conselho para que a autorregulamentação contribua com a livre atuação do setor publicitário.

Alguns conceitos são centrais na análise do discurso e auxiliam neste caminho investigativo, tais como *ordem do discurso*, conceito desenvolvido por Foucault (2010) e apropriado pela ACD, o qual "abrange a totalidade de práticas discursivas dentro de uma instituição ou sociedade" (MAGALHÃES, 2001, p. 17-18); *formação discursiva*, isto é, o entendimento de que elaboração do discurso se dá a partir de uma dada formação ideológica que "determina o que pode e deve ser dito" (ORLANDI, 2001, p. 43); *interdiscurso*, quando um discurso remete a outros, sendo, pois, constituído "por combinações de gêneros e discursos diversos" (FAIRCLOUGH, 2001, p. 37); *condições de produção*, para "especificar as práticas sociais de produção e consumo do texto, associadas com o tipo de discurso que a amostra representa" (FAIRCLOUGH,2008, p. 284); *efeitos ideológicos e políticos do discurso*, buscando se aproximar de uma análise que mostre "como o discurso é moldado por relações de poder e ideologias e os efeitos construtivos que o discurso exerce sobre as identidades sociais, as relações sociais e os sistemas de conhecimento e crença" (FAIRCLOUGH,2008, p. 31).

Com base nesses e em outros conceitos da ACD, o intuito será compreender os discursos enunciados pelo Conar como parte de um "contexto interpretativo" marcado por diversos conflitos que estão situados numa luta ideológica em que as partes envolvidas pretendem hegemonizar uma determinada visão de mundo em detrimento das visões competitivas. A análise do discurso, como afirma Maingueneau (2010, p. 65), tem um "caráter dessacralizante", pelo fato de não ver os textos como enunciados autônomos e por relacioná-los diretamente com as "práticas sociais" e com os "interesses situados". Outra característica ressaltada pelo autor é a "componente hermenêutica" da ACD, a qual, para ele, "visa desvelar os interesses inconfessáveis que os textos dissimulam" (MAINGUENEAU, 2010, p. 69). Assim esse trabalho foi guiado. Embora seja de conhecimento geral que o Conar é formado pelas entidades empresariais do setor — sendo, portanto, movido pelos interesses privados destas organizações —, a partir de uma análise histórica sobre a sua atuação será possível perceber a recorrência do interesse particular do meio publicitário como interesse geral da sociedade, numa articulação que busca manter a hegemonia e o "equilíbrio instável" pendendo para os objetivos mercadológicos do setor.

2 EMPRESARIADO COMO ATOR POLÍTICO, A ORGANIZAÇÃO CORPORATIVA DO SETOR PUBLICITÁRIO E O NASCIMENTO DO CONAR

2.1 COALIZÃO ENTRE EMPRESÁRIOS E ESTADO NA CONSTRUÇÃO DO CAPITALISMO BRASILEIRO

A estruturação capitalista do Estado brasileiro, sua centralização, burocratização e racionalização (DRAIBE, 2004, p. 53) confunde-se com o desenvolvimento industrial no país e essa relação (às vezes tensa, às vezes colaborativa entre os setores industriais e estatais) permanece sendo alvo de muitas discussões acadêmicas.

A revolução burguesa no Brasil, que deu início a uma série de transformações "econômicas, tecnológicas, sociais, psicoculturais e políticas" (FERNANDES, 1976, p. 203), foi, segundo Florestan Fernandes (1976), resultado de um processo de desenvolvimento capitalista-industrial que durou décadas para se consolidar, sendo esta, pois, uma das especificidades brasileiras. Para Fernandes, diferente das revoluções que se davam a partir de rupturas imediatas, no Brasil, a industrialização foi sendo estruturada continuamente e sem romper com a dominação imperialista, com as formas pré-capitalistas, com subdesenvolvimento e concentração de riqueza. As classes dominantes coordenaram o processo e moldaram o "desenvolvimento capitalista que pretendiam", guiadas por "interesses egoísticos particulares" desde a "transição neocolonial" até a fase de "irrupção do capitalismo monopolista", a partir da década de 1950 (FERNANDES, 1976, p. 223).

A industrialização foi incentivada e realizada pelo Estado, o qual, de acordo com Fernandes (1976, p. 266), teve importância estratégica para o desenvolvimento capitalista na periferia. O incentivo à vinda de empresas multinacionais, a criação de estatais e a difusão da ideologia do progresso nos meios de comunicação possibilitaram a ideia de "integração nacional". A burguesia brasileira aproveitou-se da ação do Estado e das empresas estrangeiras — que agora ocupavam o centro do poder econômico — e manteve como objetivo único a realização de "bons negócios", não manifestando qualquer protagonismo no sentido de pensar um projeto consistente para o desenvolvimento brasileiro para além desse "horizonte estreito" de lucratividade da iniciativa privada (CARDOSO DE MELLO; NOVAIS, 1998, p. 592).

O papel central desempenhado pelo Estado no processo de industrialização, deu, segundo Draibe (2004, p. 15), "suporte ativo ao avanço da acumulação industrial" no período

em que a indústria brasileira se consolidou, entre os anos 1930 e 1960, e, por conseguinte, contribuiu de maneira profunda para a "constituição do capitalismo e da sociedade burguesa no Brasil" (id.). A autora define que essa direção econômica seguida pelo Estado brasileiro é resultado das disputas entre os diversos interesses particulares existentes na sociedade, os quais são sujeitados a uma hierarquização pela direção política estatal e passam a ser apresentados como uma "unidade da política econômica e social" (DRAIBE, 2004, p. 42).

Esse Estado, portanto, formado pela conjunção dos diversos interesses presentes na sociedade; não é neutro nem externo às relações sociais que se propõem a "intermediar", e, ao exercer sua autonomia diretiva, altera a correlação de forças, incorporando interesses de classe na sua estrutura. Estrutura esta que, para atuar de forma mais eficiente e abrangente, passou por um processo de modernização e racionalização administrativa a partir da década de 1930: "Velhos órgãos ganharam nova envergadura, estruturaram-se gradativamente as carreiras, assim como os procedimentos sujeitaram-se crescentemente à lógica racional-legal" (DRAIBE, 2004, p. 56).

Esse período foi marcado por uma "ampliação do papel econômico desempenhado pelo Estado na regulação e condução da acumulação" (FIORI, 2003, p. 121). Fiori ressalta que, diante da crise econômica pós-Segunda Guerra, os investimentos estrangeiros foram interrompidos; a solução para a "fuga pra frente" foi dada pela "centralização estatizante", que possibilitou o financiamento de investimentos que deram "base à acumulação industrial" (FIORI, 2003, p. 137). O Estado interveio, sobretudo, através de políticas monetárias e de leis específicas para os diversos setores industriais e a rentabilidade de cada setor passou, então, a depender de sua relação com o Estado interventor. A partir de 1937, o Estado brasileiro passou a ser o principal propulsor do desenvolvimento capitalista através também da "criação de uma infraestrutura e de uma base produtiva autônoma de insumos básicos para a produção industrial" (FIORI, 2003, p. 137).

> Um Capital, enfim, que depende do aparelho e da ação do Estado para se reproduzir e expandir, determinando um recorte de interesses e uma forma de conflito que acabam por bloquear a tendência à equalização das taxas de lucro inscrita na lei do valor, conferindo a essa lei uma versão 'desigualizadora', capaz de reproduzir-se, apenas, através da própria mediação estatal (FIORI, 2003, p. 115).

Habermas (2003, p. 174) identifica que as políticas de intervenção estatal na "esfera privada" praticadas desde o fim do século XIX na Europa conjugavam ações voltadas para o interesse "dos mais fracos", bem como dos setores dominantes, mostrando-se, desta forma, como uma ferramenta para a "manutenção do equilíbrio do sistema", algo não conseguido por

meio do "mercado-livre" projetado pelo liberalismo. Embora existam diferenças gritantes entre o contexto social-democrata europeu e o modelo autoritário e concentrador brasileiro, é possível, em certa medida, perceber no estabelecimento do Estado desenvolvimentista brasileiro uma busca por equilíbrio dos diversos interesses em questão.

Segundo Draibe (2004), o modelo de desenvolvimentismo brasileiro foi estruturado a partir das pressões resultantes da luta de classes entre três segmentos que se colocavam como capazes de ordenar, a partir dos seus interesses, o conjunto da sociedade: "a burguesia mercantil-exportadora, a burguesia industrial e o proletariado" (DRAIBE, 2004, p. 22). Desta maneira, esses setores organizaram-se no sentido de pressionar a burocracia estatal com vistas a construir um modelo econômico-político brasileiro que atendesse aos seus interesses particulares, resultando no que Draibe (2004, p. 86) definiu como um "aprofundamento da estatização da luta econômica de classe". A regulação das relações entre capital e trabalho realizada no período varguista é um exemplo desse processo de estatização dos conflitos intercapitalistas, que ampliou a intervenção do Estado em assuntos como salários, câmbio, juros e crédito.

> De uma à outra fase da industrialização, com autonomia, força e capacidade de iniciativa, o Estado brasileiro planejou, regulou e interveio nos mercados, e tornou-se ele próprio produtor e empresário; através de seus gastos e investimentos, coordenou o ritmo e os rumos da economia e, por meio de seus aparelhos e instrumentos, controlou e imiscuiu-se até o âmago da acumulação capitalista. Do ponto de vista social e político, regulou as relações sociais, absorveu no interior de suas estruturas os interesses sociais e se transformou numa arena de conflitos, todos eles 'politizados', mediados e arbitrados pelos seus agentes (DRAIBE, 2004, p. 16).

Diante dessa "arena de conflitos" e das diferentes influências que guiavam a ação estatal, os setores empresariais também foram exigidos a se organizar e "fizeram valer seus interesses e objetivos nesse processo", que garantiram as concessões de incentivos por parte do Estado ao setor industrial tanto através de políticas de proteção tarifária e de crédito quanto pela abolição de impostos (DRAIBE, 2004, p. 88).

A ideologia desenvolvimentista no Brasil nasceu, portanto, do avanço industrial coordenado pelo Estado a partir da acomodação entre os anseios das camadas urbanas emergentes e das oligarquias agromercantis, conjugando as aspirações por modernização com os interesses da burguesia rural, fazendo do Estado "ao mesmo tempo a vanguarda do desenvolvimento e o protetor do 'atraso'" (SALLUM, 1996, p.46-47). Desde a embrionária industrialização na década de 1940 aos dias de hoje, foram diversas as abordagens que

analisaram a atuação do empresariado brasileiro na definição de estratégias para o desenvolvimento do país.

Uma das primeiras incursões nesse sentido foi realizada por Fernando Henrique Cardoso, no livro Empresário Industrial e Desenvolvimento Econômico (1964). Neste trabalho, Cardoso analisa como o emergente empresariado industrial do país passa a perceber o "peso da política nacional" sobre o desenvolvimento econômico e consequente prosperidade para os seus negócios. Afirma ainda que, no capitalismo contemporâneo, as elites dirigentes da economia são, ao mesmo tempo, as elites políticas (CARDOSO, 1964, p. 37). Essa reflexão é realizada de outra maneira por Fiori (2003, p.49), que se ocupou em analisar o desenvolvimentismo brasileiro e percebeu igualmente a relação inseparável entre política e economia: "As relações econômicas deixam transparecer, agora de forma mais nítida, o fato de serem também correlações de força".

Cardoso (1964) observou também uma tendência da classe empresarial em transformar seus interesses particulares em interesses gerais: "Seus interesses de classe para se realizarem precisam transformar-se nos interesses de toda a sociedade e que, por isto mesmo, a burguesia industrial precisa ter um projeto de dominação política" (CARDOSO, 1964, p. 175). Daí a importância de manter relações intrínsecas com o Estado, o qual, segundo Fernandes (1976), reflete justamente os interesses das classes que o controlam:

> Ele reflete, historicamente, tanto no plano econômico quanto no plano militar e político, os interesses sociais e as orientações econômicas ou políticas das classes que o constituem e o controlam. O Estado nacional brasileiro sucumbiu aos interesses de classe que ele representa. O "capitalismo de Estado", que ele fomentou, cingiu-se às funções que a intervenção econômica e política estatal deveria preencher para que a irrupção do capitalismo monopolista se tornasse viável e irreversível (FERNANDES, 1976, p. 261).

O empresariado, de acordo com Dreifuss (1989, p. 26-27), participa "das articulações elitistas bem-sucedidas deste país" e, portanto, atua em conjunto com o Estado, sendo parte dele, "dando assim uma forma geral a seus interesses particulares, isto é, apresentados como sendo de interesse do país como um todo" (id.). Essa é uma característica que será explorada nessa pesquisa a partir da análise das práticas sociais materializadas nos discursos dos agentes do setor publicitário que apresentam a autorregulamentação como o modelo mais apropriado para toda a sociedade.

De acordo com revisão de literatura realizada por Mancuso (2007), boa parte das pesquisas que analisam o empresariado brasileiro preocupou-se em classificar a atuação deste

setor como “forte” ou “fraca”, compreendendo-os, num primeiro momento – início da década de 1950 –, como líderes de um movimento de modernização do país, em contraponto à antiga economia rural. Num segundo momento – entre 1960 e 1970 –, atuaram como coadjuvantes de uma economia dependente do capital internacional e do Estado.

Essas articulações realizadas entre o empresariado e o Estado no decorrer da história recente do país são analisadas por Diniz (2010). A autora aponta que foram diversos os momentos em que essa coalizão influenciou e guiou a política nacional. Desde o apoio a Getúlio Vargas na década de 1930, que resultou num pacto de transformação da economia agroexportadora em uma sociedade urbano-industrial, passando pela adesão ao modelo de substituição de importações, ao nacional-desenvolvimentismo e ao Plano de Metas de Juscelino Kubitschek, bem como pelo apoio e construção de um ambiente favorável ao golpe militar de 1964.

Assim, percebe-se que, para compreender a ação política do empresariado, é fundamental entender a relação histórica desse setor com a esfera estatal, a qual coordenou o processo de industrialização no Brasil, constituindo as bases do capitalismo no país a partir da conjugação dos interesses particulares de diversos setores da sociedade. Os empresários incluem-se entre os setores contemplados e tiveram, por meio da ação do Estado desenvolvimentista, a garantia da realização do seu interesse central: a consolidação do capitalismo no Brasil.

2.2 ORGANIZAÇÃO CORPORATIVA DO SETOR PUBLICITÁRIO

Numa matéria publicada no fim da década de 1950, a Revista Propaganda e Negócio discutia exatamente a relação dos empresários com os governantes e legisladores, mostrando que essa ainda era uma tendência a ser consolidada. Com o título “Boas relações com o Congresso podem evitar problemas para as empresas[4]”, a matéria esclarecia como funcionavam as ações de *lobby* nos Estados Unidos e dava sugestões para que as empresas brasileiras acompanhassem de perto a produção legislativa e os novos regulamentos que poderiam afetar a indústria e o comércio. Esta prática, como será visto na presente pesquisa, permanece.

[4] Boas relações com o Congresso podem evitar problemas para as empresas. **Propaganda e Negócios**, São Paulo, n. 288, p. 68, set. 1957.

Num período de crescimento da presença do papel do Estado na economia, a organização corporativa do setor publicitário brasileiro tornava-se, à vista disso, urgente. Foi exatamente nesse momento que, com o advento da indústria pesada, verificou-se um crescimento do mercado nacional e a participação da indústria na constituição do Produto Interno Bruto (PIB) superou a participação da atividade agrícola (CAVALCANTI, 2008, p. 20). A publicidade brasileira entrava na sua fase empresarial e tornava-se uma ferramenta indispensável para a reprodução do capitalismo monopolista (ARRUDA, 2004, p 157). Apresentava-se como propagadora do progresso e da modernidade, e, para tanto, era necessário afastar as práticas amadoras, antes corriqueiras neste setor, e seguir a tendência mundial de profissionalização e racionalização da área.

Esse aspecto foi, inclusive, ressaltado por Habermas (2003, p. 223) como fruto dos aperfeiçoamentos científicos que passaram, desde a crise econômica de 1929, a ser parte fundamental dos métodos do setor. O autor ressalta que os aspectos psicológicos, econômicos e sociológicos passaram a compor as pesquisas de mercado, sofisticando a difusão das mensagens e o "contínuo treinamento para o consumo" (HABERMAS, 2003, p. 225). As publicações especializadas na área também são um sinal desse novo momento: "A indústria da publicidade não toma, entrementes, conta dos órgãos publicitários existentes, mas ela cria os seus próprios jornais, revistas e cadernos" (HABERMAS, 2003, p. 224).

No Brasil, a primeira revista voltada aos temas específicos do setor foi lançada em 1937, mesmo período em que surgiam as primeiras associações corporativas, e teve importante papel para a organização dos empresários da área ao discutir assuntos como "o papel da propaganda, o conhecimento vertical do produto, a ética, a análise do mercado, o controle de circulação de veículos impressos" (SIMÕES, 2006, p. 117). A primeira organização corporativa também foi fundada em 1937. A Associação Brasileira de Propaganda (ABP) surgiu com os objetivos de "defender os interesses dos que trabalham nesta profissão", trabalhar pelo "enobrecimento da propaganda" e divulgar os "benefícios que a propaganda pode trazer às indústrias, ao público, ao comércio, ao governo e ao país" (SIMÕES, 2006, p. 116). Era um período em que a publicidade ainda começava a ter relevância no processo de "reprodução capitalista" e de "concentração econômica" (ARRUDA, 2004, p. 75), por isso a necessidade de fortalecê-la como setor.

No começo da década de 1950 instala-se a primeira escola de propaganda, a Escola Superior de Propaganda e Marketing (ESPM), com o objetivo de "salvaguardar os interesses do comércio e da indústria; facilitar a tarefa das empresas de publicidade; elevar o bom gosto

do público em geral"[5]. Cardoso de Mello e Novais (1998, p. 593) apontam que essa profissionalização foi fruto das exigências do novo padrão de gestão das empresas privadas, marcado pela racionalização, algo que já acontecia no âmbito estatal através da modernização das carreiras burocráticas e dos órgãos de governo estudada por Draibe (2004).

O I Congresso Brasileiro de Publicidade, também realizado neste período, em 1957, coroou a nova fase da publicidade brasileira, instituindo o código de ética dos profissionais de propaganda e criando mecanismos de normatização do mercado, tais como as normas-padrão, que passaram a reger as relações entre agências, veículos e anunciantes, e uma forma de auditar a circulação de veículos impressos que resultou na criação do Instituto Verificador de Circulação (IVC) (CAVALCANTI, 2008, p. 19). Além disso, os participantes do evento aprovaram uma série de recomendações, entre elas a criação de "escolas-padrão de propaganda" em todo o país. Segundo publicação da Associação Brasileira de Agências de Publicidade (ABAP), o I Congresso foi fundamental para o desenvolvimento da atividade publicitária no Brasil, pois lançou as "as bases de sua modernização e da sua consolidação como atividade importante e respeitável por seus próprios méritos e funções, no concerto das atividades produtivas" (CAVALCANTI, 2008, p. 71). Esse discurso que defende a respeitabilidade da profissão faz-se, assim, num contexto de profissionalização ainda incipiente, no qual o setor tentava colocar a propaganda como um passaporte para o progresso e para a modernidade brasileira. O caráter constitutivo deste discurso é perceptível, visto que ele fortaleceu a associação entre publicidade e modernidade, firmando o sentido dessa atividade como diretamente identificado com a modernização do país, que naquele momento significava industrialização, como identificou Figueiredo (1998):

> Entre 1954 e 1964, a publicidade espelhava a expectativa da modernização, colocada acima de tudo como ideal, cuja concretização dependia do progresso do país que, por sua vez, realizar-se-ia pela passagem de uma etapa do desenvolvimento, sustentada pela economia agrária, para nova etapa caracterizada pelo crescimento industrial e urbano (FIGUEIREDO, 1998, p. 34).

Um balanço sobre a publicidade brasileira publicado em 1960 destaca o crescimento do setor publicitário, sua profissionalização e contribuição para o desenvolvimento de uma sociedade urbanizada e industrializada. A tônica do discurso era centrada na crença de que o Brasil estava se construindo como potência:

[5] Escola de Propaganda do Museu de Arte de SP. **Propaganda e Negócios**, São Paulo, n. 150, p. 16, dez. 1951.

> Os faturamentos aumentam uma porção de zeros, a cada ano que passa. As emissoras de televisão não tem mais espaço, jornais e revistas circulam atulhados de anúncios. As grandes agências abrem filiais em novas praças, até a pouco encaradas como sendo de segunda grandeza, cidades que evoluíram rapidamente com o resto do país. [...] O Brasil é um país que não se perde em sonhos estéreis e procura, dentro de esquemas racionais, apoiados pela decisão de que partilha um povo inteiro, de 60 milhões de almas, a sua universalização como potência. É uma experiência maravilhosa para nós, publicitários brasileiros, presenciar essa marcha e, na medida de nossas possibilidades, colaborar para o seu êxito, vinculando-nos as atividades que dão força e direção a tal ímpeto[6].

Entre os anos de 1940 e 1960, período de consolidação da indústria pesada no Brasil (ROCHA, 2010, p. 59)[7], foram criadas as principais entidades corporativas do setor publicitário, as quais expressavam a necessidade de organização dos empresários e profissionais da publicidade no país. Essas iniciativas são exaltadas em matéria publicada pela Revista Propaganda e Negócios: "Pouco a pouco, o espírito associativo, dentro do grupo de homens[8] da propaganda, em nosso Brasil, vai progredindo"[9].

A Associação Brasileira de Agências de Publicidade (ABAP) foi fundada em 1949 a partir de uma ameaça à rentabilidade do negócio publicitário: "nasceu da necessidade das Agências se defenderem da absurda taxação que a Prefeitura do Distrito Federal lhe impôs, tributando-as com o imposto de vendas mercantis"[10]. De acordo com o seu *site*, a Associação "defende e divulga os interesses de agências brasileiras associadas à indústria de comunicação"[11] e é formada pelos empresários de publicidade, configurando-se, portanto, como um órgão corporativo.

Já a Associação Brasileira de Anunciantes (ABA) foi fundada logo após a realização do I Congresso Brasileiro de Publicidade, congregando os interesses dos grandes anunciantes brasileiros. Olavo Werneck, então gerente de publicidade da General Eletric, uma das maiores multinacionais instaladas no país até aquele momento, enfatizou a necessidade de organização

---

[6] Preâmbulo sobre a propaganda no Brasil. **Jornal O Estado de São Paulo**, São Paulo, 20 mar. 1960.

[7] "Quanto às entidades do setor, apesar de algumas datarem da década de 1930, como a Associação Brasileira de Propaganda (ABP) e a Associação Paulista de Propaganda (APP), foi na fase da industrialização pesada que surgiram a Associação Brasileira das Agências de Publicidade (ABAP), ainda na década de 1950, e a Associação Brasileira dos Anunciantes (ABA), criada em 1961" (ROCHA, 2010, p. 59).

[8] Nesse período, a atividade publicitária era majoritariamente exercida por homens, tanto que a presença das mulheres no I Congresso, em 1957, foi destaque em matéria da Revista Propaganda e Negócios. O texto dizia que o "belo sexo" esteve presente nas discussões, apresentou teses, mas não se manifestou em plenário. Fonte: O lado humano do I Congresso. **Revista Propaganda e Negócios**, São Paulo, nº 297, p.11, nov. 1957.

[9] Os anunciantes organizam-se em sua associação - A ABA. **Revista Propaganda e Negócios**, São Paulo, nº44, p.18, out. 1959.

[10] Um órgão para defesa da classe (ABAP). **Revista Propaganda e Negócios**, nº 92, p.22, jan. 1949.

[11] Institucional – ABAP. Disponível em: <http://www.abapnacional.com.br/institucional-entidade.cfm>. Acesso em: 02 dez. 2014

dos anunciantes: “Em todas as coletividades e grupos profissionais, é imperioso haver união. Quem não se une, soçobra. No mundo em que vivemos, ninguém pode viver isolado”[12].

Em 1962, fundou-se a Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e Televisão (ABERT), num contexto de disputa em torno do Código Brasileiro de Telecomunicações (CBT), que foi sancionado com 52 vetos pelo então presidente João Goulart. A Associação nasceu de uma articulação entre os empresários de comunicação, muitos deles parlamentares que se uniram para derrubar os vetos ao projeto, os quais, segundo Lima (2012b), ameaçavam o poderio do setor. A coalizão saiu vencedora e os vetos derrubados tiveram seus artigos incorporados ao CBT:

> Os vencedores queriam – e conquistaram – prazos dilatados para as concessões (10 e 15 anos); renovação automática delas; ausência de penalidade (mesmo após julgamento pelo Poder Judiciário) em casos de divulgação de notícias falsas; e assimetria de tratamento em relação a outros concessionários de serviços públicos – alteração da lei de mandado de segurança; reafirmação de normas que já se encontram em outros diplomas legais, inclusive na própria Constituição (LIMA, 2012b)

Desde a sua fundação, a ABERT tem uma relação intrínseca com o setor publicitário, pelo caráter comercial das emissoras que representa e que têm na publicidade uma parcela fundamental dos seus rendimentos. Segundo publicação do Intervozes (2009, p. 321), diferente de outros países em que a radiodifusão surge a partir do setor público, no Brasil, esta foi marcada pela hegemonia do setor privado e de seu cunho comercial desde o seu nascimento, tendo só recentemente iniciado a construção de um sistema público de comunicação.

No período que antecedeu o golpe militar de 1964, o setor publicitário expressou suas ideias políticas através das suas organizações corporativas, como foi o caso da ABA e da ABP, que participaram diretamente das articulações do “complexo Ipes/Ibad” (Instituto de Pesquisa e Estudos Sociais/Instituto Brasileiro de Ação Democrática) que, de acordo com análise de Dreifuss (1987, p. 234), mantinha um “relacionamento especial com companhias de publicidade e anunciantes” e com os veículos jornalísticos. “A ABP (Associação Brasileira de Propaganda), uma das entidades que participavam da Conclap (Conselho das Classes Produtoras) que, por seu turno, dedicou-se de corpo e alma ao combate ao comunismo”. (FIGUEIREDO, 1998, p. 142-3). O complexo formado pela “elite orgânica” atuou através de

[12] Os anunciantes organizam-se em sua associação - A ABA. **Revista Propaganda e Negócios**, São Paulo, nº44, p.18, out. 1959.

"uma campanha política, ideológica e militar" (DREIFUSS, 1987, p. 230) com o objetivo de conter o avanço das forças progressistas que começavam se fazer presentes no governo João Goulart. A referida campanha teve, pois, papel fundamental para a construção das bases ideológicas que justificaram o golpe de 1964.

Mancuso (2007) enfatiza a capacidade organizativa do grande empresariado nacional em momentos-chave da história do país, como exatamente na participação no golpe de 64 e na conivência com a ditadura militar. Percorrendo esse caminho interpretativo, compreende-se porque Dreifuss (1989, p. 09) denominou este período de "regime autoritário empresarial-militar".

A participação do setor publicitário no governo ditatorial se deu de diversas maneiras, entre elas através da produção de abundante material de propaganda ideológica anticomunista e pró-consumo. Figueiredo (2008) analisa as práticas discursivas produzidas pelas publicidades veiculadas nos dez anos que antecederam o golpe militar e percebe, nesse material, a recorrência ao desenvolvimento capitalista industrial e à urbanização como sinônimos do progresso, o que comprova a relação intrínseca de dependência entre a publicidade e os setores industriais do país e o "nítido paralelismo entre o discurso publicitário e o pensamento econômico", como afirma Arruda (2004, p. 75). Naquele momento, a disputa se dava entre duas visões de desenvolvimento econômico: a primeira era representada pelo projeto encampado por Goulart e por setores progressistas, e se baseava nas reformas de base e na fomentação de um modelo que propiciasse a igualdade e a participação social; a segunda era caracterizada pelo "autoritarismo plutocrático", contrário às reformas e favorável ao fortalecimento dos monopólios e, por conseguinte, de um modelo concentrador de riquezas (CARDOSO DE MELLO; NOVAIS, 1998, p. 618). Para Cardoso de Mello e Novais (1998) foi a imposição à força desse segundo modelo que ocasionou o golpe militar de 1964.

O setor publicitário, em clara consonância e aliança com o setor de radiodifusão e com os setores industriais, divulgava o "ingresso do país na modernidade" (ROCHA, 2010, p.70) como forma de motivar o consumo e legitimar o modelo capitalista implementado em 1964, que assegurou a lucratividade deste setor. "Ao consumo coube simular o ingresso do país na modernidade justamente quando essa, em sua acepção mais ampla, estava sendo banida. Eis aí a afinidade profunda entre a publicidade e o regime militar no Brasil" (ROCHA, 2010, p. 70). Rocha (2010), ao descrever e analisar o desenvolvimento do setor publicitário no Brasil, aponta alguns momentos de apoio mútuo entre mercado e Estado, numa relação que buscava,

mormente, a consolidação das agências e a propagação da ideologia do progresso. A autora assinala que durante o regime militar houve uma reestruturação do setor publicitário no país, motivada pela profissionalização, que alterou a forma de elaborar os anúncios e as relações entre agências, veículos e anunciantes que, passaram a ser reguladas, a partir de 1965, pela Lei nº 4680. A norma dispôs sobre a regulação das relações comerciais entre anunciantes, agenciadores e veículos, instituiu o desconto-padrão[13] e estabeleceu a agência de propaganda como mediadora legal da compra de espaço publicitário nos veículos, uma proposta de reserva de mercado que protegeu e deu força jurídica às normas propostas pelo setor.

> O desconto-padrão sobre o preço de tabela dos veículos protegia a rentabilidade das agências contra a sua principal ameaça: o poder financeiro dos anunciantes que, de outro modo, poderiam barganhar o preço do produto publicitário e comprar diretamente dos veículos o espaço para a divulgação de anúncios (ROCHA, 2007, p. 85).

Arruda (2004, p. 190) considera a aprovação desta um dos motivos que levou ao crescimento das agências nacionais, "dado o seu caráter protecionista". Percebe-se, com essa Lei, que o setor publicitário foi um dos beneficiados pelos incentivos do Estado desenvolvimentista ao empresariado ressaltados por Fiori (2003) e por Draibe (2004). Afinal de contas, tal medida foi imprescindível para o progresso da atividade publicitária no país, fomentada a partir da intervenção estatal na regulação econômica entre os agentes do setor.

A proteção pelo Estado é, segundo Rocha (2010), materializada através da garantia da rentabilidade que a comissão instituída pela lei dá ao setor: "A Lei nº 4680 é um exemplo de como, pelo poder de dispor sobre as normas que regulam setores específicos da economia, o Estado garante a rentabilidade de um grupo particular de capitais" (ROCHA, 2010, p.61). A prosperidade deste mercado, antes dominado pelas agências multinacionais, também foi impulsionada pela contratação dos seus serviços pelas estatais[14] (ARRUDA, 2004, p. 191), num claro favorecimento a algumas agências que tinham como donos os líderes das entidades representativas do setor publicitário nacional (ROCHA, 2010, p. 59). Um grupo formado pelas lideranças empresariais do setor se uniu para atender às contas estatais e pressionou o governo a contratar somente agências brasileiras para este fim, o que aumentou a participação das empresas nacionais no negócio publicitário: "Se na década anterior [50] a balança pendia

[13] O estabelecimento do desconto-padrão formalizou as relações entre agência, anunciante e veículo, favorecendo a consolidação do setor publicitário no Brasil, que foi privilegiado na compra de espaço publicitário em relação a outros tipos de empresa ou profissionais autônomos.

[14] Arruda (2004, p. 191) aponta, como exemplo dessa relação agência-governo, o crescimento da agência MPM, principal contratada para campanhas do governo Geisel, que passou da 4ª posição no *ranking* de agências, em 1974, para o 1º, em 1976.

para as americanas (sua participação no negócio de propaganda chegou a quase 30%, hoje não vai a 10%) os anos 60 beneficiaram as agências nacionais"[15]. Segundo Regina Augusto (2014), essa prática de favorecimento das agências nacionais perdurou até os anos 90[16].

Vale destacar que aquele era um contexto de ampliação do "Estado-empresário", o qual passou por um "surto de crescimento", com a criação de muitas empresas estatais e tornou-se o maior anunciante do país. Fiori (2003, p. 168-169) apresenta os dados da pesquisa realizada por Martins (1977), que concluiu terem sido criadas mais estatais no regime militar do que nos sessenta anos que o antecederam. Num contexto em que a resistência ao regime autoritário começava a ganhar projeção, o Estado brasileiro buscava legitimidade social a partir de campanhas de publicidade.

No fim dos anos 60, o setor voltou a se reunir e promoveu o II Congresso Brasileiro de Publicidade, três meses após a instituição do AI-5[17], ato autoritário que, segundo Fiori (2003, p. 166), visou uma "recentralização político-econômica" do regime ditatorial, que começava então a enfrentar críticas mais severas.

> Naquela altura, a crítica da Igreja, a deserção de algumas lideranças importantes do regime militar, as derrotas eleitorais de 1965, o insucesso da política econômica e o reaparecimento da mobilização popular explicitavam a impossibilidade de refazer o bloco dominante sem uma violenta recentralização do poder e uma rápida retomada do crescimento (FIORI, 2003, p. 166).

Então, para evitar que o II Congresso fosse confundido com reuniões de militantes que se insurgiam contra o regime militar, a comissão organizadora fez uma lista de "convidados de honra", que incluía 27 autoridades, entre elas o Marechal-Presidente e o coronel que coordenava a Força Pública de São Paulo (CAVALCANTI, 2008, p. 77). Segundo publicação da ABAP, "o setor publicitário não era hostil ao regime em vigor" (CAVALCANTI, 2008, p. 77). Aliás, pelos registros do congresso, alguns ministros participaram proferindo palestras aos profissionais, entre eles o Ministro do Interior, coronel Costa Cavalcanti, que, por meio de um discurso ufanista, ressaltou o papel da publicidade na divulgação de uma imagem otimista

---

[15] RAMOS, R. M. Do reclame à comunicação: pequena história da propaganda no Brasil. **Anuário Brasileiro de Propaganda 70-1**. São Paulo, Publinform, 1970.

[16] AUGUSTO, Regina. **As relações da publicidade com a ditadura**. Portal Meio e Mensagem. 31 mar. 2014 Disponível em: <http://www.meioemensagem.com.br/home/comunicacao/noticias/2014/03/31/As-relacoes-da-publicidade-com-a-ditadura.html#ixzz37vJLTN6p>. Acesso em: 31 de julho 2014.

[17] O Ato Institucional nº 5, decretado em 1968, deu ao presidente Costa e Silva o poder de fechar o Congresso Nacional, cassar mandatos eletivos e suspender direitos políticos dos cidadãos. "O Presidente da República poderá decretar a intervenção nos estados e municípios, sem as limitações previstas na Constituição, suspender os direitos políticos de quaisquer cidadãos pelo prazo de 10 anos e cassar mandatos eletivos federais, estaduais e municipais, e dá outras providências". Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/AIT/ait-05-68.htm>. Acesso em: 28 jul. 2014.

do país: "essa poderosa arma que os senhores têm nas mãos [a publicidade] e que deve ser usada para combater o pessimismo, para instilar, para injetar otimismo"[18]. E completou: "o otimismo do Brasil de hoje é uma mercadoria fácil de ser vendida". As lideranças publicitárias incorporavam o discurso de exaltação ao país nas suas falas, como é possível perceber no discurso de abertura do II Congresso, realizado pelo presidente do certame, o publicitário Mauro Salles:

> [O II Congresso][19] vai traçar as linhas da propaganda brasileira da década de 70. Vamos apontar caminhos à juventude brasileira e a este Brasil jovem que, cheio de vida e cheio de confiança, vai rasgar as trilhas por onde o país caminhará – Brasil forte, Brasil grande, Brasil justo, país digno das esperanças de um povo que sempre confiou no seu grande destino[20].

Esse período histórico marcado pelo regime militar no Brasil foi também o momento de consolidação da industrialização no país, segundo Fernandes (1976, p. 257), possibilitada por uma "decisão interna" de facilitar e acelerar a "irrupção do capitalismo monopolista" (id.), por meio de uma política econômica que "unificava a ação governamental e a vontade empresarial" (id.) e fornecia as bases estruturais à implantação das "grandes corporações" (id).

O escoamento dos novos produtos industrializados ficava, porém, ameaçado com o consumo restrito às camadas mais abastadas da sociedade brasileira devido à extrema desigualdade social. Para resolver essa equação e assegurar "a continuidade do fluxo na circulação do capital" (HARVEY, 2011, p. 42), o governo adotou políticas no sentido de alavancar o consumo.

O chamado "milagre econômico" realizou-se a partir da concessão de crédito, o que aumentou a capacidade de compra dos consumidores. "O crescimento na massa de salários e o aumento do número de trabalhadores nas famílias proletárias" também permitiram a entrada dessa classe social na nova "sociedade de consumo" (ARRUDA, 2004, p. 145). A autora ressalta, porém, que essas medidas elevaram o endividamento. A inserção de grande parte da população no mercado de consumo é destacada por Fiori (2003, p. 178) como sendo uma das principais providências adotadas pelos estados periféricos, a exemplo do Brasil, os quais,

[18] Traçadas as linhas da propaganda brasileira para a década de 70. **Revista Propaganda**, n. 154, p. 22, mar. 1969.
[19] Nota da autora.
[20] Traçadas as linhas da propaganda brasileira para a década de 70. **Revista Propaganda**, n. 154, p. 18, mar. 1969.

segundo o autor, não vivenciaram um "Estado de Bem-Estar social", mas sim uma conjuntura política marcada por ações paternalistas de um lado e repressoras de outro.

O modelo econômico adotado entre 1967 e 1979 foi denominado por Cardoso de Mello e Novais (1998, p. 635) como "capitalismo plutocrático, mas extremamente dinâmico", e, segundo os autores, provocou a economia do país a combinar situações de progresso com retrocessos: "nosso capitalismo combinava concentração gigantesca de riqueza e mobilidade social vertiginosa, concentração de renda assombrosa e ampliação rápida dos padrões de consumo moderno, diferenciação e massificação" (id.).

Na década de 70, esse crescimento do mercado consumidor transformou o setor publicitário brasileiro no sétimo mercado do mundo (ARRUDA, 2004, p. 222). O setor comemorava o *boom* do consumo no início da década de 1970 e via esse crescimento como algo positivo para o desenvolvimento da economia brasileira.

> A década de 1970 começou com a economia em expansão, com a inflação sendo controlada, com a administração pública sendo regida por normas de eficiência jamais atingidas por país sul-americano. Todos falam no milagre brasileiro e dizem que estamos às portas de nos tornarmos um país desenvolvido: o Brasil está entrando na era do consumismo[21].

A importância do país no contexto global levou a International Advertising Association (IAA) a fundar um capítulo brasileiro da entidade em 1973. A partir daí, foi institucionalizada a inserção dos publicitários brasileiros nos fóruns internacionais, e eles passam a levar e trazer experiências para o mercado nacional[22].

De acordo com Sallum (1996), a partir dos anos 70 houve um processo de renovação e surgimento de centenas de associações, não só empresariais como "de moradores, de técnicos, de trabalhadores" (p. 58). Para o autor, essas entidades surgiam na esteira do movimento pela liberalização, buscando a intermediação dos seus interesses para além da esfera estatal, a qual era cada vez mais considerada anacrônica e tinha a sua capacidade de regulação posta em xeque. Diferentemente do que se passou no processo de estruturação capitalista do Estado analisado por Draibe (2004), quando ocorreu uma estatização da luta de classes e os sujeitos políticos principais, o proletariado e a burguesia, constituíram-se na relação com o Estado – que conjugava a ação industrial ao fortalecimento do sindicalismo estatal – agora, a luta

[21] **Anuário Brasileiro de Propaganda 70-1**. São Paulo, Publinform, 1970.
[22] SALLES, Mauro. Década de 70, a consolidação da propaganda. **Meio & Mensagem Documento** – Anos 70, p. 10.

política se manifestava como luta por autonomia frente ao controle do Estado, que até aquele momento atuava como instância diretiva principal da regulação, funcionamento e desenvolvimento político e econômico do país.

No setor publicitário, foram muitas as associações surgidas nos anos 1970[23]. Luiz Celso de Piratininga, ao analisar o movimento associativo no fim da referida década[24], advertiu, contudo, que havia um distanciamento entre os dirigentes das entidades e os profissionais e estudantes de publicidade. Para demonstrar sua integração e aceitação a esse regime, os empresários do ramo mostravam, como já ressaltado, "boa vontade para com a propaganda oficial" (ROCHA, 2010, p. 62). Essa cumplicidade, porém, não encontrava ressonância nas ideias dos trabalhadores da área, em especial dos profissionais da área de criação e pesquisa. Muitos destes tinham formação em humanas, o que os aproximava de uma visão de esquerda. Prova disso foi a assinatura de muitos ao manifesto denominado "Publicitários pela Anistia" (ROCHA, 2010, p. 63). Existia, então, uma divisão ideológica interna ao setor entre os patrões e os empregados.

Segundo Piratininga, havia:

> uma enorme defasagem entre o pensamento dessas lideranças isoladas e suas respectivas associações de classe. Estas continuavam hibernadas no sono letárgico das restrições à livre manifestação, enquanto seus associados, livres de pesos de compromissos passados e com sua límpida consciência do problema do próprio país, tomava a si o direito de voz para expressarem um descontentamento que mal era ainda detectado pelas lideranças, entre aspas, e oficiais[25].

Todavia, essas divergências foram abafadas e ofuscadas pelo fascínio pela industrialização, num período em que as novidades da era do consumo eram festejadas com a chegada de produtos modernos. O consumismo era visto como algo a ser incentivado e sinônimo da entrada do país numa nova fase. De acordo com Harvey (2011, p. 83), o "desenvolvimento do consumismo", resultante da criação de novas linhas de produtos e da

---

[23] "No campo interno, as associações estaduais de publicitários se agruparam numa réplica de federação através do Conselho Nacional das Associações Estaduais de Propaganda. O meio empresarial não ficou alheio e organizou a Federação Nacional das Agências de Propaganda. A exemplo do Grupo de Mídia, oriundo de São Paulo na década anterior, surgiram outros grupos setoriais com ações locais: os grupos de mídia proliferaram e, a par deles, apareceram núcleos de criação (clubes de criação), de ilustradores, de criadores de fonograma, de atendimento, de contatos de veículos, de cinepublicidade. Os veículos partiram para a formação de agrupamentos similares com o Bureau de Rádio, a Associação de Jornais e a Central de Outdoor" (SIMÕES, 2006, p. 189).

[24] Em 77, as entidades de classe estiveram muito ativas. **Anuário Brasileiro de Propaganda 77-78.** São Paulo: Meio & Mensagem Editora, 1979, p. LVI.

[25] Em 77, as entidades de classe estiveram muito ativas. **Anuário Brasileiro de Propaganda 77-78.** São Paulo: Meio & Mensagem Editora, 1979, p. LVI.

concessão de crédito, passou a ocupar "o centro da sustentabilidade do capitalismo" no mundo e funcionou como um "salva-vidas" para o desenvolvimento do sistema.

Em conferência feita aos publicitários, o então Ministro Delfim Netto exaltou a expansão do consumo e defendeu que esse crescimento significava o progresso do país: "o Brasil se apoia no mercado consumidor interno para caminhar para frente, consumindo 85% do que produz, e só agora partindo em grande volume para a idade da exportação"[26]. O discurso, voltado para os integrantes do setor, fortalecia a ideia de que a publicidade tinha um papel fundamental no crescimento do "mercado consumidor interno", facilitando o escoamento dos produtos industriais e consolidando o "progresso".

Na contramão desse otimismo, alguns parlamentares começaram a discutir os impactos da publicidade e do consumismo. Alguns projetos de lei começaram a ser elaborados no Congresso Nacional visando a coibir os abusos e buscando formas de disciplinar a divulgação dos anúncios. Nesse período, a publicidade enganosa e abusiva ainda não era considerada crime, e o ambiente desregulado favorecia a ocorrência de anúncios sem informações claras para o consumidor, ou com falsas promessas, pois praticamente não havia limites legais para a divulgação de produtos e serviços, tampouco fiscalização.

Já naquele momento, a credibilidade do setor[27], ainda que este passasse por um período de profissionalização, era questionada. Ao mesmo tempo, a publicidade brasileira passava pela chamada "era da criatividade", caracterizada pela mudança no tom dos anúncios, pela sofisticação e pela noção de "unidade criativa" (CARDOSO DE MELLO; NOVAIS, 1998, p. 641), em que texto e "arte" apelavam para características subjetivas vinculadas ao consumo dos produtos em detrimento da sua utilidade: "o apelo passou a centrar-se menos na funcionalidade dos produtos e mais na satisfação de aspirações socialmente predominantes" (ROCHA, 2010, p. 78). Com isso, a publicidade deixava em segundo plano as características materiais e utilitárias dos produtos e passava a divulgá-los como um passaporte para a conquista da felicidade, juventude e distinção social.

Essa tendência discursiva, embora tenha gerado bons frutos para a publicidade brasileira, aumentando seu faturamento e dando visibilidade internacional para as suas campanhas, trouxe também críticas de setores interessados na defesa do consumidor, que começavam a se organizar. Nos Estados Unidos estes grupos já tinham iniciado algumas mobilizações na década de 1960, e em 1971 foi fundada a *Public Citizen*, uma das primeiras

[26] **Anuário Brasileiro de Propaganda 71-72**. São Paulo: Publinform, 1971.
[27] A propaganda no banco dos réus. **Revista Propaganda**, São Paulo, n. 206, p. 30, set. 1973.
Credibilidade da propaganda em baixa. **Meio & Mensagem**, São Paulo, n. 129, capa, mai. 1984.

organizações não governamentais voltadas para a defesa do consumidor, com o objetivo de proteger "a saúde, a segurança e a democracia"[28]. No Brasil, essa pauta ainda era incipiente, mas passou a aparecer com mais consistência a partir da segunda metade dos anos 1970. Taschner (2009, p. 171) observa que a "industrialização tardia" e o regime político autoritário, que proibia a organização de associações, são alguns dos motivos que explicam o "atraso" na chegada dessa causa ao Brasil. Segundo a autora, a defesa do consumidor é iniciada no país e em alguns outros lugares do mundo irradiada pela discussão que já era realizada nos Estados Unidos.

Na esteira desse novo debate, algumas medidas de regulação foram surgindo no decorrer da década, principalmente com o aumento dos investimentos publicitários, o que tornou os anúncios mais massificados[29]. O mercado respondia a esses questionamentos através das entidades profissionais e das publicações especializadas, que tiveram e têm importância fundamental para a união corporativa da área. Foi através desses canais que o setor debateu questões centrais para a profissionalização e se uniu em torno das ações de defesa da atividade através da criação do Conar, como será visto em seguida.

2.3 O NASCIMENTO DO CONAR

Por ser um ramo ainda em consolidação no final da década de 1970 e que começava a receber críticas, era constante a necessidade de justificativa em relação à importância da publicidade para a economia brasileira, evitando, assim, os julgamentos de que seria um gasto supérfluo, que encarecia o preço final dos produtos ou divulgava informações ilusórias. Um artigo de Ney Lima Figueiredo publicado em setembro de 1973 enumerou várias "acusações contra a propaganda", sugerindo que a falta de conhecimento sobre o setor fazia com que se atacasse a atividade e a responsabilizasse por todos os males da sociedade: "É evidente que a propaganda paga pesado tributo por ser topo visível do iceberg. Depois, é a parte mais vulnerável de todo um processo econômico"[30].

Portanto, era preciso convencer tanto os industriais e empresários brasileiros a investir em propaganda como as audiências em geral sobre a credibilidade da informação publicitária,

[28] Histórico da Public Citizen. Disponível em: <http://www.citizen.org/Page.aspx?pid=2313>. Acesso em: 21 de jul. 2014.
[29] "Outro dado da década de 70 foi que nós ultrapassamos a barreira do bilhão de dólares como dimensão de mercado. O Brasil é hoje o sétimo mercado mundial de propaganda, já chegando perto dos 2 bilhões" (SALLES, Mauro. Década de 70, a consolidação da propaganda. **Meio & Mensagem Documento** – Anos 70, p. 10.
[30] A propaganda no banco dos réus. **Revista Propaganda**, n. 206, p. 28, set. 1973.

e, para tanto, as entidades criaram campanhas e se posicionaram firmemente contrárias às críticas e às iniciativas de regulação.

Nesse sentido, inspirada por ideais liberais, iniciou-se, em 1976, a campanha do Movimento Nacional pela Livre Iniciativa (MNLI), coordenada por Héctor Brenner, publicitário argentino radicado no Brasil. O intuito era fortalecer o modelo de desenvolvimento capitalista baseado na economia de mercado, evitando ingerências externas, como regulamentações, controle de preços e legislações que pudessem alterar o cenário econômico.

> O movimento foi concebido e manteve sua conduta como empreendimento apolítico, apartidário, sem fins lucrativos, para defender, divulgar e promover os princípios constitucionais de liberdade de iniciativa, livre economia de mercado orientada socialmente, essencialidade da empresa privada e caráter suplementar do Estado na organização e exploração das atividades econômicas (CORRÊA, 2008, p. 15).

A campanha coordenada por Brenner contou com seis etapas de veiculação entre os anos 1978 e 1987; foi criada pela Denison Propaganda, custeada a partir da contribuição voluntária de diversas agências de publicidade através do Conselho Nacional de Propaganda (CNP) e divulgada gratuitamente por vários veículos de comunicação.

Em sua carta de lançamento da campanha, Brenner afirma que a mesma nasce num contexto de ameaça à livre iniciativa, o que torna o sistema "perigosamente vulnerável a outras correntes de pensamento ideológico" (CORRÊA, 2008, p.36). Com a abertura do espaço público, sinalizada pelos ideais democráticos que pressionavam por uma distensão do regime autoritário, a intervenção progressista do Estado passava a ser uma possibilidade concreta e, por conseguinte, uma ameaça aos defensores da livre iniciativa contrários a qualquer tipo de intervenção. Logo, a sinalização da reabertura impunha o desafio de participar de um regime aberto caracterizado pela "convivência democrática com as reivindicações e os conflitos postos pela presença popular na cena política" (FIORI, 2003, p. 188), presença esta que foi sufocada pelo aparato autoritário-militar nos anos de ditadura.

Além do cerceamento das liberdades, que era cada vez mais contestado, o regime dava sinais de fracasso econômico: o crescimento manteve altas taxas, mas não resultou em igualdade social e, apesar de ter um papel indispensável no desenvolvimento econômico, o Estado não demonstrou ter um projeto nacional (FIORI, 2003, p. 194). Entrou, então, numa longa crise de legitimidade e passou a enfrentar desaprovação de diversos setores, inclusive de parcela dos empresários, que começou a questionar o "autoritarismo exacerbado",

percebendo que o regime tinha se tornado “disfuncional” (DREIFUSS, 1989, p. 41). Mesmo insatisfeito, vale ressaltar que o empresariado não teve ameaçado, nesse período, o seu poder político e econômico, que fora conservado e ampliado durante o regime militar e no período pós-reabertura democrática (CARDOSO DE MELLO; NOVAIS, 1998, p. 651).

Do mesmo modo como articulou e apoiou o golpe militar, o empresariado nacional uniu-se em torno da liberalização, desta vez motivado pelas sucessivas crises econômicas e pela necessidade de se colocar no centro dos processos decisórios, situação dificultada pela centralização do regime autoritário. Assim, o pacto desenvolvimentista anterior que unia Estado e grandes empresários começou a se romper, como aponta Diniz (2010):

> Foi no final dos anos 70, após as duas crises do petróleo e do colapso do modelo de Bretton Woods, que este pacto começa a desestruturar-se. Nesse período, os empresários desencadeiam a campanha contra a estatização da economia, questionando o Estado-empresário e o poder discricionário da cúpula burocrática. Entre suas principais demandas, figuravam a retirada do Estado da economia, além da redução do centralismo-autoritário, este percebido como responsável pelo fechamento crescente do processo decisório, alijando a classe empresarial do acesso aos principais centros de poder. Levando à prática tais princípios, integraram-se à coalizão anti-estatista que contribuiu para o enfraquecimento e a queda do regime autoritário. Desta forma, os empresários integraram-se ao processo de liberalização política e da instauração da nova ordem democrática, entre 1975-1985 (DINIZ, 2010, p.105).

Dreifuss (1989, p. 42-43) identifica a “Sociedade Política Empresarial” como um dos braços da pinça que controlava o processo de reabertura. O outro braço era formado pela “Sociedade Política Armada”. Os dois juntos coordenavam a transição “lenta e gradual”, de forma a garantir que a mesma não ameaçasse o espaço já ocupado pelas elites dominantes e, portanto, não rompesse com a “ordem institucional” (SALLUM, 1996, p. 89). Não obstante, é importante considerar também a participação dos movimentos sindicais e demais mobilizações progressistas, que se fortaleciam nesse processo e continuavam a reivindicar o fim do regime autoritário.

Enquanto isso, a campanha do MNLI defendia o “liberalismo político” como meio para “alcançar a sociedade desejada, isto é, com desenvolvimento real da economia como um todo” (CORRÊA, 2008, p.36). Num ensaio clássico, Hirschman (2002) mostra como essa visão é fruto de um longo processo histórico de transformação no pensamento social, que passou a dar preponderância ao interesse em detrimento das paixões, como forma de atribuir uma “conotação positiva” ao enriquecimento. “O mundo governado pelo interesse” estaria, deste modo, livre da inconstância das paixões e dos comportamentos passionais. O

capitalismo era o modelo ideal para o desenvolvimento de uma economia moderna que funcionaria como freio para a ascensão de governos arbitrários (HIRSCHMAN, 2002, p. 106).

Sobre esse discurso liberal adotado pelos setores empresariais brasileiros a partir da segunda metade do século XX, Fiori (2003, p. 142) afirma que estes, "por razões de sobrevivência", tiveram que aliar a critica ao Estado à aceitação do estatismo, tendo em vista a "inevitabilidade da intervenção econômica do Estado" (FIORI, 2003, p. 141) que possibilitou a consolidação da industrialização a partir da concessão de benefícios aos setores industriais, como também já foi ressaltado por Draibe (2004).

Ao ler os títulos dos anúncios da campanha do MNLI, é possível perceber essas justificativas para a defesa do sistema capitalista como fundamento central do discurso e como princípio guia para as ações do movimento, além da crítica à interferência do Estado em contraponto à exaltação da iniciativa privada, pondo a presença do Estado em direção oposta ao exercício da liberdade:

> 1) Para exercer a livre iniciativa bastam duas condições: ser livre e ter iniciativa. A excessiva intervenção estatal embota a iniciativa privada e inibe seu potencial criativo (CORRÊA, 2008, p.18).
> 2) A história do consumismo é a história do progresso. Atende ao desejo humano de uma vida melhor: é para isto que existe pesquisa, invenção, desenvolvimento tecnológico, produção em massa (CORRÊA, 2008, p.18).
> 3) Já tentaram tudo para salvar a economia brasileira, por que não experimentar o melhor remédio: a Livre Iniciativa. O fortalecimento do setor privado é fundamental pra se alcançar o pleno emprego e a recuperação econômica (CORRÊA, 2008, p. 19).

Nesses títulos é explicitada a defesa do capitalismo como melhor modelo econômico através da justificativa do consumismo como resposta ao "desejo humano de uma vida melhor" (CORRÊA, 2008, p. 18), e o desenvolvimento produtivo como propiciador da qualidade de vida. Outro ponto fundamental desse discurso é a valorização da iniciativa privada como dotada de "potencial criativo", a qual seria abafada pela "intervenção estatal" (id.). Além disso, a iniciativa privada é apresentada nesse enunciado como o setor que poderia garantir o "pleno emprego", numa associação com a concepção liberal de sociedade que, de acordo com Habermas (2003, p. 99), percebe o sistema de trocas capitalista como capaz de promover, a partir de uma "ordem natural", o bem-estar de todos sem precisar da interferência de "uma instância extra-econômica" no seu funcionamento.

Diante do exposto, percebe-se nestes excertos o antiestatismo como visão preponderante e, no contexto de reabertura, esse discurso ganha força em diversos segmentos sociais, da esquerda à direita, como reação ao estado autoritário. Junto com o crescimento do

movimento associativo havia uma articulação dos empresários em torno da crítica à "estatização", como reação à ampliação da participação do Estado no desenvolvimento econômico, seja através de intervenções progressistas vislumbradas a partir do início da distensão do regime, seja por meio do fortalecimento das estatais, em especial a partir do II Plano Nacional de Desenvolvimento (PND), lançado em 1974. (SALLUM, 1996, p.52). Para Fiori (2003, p. 23), as críticas ao Estado "confundem-se com a luta pela redemocratização" e nascem com diferentes visões sobre o papel do Estado. O autor identifica duas linhas de pensamento predominantes naquele momento: a existência da ideologia neoliberal, que propõe a "desestatização da economia e a reafirmação do indivíduo consumidor" (FIORI, 2003, p. 24) em contraponto ao pensamento progressista que vai do "keynesianismo de esquerda ao socialismo" (id.) e defende a presença do Estado. A diferença na visão adotada pelos empresários está no cunho neoliberal de sua crítica à esfera estatal, em contraponto à presença do Estado defendida pelos setores progressistas, que tinham como principal ponto de reivindicação a retomada do processo democrático.

Assim, diante dessa visão, a posição discursiva tomada pelo movimento foi a defesa da livre iniciativa, que seria, segundo os discursos, o caminho correto para "salvar a economia brasileira" (CORRÊA, 2008, p. 19). Esse é o argumento fundante da formação ideológica e discursiva adotada pelo setor publicitário no final da década de 1970 e que, em certa medida, permanece ao incorporar o discurso neoliberal que põe mercado e liberdade como equivalentes, ao mesmo tempo em que coloca Estado como esfera oposta ao exercício da liberdade.

Nesse período, o poderio das grandes empresas e das "estruturas internacionalizadas de poder" (FIORI, 2003, p. 21), que passaram a ver os indivíduos não mais como cidadãos, mas como público-alvo dos produtos e serviços, começavam a desafiar as relações entre Estado e sociedade.

> A substituição do indivíduo-cidadão pelas corporações, da vontade coletiva pela decisão tecnocrática e da competição dos interesses – nos âmbitos do mercado e da sociedade civil – nas disputas no interior das instâncias executivas estatais passaram a ser o traço dominante dessa nova realidade (FIORI, 2003, p. 22).

Assim, paralelamente ao início da veiculação da campanha liderada por Brenner, verificava-se também uma reação ao poder das corporações, vinda especialmente de iniciativas pontuais de parlamentares preocupados com o tema e de movimentos ainda incipientes, como já tratado no tópico anterior. Apesar do alinhamento geral do setor publicitário com o regime militar através da regulação econômica — que garantiu a reserva de

mercado para as agências agora reconhecidas como intermediadoras entre anunciantes e veículos, assim como a cessão das contas estatais para as agências nacionais —, em alguns momentos essa afinidade transformou-se em disputa, principalmente com a proximidade da democratização, quando o regime dava seus primeiros sinais de falência. Os casos de censura e as proposições de regulação surgidas no Poder Legislativo são exemplos de fatos que acirraram a relação entre o setor publicitário e os organismos estatais.

Assim, em 1978, dois projetos de lei foram aprovados e ameaçavam a rentabilidade do setor publicitário ao determinarem a necessidade de uma maior regulação dos anúncios de vários segmentos.

A primeira dessas proposições, o Projeto de Lei nº40/1972, de autoria do senador José Lindoso, buscava regular o conteúdo das campanhas publicitárias, dando uma atenção especial à forma como os produtos eram qualificados em suas publicidades. De acordo com a justificativa apresentada no projeto de lei, a propaganda é uma das principais ferramentas das empresas para a conquista de consumidores, e muitas destas se ocupavam em divulgar seus produtos para facilitar o crescimento das vendas, mas não se preocupavam em propagar informações verdadeiras sobre tais mercadorias:

> E, por ser assim tão importante a participação da propaganda na venda ao público, algumas empresas há que apenas se preocupam em bem divulgar os seus produtos, apregoando, não raro, qualidades que eles não têm, mas conseguindo introduzi-los facilmente no mercado e até mesmo, nalguns casos, suplantar os competidores que porventura ofereçam melhor qualidade, mas não divulgam com a mesma intensidade. A verdade é, assim, negaceada, não em prejuízo do consumidor, mas também de uma ética mínima que deveria presidir a sistemática da divulgação publicitária no país (BRASIL, 1972, p. 2755).

A elaboração do projeto, segundo o seu autor, foi motivada pela pressão de "muitas autoridades e cidadãos responsáveis" que "têm, a todo momento, procurado alertar o governo para os inconvenientes desta situação" (BRASIL, 1972, p. 2755). A lei previa a necessidade de um "atestado liberatório de publicidade" (BRASIL, 1972, p. 2754) a ser expedido por uma autoridade competente; sugeria até mesmo, em sua justificativa, a criação de um instituto nacional de defesa do consumidor.

Apesar de ter sido apresentado no início da década de 1970, o projeto só obteve aprovação no Senado em 1978; continuou em tramitação na Câmara dos Deputados e foi arquivado em 1982, quatro anos após a criação do Código Brasileiro de Autorregulamentação Publicitária (CBARP). Nesse período, as lideranças do meio publicitário questionaram

publicamente o projeto e se uniram para que ele não obtivesse aprovação, lançando, inclusive, uma nota pública dirigida aos parlamentares, a qual afirmava que a aprovação do mesmo traria prejuízos para o setor publicitário em todas as suas especialidades:

> Nossa campanha para rejeição do referido projeto vem contando com a adesão da totalidade dos veículos de comunicação, bem como de todas as entidades ligadas à indústria da propaganda. Na certeza de pronta e imediata ação de V. Exa., impedindo que seja aprovado um projeto totalmente danoso a um dos mais importantes segmentos de nossa economia, enviamos nossas cordiais saudações[31].

Outro projeto que gerou reações no setor publicitário foi o Projeto de Lei nº2961/1976, de autoria do deputado Gerson Camata, que previa uma série de regulamentos para a publicidade veiculada em radiodifusão. Entre os principais pontos a serem regulados estavam: 1) o tempo de intervalo comercial de 15 minutos a cada 1 hora de programação; 2) a nacionalização da produção publicitária, que teria que ter brasileiros compondo pelo menos 2/3 da equipe de autoria e produção, além deter como produto final um comercial veiculado em língua portuguesa; 3) a proibição total de veiculação de propaganda de medicamentos e a limitação de veiculação de campanhas de cigarro e bebidas alcóolicas para o horário entre 21h e 5h; 4) por fim, o projeto estabelecia regras rígidas para o uso da imagem de crianças nos comerciais.

O setor lamentou a aprovação do projeto na Câmara e desqualificou a iniciativa por ser de autoria de alguém que "não é do ramo", ressaltando mais um aspecto presente na sua prática discursiva: a alegação da incompetência de quem não é parte do setor para definir assuntos relativos à sua regulação. Um texto publicado na Revista Propaganda trazia a seguinte avaliação: "Não bastasse a espada de Dâmacles [sic] que paira ameaçando a cabeça dos publicitários travestida em Projeto Lindoso, eis que a Câmara Federal aprovou um outro projeto-guilhotina que tem o agudo e afiado corte decepador de cabeças: o Projeto Camata[32]". A alusão que o texto faz à "espada de Dâmocles" refere-se ao fato de o setor estar sob uma ameaça premente. A mitologia conta que Dâmocles era súdito do rei Dionísio e que seu maior sonho era ter um dia de rei, com direito a banquete, assim como Dionísio. Após muito demonstrar essa vontade, o rei o concedeu um dia em que ele pudesse ficar em seu lugar. Pôs, porém, uma espada apontada para sua cabeça, em cima do trono, presa apenas por um fio de cabelo. No meio da festa, com muita pompa e fartura, Dâmocles percebeu a espada pendurada e então pediu para não mais ter um dia de rei. A metáfora aqui utilizada pode significar a ideia

[31] Repúdio ao projeto Lindoso. **Revista Propaganda**, São Paulo, n. 299, jun. 1981.
[32] Projeto Camata. **Revista Propaganda**, n. 268, p. 18, nov. 1978.

de que a liberdade vivenciada pela publicidade estava constantemente sob a mira das iniciativas de regulação.

Mesmo com a rejeição do setor, o projeto Camata obteve aprovação na Câmara dos Deputados também no ano de 1978 e seguiu para o Senado, onde foi arquivado no ano de 1990.

O ano de 1978 foi, portanto, um ano-chave para a retomada da organização do setor publicitário que passou, no mesmo período, a mobilizar-se para a realização do III Congresso Brasileiro de Publicidade. Além da censura prévia e das ameaças trazidas pelos projetos de leis que visavam regular a publicidade brasileira, outras questões exigiam a atenção do setor, tal como a explosão das *house agencies*, que ameaçavam o mercado de agências. Todavia, diferente das duas edições anteriores em que o setor voltou-se para a organização e normatização da atividade publicitária, esse congresso teve como objetivo central discutir a publicidade brasileira como parte de um contexto político e econômico. Esta conjuntura expunha incertezas diante das ameaças regulatórias e da reabertura democrática que, como já enfatizou Fiori (2003), impôs a necessidade da "convivência democrática" e abriu espaço para pressões diversas na condução das políticas.

O setor criticava[33] a permanência da censura após a sinalização do governo de que estava construindo uma abertura do regime autoritário. Os anúncios publicitários eram submetidos à censura de maneira sistemática, embora de forma "mais branda do que aquela exercida sobre os órgãos de imprensa"[34]. De acordo com Doberstein (2007, p. 133), o "núcleo ideológico do regime autoritário se opunha à degeneração dos costumes". Em face disso, realizou uma "cruzada moralista" contra as diversas formas de expressão cultural, como o teatro, a música, o jornalismo, a publicidade e o cinema, no sentido de evitar o questionamento aos "valores tradicionais do mundo ocidental", entre eles o cristianismo e a propriedade privada. Essa pressão fez-se sentir na atividade publicitária, embora, segundo Regina Augusto[35], a censura em relação à propaganda não fosse realizada da mesma forma como era realizada no jornalismo, com a presença de um censor dentro do ambiente da redação, por exemplo: "a censura na publicidade durante a ditadura militar era exercida a distância. Caso considerassem determinado filme ou anúncio com conteúdo 'ameaçador', a

[33] Pudor e moralidade nos meios de comunicação. **Revista Propaganda**, n. 302, p. 5, set. 1981.
[34] AUGUSTO, Regina. **As relações da publicidade com a ditadura**. Portal Meio & Mensagem. Disponível em: <http://www.meioemensagem.com.br/home/comunicacao/noticias/2014/03/31/As-relacoes-da-publicidade-com-a-ditadura.html#ixzz37vJ46srF>. Acesso em: 08 ago. 2014.
[35] AUGUSTO, Regina. As relações da publicidade com a ditadura. **Portal Meio e Mensagem**. 31 mar 2014 Disponível em: <http://www.meioemensagem.com.br/home/comunicacao/noticias/2014/03/31/As-relacoes-da-publicidade-com-a-ditadura.html#ixzz37vJLTN6p> Acesso em: 08 ago. 2014.

agência em questão recebia uma ligação ou mesmo uma visita do censor". Esse tipo de censura encontrava resistência nos profissionais de publicidade, mas os empresários do setor seguiam, em grande parte, alinhados ideologicamente ao regime. Os criativos se incomodavam, sobretudo, com as manifestações de grupos mais conservadores que apontavam a publicidade como meio de divulgação de mensagens que feriam "a moral e os bons costumes".

Ao mesmo tempo, a crítica às restrições mais ligadas à defesa do consumidor começava a ser vista como uma ameaça direta aos negócios, e punha em questão os princípios liberais de liberdade de mercado, além de trazer para o centro do debate a responsabilidade social das empresas e de suas agências. Assim, os agentes do setor eram pressionados a mudar de postura e discutir os malefícios de determinados produtos e comerciais. Sobre os matizes diferentes dessas críticas, Rocha (2004) assinala que a primeira se contrapunha à censura moralista e tinha cunho progressista, reconhecendo que a publicidade deveria refletir, em suas mensagens, as recentes revoluções de costumes vivenciadas nos anos 1960 e início dos anos 1970. Já a resistência aos direitos dos consumidores apresentava um viés liberal, que entendia a intervenção do Estado na regulação das relações de consumo como um obstáculo para a liberdade de mercado e para a liberdade de anunciar.

> A crítica ao "moralismo retrógrado" tinha feição progressista quando feita em nome da liberdade de expressão, em oposição direta ao autoritarismo vigente, mas também podia ser liberal quando se confundia com a defesa do livre mercado, contrapondo-se a qualquer tentativa de regulação da atividade publicitária (ROCHA, 2010, p. 74).

Desta feita, motivados por diferentes visões que questionavam o regime vigente, os publicitários se reuniram para tratar, no III Congresso, do tema "A Propaganda e a realidade econômica, social e cultural do País, as linhas da Propaganda Brasileira para o futuro". O evento dava mostras de que o setor precisava discutir a realidade brasileira e se preparar para o novo cenário político que começava a se delinear. Piratininga aponta a realização ddo referido evento como a demonstração de que "era chegado o momento da reabertura de um diálogo democrático dentro da profissão"[36]. Para Piratininga, as entidades se deram conta da necessidade de "acertar seus passos" com o "amanhecer de uma nova nação"[37], ou seja, os líderes publicitários, embora de maneira tardia, precisavam embarcar na onda progressista e

[36] Em 77, as entidades de classe estiveram muito ativas. **Anuário Brasileiro de Propaganda 77-78.** São Paulo: Meio & Mensagem Editora, 1979, p. LVI.
[37] Em 77, as entidades de classe estiveram muito ativas. **Anuário Brasileiro de Propaganda 77-78.** São Paulo: Meio & Mensagem Editora, 1979, p. LVI.

sintonizar-se com os anseios sociais, vinculando-se, pois, com o discurso adotado por outros setores que defendiam o fim do regime militar, assim como com os discursos dos trabalhadores da área, que já se mobilizavam a favor da reabertura democrática. Desde o II Congresso, realizado em 1969, o setor não conseguia se reunir e, para o publicitário, foi a instituição do AI-5 que minou o diálogo entre os profissionais da área e todos os demais setores da sociedade. Ele afirmou que não havia "permissão" e incentivo do governo para o diálogo, fazendo-se fundamental uma nova edição do Congresso Brasileiro de Publicidade[38]. O ano de 1978 coincidiu, ainda, segundo o publicitário, com "o retorno da força política às entidades de classe"[39]. O Congresso foi marcado pelos pronunciamentos políticos dos seus participantes, que aliavam os anseios de abertura política à necessidade de crescimento do mercado de consumo interno, o que Arruda (2004, p. 178-179) considerou "incomum", tendo em vista a "participação ativa dos publicitários no processo anterior, pelo menos enquanto beneficiário das distorções que agora passam a denunciar".

O setor publicitário, em resposta às regulações recém-aprovadas no Congresso Nacional, fortaleceu o sentimento de que era urgente a criação de um código de autorregulamentação da atividade com o papel de regular a publicidade no Brasil, a partir de normas elaboradas e gerenciadas pelos próprios agentes do setor para disciplinar o conteúdo dos anúncios.

A urgência também era exigida dentro da própria área, pois em alguns países a autorregulamentação já era praticada. Em 1976, publicitários de quarenta e seis países participaram do Congresso Mundial de Propaganda, promovido pela *International Advertising Association* (IAA) em Buenos Aires, e aprovaram um apelo para que o Brasil elaborasse sua proposta de autorregulamentação: "A recomendação do Congresso Mundial da IAA, em favor da solução autorregulatória no Brasil, era uma forma pressão sobre as autoridades brasileiras, em combate à via da regulamentação imposta pelo Executivo ou Legislativo"[40] (CAVALCANTI, 2008, p. 117). Desde então, a ABAP fez um esforço coordenado no sentido de elaborar uma primeira redação do código, examinando as diversas experiências internacionais e contando com diferentes contribuições colhidas a partir da formação de uma

[38] "O Congresso deverá apresentar resultado muito importante". **Meio & Mensagem**, n. 1, p. 30, abr. 1978.
[39] "O Congresso deverá apresentar resultado muito importante". **Meio & Mensagem**, n. 1, p. 30, abr. 1978.
[40] O Código Brasileiro de Autorregulamentação Publicitária registra em sua introdução que levou em consideração em sua elaboração "as diretrizes da Associação Internacional de Propaganda (IAA - *International Advertising Association*) e seus Congressos Mundiais, especialmente as que constam de seu estudo "*Effective Advertising Self Regulation*", publicado em 1974, bem como as recomendações do XXV Congresso Mundial de Propaganda realizado em Buenos Aires em 1976. Disponível em: <http://www.conar.org.br>. Acesso em 10 jan. 2012.

comissão interassociativa que congregava as principais entidades do setor (ABA, ABAP e ABERT).

Extremamente imbricado com o governo, o nascimento da proposta brasileira trouxe em seu esboço a participação do Estado. Havia, destarte, um diálogo amigável entre o setor e instâncias estatais que, inclusive, o alertava sobre medidas para evitar a promulgação de leis que regulassem o conteúdo das propagandas. Segundo matéria publicada no Meio & Mensagem, foi o Ministro Interino da Fazenda, José Carlos Soares Freire, em 1976, um dos primeiros a aconselhar o setor para que este criasse um organismo de autorregulamentação.

> O sinal foi dado no II Encontro de Mídia. Foi lá que o ministro interino da Fazenda – José Carlos Freire – alertou a classe publicitária para a necessidade de uma auto-regulamentação. Suas palavras: 'É preciso que os senhores ajam. Que as entidades assumam o comando e contem com o apoio do governo nesta missão. E não há mais como adiar as soluções. Adiá-las será um convite a que os adversários da propaganda responderão indicando outros caminhos'. A ABAP levou a sério o aviso e uma comissão foi formada[41][42]

Entenda-se por "adversários da propaganda" os projetos de lei que tramitavam no Congresso e as novas organizações em defesa do consumidor, como o Procon paulista, fundado em 1976. Neste mesmo ano se instalou a CPI do Consumidor, e esse tema ganhou a atenção do setor, ao ser um dos principais assuntos discutidos no Congresso Mundial realizado em Buenos Aires. Geraldo Alonso, em entrevista à Folha de São Paulo[43], deixou claro o patamar em que a discussão se encontrava naquele momento, ao confessar que a agência "não pode assumir o papel de defensora do consumidor"[44], pois ela só divulga as informações recebidas pela empresa que a contrata. Esse discurso reveste-se de uma outra estratégia defensiva adotada pelos publicitários, que baseia-se no argumento de que a publicidade não pode ser culpada pela nocividade dos produtos ou pelo fato de eles não terem todos os atributos que os anunciantes dizem ter. Nessa entrevista, Geraldo Alonso vislumbra a defesa do consumidor como uma forma também de a agência se defender, pois "ela anuncia baseada nas informações que recebe"[45]. Percebe-se nesse trecho que dentro deste tema a aliança entre agências e anunciantes ainda não estava consolidada, pois o discurso do

[41] Um exemplo da classe publicitária. **Propaganda**, São Paulo, n. 263, p. 26, junho 1978.
[42] O Código Brasileiro de Autorregulamentação Publicitária registra em sua introdução que também levou em consideração, em sua elaboração, "os caminhos apontados pelas lideranças do setor publicitário e pelas autoridades nos debates do II Encontro Brasileiro de Mídia, realizado em São Paulo em setembro de 1976". Disponível em: <http://www.conar.org.br>. Acesso em 10 jan. 2012.
[43] Consumidor é tema dos publicitários. **Folha de São Paulo**, São Paulo, p. 19, Economia, 28 abr. 1976.
[44] Idem.
[45] Idem.

publicitário sinaliza para uma necessária responsabilização das empresas anunciantes em relação às informações repassadas para a agência. A aliança entre os agentes do setor (agências, anunciantes e veículos), embora já existisse nesse período, foi tornando-se consistente com o passar dos anos, quando se percebeu que as ameaças regulatórias atingiriam todo o funcionamento do mercado. Assim, esse tipo de discurso que sugere culpados entre os agentes do setor perde espaço para uma defesa abrangente e unitária da "liberdade de anunciar". A própria criação do Conar é um resultado desse movimento de unificação do discurso em torno da defesa do setor.

O setor tinha, pois, dois grandes desafios para implementar do código: 1) congregar os interesses de anunciantes, agências e veículos, demonstrando a importância da autodisciplina para a credibilidade da atividade e 2) obter o "aval político para pôr cobro definitivo à hipótese da regulamentação imposta desde fora do próprio setor" (CAVALCANTI, 2008, p.116). O primeiro desafio foi enfrentado com a construção da comissão interassociativa que elaborou o código; já o segundo foi superado a partir de interlocução com ministros e parlamentares que, de acordo com Cavalcanti (2008, p.117), foi feita com "cuidado político", incluindo-os na programação do III Congresso, que aprovou o código. Ao explicar o modelo brasileiro de autorregulamentação publicitária, Edney Narchi[46], define que desde o seu início o modelo é guiado por uma lógica privatista: "Aqui no Brasil, desde o começo a autorregulamentação foi escrita pelos publicitários, é um documento dos publicitários, foi fundado do Conar pelos publicitários, sem apoio público, então ela desde o começo tem uma ideia privatista". As publicações oficiais do Conar também não mencionam a interlocução entre o setor publicitário e o Governo na fundação do Conselho.

A omissão relativa à interlocução com o governo no período de fundação do Conar oculta, portanto, a relação dependente que o mercado desenvolveu com o setor público nos anos da ditadura e a costura política realizada na elaboração do código, possibilitando que o mesmo obtivesse aprovação, participação e posterior reconhecimento por parte do governo.

Essa omissão indica que a versão priorizada pelas lideranças do Conselho sobre a sua história contempla o discurso antiestatista que era preponderante na época de sua fundação e que até hoje permanece como base argumentativa de defesa da autorregulamentação, destacando e autoelogiando apenas a autonomia, a independência e o voluntarismo do setor ao elaborar suas regras de regulação.

[46] Em entrevista concedida à autora do presente trabalho.

As incertezas que o novo cenário regulatório impunha geraram muitas inseguranças sobre os rumos tomados pelo setor. O então presidente da ABA, Gilberto Camargo de Barros, temia que o malogro do código pudesse ameaçar toda uma lógica da indústria publicitária, que já havia obtido sucesso em outros países: "Temia, como representante dos anunciantes, que tal iniciativa viesse a se configurar em algo de duvidosa importância, algo que pudesse afetar toda a indústria publicitária, desvirtuando tudo o que de bom já se fizera em outros países, a respeito do assunto (CAVALCANTI, 2008, p.118)".

Passado o temor, a criação do Código em 1978, a partir de aprovação por aclamação no III Congresso, e a posterior fundação do Conselho em 1980, foram proclamadas pelo mercado como sinal de maturidade. Porém, havia ainda um rumor de que era necessário transformá-lo em lei para que tivesse aval do Estado e efetividade na sua aplicação: "Pode ser que o nosso Código, posteriormente, venha a ser transformado em lei pelo governo"[47]. Para gerenciar a sua aplicação, foi instalada uma comissão no final de 1978, algo ansiado pelo setor, mas que só se tornou uma conquista meses após a aprovação do Código: "afinal, instala ou não instala, vem ou não vem, os projetos governamentais estavam ameaçando a própria existência da atividade"[48].

Saulo Ramos, jurista, foi escolhido para presidir essa comissão, e esperava que o Código fosse transformado em lei e pudesse substituir os projetos Lindoso e Camata que estavam em tramitação no Congresso Nacional.

> A transformação do Código em lei federal logo no início de sua implantação foi uma sugestão do próprio Ramos, que argumenta que "essas regras têm que se integrar ao ordenamento jurídico da nação. A lei daria à Conar, na sua opinião, 'poderes coercitivos para a aplicação de sanções, inclusive contra aqueles que não aderiram ao pacto e que vierem a transgredir as normas éticas do Código'.[49]

Ramos acreditava na possibilidade de transformar o Código em lei, mas defendia que um conselho deveria gerenciar a fiscalização e a aplicação da mesma, evitando que a regulação da atividade estivesse submetida ao Estado: "Ele [Saulo Ramos] critica principalmente o sistema de fiscalização e censura prévia neles implícita, que levaria a uma burocratização excessiva na atividade publicitária"[50]. Defendia, portanto, que as sanções

[47] Um código democrático. **Meio & Mensagem**, São Paulo, n. 1, p. 31, abr. 1978.
[48] Instalação do CONAR. **Propaganda**, n. 268, p. 22, nov. 1978.
[49] Publicitários querem transformar sua autorregulamentação em lei. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, p. 32, 19 jan. 1979
[50] Publicitários querem transformar sua auto regulamentação em lei. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, p. 32, 19 jan. 1979.

ficassem sob responsabilidade da Conar[51] (Comissão Nacional de Autorregulamentação Publicitária), e tivessem apenas o caráter de recomendação e disciplina: "continuariam a ter um aspecto não punitivo e de 'ordem apenas moral'"[52].

Esse discurso legalista foi adotado por Ramos apenas no início do seu mandato como presidente da Comissão; logo depois, a partir da compreensão do mercado de que era necessária "total independência do Estado", essa proposta de oficialização em forma de lei acabou por ser descartada pelo setor. Para Rocha (2010, p. 66), essa resistência em dar forma jurídica ao Código se explica pela efetividade que o mesmo poderia passar a ter caso fosse oficializado como lei: "Resistia-se a qualquer sanção que pudesse transformar uma carta de boas intenções em instrumento com real poder coercitivo". Assim, o setor conseguiria, ao mesmo tempo, ter a oficialização do Código, o que dava credibilidade à Conar, afastava a temida intervenção estatal na regulação da atividade e deixava o caminho livre para que os julgamentos fossem definidos de acordo com as pressões exercidas por anunciantes e agências.

O amadurecimento sobre o que de fato significava a autorregulamentação afastou completamente o interesse em transformar o Código em lei, algo que já era previsto no momento de criação deste:

> Mas isto [*transformar o código em lei*][53] também pode não ocorrer, a exemplo do que sucede na Inglaterra, nos Estados Unidos, na França e na Argentina, onde não houve a sanção governamental e nem por isso os documentos de auto-regulamentação perderam sua força, seu prestígio.[54]

Para Silva (2008, p. 300), a intenção central do setor na valoração da autorregulamentação publicitária era "afastar o Estado da regulamentação", evitando punições e "abrandando o que uma verdadeira regulamentação do Poder Público através do legislativo faria".

Embora no momento de fundação não estivesse ainda definido como seria a interlocução entre o governo e a Comissão, já havia uma disposição para que o setor tivesse independência em relação à regulação: "Foram os próprios profissionais que elaboraram sua

[51] Antes de ser oficializado como conselho, o Conar se organizou como uma comissão interassociativa.
[52] Publicitários querem transformar sua auto regulamentação em lei. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, p. 32, 19 jan. 1979.
[53] Nota da autora.
[54] Um código democrático. **Meio & Mensagem**, São Paulo, n. 1, p. 31, abr. 1978.

regulamentação. Não se trata de qualquer regulamentação outorgada"[55], afirmou Caio Domingues.

Ainda assim, no momento inicial foi criada uma comissão formada por setores do governo (Secretaria de Comunicação do Governo Federal e Ministérios das Comunicações e da Indústria e Comércio) e do mercado (ABA, ABAP, ABERT e ANJ), com o objetivo de dar-lhe jurisdição[56]. A transformação da Comissão em Conselho se deu dois anos depois, em 1980.

A fundação com o *status* de Organização Não Governamental (ONG) seguiu uma tendência das décadas de 1980 e 1990, com a institucionalização de organizações que buscaram parcerias com o Estado ou com o setor empresarial (COUTINHO; GOMES, 2006). Várias dessas ONGs assumiram-se como representativas da sociedade civil e sem fins lucrativos, embora, muitas vezes, representassem interesses privados e corporativos. Daí a importância de revisitar o conceito de sociedade civil, problematizando essas novas apropriações e compreendendo que o seu sentido vai além de uma simples caracterização positiva de sociedade atuante, politicamente engajada e em busca de transformações sociais.

2.4 ENTIDADE PRIVADA DE INTERESSE PÚBLICO

No início do seu funcionamento, quando ainda era chamado de "Comissão", o órgão contava com "representação dos consumidores, através de denúncias formuladas ao PROCON"[57]. Ou seja, naquele momento, a entidade tinha um organismo do Estado como mediador na relação entre o setor publicitário e os consumidores. Hoje, as denúncias são feitas de maneira direta ao Conselho.

Já nos primeiros meses de fundação do Conar, segundo depoimento de Petrônio Corrêa, a intervenção da família Marinho, proprietária das Organizações Globo, foi fundamental para que a entidade se desvinculasse de qualquer instância estatal, afastando "um problema: a presença de representantes do governo no conselho":

> Quando o anteprojeto estava praticamente pronto, Dionísio Poli o apresentou ao dono das Organizações Globo, Roberto Marinho. Com sua experiência e intuição, Roberto Marinho disse a Poli que o modelo era bom, mas tinha um problema: a presença de representantes do governo no conselho encarregado de aplicar o código.

[55] Um código democrático. **Meio & Mensagem**, São Paulo, n. 1, p. 31, abr. 1978.
[56] Governo reconhece a Conar e avaliza Código. **Meio & Mensagem**, São Paulo, n. 40, capa, jun. 1980.
[57] Conar agora reconhecida oficialmente. **Meio & Mensagem**, São Paulo, n. 40, p. 9, jun. 1980.

> Poli argumentou que, dos 23 membros previstos na organização, apenas dois representavam o governo, que ademais arcaria com os custos. Mas Roberto Marinho insistiu num modelo que não incluísse representantes oficiais. E se prontificou a bancar as despesas durante pelo menos seis meses, até que a nova entidade implantasse um mecanismo de custeio a ser rateado entre agências, anunciantes e veículos. Esse modelo acabou prevalecendo: sem representação governamental, mas também sem verbas oficiais (SCHNEIDER, 2005, p. 37).

Assim, a Rede Globo começou a financiar a nova entidade, fato que foi proclamado como a última medida que garantia a independência da entidade em relação ao Estado. Após o período de estabelecimento inicial, o Conar passa a ser bancado pelas entidades fundadoras e seus associados.

A eliminação de todos os representantes ligados a organismos estatais que participavam da diretoria e do Conselho Superior e de Ética foi realizada a partir de alteração estatutária do Conar, como explica Edney Narchi[58]:

> Inicialmente o Conar tinha como representantes da sociedade para julgar as peças publicitárias, representantes de agências, de veículos, de anunciantes, da sociedade civil, do governo, tinha gente do Procon aqui dentro e aí houve uma mudança estatutária para excluir qualquer representante oficial, deixou de haver a participação de qualquer representante do Estado.

A Comissão, logo depois transformada em Conselho, passou a adotar um discurso de total independência em relação ao Estado e de autossuficiência da atividade em relação 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. É recorrente, no discurso de defesa da entidade, a alusão ao Estado como sinônimo de "burocracia", e a sua interferência é sempre mostrada como algo negativo.

No entanto, o reconhecimento da então Conar pelo governo como "entidade privada de interesse público" foi festejada pelo setor[59]. Essa definição ilustra bem o posicionamento buscado pelo Conselho no decorrer das décadas: embora trate de questões que impactam a 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[60].

---

[58] Em entrevista concedida à autora do presente trabalho.
[59] Governo reconhece a Conar e avaliza Código. **Meio & Mensagem**, São Paulo, n. 40, capa, jun. 1980.
[60] Conar agora reconhecida oficialmente. **Meio & Mensagem**, São Paulo, n. 40, p. 9, jun. 1980.

O Conselho brasileiro seguia os formatos de regulação já existentes em outros países e inspirava-se neles para fundamentar o discurso elogioso em relação à autorregulamentação. Desde antes do nascimento do Código, as lideranças publicitárias brasileiras mantiveram contato com as associações internacionais e se inspiraram em outras experiências, o que teve reflexo direto na redação deste. Segundo Boddewyn (1988), apesar das diferentes normatizações nos países, o princípio central que inspira a autorregulamentação publicitária no mundo é aquele definido no Código Internacional de Práticas Publicitárias da Câmara Internacional do Comércio (International Chamber of Commerce - ICC), o qual ele denomina de "a bíblia da autorregulamentação publicitária" (BODDEWYN, 1988, p. 3).

Entre os diversos objetivos do Código da ICC está "minimizar a necessidade de uma legislação ou regulamentação governamental e/ou intergovernamental detalhada". Embora este seja um princípio que guie muitas das ações do Conar, não encontramos essa declaração redigida de maneira explícita no CBARP ou nos documentos da entidade. Contudo, é possível considerar que esse discurso está implícito nas ações do Conselho, pois o mesmo defende que a regulação por ele realizada é suficiente para o controle da publicidade no Brasil.

Esse código da ICC teve sua primeira versão publicada em 1937 e é atualizado regularmente. Rafael Sampaio[61] afirma que o documento guiou a elaboração dos demais códigos no mundo:

> um código de práticas de marketing, do qual se originaram todos os que existem, o americano, o inglês e o brasileiro, que se inspirou no inglês, então essa é a mãe de todos os códigos [...]. Ele é atualizado uma vez por década, de vez em quando um item específico, às vezes mais de uma vez por década, mas ele é atualizado com alguma constância.

É possível identificar o ideário neoliberal como fundamento central deste código, em especial por defender a autodisciplina do mercado e a não intervenção do Estado. Nesse caso, há uma evidente semelhança com o que ocorre nos acordos promovidos pela Organização Mundial do Comércio (OMC), os quais, segundo Harvey (2011, p. 64) são guiados pelo propósito de "favorecer as liberdades das corporações de fazer negócios sem regulação ou interferência estatal excessiva".

A leitura do documento da ICC revela outras convergências entre este e o que foi instituído pelo Conar. O tom de recomendação e a utilização constante dos termos "deve ser", "não deve ser", "deve respeitar", "não deve conter" são características dos dois documentos,

[61] Em entrevista concedida à autora do presente trabalho.

pois eles sugerem ao mercado que este atenda às suas regras, mas sem adotar um discurso punitivo. Conforme ressaltou Caio Domingues ao caracterizar o CBARP como portador de uma "branda terminologia",

> Em nenhuma parte do Código foram utilizadas expressões como 'veda', 'proíbe', 'impede'. Nem são mencionadas sanções, punições ou multas. A linguagem é bem outra: preceitua-se, recomenda-se. No máximo, 'condena-se'. É claro que a branda terminologia utilizada no documento terá de mudar, caso ele seja transformado em lei, por posterior iniciativa governamental[62].

Ou seja, o Código justifica-se como uma norma à qual os agentes do setor aderem voluntariamente, sem caráter punitivo. O que o diferencia, portanto, de uma regra jurídica, que poderia trazer uma maior rigidez aos julgamentos e decisões. Algo que era evitado pelo setor e justificado pelo fato de que este havia amadurecido e tinha consciência "de seu papel e de sua responsabilidade frente à realidade econômica e social do país"[63]. O texto de um dos anúncios do Conar veiculado no início da década de 1980 explora dados econômicos, e afirma que, em 1981, este mercado movimentou "nada menos que 230 milhões de cruzeiros, o que representou 1% de nosso Produto Interno Bruto" (id.). Nesse momento, havia claramente a junção de dois gêneros discursivos com o objetivo de legitimar a fundação da nova entidade: um discurso mais político de defesa corporativa do setor, que ressaltava a sua responsabilidade ética, e um discurso de tom econômico, com o uso de números e índices para ilustrar a participação deste no desenvolvimento da economia brasileira.

Um dos argumentos presentes no material analisado é a afirmação de que as mensagens publicitárias servem como fonte de informação para o consumidor e que, portanto, não podem passar por nenhum tipo de controle, sendo equiparadas a outras fontes, tais como o jornalismo. Essa visão já era perceptível à época do nascimento do Conar; sua própria criação foi justificada a partir da ideia de que era necessário garantir informação de qualidade na propaganda:

> A informação transmitida pela propaganda tem que ser honesta e verdadeira, e precisa representar para o consumidor um importante ponto de apoio quando ele estiver exercendo seu ato de livre escolha, ao adquirir o bem ou serviço que necessita. Para que esses propósitos sejam cumpridos à risca, o Código Brasileiro de Autorregulamentação Publicitária criou o Conar, seu instrumento de trabalho[64].

---

[62] Um código democrático. **Meio & Mensagem**, São Paulo, n. 1, p. 31, abr. 1978.
[63] "Conar. A propaganda brasileira atingiu a maioridade". **Anúncio publicitário**. Conar, 1981.
[64] "A propaganda brasileira atingiu a maioridade". **Anúncio publicitário**. Conar, 1981.

Essa equiparação entre a informação publicitária/comercial e informações de utilidade pública/jornalística é parte, segundo Habermas (2003), das ações de "*public relations*", que buscam, a partir de uma encenação, legitimar a venda de produtos como parte de um "fingido interesse geral":

> Embora as *public relations* devam estimular algo como a venda de determinados artigos, o seu efeito acaba sempre sendo alguma coisa mais que isso; já que a publicidade para produtos específicos passa as ser desenvolvida pelas vias indiretas de um fingido interesse geral, ela não acarreta nem assegura apenas o perfil da marca e uma clientela de consumidores – muito mais, ela ao mesmo tempo mobiliza para a firma, para um ramo da economia e até para todo um sistema um crédito quase-político, uma espécie de respeito que só se teria para com autoridades públicas (HABERMAS, 2003, p. 228).

As relações públicas, aqui entendidas como parte das ações de publicidade e promoção de produtos, são apresentadas como ferramentas de mobilizações de sentido, dando às corporações um viés "quase-político" de credibilidade. Com a criação do Conar, o setor publicitário persegue essa credibilidade, assumindo o compromisso de voltar-se para o interesse geral através da defesa da "boa propaganda". Por meio do Conselho, o setor encontrou o álibi necessário para se contrapor às propostas que pretendiam controlar o conteúdo da publicidade, apresentando-o como único órgão competente para exercer essa função.

A defesa da autorregulamentação passou a ser o centro constitutivo do "sistema de conhecimento e crença" (FAIRCLOUGH, 2008, p. 91) da ordem do discurso adotada pelo Conar. Desde a criação do Código, ele é ressaltado como sinônimo de maturidade, voluntarismo, independência em relação ao Estado, eficiência e autodisciplina, numa estratégia discursiva que relaciona os outros possíveis tipos de regulação, como o estatal, com aspectos não vantajosos para a sociedade geral, caracterizados pela "tutela", pela burocracia e pela judicialização de questões que podem ser negociadas de "dentro pra fora" do mercado.

Essa defesa se dá, por conseguinte, através de discurso elogioso sobre o Código e sobre o Conselho. 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[65].

Nos primeiros anos de funcionamento do Conar, porém, os profissionais de criação não viam com bons olhos a retirada do ar de anúncios que infringiam o Código, e comparavam esse tipo de medida às praticadas anteriormente pelos órgãos oficiais de censura[66], como afirmou Edney Narchi[67]: "havia sempre por parte, por exemplo, dos profissionais de criação, o receio de que eles estavam se libertando de uma censura policial, mas se submetendo a uma outra censura dos próprios pares". Apesar de algumas críticas e resistências iniciais em relação ao Conar, a defesa da autorregulamentação foi ganhando unidade entre os publicitários.

A imagem da entidade foi sendo trabalhada aos poucos, através de reuniões, campanhas e posterior participação de criativos no Conselho de Ética. Uma dessas ações foi a campanha que mostrava o Código como um documento que todo o mercado deveria conhecer. Com o título: "Seja um campeão de vendas. Mas respeite as regras do jogo", o anúncio mostrava que quem descumpria as regras era por falta de conhecimento do Código, e fazia uma analogia com o universo do futebol para tentar explicar o funcionamento da entidade:

> O Conar se baseia no Código Brasileiro de Auto-regulamentação Publicitária. Assim, quem não respeita as regras do jogo leva logo cartão amarelo: o Conar convida os responsáveis para um cafezinho e conversa. Ambas as partes defendem seus pontos de vista até chegarem a uma conclusão. A partir daí a mensagem pode ser alterada ou suspensa. Normalmente isso acontece sem discussão. Mas para aqueles que resolvem bater o pé o Conar é obrigada a dar cartão vermelho: informa os veículos do problema e coloca o material fora de circulação[68].

Tinha a intenção, consequentemente, de apresentar o Conselho como um órgão amigável – "o Conar convida os responsáveis para um cafezinho e conversa" – que tentava a conciliação. Porém, em caso de dissenso, ia para julgamento e o anúncio poderia ser retirado de veiculação. Conclamava ainda os publicitários – "O Conar precisa de você" – e mostrava que a entidade defendia os interesses dos consumidores, mas também os dos profissionais da área. Sobre as resistências, Edney Narchi relata que o Conar fez um trabalho político de "convencimento" para sensibilizar os profissionais acerca das vantagens da autorregulamentação para o setor publicitário:

---

[65] "A propaganda brasileira atingiu a maturidade. Aqui está o documento". **Anúncio Conar**, 1981.
[66] Conar e criação lavam a roupa. **Meio & Mensagem**, São Paulo, n. 142, p. 9, dez. 1984
[67] Em entrevista concedida à autora do presente trabalho.
[68] "CONAR. Seja um campeão de vendas. Mas respeite as regras do jogo". **Anúncio publicitário**. Conar, 1984.

> o Conar com muito tato, com muita capacidade política de convencimento da atividade foi demonstrando que aquele regime de autorregulamentação era infinitamente melhor do que o controle pelo Estado, um controle prévio ainda, mas pelo Estado, e teve uma atitude democrática de convidar os representantes dos Clubes de Criação a fazer parte do corpo de jurados que compunham o Conar. [...] Então o Conar pedia indicação de criativos para também ajudarem aqui a solucionar as questões, e daí pra frente foi gradativamente caindo essa resistência dentro da comunidade[69].

As críticas internas ao setor foram diminuindo, e logo esse discurso em defesa da autorregulamentação foi sendo assumido com unidade pelos profissionais e empresários da área como forma de se contrapor ao controle estatal.

Como visto, o Conar nasceu num contexto de reabertura democrática e rearranjo das forças políticas e econômicas do país. Nesse período, o Estado autoritário era questionado e o empresariado privado ganhava projeção como um dos pilares fundamentais do desenvolvimento econômico. Nos dizeres de Maria Hermínia Tavares de Almeida (1995, p. 172): "A vigorosa expansão capitalista multiplicou e robusteceu o mundo dos interesses privados". Os anseios por democracia e a crise econômica que assolavam o país no final da década de 1970 puseram na corda bamba o pacto desenvolvimentista entre empresários e Estado, que sustentou o "regime autoritário empresarial-militar". Assim, a liberdade em todas as suas nuanças passou a pautar a sociedade e a classe dominante apropriou-se desse conceito, explorando-o como justificativa para defender a liberdade de mercado, o que era compartilhado pelo setor publicitário: "As concepções mentais do mundo foram reformuladas, na medida do possível, com o recurso aos princípios neoliberais da liberdade individual, necessariamente incorporados no livre-mercado e no livre-comércio" (HARVEY, 2011, p. 110).

Foi nesse contexto que a liberdade de iniciativa e a não interferência do Estado na regulação da propaganda foram acolhidas pelo setor publicitário como posições discursivas estratégicas para se colocar no novo momento do país.

[69] Em entrevista concedida à autora do presente trabalho.

3 IMPULSOS DEMOCRATIZANTES E INTERESSES EMPRESARIAIS NA CONSTITUINTE: A ORGANIZAÇÃO DO SETOR PUBLICITÁRIO PÓS-REABERTURA

3.1 IMPULSOS DEMOCRATIZANTES E O CONTEXTO PÓS-REABERTURA

A reabertura democrática lançou muitos desafios para as organizações empresariais e políticas que, diante da derrocada do "regime autoritário empresarial-militar", buscavam realinhar-se à nova ordem, caracterizada por uma sociedade mais complexa (SALLUM, 1995, p.155), que impunha novas problemáticas na relação entre os setores públicos e privados. O empresariado tinha agora o desafio de "ganhar espaço no interior de um sistema democrático em formação" e redefinir suas relações com o governo (ALMEIDA, 1995, p. 172).

O início da transição para o um modelo democrático foi motivado, conforme Sallum (1996, p.90), pela crise financeira internacional, que culminou no endividamento externo e alta inflacionária, e pela ruptura na "aliança desenvolvimentista" entre empresários e os comandantes do regime militar. A transição foi também provocada pelo "crescimento dos movimentos populares e de classe média" (id.). Esse novo ambiente repleto de "impulsos democratizantes" iniciados, segundo Sallum (1996, p. 33), a partir da derrota eleitoral de 1974, estabeleceu uma crise de Estado caracterizada pela incapacidade do "núcleo governamental" em coordenar o pacto desenvolvimentista e a sociedade, que havia resultado na construção, durante as duas últimas décadas — 1960 e 1970 —, do capitalismo industrial de escopo nacional, mas excludente. A nova ordem foi enfrentada com cautela pelos setores dominantes interessados em manter o controle institucional. Os direitos sociais e eleitorais, ou seja, a ampliação das "liberdades públicas" foi realizada de forma "ziguezagueante", em pequenas doses de "liberalização".

A desaceleração econômica provocada pela crise financeira atingiu o negócio publicitário, mas este conseguiu manter a sua rentabilidade na mesma proporção do crescimento lento do PIB, pois o "imperativo de anunciar permaneceu em vigor" (ROCHA, 2010, p.87). A ordem era manter as vendas, diferente da década de 1970, quando o objetivo era "dar vazão a uma produção que crescia aceleradamente" (ROCHA, 2010, p.91).

Como já dito, a crise e a recessão vividas no governo Figueiredo (1979-1985) levaram o empresariado a romper com a aliança desenvolvimentista e a propor outras conduções para a política econômica. Os agentes do setor publicitário, embora não tivessem tido o comprometimento da sua rentabilidade durante esse período, demonstravam insatisfação com o desempenho da economia nacional e, assim como outros segmentos empresariais, resolveram se reunir e discutir o assunto. O Jornal Meio & Mensagem promoveu um seminário, em agosto de 1983, para debater os seguintes temas, que, segundo a matéria[70], a categoria dos publicitários tinha "preferido esquecer": "crise econômica, crise das instituições políticas, crise do modelo de desenvolvimento, crise social, crise de credibilidade do governo etc.". Os publicitários convidados apontaram como problemática a negociação da dívida externa e a condução da política econômica, alguns dos elementos identificados por Sallum (1995) como parte das queixas do empresariado em relação às medidas governamentais. Estas discordâncias puseram fim ao pacto desenvolvimentista e inauguraram uma nova "crise de hegemonia".

A crise também trouxe à tona a discussão sobre a remuneração das agências, regida pela Lei nº 4680/65, pois, com a retração do mercado, os anunciantes passaram a pressioná-las a rever o acordo e eliminar a bonificação por volume, visando "baixar os custos dos investimentos publicitários"[71]. Nesse período, a bonificação repassada dos veículos às agências chegava a 20% do preço de mídia[72]. A Associação Brasileira de Anunciantes (ABA) promoveu um encontro, em outubro de 1983[73], para discutir a questão, obtendo rejeição por parte dos donos de agências. Os anunciantes alegavam que as verbas movimentadas pelo setor em 1983 cairiam 20% em relação ao ano anterior. Temendo o prejuízo financeiro que poderia ser causado com a extinção desta lei, as agências se uniram, lançando um manifesto pedindo a manutenção do acordo e foram vitoriosas[74].

Apesar desses desentendimentos internos e da crise econômica, os agentes do setor publicitário seguiam unidos na propagação da livre iniciativa como melhor maneira de enfrentamento da crise. A campanha do MNLI entrava na sua quarta etapa de divulgação, e também serviu como meio de discussão da economia brasileira, considerada em pronunciamento de Héctor Brenner como vítima da "mais grave crise" da sua história (CORRÊA, 2008, p. 89). A crítica, de cunho neoliberal, centrava-se na ideia de que o Estado

[70] Política econômica é repudiada pelos publicitários. **Meio & Mensagem**, São Paulo, n. 110, ago. de 1983.
[71] A carta da ABA. **Meio & Mensagem**, São Paulo, n. 116, p. X, nov. 1983.
[72] Já na abertura, o primeiro ataque à legislação. **Meio & Mensagem**, São Paulo, n. 116, p. X, nov. 1983.
[73] ABA forçou confronto. **Meio & Mensagem**, São Paulo, n. 116, p. 5, nov. 1983.
[74] Saller investe contra a Lei 4680 e fracassa. **Meio & Mensagem**, São Paulo, n. 138, capa, out. 1984.

deveria diminuir seu escopo de atuação para deixar a iniciativa privada ocupar esse espaço. O discurso de Brenner, ao encerrar esta fase da campanha, ressaltava que o "gigantismo do Estado-empresário" fruto da "mentalidade antiprivatista", ocasionava uma "desordem econômica" (CORRÊA, 2008, p. 90-92), associando a presença e participação do Estado na economia como causa da crise.

Nesse período, o empresariado aprendia a conviver com a nova correlação de forças; percebia a ampliação dos processos decisórios para além do Poder Executivo e a necessidade de ocupar espaços mais decisivos na arena política. A sociedade brasileira caminhava para a democratização e os movimentos sociais apareciam cada vez mais na cena pública: "vários segmentos da sociedade civil marcaram seu espaço e se fizeram presentes nesse período" (CARDOSO, 1995, p. 196). Sallum (1996) assinala que foi a partir de 1983 que a democratização da sociedade e a internacionalização da economia tornaram-se inevitáveis, sepultando de vez a intenção do regime de centralizar o controle da reabertura democrática. Para Cardoso de Mello e Novais (1998, p. 651), nesse período os empresários se consolidavam como os verdadeiros "donos do poder", e o apoio à reabertura se deu a partir da grande pressão social, que, através do Movimento pelas "Diretas Já", impôs a necessidade de democratização do Estado brasileiro. Com a campanha a favor das eleições diretas, os anseios dos diversos movimentos unificaram-se em torno da possibilidade de escolher seus governantes, apesar das "profundas divergências que dividiam as forças democráticas" (FIORI, 2003, p.23). Mesmo com a derrota da emenda Dante de Oliveira e a decisão da Câmara dos Deputados em manter a eleição indireta para o próximo presidente, estas organizações continuaram mobilizadas e fizeram ressoar os "impulsos democratizantes" mais tarde, quando da elaboração da Carta Magna. O empresariado, que cultivou a parceria com os militares por todos esses anos e se beneficiou economicamente no período ditatorial, saiu ileso e descolou sua imagem do regime, propagando a democracia, a não interferência do Estado e cultivando a "ilusão" de que todos os problemas "se deviam exclusivamente à ditadura militar" e ao "Estado-empresário" (MELLO; NOVAIS, 1998, p. 651).

Logo, o Movimento Nacional pela Livre Iniciativa entrava na sua quinta etapa de veiculação e adotava o mesmo discurso às vésperas da eleição presidencial indireta de 1985, através da vinculação deste momento do país à defesa da livre iniciativa. Para tanto, utilizava um trecho clássico escrito por Láo-Tzé: "Se os governos forem excessivamente interferentes, haverá constantes violações da lei. Governem uma nação como se cozinha um pequeno peixe. Não exagerem" (CORRÊA, 2008, p. 117). O texto trazia um tom de recomendação reforçado

pelo título em destaque: "não exagerem", sugerindo que qualquer medida de intervenção estatal poderia ser prejudicial para o bom desenvolvimento da sociedade, além de acusar esse tipo de interferência como ilegal.

Ao mesmo tempo em que criticava a centralidade do Estado, o setor publicitário buscava sua inserção na "Nova República", através de um representante que pudesse atender aos seus interesses. Mauro Salles, uma das lideranças do meio, coordenou a campanha de Tancredo Neves, que acabou sendo eleito no Colégio Eleitoral. O publicitário foi, então, nomeado para o cargo de Secretário Especial para Assuntos Extraordinários da Presidência da República, fato festejado pelos agentes do setor como uma possibilidade de estreitar os laços com o Poder Executivo. No entanto, a morte de Tancredo impossibilitou a continuidade desse projeto. O setor lamentou a demissão do publicitário:

> Mauro Salles representava a própria atividade junto ao poder, a garantia de que os empresários da propaganda seriam ouvidos, através dele, nas questões relativas ao seu metiê. [...] As relações entre o governo federal e a indústria da propaganda carecem de interlocutores do naipe do demissionário[75].

Apesar de "ter sentido o golpe"[76] da demissão de Mauro Salles, já no ano seguinte o setor comemorou a parceria com o governo do presidente José Sarney em dois assuntos: 1) a garantia de que haveria licitação pública para a contratação de agências por órgãos do governo federal e 2) o chamado do governo ao setor para buscar a contribuição da propaganda no combate aos "efeitos psicológicos" da inflação e o combate aos anúncios de "fatores inflacionários"[77]. Nesse ínterim, o setor manteve boas relações com o novo governo e mostrou ter boas expectativas com o Plano Cruzado, que instituiu o congelamento de preços a partir do dia que considerou "histórico", 28 de fevereiro de 1986: "Apesar da indefinição quanto a linhas estratégicas, todos estavam de acordo a respeito da importância da propaganda como estímulo de vendas"[78]. Visando manter essa expectativa, a ABAP anunciava que era preciso "lutar para que todas as medidas governamentais deem certo", e afirmava a importância da propaganda nesse momento: "Congele os preços. As ideias, não"[79]. Esse anúncio é um caso interessante de apoio do setor a uma política governamental de controle de preços, além de ressaltar a importância da continuidade dos investimentos em propaganda. Vale destacar que essa tomada de posição foi realizada a partir do chamado do presidente às lideranças

[75] Mauro Salles e o novo telespectador. **Meio & Mensagem**, São Paulo, n.155, editorial, mai. 1985.
[76] Arregaçar as mangas e apoiar Mauro Salles. **Meio & Mensagem**, São Paulo, n.154, editorial, mai. 1985.
[77] Propaganda e inflação. **Meio & Mensagem**, São Paulo, n. 192, p. 5, fev. 1986.
[78] O cruzado na propaganda. **Meio & Mensagem**, São Paulo, n. 243, p. 5, fev. 1987.
[79] Anúncio ABAP - Plano Cruzado. **Meio & Mensagem**, São Paulo, n. 201, abr. 1986.

publicitárias, que agora se viram como parceiras do Estado, ao serem convocadas e atendidas em algumas reivindicações.

Porém, esse apoio inicial ao plano logo se transformou em crítica por parte do empresariado, que percebeu o congelamento como uma lógica imposta pelo Estado, que punha em xeque a "lei natural" do capitalismo, ou seja, a oferta e a procura definindo os preços (SALLUM, 1996, p.190).

> Durante o Plano Cruzado o Estado arvorou-se em defensor de uma ordem moral contraposta à ordem capitalista – garantindo o congelamento 'defendia o povo' dos poderes do mercado e da propriedade, 'como se instituísse uma espécie de capitalismo de Estado... popular' (SALLUM, 1996, p. 191).

No caso do setor publicitário, um dos embates mais marcantes em relação ao Plano Cruzado foi com o Conselho Interministerial de Preços, que ameaçou não considerar os gastos com propaganda na "composição de custos e aumentos"[80] dos preços dos produtos, o que foi cada vez mais criticado pelo setor, que reclamava da diminuição das margens de lucros das empresas e da consequente diminuição dos investimentos em publicidade[81].

Enquanto o Plano Cruzado era "demonizado pelo empresariado", os cidadãos despertavam para a garantia dos seus direitos como consumidores (TASCHNER, 1995, p. 35). Através de pronunciamento oficial em cadeia nacional feito pelo presidente José Sarney, a sociedade também foi convocada a ajudar o governo no combate à inflação e conclamada a fiscalizar se os preços dos produtos estavam de acordo com os valores fixados.

> O presidente da República, em pessoa, pediu pelos *media* que o consumidor ajudasse a fiscalizar o congelamento de preços e que reclamasse. O consumidor entrou em cena em massa, avolumando-se repentinamente o conjunto de queixas apresentados aos órgãos de defesa do consumidor (TASCHNER, 1995, p. 35).

Os "fiscais do Sarney" trouxeram a discussão sobre os direitos do consumidor para o centro da cena e estimularam um movimento que já havia começado com a criação das Fundações de Proteção e Defesa do Consumidor (PROCONs), das Delegacias do Consumidor (DECONs) e de outros instrumentos de defesa do consumidor[82]. O tema entrou de vez na agenda do governo federal com a implantação, em 1985, do Conselho Nacional de Defesa do

[80] CIP promete rever processo. **Meio & Mensagem**, São Paulo, n. 168, p. 11, ago. 1985.
[81] Balanço 1º semestre – A luta contra o CIP, a poupança, a censura... **Meio & Mensagem**, São Paulo, n. 321, p. 14, ago. 1988.
[82] O PROCON de São Paulo foi o primeiro criado no Brasil, em 1976. Após as eleições de 1982 para os governos estaduais, foram criados PROCONs em outros estados.

Consumidor (CNDC)[83], órgão que assessorava o presidente nos assuntos relativos à proteção do consumidor e que iniciou uma "política global" para o setor, congregando os diversos órgãos federais que atuavam de maneira dispersa em relação ao tema. O Conar foi um dos órgãos convidados a compor o Conselho[84].

Taschner (2009) aponta que, no Brasil, a defesa do consumidor começou nas instâncias estatais antes de se transformar em um movimento social, e que a criação destas instituições de proteção ao consumidor sofreu, num primeiro momento, a pressão da sociedade civil, não de forma articulada, mas sim a partir de demandas individuais (TASCHNER, 2009, p. 175). Uma das primeiras entidades não governamentais que trataram desse tema foi o Instituto de Defesa do Consumidor, o IDEC, fundado em 1987, que até hoje tem uma atuação destacada nessa área.

O setor publicitário começou a sentir os efeitos dessa conscientização do consumidor desde o início da década de 1980, e procurava responder a essa mudança de postura dos cidadãos, que já haviam passado pela fase de "fascínio pela industrialização" e consumo desenfreado, para agora, diante dos ajustes econômicos, serem mais comedidos em relação ao consumo. Essa nova postura foi ressaltada na chamada de capa do Jornal Meio & Mensagem de dezembro de 1981, que tinha como título "O consumidor não é mais aquele". A matéria[85] tinha como base uma pesquisa realizada pela agência McCann Ericksson com consumidores da classe média paulista. A referida pesquisa apontava o surgimento de uma "consciência crítica" fomentada pela percepção de que essa classe média, "iludida" que era, consumiu mais do que podia no passado, o que resultou num presente com prejuízos financeiros e um futuro incerto. O texto se referia ao "milagre econômico", que aumentou a capacidade de compra dos consumidores, mas trouxe o endividamento. Esse consumidor "pós-sonhos", desacreditado na propaganda e no governo, era mais exigente e acurado:

> [O novo consumidor] Não aceita as coisas com tanta facilidade quanto antes. Ao contrário, reclama, exige, cobra, recusa. Tem o pé atrás pra tudo. Observa, examina com novos olhos qualquer coisa que lhe caia nas mãos. E só compra quando estiver certo de que está fazendo a melhor compra possível. Ficou irremediavelmente seletivo, acurado, esperto[86].

---

[83]BRASIL. **Decreto Nº 91.469, de 24 de julho de 1985**. Cria o Conselho Nacional de Defesa do Consumidor e dá outras providências. Disponível em: <http://legis.senado.gov.br/legislacao/ListaTextoIntegral.action?id=205349>. Acesso em: 28 ago. 2014.

[84] Sarney promete defesa intransigente dos consumidores ao instalar conselho. **Folha de São Paulo**, p. 18, 23 de agosto de 1985.

[85] O consumidor não é mais aquele. **Meio & Mensagem**, São Paulo, n. 70, capa, p. 19, dez. 1981.

[86] O consumidor não é mais aquele. **Meio & Mensagem**, São Paulo, n. 70, capa, p. 19, dez. 1981. (Nota da autora)

Vera Aldrighi, então pesquisadora da McCann Ericksson, apontou a falta de credibilidade da propaganda perante os consumidores, o que, para ela, provocaria novas posturas nos criativos e planejadores e fortaleceria o desenvolvimento de setores de pesquisas nas agências[87].

Essa "crise de credibilidade"[88] acompanhou o setor por alguns anos e se aprofundou no fim da década de 80, quando já era discutida em âmbito internacional (ROCHA, 2010, p.115). No caso brasileiro, foram várias as oportunidades em que o setor reconheceu a sua "imagem negativa": "Existe muito de um ranço preconceituoso contra a propaganda que viceja em algumas parcelas da sociedade, notadamente entre grupos da intelectualidade de esquerda e dos ultraconservadores de direita"[89]. Diferente dos setores considerados radicais, os quais eram identificados como detentores de um "ranço preconceituoso contra a propaganda", o setor publicitário apresentava-se como detentor de uma visão equilibrada sobre a sua atuação, e defendia sua atividade como fundamental para o desenvolvimento econômico do país. O propósito dessa posição foi construir uma "credibilização" do setor em relação aos demais segmentos interessados, colocando-se como distante ou neutro no que dizia respeito às outras posições discursivas e aparecendo como o ator mais especializado no assunto que deveria, pois, "ser levado a sério" (CHARAUDEAU; MAINGUENEAU, 2014, p. 143).

A tônica do discurso adotado pelo setor naquele momento era a de que seria necessário reverter a "imagem negativa" da propaganda para evitar o sucesso de iniciativas que a restringissem.

> A propaganda ainda mantém uma imagem negativa, não apenas frente a parlamentares, mas, o que é pior, frente à própria população – o que dá margem a medidas puramente demagógicas, como no caso de muitos destes itens, que podem render polpudos votos em eleições futuras a seus defensores[90].

Em especial nos primeiros debates relacionados à Constituição, essa constatação de que o setor tinha uma "imagem negativa" aparecia como o prenúncio de um pesadelo que estava por vir: a inclusão de restrições à publicidade no texto constitucional.

---

[87] O consumidor não é mais aquele. **Meio & Mensagem**, São Paulo, n. 70, capa, p. 19, dez. 1981.
[88] Credibilidade da propaganda em baixa. **Meio & Mensagem**, São Paulo, n. 129, capa, mai. 1984.
[89] Exemplos que dignificam a propaganda. **Meio & Mensagem**, São Paulo, n. 261, editorial, jun. 1987.
[90] A Constituinte e as ameaças para o negócio. **Meio & Mensagem**, São Paulo, n. 313, editorial, jun. 1988.

A Constituinte acabou sendo o primeiro momento mais intenso de embate direto, pós-criação do Conar, entre o setor publicitário e setores do Estado e da sociedade civil interessados em regular os assuntos relativos à atividade. Durante os debates relativos à elaboração da nova Carta Magna, o Conar foi cobrado pelos agentes do setor publicitário para aparecer como uma "entidade a serviço da sociedade", mostrando que a publicidade é uma atividade autorregulamentada no país e que seus profissionais atuam "responsavelmente", sendo submetidos a um código de ética[91]. Frente às proposições de novas regulações da atividade, o discurso de exaltação ao Conar e em defesa da autorregulamentação ganhou ainda mais força e unidade dentro do setor publicitário: "É a coisa mais saudável que já aconteceu na propaganda brasileira, pois é uma forma inteligente de espantar o perigo da interferência do poder público na nossa atividade"[92]. Os publicitários críticos à Constituição viam como "perigosa" a interferência do Estado na atividade publicitária e, portanto, consideraram importante contrapor-se à inclusão de restrições à propaganda no texto constitucional, que autorizaria essa intervenção estatal. A estratégia, então, foi ressaltar que a existência do Conar já garantia a regulação do setor e, por isso, não seria necessário criar novos mecanismos de regulação. A posição discursiva adotada clarifica a luta ideológica travada naquele momento, mostrando que o Conar procurava se defender das iniciativas estatais por meio da defesa austera da autorregulamentação.

As mobilizações em torno da Constituinte foram resultado do processo de redemocratização e estavam vinculadas às ideias desenvolvimentistas que propunham reformas por meio de um "projeto de democratização social e política". Segundo Fiori (2003), essa influência é percebida no texto final, principalmente nos "capítulos relacionados com os direitos civis, sociais, políticos e econômicos da cidadania brasileira" (FIORI, 2003, p.13). Maria Hermínia Tavares de Almeida (1995, p. 180) afirma que o empresariado teve "dificuldade de formular propostas próprias" e de definir "uma agenda comum", o que resultou na sua derrota na "elaboração do capítulo social da nova Carta" (ALMEIDA, 1995, p. 180). Porém, mesmo assim, alguns artigos foram modificados a partir de pressão das classes proprietárias, como será apresentado mais adiante.

A possibilidade de inclusão dos artigos relacionados à regulação da propaganda comercial no capítulo sobre Comunicação Social da Constituição Federal gerou protestos e

[91] Por uma ação permanente do Conar. **Meio & Mensagem,** São Paulo, n. 285, editorial, nov. 1987.
[92] Alex Periscinoto em entrevista à Folha de São Paulo. Fonte: Conar faz campanha nacional para divulgar atuação. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, Negócios, p. 3, 06 jan. 1988.

inúmeras manifestações contra a "censura comercial" [93] 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 à censura. Esse apelo à censura comercial, no entanto, não é comum apenas no Brasil, embora se adequasse ao contexto do país de forma certeira. De acordo com Kirkpatrick (1997), que enumera alguns argumentos a serem usados pelo setor publicitário contra as regulações, a censura é "o uso da força física pelo governo para controlar o fluxo de informação dentro da sociedade" (p. 108). Ele recomenda que, diante dos críticos em relação ao conteúdo da propaganda, "profissionais de marketing e propaganda" devem dar "às ações dos críticos e legisladores o nome que elas merecem: um apelo à censura" (p. 107).

No caso brasileiro, todavia, o contexto em que esse discurso se constitui é marcado ainda pela apropriação da carga semântica da "democracia" pelas empresas, que, num período de reabertura e ascensão do neoliberalismo, apresentam-se como as promotoras da liberdade, em contraponto à perigosa intervenção estatal, numa clara referência ao Estado autoritário recém-enterrado no Brasil. A partir de um jogo interdiscursivo que articula contraditoriamente a censura praticada na ditadura com a regulação proposta no âmbito democrático, o setor publicitário equipara os dois usos e afirma que as tentativas de regulação poderiam pôr em xeque a liberdade das atividades comerciais, como a publicidade.

As iniciativas de regulação da propaganda propostas nas comissões da Constituinte visavam, principalmente, à regulação de itens como agrotóxicos, cigarros e álcool. O projeto apresentado pelo deputado José Elias Murad (PTB-MG) foi aprovado na Subcomissão de Saúde e previa o banimento de qualquer tipo de propaganda destes produtos.

Diante dessas proposições, o publicitário Flávio Corrêa[94], então presidente do grupo Ogilvy & Mather, dizia-se "perplexo". Considerava as medidas "totalmente demagógicas" e afirmava que, por ser democrata, capitalista e defensor da livre iniciativa, acreditava que "nenhum decreto no mundo consegue mudar a natureza humana". Para ele, os problemas de saúde pública causados pelo tabagismo e alcoolismo não seriam resolvidos desta forma, e ainda criticou as campanhas de vacinação e de combate à AIDS bancadas pelo governo: "os meios de comunicação não podem mais ensinar o povo brasileiro como ele deve se cuidar". Essa posição aponta para outra visão que fundamenta o discurso em defesa da

[93] A abominável censura comercial. **Jornal do Brasil**, Rio de Janeiro, p. 11, 09 set. 1987.
[94] Entrevista com Flávio Corrêa. **Meio & Mensagem**, São Paulo, n. 266, p. 6, jul. 1987.

autorregulamentação: a noção de que a regulação estatal pressupõe que os indivíduos são incapazes de discernir as informações e escolher os produtos publicizados com consciência sobre as promessas feitas pelos anúncios e sobre as consequências do seu consumo. O liberalismo, que é a formação ideológica que dá base a esse discurso, define o indivíduo como o *homo economicus*, um "ser racional e calculador", e vê o mercado "como locus de coordenação e de conciliação dos egoísmos privados" (BELLUZZO, 1999, p.153). Essa visão liberal parte, segundo Habermas (2003, p. 99), da concepção de que "o sistema da livre-concorrência pode regular a si mesmo", e vê no livre-mercado a possibilidade de proporcionar o bem-estar geral, conseguido a partir de uma noção de justiça calcada na "eficiência individual". De acordo com essa lógica de pensamento, a ação do Estado deve então ser reduzida ao máximo, pois as mesmas são vistas como "empecilhos à ação racional dos indivíduos livres" (BELLUZZO, 1999, p.153). Essa posição discursiva é assumida pelo setor publicitário não apenas nesse período, mas ao longo dos anos seguintes como resposta às disputas e às críticas que enfrentou.

3.2 CONFLUÊNCIA PERVERSA: OPOSIÇÕES E CONVERGÊNCIAS DISCURSIVAS EM TORNO DA IDEIA DE SOCIEDADE CIVIL

Dentro da discussão sobre a Constituição de 1988, é importante observar os posicionamentos do setor publicitário e dos demais segmentos empresariais como respostas ao novo momento político do país, marcado pela reabertura democrática e, logo, pela pressão de diversos grupos historicamente excluídos que buscavam, nessa disputa, a ampliação dos seus direitos sociais.

A Constituinte, que significava a consolidação de um Estado que, por meio das leis, garantiria esses direitos sociais de várias ordens, era, assim, vista como uma ameaça[95]. O Jornal Meio & Mensagem estampou diversas vezes esse assunto na sua capa e deu espaço para que as lideranças do meio opinassem sobre o assunto. Um dos entrevistados foi Luiz Celso de Piratininga, que demonstrava a preocupação com o impacto financeiro que poderiam ter as restrições à propaganda de cigarro e bebidas previstas nas discussões que antecediam a elaboração do texto final da Constituição:

[95] Propaganda ameaçada na Constituinte. **Meio & Mensagem,** São Paulo, n. 260, capa, Jun. 1987.
A constituição na visão dos publicitários. **Meio & Mensagem**, São Paulo, n. 245, capa, Fev. 1987.
Constituinte ainda ameaça propaganda. **Meio & Mensagem**, São Paulo, n. 313, capa, Jun. 1988.

> Para ele, não só as agências estão preocupadas com as restrições, mas os próprios veículos, o que passa a ser de responsabilidade de todos os setores. 'De cada 10 cruzados, 2 vão para as agências e 8 para os veículos', exemplifica ele referindo-se à veiculação de comerciais de bebidas remédios e cigarros[96].

É possível perceber a adoção de um discurso que se aproxima do universo econômico, através do uso de dados financeiros para demonstrar os prejuízos que uma iniciativa regulatória poderia trazer para o setor. Essa apropriação vincula-se ao que Nogueira (2003) chama de "sociedade civil liberalista", que ingressou no "universo gerencial", invertendo a lógica conceitual proposta por Gramsci ao colocar a sociedade civil como esfera completamente externa ao Estado: "Nela [sociedade civil liberalista][97], o mercado comanda: a luta social faz-se em termos competitivos e privados, sem maiores interferências públicas ou estatais" (NOGUEIRA, 2003, p. 192). O interesse privado se sobrepõe ao interesse público e os índices de lucratividade aparecem para justificar essa sobreposição.

Antônio Segato (1998) discute a apropriação das categorias gramscianas no Brasil e ressalta o *boom* gramsciano no final da década de 1970, quando muitas interpretações renovaram a esquerda brasileira. No momento que o Brasil vivia aquele período, marcado por um regime ditatorial, a sociedade civil foi considerada apenas como a conjunção dos diversos movimentos em prol da reabertura democrática.

Nesse contexto, o termo sociedade civil foi ganhando o sentido de forças progressistas e era identificado com os setores que criticavam o autoritarismo do Estado. Com o avanço do neoliberalismo, a ideia de sociedade civil passou a ser apropriada por esferas vinculadas à iniciativa privada, que captam a crítica antiestatista para legitimar sua livre atuação perante o Estado e propagar suas "boas práticas" através das ações de ONGs, por exemplo. É o que Dagnino (2004b) denomina de "confluência perversa", resultante de uma "crise discursiva", como já visto na introdução desta tese. O fato de versões de mundo concorrentes assumirem como parte de suas formações discursivas conceitos pertencentes a um mesmo universo semântico transforma a disputa política em uma disputa por significados. A autora cita como exemplos as diversas apropriações para os termos participação, cidadania e democracia, e identifica que esses embates transformam a prática política num campo minado em que os deslizamentos semânticos e os deslocamentos de sentido são "as armas principais".

A partir dessa observação, é possível identificar um contínuo deslizamento semântico por parte do Conar em relação à ideia de sociedade civil: por vezes, quando há uma nítida

---

[96] Propaganda ameaçada na Constituinte. **Meio & Mensagem,** São Paulo, n. 260, capa, Jun. 1987.
[97] Nota da autora com base no conceito definido por Nogueira (2003) no trecho em questão.

oposição entre os interesses da sociedade civil e do Estado, como ocorreu no período da redemocratização, apresenta-se como sintonizado com os anseios sociais e, logo, como parte da sociedade civil. Outras vezes, quando há uma aliança entre Estado e setores progressistas, apresenta-se de forma corporativa, como representante de um setor específico e se opõe a esses anseios sociais, como ocorreu no período da Constituição.

Através da análise dos documentos históricos sobre o Conar, é possível observar essa apropriação como uma estratégia discursiva de legitimação da entidade como representante dos anseios sociais e, logo, como parte da sociedade civil. No artigo "Mais participação e menos controle estatal"[98], Luiz Celso de Piratininga[99] define o Conar como "um organismo da própria sociedade, sem a força de uma instituição governamental, mas com autoridade moral". A equivalência do mercado à sociedade civil funciona, nesse caso, como uma tática discursiva que visa opor as tentativas de "controle estatal" ao interesse geral. Colocando-se como parte da sociedade, o mercado apresenta-se como representante do interesse público, em oposição à regulação, que aparece como algo exterior a este interesse e, portanto, de cunho autoritário e antidemocrático.

É importante, porém, observar a composição do Conar para entender o seu caráter representativo: tanto a diretoria como o Conselho Superior e de Ética são compostos por publicitários, na sua maioria gestores das entidades representativas, associações empresariais do setor e representantes de veículos de comunicação (ABAP, ABA, ABERT, ANJ, ANER), os quais ocupam todos os cargos da diretoria e do Conselho Superior, além de 72 assentos no Conselho de Ética, instância que julga os anúncios denunciados. Os representantes da sociedade civil apenas participam do Conselho de Ética do Conar e são indicados pelo Conselho Superior, ocupando 24 assentos nesta instância. Assim, os profissionais e representantes de entidades do setor ocupam 75%, enquanto os indicados como representantes da sociedade civil ocupam 25% dos assentos.

Apesar da discrepância no arranjo institucional, em muitas ocasiões os representantes do Conar o apresentam como uma entidade voltada ao interesse da sociedade em geral: "Esta Entidade é organização da sociedade civil, isenta e apartidária. Não é de propriedade de pessoa ou empresa"[100]. Referindo-se à representação da sociedade civil, Edney Narchi[101]

[98] PIRATININGA, L. C. **Mais participação e menos controle estatal**. Folha de S. Paulo, São Paulo, Opinião, p. A3, 31 mar. 1989.
[99] Um dos fundadores do Conar, ex-presidente da Associação Brasileira de Agências de Publicidade.
[100] Trecho de resposta do atual presidente do Conar, Gilberto Leifert, à denúncia feita pelo Instituto Alana ao Conar referente a um comercial da rede de *fast-food* Mac Donald's. Disponível em:

sugere que essa é uma forma de "democratizar" os julgamentos, além de responder às críticas de que o Conar atua em defesa dos interesses corporativos, ou seja, mesmo que inadvertidamente, o representante da entidade demonstra que o Conar não é parte da sociedade civil, mas que acolhe seus anseios através da presença de representantes no conselho de ética:

> [...] entendendo que deveria haver representantes da sociedade civil, também desde o começo a diretoria convida médicos, jornalistas, advogados, nutricionistas, professores de economia para representar a sociedade civil aqui dentro, então ela é uma autorregulamentação escrita pela atividade publicitária inteiramente e que no julgamento do material publicitário conta com a participação da comunidade e da sociedade civil. Não é uma autorregulamentação pura no julgamento, porque não se pode dizer que é autorregulamentação se você tem um professor da USP fazendo parte, né? Não é só publicitário que está julgando, certo? A gente entende que isso é positivo, que isso é bom, que nós confiamos na democratização do julgamento, e não no corporativismo, que é uma das críticas que normalmente se faz a autorregulamentação, que tá aqui para defender a propaganda, eles estão errados esses críticos, porque a auto regulamentação no mundo inteiro existe para defender a boa propaganda, não qualquer propaganda.

Percebe-se, nesse discurso, a necessidade de se contrapor às críticas que acusam o Conar de "corporativismo". Nesse caso, a resposta é baseada em dois fundamentos: 1) a participação de pessoas de outras áreas nos julgamentos dos anúncios e 2) a ênfase de que o Conar defende apenas a "boa propaganda". Há, assim, por parte do Conselho, uma clareza sobre o contexto das críticas e sobre os argumentos vindos dos atores que adotam uma posição antagonista à autorregulamentação, e há um progressivo afastamento do Conselho concernente aos anseios sociais e à ideia de que é parte da sociedade civil, o que é driblado pela entidade através da divulgação da ideia de que os seus membros têm origens diversas e que, por isso, supostamente poderiam agir para além dos interesses do setor. Sobre a composição do Conselho de Ética, dois boletins do órgão[102] ressaltam que há diversidade em relação a seus membros, com o objetivo de possibilitar "o debate mais aberto e franco possível quando do julgamento das representações éticas"[103]. Num dos gráficos que mostra o perfil dos conselheiros, o título destaca que 68% dos membros não são publicitários, ou seja, há uma clara tentativa de descaracterizar o conselho como entidade corporativa. Porém,

---

<http://criancaeconsumo.org.br/wp-content/uploads/2011/04/Carta-do-CONAR-de-resposta.pdf>. Acesso em: 03 fev. 2014.

[101] Em entrevista concedida à autora do presente trabalho.

[102] Boletim do Conar, nº 186, out. 2009 e Boletim do Conar, nº 195, nov. 2011.

[103] Boletim do Conar, nº 195, capa, nov. 2011.

analisando o restante da pesquisa é possível perceber que esse dado levou em conta a área de formação e não necessariamente a área de atuação, pois em outro gráfico que destaca a experiência profissional dos conselheiros é possível perceber uma majoritária participação de pessoas ligadas à atividade publicitária: 36,6% são diretores ou gerentes de veículos, 22,3% são diretores ou gerentes de agências e 17,9% são diretores ou gerentes de anunciantes, o que somado totaliza 76,8% do Conselho como formado por profissionais vinculados à área diretamente interessada na regulação[104]. Para Blotta (2012), de acordo com esses parâmetros, pode-se afirmar que o Conar apresenta "desequilíbrio" (BLOTTA, 2012, p. 234) na composição do seu conselho de ética, formado por 72 membros escolhidos pelas entidades fundadoras (ABAP, ABA, ANJ, ANER, ABERT, Central do Outdoor) e pelo presidente, em contraponto aos 24 representantes da sociedade civil, os quais são indicados pelo Conselho Superior. Assim, o autor considera que esse arranjo institucional pode influenciar os julgamentos, pois, em determinados casos, os prejuízos com a suspensão da veiculação das campanhas "recairiam sobre veículos e agências que são de propriedade de membros do próprio conselho" (id.).

Logo, a adoção da ideia de representação da sociedade civil pelo Conar configura-se como uma estratégia de legitimidade adotada pela entidade para apresentar-se como sintonizada com as reivindicações da sociedade, evitando assim a pecha de entidade corporativa, embora, numa análise breve sobre a sua composição, fique claro o peso majoritário dos interesses do setor publicitário em relação aos representantes da sociedade.

Os deslizamentos semânticos em torno do termo sociedade civil, quando a entidade deixa mais clara as suas diferenças com reivindicações vindas da sociedade, devem-se, sobretudo, à atitude reativa em relação à aliança entre Estado e setores que reivindicam uma regulação mais rígida para o setor.

Essas diferentes tomadas de posições são percebidas no contexto de cada disputa e, por isso se deve importância ao debate em torno da Constituinte, pois expôs de forma mais patente as diferenças entre a crítica antiestatista neoliberal adotada pelo empresariado e a crítica antiestatista feita pelos movimentos sociais que se contrapuseram ao Estado autoritário.

3.3 A PARTICIPAÇÃO DO SETOR PUBLICITÁRIO NOS DEBATES DA CONSTITUINTE

[104] Boletim do Conar, nº 195, capa, nov. 2011.

À época da Constituinte, o setor publicitário, assim como outros segmentos empresariais que podiam ser afetados pela nova legislação, pronunciou-se através de artigos na imprensa, debates nos meios especializados e, mais diretamente, por meio de *lobby*[105] no Congresso Nacional.

As diversas associações corporativas do setor uniram-se em defesa da autorregulamentação e propagavam a ideia de liberdade comercial, com o argumento de que o Estado não tinha competência para regular o setor privado e nem deveria interferir nos seus negócios. Indo além da pauta específica, que visava impedir a limitação ou proibição de comerciais de determinados produtos, o setor posicionava-se contra qualquer tentativa de estatização: "A ação conjunta proposta pela ABA visa eliminar da legislação qualquer espécie de restrição ou controle governamental sobre a comunicação e, ainda, afastar a possibilidade de estatização do setor (aí incluindo veículos – com exceção das emissoras de caráter educativo, agências e fornecedores)"[106]. O Jornal Meio & Mensagem destacava a união do setor publicitário alinhavada pela ABA, que publicou em seu jornal um editorial conclamando anunciantes, agências, veículos e fornecedores para defenderem "seus interesses comuns" na Constituinte, tais como: "preservar algumas liberdades básicas para a democracia, a livre iniciativa e a indústria publicitária: a liberdade de empreender, a liberdade de comprar e vender, a liberdade de anunciar e a liberdade de relacionamento empresarial e setorial"[107].

Então, em contraponto às regulações propostas na Constituinte, o setor explorava um discurso em defesa das liberdades, as quais, segundo o texto, poderiam ser cerceadas pela Constituição. O mercado era vinculado ao ideal de democracia, tão almejado pela sociedade em geral nos anos pós-reabertura, e, para os representantes do setor, a sua liberdade de atuação deveria, portanto, ser resguardada. A construção discursiva aqui realizada mais uma vez reforça a ideia de que a intervenção regulatória do Estado seria antidemocrática, enquanto a atuação livre do mercado significaria a consolidação da democracia e da liberdade.

Assim como a utilização do termo "sociedade civil", a adoção do conceito de liberdade como central nessa ordem discursiva remonta a uma "confluência perversa", tal qual definiu Dagnino (2004b). Essa análise converge com a definição de interdiscurso em Courtine (1981, p. 54), que percebe esse tipo de uso como "uma articulação contraditória de formações discursivas que se referem a formações ideológicas antagonistas".

---

[105] Lobby diminui efeitos do pacote sobre a propaganda. **Meio & Mensagem**, São Paulo, n. 186, capa, Dez. 1985.
[106] ABA prega união para Constituinte. **Meio & Mensagem**, São Paulo, n. 241, p. 14, jan. 1987.
[107] ABA prega união para Constituinte. **Meio & Mensagem**, São Paulo, n. 241, p. 14, jan. 1987.

Nesse sentido, a incorporação discursiva da liberdade por parte do empresariado brasileiro no período pós-reabertura, quando muitos setores da sociedade organizavam-se para garanti-la como direito, significa um exemplo de "articulação contraditória" e "confluência perversa", em que o termo passa a ser de uso comum, embora tenha sentidos diferentes, obscurecendo, assim, os antagonismos e facilitando o avanço das "concepções neoliberais" (DAGNINO, 2004b, p. 199). Ao discutir a apropriação do termo "liberdade" pelo empresariado de comunicação no Brasil, Lima (2012) identifica essa tática como uma forma de a grande mídia se apresentar contrária ao debate sobre a sua regulação:

> Na verdade esta é uma velha e conhecida tática utilizada por certos setores da sociedade brasileira. Escolhe-se um princípio sobre o qual existe amplo consenso e desloca-se a questão em disputa para seu campo de significação. Como em política, apoiar uma posição significa estar contra outras, é preciso identificar um adversário, no caso, os inimigos da liberdade. A quem se convenceria se ninguém defendesse a posição contrária? É necessário, portanto, que a grande mídia convença a maioria da população de que "alguém" é contra a liberdade – mesmo que nossa história política, em várias ocasiões, revele exatamente o inverso. Como a grande mídia (ainda) tem o poder de construir a agenda pública e enquadrá-la, repete exaustivamente a "inversão" até criar um ambiente falso no qual ela – a grande mídia – se apresenta como a grande defensora da liberdade. Resultado: se interdita a possibilidade de um debate racional do que de fato está em jogo (LIMA, 2012, p. 197).

No contexto da reabertura, o setor privado propagava-se, pois, como esfera da realização do progresso, do desenvolvimento econômico e da liberdade, com a diferença que essa liberdade agora reivindicada estava inserida numa conjuntura de luta pela redemocratização do país. A naturalização que esse discurso adquiriu a partir dos anos 80 no Brasil mostra que, apesar de algumas derrotas pontuais, a iniciativa privada teve sua versão de mundo hegemonizada em relação às versões competitivas, expandindo suas atividades e fortalecendo a ideia de Estado como instância burocrática, ineficiente e autoritária. A construção da identidade do mercado como parte da sociedade civil fortaleceu a ideia de que esta era um "polo de virtudes democratizantes", enquanto o Estado aparecia como "encarnação do mal e obstáculo fundamental à participação e à democratização" (DAGNINO, 2004b, p. 199).

Essa foi a posição discursiva tomada pelo setor no período de elaboração da Constituinte, e, tal como em todos os outros momentos em que se questionou a autorregulamentação e propôs-se leis para disciplinar a publicidade, o Conar foi reivindicado pelas lideranças publicitárias como exemplo a ser levado em conta pelos deputados e

senadores no momento de elaboração de novas normas. "É a única atividade do país que se autorregulamentou, que é autodisciplinada, então que isto seja levado em consideração pelos constituintes"[108], afirmou Caio Domingues, num nítido esforço para o convencimento dos parlamentares de que não seriam necessárias novas legislações. As entidades e os diversos agentes do setor publicitário afirmavam o Conselho como suficiente para regular a publicidade no Brasil, e seguiram o movimento de vários segmentos da sociedade, inclusive do empresariado, articulando-se com o objetivo de defender seus interesses no processo de elaboração da Carta Magna, como relatou Edney Narchi:

> Quase todo mês aparecia alguma proposta, até que essas propostas iam sendo votadas, iam sendo derrubadas ou passavam para mais uma comissão. Até que se chegou na comissão final que chamou-se de comissão de sistematização. E aí, então, todo mundo, a FIESP, CNA, a sociedade civil inteira, Conselho Federal de Medicina e tal, tinham seus pleitos para serem votados lá. Era aquela comissão que foi coordenada pelo Bernardo Cabral, e foi de fato a mais importante comissão, porque foi o funil de todos os trabalhos constituintes. E nesses embates todos, até em comissões prévias ou na própria comissão de sistematização, o Conar comparecia a todos, defendendo a tese de que a propaganda comercial brasileira já era muito boa, já era controlada, já tinha elevados padrões éticos[109].

As diversas pautas reivindicadas por diferentes segmentos da sociedade estimularam, segundo Sallum (1996, p.129), a formação e a atuação "de grupos portadores de interesses socioeconômicos particulares na arena pública". Grupos de diversas origens (empresariais, trabalhistas e da administração pública) começaram a se movimentar para defender suas pautas, posicionando-se "contra as tentativas do Estado de interferir em sua atuação" (id.). O Estado, que antes era apropriado facilmente pela iniciativa privada através dos "anéis burocráticos", sofria agora pressões de vários atores e grupos sociais que tinham a possibilidade de influir nas decisões do governo.

> Com o fim do regime militar-autoritário, pareceu que o corporativismo, os 'anéis burocráticos' e os 'cartórios' deixaram de ser suficientes como garantias do controle exercido pelo empresariado sobre o Estado. Não apenas o empresariado renova e multiplica suas organizações e expande sua atuação na esfera pública, mas também a sua perspectiva passa a predominar largamente nos meios de comunicação de massa, difundindo-se, com isso, na massa empresarial e nas classes médias (SALLUM, 1999, p. 5-6).

O fortalecimento do Congresso Nacional era uma realidade; portanto, tornava-se necessário conhecer e se aproximar dessa esfera de poder. Dreifuss (1989) analisou esse cenário e fez uma pesquisa pioneira sobre o *lobby* no Brasil, demonstrando qual era a

---

[108] A constituição na visão dos publicitários. **Meio & Mensagem**, São Paulo, n. 245, p.8, fev. 1987.
[109] Em entrevista concedida à autora do presente trabalho.

dificuldade inicial dos empresários após a reabertura. Numa das falas citadas no seu livro, de autoria de Antônio Oliveira Santos, então coordenador da União Brasileira de Empresários, isto ficou claro:

> Nós estamos sem experiência do jogo democrático. Perdemos o jogo de cintura. No regime anterior, o empresário conversava, no máximo com quatro pessoas: o Figueiredo, o Delfim, o Galvêas e o ministro da área. E o decreto-lei resolvia o resto. Hoje o jogo é democrático... Nosso grande interlocutor agora é o Congresso (DREIFUSS, 1989, p. 44).

Além de ser exigido a articular-se com o Congresso Nacional, o empresariado também era desafiado a atender aos anseios da "opinião pública", que com a reabertura ganhou novos canais de interlocução com os poderes constituídos. Era, portanto, necessária uma "reestruturação política do empresariado", que, segundo Dreifuss (1989, p.44), constituiu-se como um envolvimento de "forma aberta e vocal", visando influenciar as definições de políticas. Os empresários passaram a atuar de maneira sistemática, participando ativamente da eleição dos constituintes e mobilizando-se contra o movimento parlamentarista[110]. O setor publicitário também tentava se organizar para enfrentar "de dentro" a Constituinte. Em alguns fóruns da área, nomes como o de Geraldo Alonso foram indicados como possíveis representantes do setor na Assembleia Nacional Constituinte.

> Não podemos esquecer que nossos representantes terão a missão não só de cuidar dos interesses da propaganda como deverão deliberar sobre diversas outras questões normativas da sociedade. Devemos ter candidatos, sim, sejam empresários ou empregados do setor, mas que representem as diversas posições políticas que proliferam em nossa atividade[111].

A candidatura era um dos meios de acessar a arena política e defender os interesses publicitários no Congresso. Para evitar a intervenção do Estado na atividade industrial/empresarial, o *lobby* passou a ser uma prática corriqueira das classes proprietárias, embora não regulamentada, e buscava "ativar o potencial estratégico de classe" (DREIFUSS, 1989, p. 49) através também de órgãos de estudo, pesquisa, assessoria, análise econômica e ações ideológicas, como a campanha de propaganda desenvolvida pelo MNLI, iniciada ainda no fim da década de 1970, mas que agora se voltava para os debates em torno da Constituição.

---

[110] "A adesão da maioria das lideranças e associações empresariais ao presidencialismo reiterava o desejo de preservar o poder político do Executivo ou, melhor, o medo de romper com a dominação tradicional de tipo patrimonialista, característica do Estado desenvolvimentista brasileiro, na qual o poder executivo é o locus privilegiado da articulação público/privado, estatal/empresarial, com seu clientelismo, seus cartórios, anéis burocráticos etc.". (SALLUM, 1996, p.149).

[111] Propaganda começa a reagir. **Meio & Mensagem**, São Paulo, n. 162, editorial, jun. 1985.

A campanha liderada por Brenner entrava na sua sexta etapa e seguia propagando que "Cada espaço que um Governo ocupa é um espaço que um cidadão perde" e que "Não há liberdade política sem liberdade econômica" (CORRÊA, 2008, p. 135). Nessa última frase é perceptível a recorrência a um discurso de matiz progressista, ao reivindicar a liberdade política, uma bandeira empunhada pelos diversos movimentos e militantes de esquerda que foram presos e perseguidos no regime militar e que ganhou a adesão de um crescente número de pessoas nos anos 1970 e 1980. O capitalismo foi, então, o modelo apresentado como sinônimo de democracia e "liberdade econômica". Há a recorrência à ação do Estado como empecilho para a liberdade do cidadão e para a liberdade política e econômica. Como já visto, o liberalismo fundamenta essa formação discursiva, embora no contexto brasileiro o empresariado sempre tenha tido uma relação de dependência com o Estado. Apesar desse discurso de autonomia e liberdade de mercado ganhar ressonância num contexto de valorização da iniciativa privada, ele não se materializa como prática, mas atua como componente de uma luta ideológica fundamental travada nesse período.

Rocha (2004) aponta esse discurso como parte de uma necessidade das classes dominantes em modelar a opinião pública pós-reabertura e dar aos interesses particulares um caráter geral:

> Crescia a necessidade de trabalhar a opinião pública e de fazer as classes dominantes aparecerem como representantes da "sociedade civil", cuja legitimidade havia sido consolidada na luta contra o autoritarismo. Este é o sentido mais preciso da identificação propagandística entre capitalismo e democracia, no contexto da reconfiguração do espaço público no Brasil de meados dos anos 80 (ROCHA, 2004, p. 79).

Ou seja, há um jogo discursivo em que um interdiscurso da esquerda, o anseio por liberdade política, só pode realizar-se num sistema econômico como o capitalismo. Entravam em cena as discussões sobre o modelo econômico a ser definido pela Carta Magna e as implicações do mesmo para a relação entre setores públicos e privados. A campanha do MNLI adotou a liberdade de mercado como ponto central a ser defendido e criticou as iniciativas que defendiam uma maior participação e intervenção estatal. Foi no debate em torno da Constituinte que a campanha ganhou sua maior projeção e conseguiu agregar os interesses do empresariado em alguns tópicos-chave a serem defendidos pelo setor. Tendo como norte a defesa de "um regime fundado na liberdade individual, que repouse na economia de mercado e no sistema de livre iniciativa" (CORRÊA, 2008, p. 129), os anúncios afirmavam a necessidade de discutir a Constituição e alertavam: "não podemos permitir que

se crie um Estado tão poderoso que torne nossa democracia fraca" (CORRÊA, 2008, p. 139). A natureza retórica desse enunciado consistia, mais uma vez, em explorar uma suposta oposição entre Estado e democracia, outorgando ao mercado o poder de garantir a existência de um regime livre e democrático. O discurso político em defesa da democracia, que agregava a opinião pública neste período, é aliado ao interesse do mercado para evitar ingerências na sua livre atuação. Os artigos da Constituição que propunham uma maior presença e intervenção estatal nos setores econômicos seriam, de acordo com essa posição discursiva, um mecanismo de fortalecimento do Estado a ser impedido.

Embora o Conar não possa ser considerado o autor da campanha, consta como uma das cinquenta e seis entidades que apoiaram o movimento e segue na década de 1980; um discurso associado ao propagado por estes anúncios, adequando-o, porém, à especificidade da atividade publicitária. Na publicação sobre a campanha, figuram entre os anexos uma carta do Conar ao líder do movimento, Héctor Brenner. A carta, enviada em 27 de maio de 1980 por Saulo Ramos, então presidente da Comissão Nacional de Autorregulamentação Publicitária, assegura o apoio da entidade à iniciativa e à visão liberal adotada nos anúncios: "Onde não há economia e propriedade privadas, não há liberdade", afirmou Ramos, que também se dispôs a colaborar com a empreitada (CORRÊA, 2008, p. 268).

Daí a importância de destacar a existência deste movimento. Embora ele tenha findado com a Constituição, permaneceu e continua como alicerce ideológico do setor publicitário, tendo sido, inclusive, catalogado e editado em publicação específica lançada em 2008, por ocasião do IV Congresso Brasileiro de Publicidade. Segundo Hiran Castelo Branco, presidente do CNP na data da publicação, "o legado dessa cruzada é ter ajudado a ampliar a visão empreendedora de muitos e fomentado ideias que até hoje repercutem e contribuem para o empreendedorismo no Brasil" (CORRÊA, 2008, p. 9). Isto é, embora a campanha tenha completado trinta anos desde o seu nascimento, trouxe questões que permeiam a formação discursiva do setor publicitário, e constituiu-se como um marco pela elaboração de um discurso fundamentado no liberalismo condizente com o momento histórico brasileiro, aliando os anseios por democratização com os princípios do neoliberalismo. As categorias exploradas na campanha que puseram em oposição Estado e democracia, liberdade e regulação, são chaves interpretativas deste discurso até os dias de hoje.

A estratégia discursiva da campanha vinculava-se, portanto, às estratégias já adotadas pelo empresariado desde o início da reabertura. Pegando carona nos movimentos críticos ao regime militar, muitos deles de cunho democratizante, os segmentos empresariais passaram a

atrelar a ideia de Estado forte ao autoritarismo e, em oposição, defendiam um Estado não interventor como sinônimo de democracia. Na mesma linha, utilizavam esse discurso em relação ao ambiente econômico, onde a presença estatal significava desordem e a iniciativa privada significava liberdade e progresso.

Esse discurso, no entanto, omitia a relação anterior entre Estado e setor privado, que foi a base do regime militar e a causa central da crise econômica que eclodiu no início da década de 1980. Segundo Dreifuss (1989, p.44), foi exatamente por ter feito o papel de "babá do empresariado" que o Estado brasileiro aumentou a dívida interna e externa, o que gerou a crise inflacionária e a moratória.

Os "impulsos democratizantes" que se fizeram sentir no processo de eleição dos constituintes e na elaboração da Carta Magna eram, de certa forma, temidos pelo empresariado, visto que havia "uma expectativa de profundo espírito social reformista com acentuada participação do Estado" (CORRÊA, 2008, p. 149). "Os empresários reconheciam a forte influência dos movimentos sociais, que viviam uma nova fase caracterizada pela criação de "canais institucionalizados destinados a captar a vontade civil", o que possibilitou um "diálogo direto com a administração pública" (CARDOSO, 1995, p. 196). Héctor Brenner, em documento enviado à Câmara de Estudos e Debates Econômicos e Sociais (CEDES), afirmou que esse clima era desfavorável para a livre iniciativa, pois provavelmente a nova Constituição incorporaria princípios "socialista/estatizantes" (CORRÊA, 2008, p. 149). A mesma previsão era feita em matéria do jornal Meio & Mensagem, que discutia o papel da propaganda na Constituinte e apontava essa tendência como um "sério risco" para o setor: "Tendências estatizantes, de modo geral, representam também um sério risco para um negócio que depende, antes de mais nada, da livre iniciativa"[112].

Para evitar essa possibilidade, o Movimento Nacional pela Livre Iniciativa convidava os empresários que acreditavam na livre iniciativa a demonstrar a sua "responsabilidade social" e ajudar a reduzir a desigualdade social no país, e os convocava também a acompanhar de perto os trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte (CORRÊA, 2008, p. 149).

Ainda que o Conar não fosse a entidade que assumisse o *lobby*[113] do setor no Congresso Nacional, este teve papel fundamental para a articulação do setor publicitário,

[112] Propaganda e Constituinte: discussão embrionária. **Meio & Mensagem**, São Paulo, n. 182, p. 18, nov. 1985.
[113] Sobre a atividade de *lobby* em relação à regulação da propaganda no Brasil, é importante conhecer o trabalho de Marcello Baird (2012), que estudou o *lobby* na regulação da propaganda de alimentos, em contraponto aos projetos de regulação propostos pela Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA). Embora o trabalho de Baird (2012) trate de um evento mais recente, deixa claro que essa prática é parte fundamental para compreender as relações entre Estado e mercado no Brasil. Ver também Mancuso (2007).

alertando-o para os "riscos" que podiam trazer essas restrições. O então presidente da entidade, Petrônio Corrêa, admitiu isso em entrevista ao Jornal Meio & Mensagem, e ressaltou o lema principal do Conselho: garantir a "liberdade de anunciar".

> A função do Conar não é fazer lobby. A função do Conar é administrar o código. Fazer com que o Código seja cumprido. O que o Conar tem feito é advertido as entidades representativas de propaganda para esses aspectos de restrição que estão aparecendo nas subcomissões da constituinte. Por quê? Porque nós achamos que atuando o Conar como tem atuado, com eficiência, com satisfação do anunciante, do veículo e da agência, não já necessidade de uma lei restritiva. [...] Porque o lema do Conar e a razão da sua instituição é exatamente esse, que deve haver uma ampla e irrestrita liberdade de anunciar[114].

Assim como em outros extratos de discurso, percebe-se por parte da entidade uma preocupação central com o negócio publicitário, como é possível identificar no trecho supracitado em que ressalta a "satisfação do anunciante, do veículo e da agência" como suficiente para atestar o bom funcionamento do Conselho.

Um dos argumentos que sustentavam a posição contrária do setor em relação às propostas de regulação era a licitude da produção de determinadas mercadorias: "É legal para fabricar, então também é legal para anunciar"[115]. Essa mesma estratégia discursiva é adotada pelo Conselho nos debates atuais. Convém observar que os sujeitos desse discurso são muitas vezes apresentados como sendo os próprios produtos: as mercadorias têm, portanto, o direito de se expressar. Segundo matéria do Jornal Meio & Mensagem que analisa as propostas de restrições à propaganda na Constituinte, a liberdade de expressão estava sendo "negada aos produtos e serviços, que tem na propaganda sua forma legítima e natural de expressão"[116]. A matéria critica ainda a exigência de contrapropaganda por parte do governo para o consumo de produtos que podem trazer malefícios, tais como "tabaco, bebidas alcóolicas, formas de tratamento, medicamentos e agrotóxicos", argumentando que esta cobrança traria mais custos para a veiculação dos anúncios. Ou seja, percebe-se que a preocupação central neste discurso era o lucro privado, que seria ameaçado no caso da aprovação das restrições. Essa estratégia discursiva consiste em tornar o interesse do anunciante equivalente ao interesse do consumidor: se sobem os custos, sobem os preços dos produtos; se as mercadorias não se "expressam", os consumidores ficam desinformados. E a indústria da propaganda se apresenta

[114] Entrevista com Petrônio Corrêa. **Meio & Mensagem**. São Paulo, n. 258, p. 9, mai. 1987.
[115] A constituição na visão dos publicitários. **Meio & Mensagem**. São Paulo, n. 245, p.8, fev. 1987.
[116] ABA luta contra artigos nocivos e pede mais união no setor. **Meio & Mensagem.** São Paulo, n. 313, p. 14, jun. 1988.

como fundamental para "geração de negócio para as empresas e de empregos e riquezas para o país"[117], justificando, desta feita, que qualquer regulação impediria o desempenho desse seu essencial papel econômico e social: "O mercado publicitário precisa dar mostras de seu potencial e sua força, unindo-se na defesa de seus interesses, e o principal deles era provar à opinião pública e legisladores que a propaganda não era um mal na vida do país, sendo, antes, uma ferramenta indispensável no regime capitalista", dizia editorial do Jornal Meio & Mensagem[118].

À ameaça regulatória existente na Constituinte, o setor publicitário retrucava mais uma vez com um discurso de afirmação da necessidade econômica de existência da atividade, classificando os críticos como "ferrenhos inimigos do capitalismo"[119] ou conservadores de direita defensores da "moral e dos bons costumes":

> Os ataques à propaganda advêm de dois polos antagônicos. De um lado, daqueles que veem a propaganda como instrumento do capitalismo e do liberalismo econômico (e não estão enganados) e tentam inibir a atividade publicitária como meio de enfraquecer o sistema onde está inserida e que domina as relações comerciais da nossa sociedade. Do outro lado, à direita, estão os que entendem ser a propaganda o grande instrumento de Satã, a difundir o vício e os mais costumes, especialmente junto à juventude brasileira[120].

Assim, como estratégia discursiva para desqualificação da crítica e "construção da credibilidade" (CHARAUDEAU; MAINGUENEAU, 2014, p. 143) do setor, a boa e equilibrada propaganda era posta como superior aos discursos radicais e fundamentalistas de esquerda e de direita, estando, pois, acima do bem e do mal. Ao analisar a Constituinte, Caio Domingues, um dos fundadores e ex-presidente do Conselho, desejava "que a propaganda seja encarada como uma atividade respeitável, isto é, como uma forma de direito à informação"[121]. Nessa amostra de discurso, o que está em jogo é a credibilidade da atividade e da sua mensagem, encarada pelo publicitário como informação a qual todos devem ter o direito de acessar. Artigos de opinião e editoriais de jornais reforçavam esse posicionamento, como algumas falas do então presidente da Associação Brasileira de Anunciantes (ABA), Marcos Felipe Magalhães. Numa delas, Magalhães afirma que a publicidade "faz mais pela

---

[117] ABA luta contra artigos nocivos e pede mais união no setor. **Meio & Mensagem**. São Paulo, n. 313, p. 14, jun. 1988.
[118] A Constituinte e as ameaças para o negócio. **Meio & Mensagem**, São Paulo, n. 313, editorial, jun. 1988.
[119] Pela liberdade de anunciar. **Meio & Mensagem**, São Paulo, n. 260, p. 12, jun.1987.
Governo reconhece a Conar e avaliza Código. **Meio & Mensagem**, São Paulo, n. 40, capa, jun. 1980.
[120] Liberdade para anunciar. **Meio & Mensagem**, São Paulo, n. 260, editorial, jun.1987.
[121] A Constituição na visão dos publicitários. **Meio & Mensagem**, São Paulo, n. 245, p.8, Fev. 1987.

cultura do país do que qualquer outro projeto"[122]. E ainda ressalta que as "elites culturais" se contrapõem às iniciativas regulatórias porque as entendem como censura. Ao ressaltar o valor cultural da publicidade, defende-se a importância desse tipo de informação, equiparando-a a outras fontes que devem, pois, ser imunes à censura. Além disso, vincula a publicidade ao financiamento dos veículos de comunicação "livres" que, portanto, contribui para a promoção da liberdade de expressão.

Em outro artigo, intitulado "A Constituição vai proibir a Copa do Mundo"[123], o então presidente da ABA define as regulações propostas como um "perigo para a indústria da propaganda" e enfatiza o caráter proibicionista da Constituição, que, para ele, seria uma das primeiras a limitar o "direito à comunicação". Nesse discurso, portanto, ele põe no mesmo patamar os interesses comerciais da indústria e o direito à comunicação, numa estratégia que se assemelha à apropriação mais recente do conceito de "liberdade de expressão" pela indústria da comunicação:

> O atual projeto constitucional traz entre seus muitos artigos uma proposta que representa um extraordinário perigo para a indústria da propaganda, os meios de comunicação, a imprensa e o direito de as pessoas terem informação farta e a custo razoável. Tudo isso embutido no artigo que proíbe a propaganda de bebidas alcoólicas, tabaco, agrotóxicos, remédios e formas de tratamento. Um artigo que dará ao Brasil o nefasto pioneirismo de ter a primeira Constituição que proíbe, ao invés de garantir, o direito à comunicação.

A publicidade é defendida pelos profissionais da área como fonte legítima de informação, sendo comparada, inclusive, à informação jornalística[124]. Magalhães, ao criticar a possibilidade de a Constituição restringir determinados tipos de propaganda, afirma que "Isso

---

[122] Pela liberdade de anunciar. **Meio & Mensagem**, São Paulo, n. 260, p. 12, jun.1987.

[123] A Constituição vai proibir a Copa do Mundo. **Jornal do Brasil**, Rio de Janeiro, p. 9, 31 ago. 1987.

[124] Bucci diferencia a publicidade do jornalismo, e afirma que a primeira, "Para começar, ela é um discurso interessado. É parcial. É unilateral. Enquanto o jornalismo leva notícias ao cidadão para que este forme livremente sua própria vontade – os melhores cânones do jornalismo recomendam sempre que ele não se arvore a direcionar a formação da vontade do cidadão –, a publicidade tem o único objetivo de convencer o público a comprar mercadorias ou serviços. A imprensa se realiza quando a sociedade a conduz. A propaganda, quando a sociedade lhe obedece. São totalmente distintas. [...] Em suma, por melhor que seja, a publicidade não se subordina ao direito fundamental à informação. Ela serve, sem nenhum demérito, aos objetivos de venda do anunciante. Isso não significa que a propaganda não deva ter assegurada a sua liberdade – ela a tem, indiscutivelmente, assim como os vendedores a têm. Significa apenas que a sociedade, assim como tem o direito de limitar, por lei, a circulação de certas mercadorias, também tem o direito de limitar, legal e democraticamente, segundo critérios transparentes, a propaganda de certas mercadorias – pois a propaganda é parte da operação de venda dessas mercadorias". <Disponível em: <http://www.observatoriodaimprensa.com.br/news/imprimir/12069>. Acesso em: 03 jan. 2013.

enfraquece os meios, inibe as indústrias em seus melhores momentos porque não podem informar ao consumidor e o público fica sem informações úteis"[125].

A causa do setor publicitário naquele momento era resumida em matéria do Meio & Mensagem sobre a propaganda na Constituinte: "A questão que está em jogo é a liberdade de anunciar"[126]. 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)"[127]. 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. É possível perceber nesse uso uma estratégia discursiva de ampliação do interesse particular do setor publicitário (liberdade de anunciar) para um interesse geral (liberdade de expressão).

O Meio & Mensagem noticiava o encontro da WFA como um grande momento de reunião do setor publicitário no mundo em torno dos temas "Propaganda. Liberdade. Responsabilidade"[128] e afirmava que, enquanto isso, no Brasil, o Congresso aprovava restrições à propaganda, numa sugestão de que o nosso país não estava sintonizado com as tendências mundiais. Todavia, ao mesmo tempo, lideranças do mercado reconheciam que, no Brasil, o ambiente regulatório era ainda favorável ao setor, como afirmou Luiz Celso de Piratininga: "Estamos à frente dos Estados Unidos com 20 anos sem medidas restritivas na área de cigarros"[129], referindo-se à legislação norte-americana, que desde 1969 já vetava a veiculação de propaganda de tabaco na mídia eletrônica[130]. O documento final dessa reunião da WFA resultou numa tese em defesa da liberdade influenciada pelo modelo liberal norte-americano, o qual teve repercussão na prática discursiva adotada pelo setor publicitário brasileiro nos anos seguintes. No Brasil, um dos primeiros momentos em que os publicitários

[125] Pela liberdade de anunciar. **Meio & Mensagem**, São Paulo, n. 260, p. 12, jun.1987.
[126] Liberdade para anunciar. **Meio & Mensagem**, São Paulo, n. 260, editorial, jun.1987.
[127] Liberdade para anunciar. **Meio & Mensagem**, São Paulo, n. 260, editorial, jun.1987.
[128] Liberdade para anunciar. **Meio & Mensagem**, São Paulo, n. 260, editorial, jun.1987.
[129] Pela liberdade de anunciar. **Meio & Mensagem**, São Paulo, n. 260, p. 12, jun.1987.
[130] Fumo sob fogo cerrado: O projeto de lei contra o anúncio de cigarros fortalece a cruzada antitabagista e desafia o poder da indústria. Revista Veja, edição 1663, 23 Ago. 2000. Disponível em: <http://veja.abril.com.br/230800/p_104.html>. Acesso em: 10 mar. 2014.

reivindicaram o direito à liberdade de expressão foi no Simpósio Internacional de Publicidade, realizado em 1987 na cidade de São Paulo, isto é, no período em que os embates relacionados à Constituição estavam no centro das discussões.

Embora um pouco tarde, em 1988, o Conar procurou responder à ofensiva sentida pelo setor através de uma campanha de divulgação da entidade realizada exatamente num período em que a autorregulamentação era posta em xeque. Os anúncios apresentavam o Conar como a instituição que "garante a dignidade da profissão publicitária no país". Sobre a campanha, o seu então presidente, Petrônio Corrêa, falou da necessidade de tornar o Conselho mais conhecido do público: "O objetivo é mostrar à sociedade que o Conar existe e que é uma solução democrática para regular a propaganda sem a interferência do Estado"[131]. A estratégia discursiva da campanha consistia em mostrar o Código de Autorregulamentação como "suficiente" para disciplinar a atividade publicitária; para tanto, era preciso divulgar a existência do Conar e mostrá-lo como "efetivo". A campanha foi veiculada meses antes da promulgação da Constituição, momento em que alguns setores do mercado viram de perto a possibilidade de uma maior rigidez na regulação ou mesmo a proibição da veiculação dos seus anúncios. Porém, o presidente da entidade afirmou que preferia não vincular a campanha ao anteprojeto recém-aprovado, que instituía limites a campanhas de alguns segmentos de produtos.

> O presidente do Conar, Petrônio Corrêa, prefere não associar a campanha publicitária à ameaça imposta pela decisão da Comissão de Sistematização, que aprovou, em seu primeiro anteprojeto, um dispositivo proibindo a propaganda de medicamentos, tratamentos de saúde, cigarros, bebidas alcóolicas e agrotóxicos. "O Conar não tem como função exercer 'lobby', fazer pressão sobre os constituintes. O órgão é um tribunal ético e não cabe a ele esse tipo de pressão[132].

A campanha foi realizada num momento em que o órgão buscava dar mais abertura e transparência aos casos em julgamento. Esse momento de revisão do Conar sobre sua atuação foi motivado por várias críticas vindas do próprio setor publicitário, entre estas aquelas emitidas pelas publicações específicas da área, como o Jornal Meio & Mensagem, que dizia reclamar há muito tempo para que a entidade tomasse "providências nesse sentido"[133] de se tornar mais conhecida e transparente[134].

---

[131] Conar faz campanha nacional para divulgar atuação. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, Negócios, p. 3, jan. 1988.
[132] Conar faz campanha nacional para divulgar atuação. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, Negócios, p. 3, jan. 1988.
[133] ABA e CONAR dois bons exemplos. **Meio & Mensagem**, São Paulo, n. 330, editorial, out.1988.
[134] A partir de então, há um maior detalhamento nos boletins da entidade em relação aos casos julgados. Foram divulgadas as decisões do Conselho de Ética e em cada uma delas é incluído um pequeno resumo do julgamento.

O setor seguia preocupado com o andamento da constituinte que já caminhava para a aprovação de restrições à publicidade de medicamentos, bebidas, cigarros e defensivos agrícolas. Luís Sérgio Borgneth, em editorial do Meio & Mensagem, considerou essa possibilidade de aprovação de "artigos contrários à atividade publicitária" como o "maior desafio que a propaganda brasileira encontrou na sua história"[135]. Petrônio Corrêa, então presidente do Conar, advertiu que a aprovação dessas limitações traria tanto danos financeiros como cercearia a liberdade de anunciar.

> Quanto ao anunciado projeto que pretende incluir na Constituição restrições à propaganda, invadindo ainda as áreas de atuação do Conar, Petrônio Corrêa adverte para o prejuízo que isso acarretará não só à propaganda como ao anunciante, ao veículo e ao publicitário. O presidente frisa que não são apenas os números e o dinheiro envolvido, mas principalmente a liberdade de anunciar e, em última análise, a própria liberdade de imprensa que estão em jogo[136].

Apesar da "péssima imagem da propaganda junto aos líderes constituintes"[137], o setor ainda acreditava na possibilidade de barrar essas novas regulamentações por meio do *lobby* que era realizado junto ao Congresso Nacional.

> Provavelmente muitas dessas restrições, senão todas não vingarão ao longo do processo Constituinte, dado o trabalho que vem sendo desenvolvido por inúmeras entidades e grupos empresariais, com alguns deles dando através de seus representantes verdadeiros plantões lobísticos em Brasília[138].

Numa demonstração do sucesso desta empreitada, o Meio & Mensagem[139] ressaltou que a "Caravana dos Publicitários" obteve uma grande vitória na sua ida à Brasília: "conseguiu retirar do texto básico do relator Bernardo Cabral alguns artigos ameaçando a atividade publicitária". O relator atendeu à pressão do setor e recuou em relação ao projeto original do deputado José Elias Murad. Assim, o texto da proposta passou a "prever restrições" ao invés de "proibir" a veiculação de propagandas de cigarro, bebidas, medicamentos e agrotóxicos[140].

Os pareceres dos conselheiros-relatores, realizados a partir de estudos sobre os casos julgados, não são disponibilizados no *site* do Conselho por serem considerados documentos internos.

[135] Pesadelos. **Meio & Mensagem**. São Paulo, n. 272, editorial, ago.1987.

[136] Conar adota nova postura. **Meio & Mensagem**. São Paulo, n. 289, p. 12, jan.1988.

[137] ABA luta contra artigos nocivos e pede mais união no setor. **Meio & Mensagem**. São Paulo, n. 313, p. 14, jun. 1988.

[138] Liberdade para anunciar. **Meio & Mensagem**. São Paulo, n. 260, editorial, jun.1987.

[139] A Constituinte e as ameaças para o negócio. **Meio & Mensagem**, São Paulo, n. 313, editorial, jun. 1988.

[140] Constituinte deve manter restrições à propaganda. **Folha de São Paulo**, São Paulo, p. A-8, 25 de junho de 1988.

Outra conquista comemorada pelo setor foi a alteração no texto que antes dava competência a todos os Estados da federação para legislar sobre assuntos relativos à propaganda comercial. A mudança determinou que apenas a União tivesse competência para tal. Edney Narchi explica as duas vitórias e ressalta a intervenção do então deputado Ulisses Guimarães no sentido de mediar os conflitos e garantir o recuo do projeto, que previa o banimento da propaganda de determinados produtos:

> Nós conseguimos duas principais vitórias. A primeira delas [...] foi quando se conseguiu que na definição do que era competência privativa da União, dos Estados, dos Municípios ficasse claro que legislar sobre propaganda comercial era privativo da União. [...] E a outra foi a aprovada em uma das votações finais da sistematização [referindo à retirada da proibição das propagandas do texto constitucional]. [...] Disso participou inesquecivelmente o próprio Doutor Ulisses [Guimarães]. Ele bateu o martelo numa reunião pesada, forte. Uma pessoa que trabalhou muito contra a gente foi a deputada Sandra Cavalcante, ela era deputada do Rio de Janeiro. Ela era muito reacionária, enfim ela tinha grandes críticas a propaganda. Mas o Doutor Ulisses acabou sendo o fiel da balança, ele falou: "Não, esse assunto não é um assunto para entrar na Constituição Brasileira. A Constituição Brasileira vai garantir a liberdade de expressão, essa é a constituição da liberdade, o que nós vamos definir é o seguinte, que alguma lei federal, uma lei ordinária vai disciplinar os setores mais polêmicos. Quais são os setores mais polêmicos?" E aí outra série de discussões, de brigas, tal, tal, tal e acabou se escrevendo o parágrafo 4°, do artigo 220 que diz: Lei Federal disporá sobre a propaganda de tabaco, bebidas, medicamentos, agrotóxicos e terapias. Esses cinco são os setores que estão jurados, desde a Constituição de 88, que terão que receber alguma forma de controle legal, controle oficial, por lei federal[141].

Assim, após a pressão exercida pelo setor publicitário sobre os constituintes, o recuo se materializou na Carta Magna com a aprovação do artigo nº 220 no Capítulo V[142], dedicado à Comunicação Social, que sujeitou a "propaganda comercial de tabaco, bebidas alcoólicas, agrotóxicos, medicamentos e terapias" a restrições legais e definiu que a sua divulgação deveria ser seguida de "advertência sobre os malefícios decorrentes de seu uso". Apesar do atenuante, com a previsão de apenas restrições e não de proibições, o setor seguiu insatisfeito com as possibilidades de limitações; continuou crítico à inclusão do artigo na Constituição e alerta em relação às novas leis que poderiam surgir a partir da revisão da Carta Magna.

A partir da análise realizada sobre esse período, ressaltando especialmente os conflitos no processo de elaboração da nova Constituição, percebe-se que a estratégia praticada pelo setor publicitário para contrapor-se às iniciativas de regulação propostas pelos constituintes

---

[141] Em entrevista concedida à autora do presente trabalho.

[142] BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 01 jul. 2014.

era centrada na defesa da “liberdade de anunciar”, ideal este consonante com a tradição capitalista liberal e que, por meio de um jogo discursivo que punha em oposição a presença do Estado e a liberdade, foi vinculado à luta por democracia e, portanto, ao interesse geral.

Novos desafios foram impostos ao setor publicitário, assim como aos demais grupos empresariais. A Constituição inaugurou uma nova fase de abertura do Estado às reivindicações sociais, embora muitas destas ainda não tenham sido atendidas, por contrariarem grandes poderes econômicos e políticos dos setores dominantes. Após duas décadas de regime militar e ascensão acelerada da indústria no país, os “impulsos democratizantes” pautaram a reabertura política e a elaboração da Nova Constituição, trazendo a pauta da “defesa do consumidor” para o centro das discussões, que ressoaram na revisão constitucional e na elaboração de um novo Código voltado para a regulação das relações de consumo.

4 UM CÓDIGO PARA OS CONSUMIDORES E OS NOVOS DESAFIOS PARA A AUTORREGULAMENTAÇÃO PUBLICITÁRIA

4.1 O NEOLIBERALISMO NO BRASIL E O DISCURSO EM DEFESA DA AUTORREGULAMENTAÇÃO

A promessa de estabilidade da moeda não foi cumprida com o Plano Cruzado, e o consumidor brasileiro viu mais uma vez "suas esperanças serem frustradas" (ROCHA, 2010, p. 126). As seguidas tentativas do Estado de controlar a economia no país e os consequentes mal resultados que se verificavam com a redução do crescimento econômico abriram o terreno para a chegada de uma nova solução, que propunha a redução do papel do Estado e a internacionalização da economia brasileira. Para Oliveira (2012, p. 25), tanto o discurso antiestatizante da burguesia como a insatisfação do "povão" com o "arremedo de social democracia ou do Estado de bem-estar", que nunca se realizou por completo, propiciaram o advento da ideologia neoliberal no Brasil e do seu discurso "antissocial".

O neoliberalismo é definido por Harvey como sendo um projeto de classe, surgido em resposta à crise do final dos anos 1970, que se apresenta de maneira disfarçada, como um modelo de desenvolvimento que promove a "liberdade individual, autonomia, responsabilidade pessoal" (HARVEY, 2011, p. 16). Para tanto, propaga as "virtudes da privatização, livre-mercado e livre-comércio" (id.). Para Harvey, na verdade, essas vantagens propagadas pelos neoliberais não passam de mera retórica e visam "restaurar e consolidar o poder da classe capitalista" (id.).

Essa ideologia — que já ganhava força na década de 1980 nos governos de Margaret Thatcher (Reino Unido) e de Ronald Reagan (EUA), e que no contexto sul-americano tinha tido sua maior expressão na experiência chilena, coordenada pelo General Pinochet (ANDERSON, 2012, p. 11) — consolidou-se com o colapso do regime soviético e chegou ao Brasil com um receituário que consistia na redução das políticas sociais, no desmantelamento do "Estado-Empresário" e na inclusão do país no comércio internacional, mais uma vez de forma subserviente e a serviço das grandes potências. De acordo com Belluzzo (1999), foi justamente o fim da polarização entre capitalismo e socialismo que deu espaço para a expansão dessa ideologia entre os setores dominantes:

> Na visão dos liberais de hoje e de sempre, os problemas da economia ou a eclosão das crises devem ser tributados às tentativas de interferir nas leis naturais que governam o mercado livre. [...] Na prática, o pensamento dominante tenta demonstrar que, como o fim da competição entre os dois sistemas, o capitalismo e o socialismo, não há outra alternativa para as sociedades, ricas ou pobres, senão a economia de mercado e a democracia representativa. Aliás, aos pobres e remediados do mundo, sejam eles países, classes sociais ou indivíduos, não restaria outra opção, senão a de trilhar o caminho dos bem-sucedidos (BELLUZZO, 1999, p.154).

O que Belluzzo (1999) afirma é que o pensamento neoliberal tornou-se hegemônico e a naturalização dessa ideologia visou impedir a abertura de espaço para possibilidades outras de organização econômica e política. A não interferência do Estado e a liberdade de atuação do mercado são os princípios que guiam esse pensamento dominante.

O surgimento da sociedade da informação e do neoliberalismo gerou, de acordo com Jambeiro (2007), uma reconfiguração também no ambiente regulador das comunicações no país. O autor parte de uma análise sobre o papel dos Estados Nacionais e do Estado brasileiro nesse processo, e afirma que o debate sobre a regulação das comunicações

> está no centro de um dos grandes conflitos de nosso tempo: enquanto parcelas significativas de cidadãos e lideranças nacionais e mundiais pedem regulamentos, ainda que flexíveis, os grandes conglomerados de empresas, tendo como base a ideologia neoliberal, defendem que princípios regulatórios que visem controlar a ‘mão invisível do mercado’ são contraindicados para o desenvolvimento econômico (JAMBEIRO, 2007, p. 123).

Esse discurso da autorregulamentação tem, portanto, o modelo neoliberal como fundamento ideológico, que propõe a autonomia dos mercados em relação ao Estado, diminuindo a importância e a abrangência deste último. O Conar surgiu no início da década de 1980, quando, em âmbito mundial, o neoliberalismo se construía como ideário, surgindo em países da Europa e da América do Norte como “reação teórica e política” ao intervencionismo estatal e ao Estado do Bem-Estar Social após a II Guerra Mundial (ANDERSON, 2012). O livro que originou o ideário neoliberal, chamado O Caminho da Servidão, escrito por Friedrich Hayek (2010), é “um ataque apaixonado contra qualquer limitação dos mecanismos de mercado por parte do Estado, denunciadas como uma ameaça letal à liberdade, não somente econômica, mas também política” (ANDERSON, 2012, p. 9).

No Brasil, a transição do Estado desenvolvimentista para a era neoliberal se deu com a participação direta do empresariado nacional, o qual reivindicava a entrada do país nessa nova ordem mundial, caracterizada pelo combate ao intervencionismo do Estado, entrada de capital

estrangeiro e desregulamentação. Enfim, por um discurso "desestatizante e internacionalizante", como destacou Sallum (1999, p. 6).

Ao analisar a relação das práticas empresariais e governos no Brasil, tratando, em especial, da atuação do Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade) na implantação de uma legislação antitruste no país – que buscava uma regulação da concorrência como forma de evitar a formação de oligopólios ou outras formas de abuso do poder econômico –, Bello (2005) afirma que, com o fortalecimento do neoliberalismo no Brasil, os "discursos privatistas" ganharam força e destacaram a ineficiência da esfera estatal, bem como de suas iniciativas de regulação.

A onda neoliberal encontrou, porém, resistência nas "forças progressistas" recém-fortalecidas com a aprovação da nova Constituição, as quais exigiam uma maior participação do Estado nas decisões políticas e na distribuição da riqueza (ROCHA, 2010, p. 128). Assim, consoante Dagnino (2004b, p. 201), a adoção de políticas neoliberais no Brasil não foi realizada sem o embate com o projeto político democratizante: "o projeto neoliberal encontra no Brasil um contendor relativamente consolidado, embora evidentemente não hegemônico, capaz de constituir um campo de disputa". Por outro lado, o neoliberalismo ganhou o apoio uníssono do empresariado, que já ansiava por uma diminuição da intervenção e ação estatal feita em nome dos interesses coletivos. Assim, os setores dominantes seguiram na defesa contundente da liberdade de mercado.

O empresariado nacional, sustentáculo dessa nova ideologia no país, foi exigido a se adaptar à abertura comercial, que alavancou a concorrência com a entrada massiva de produtos importados e inaugurou uma onda de fusões da qual nem as agências de publicidade escaparam. O capital internacional precisava de "braços locais" para expandir seus negócios pelo país e, no caso da propaganda, de material humano e conhecimento cultural para conseguir comunicar-se com o público[143].

Essa abertura comercial foi propiciada de forma mais consistente a partir da eleição de 1989, que consagrou Fernando Collor de Mello como presidente do país. Embora Collor não tenha sido um nome apoiado pelas classes dominantes desde o início do pleito, no decorrer do processo foi ganhando apoio popular ao adotar um discurso a favor do progresso, da "caça aos marajás"[144] e da luta contra a corrupção. Dreifuss (1989) aponta que o empresariado percebeu

[143] Agências nacionais rendem-se às associações internacionais. **Meio & Mensagem**, São Paulo. n. 768, capa, 04 ago. 1997.

[144] Aos funcionários públicos que ganhavam altos salários, Fernando Collor chamava de "marajás", e a sua atuação no Estado de Alagoas como governador, que consistiu no ataque aos "privilégios" de servidores

o "reconhecimento da população" em relação ao candidato e transformou-o em seu nome preferencial na corrida pela presidência.

> A imagem de Collor – um paladino pairando acima dos partidos tradicionais da direita e acobertado por uma legenda menor, aparentemente desvinculada da politiqueira convencional – se apossava da imaginação de uma parcela ponderável da população, captando o anseio difuso de mudança. E o empresariado, atento, começava a vislumbrar a possibilidade de direcionar tal sentimento (DREIFUSS, 1989, p. 291).

A vitória no pleito foi conquistada com esse apoio empresarial, que, no segundo turno, reforçou a "oposição de classes" e deu a Collor a

> autorização para transformar esse mandato conquistado contra um Estado enfraquecido em uma oportunidade para anular a pressão das forças progressistas, que crescia no Brasil desde o final da década de 70 e que, na Constituinte, ameaçou frontalmente os interesses do grande capital (ROCHA, 2010, p. 129).

Mais uma vez, a falsa oposição entre democracia e presença do Estado era invocada. O modelo neoliberal serviu como uma luva para o momento e o discurso antiestatal virou prática no novo governo, embora este também tenha adotado práticas extremamente intervencionistas, visando manter o "equilíbrio do sistema", como o Plano Collor, que incluiu o confisco da poupança. O desmonte do estado desenvolvimentista iniciado no governo Sarney, teve continuidade no governo Collor e significou, segundo Mantega (2001, p. 13), "uma mudança em profundidade" do modelo econômico, por meio da combinação da "abertura comercial com o programa de desregulamentação, o de privatização e a abertura do setor financeiro".

A política econômica do governo Collor foi marcada pela tentativa de controlar a inflação através do congelamento de preços, confiscos e cortes nos gastos públicos, o que resultou numa queda de 4,4% do Produto Interno Bruto (PIB) e na redução dos investimentos publicitários (ROCHA, 2010, p. 132). Segundo Rocha (2010), além destes motivos, outras questões foram fundamentais para justificar a posterior insatisfação dos agentes do setor publicitário com o referido governo; entre estas estão: 1) o fim da ciranda financeira,

---

públicos, ganhou destaque na imprensa nacional, conforme destaca matéria publicada na Revista Veja: "Num Estado em que dois terços da população têm de viver com menos de 13.000 cruzados mensais e os professores primários ganham salários de faxineiras, Collor de Mello assumiu o comando com a promessa de devastar os holerites acintosos de 300 funcionários estaduais que recebiam fortunas através de expedientes legais marotos". Fonte: A guerra ao turbante. Revista Veja, São Paulo, 23 mar. 1988. Disponível em: <http://veja.abril.com.br/arquivo_veja/capa_23031988.shtml>. Acesso em: 15 fev. 2013.

característica do período de alta inflacionária da década de 80 que gerava lucros aos empresários da noite para o dia[145] e a retenção dos fundos que ocasionou a diminuição dos ganhos com a especulação financeira; e 2) a abertura comercial, que levou o governo a abrir suas contas publicitárias para o atendimento de agências estrangeiras. Assim, as motivações econômicas serviram de mote para que lideranças do meio, como consequência, mais tarde defendessem a renúncia do então presidente[146].

O processo de liberalização da economia brasileira e enfraquecimento do papel do Estado foi, como será visto adiante, continuado e aprofundado nas gestões posteriores a Collor, firmando a ideologia neoliberal como base da formação discursiva do empresariado nos anos 1990. Em relação a este trabalho, interessa analisar, sobretudo, como o debate sobre a regulação da publicidade foi vivenciado neste cenário, que guarda aspectos da relação contraditória – por vezes conflituosa, por vezes mútua – entre Estado e setor privado no Brasil.

4.2 O CÓDIGO DE DEFESA DO CONSUMIDOR: UM NOVO AMBIENTE JURÍDICO PASSA A REGULAR AS RELAÇÕES DE CONSUMO

Na contramão dessa ideologia neoliberal que chegava ao país, iniciou-se, no fim da década de 1980 e início dos anos 1990, a produção da legislação complementar prevista nas disposições da Carta Magna, a qual, para Draibe (1995, p. 207), garantiu a ampliação dos "direitos sociais". O empresariado preparou-se para esse momento e para a batalha em torno da revisão constitucional que seria realizada cinco anos após a promulgação da Carta, 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. Então, no fim dos anos 1980, iniciaram-se as discussões para a elaboração do novo Código de Defesa do Consumidor (CDC), conforme previsto pelo item 32 do Artigo nº 5 da Constituição: "XXXII - o Estado promoverá, na forma da lei, a defesa do consumidor" (BRASIL, 1988), e pelo Artigo nº 48, que estipulou um prazo

[145] "Quando veio a crise dos anos de 1980, a ciranda financeira passou a ser uma importante fonte de ganhos para as agências e para os anunciantes, compensando os efeitos da queda da demanda interna" (ROCHA, 2010, p. 144).
[146] Mercado publicitário defende a saída de Collor da presidência. **Meio & Mensagem**, São Paulo. n. 519, p. 04, 10 Ago. 1992.

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” (idem).

As discussões que impulsionaram a criação do Código 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”. 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” (TASCHNER, 2009, p. 181).

Este foi um momento de grande acirramento e defesa dos interesses de mercado pelos diferentes agentes do setor publicitário. Os conflitos aqui vivenciados podem ser entendidos a partir da noção de esfera pública em Habermas (2003), constituída, segundo ele, a partir das tensões entre Estado e sociedade (p. 169), que passa a mediatizar as exigências de diversos grupos, tornando-se “campo de concorrência de interesses” (p. 158).

A elaboração do anteprojeto do Código foi iniciada ainda no governo Sarney, por uma comissão de juristas nomeada pelo Conselho Nacional de Defesa do Consumidor. Desde o primeiro momento, os debates em torno do Código tinham como objetivo instituir uma regulação rígida que normatizasse as relações entre indústrias e os seus públicos, de forma a garantir a estes últimos “o respeito a sua dignidade, saúde e segurança, a proteção de seus interesses econômicos, a melhoria da sua qualidade de vida, bem como a transparência e harmonia das relações de consumo” (BRASIL, 1990). Em sua redação, o Código parte do princípio de que o consumidor é a parte mais fraca nesta díade; sua condição de “vulnerabilidade” justificaria, pois, a intervenção do Estado nas relações de consumo.

A interpretação que entendia como necessária a proteção do consumidor por meio das leis foi fruto de vários movimentos que antecederam a elaboração do Código, e que, no Brasil, começaram a sua atuação ainda na década de 1970. Gisela Taschner (2010), ao narrar o histórico do movimento de consumidores no país, mostra que a concepção deste foi impulsionada pela criação de mecanismos de proteção por parte do Estado e pelo reconhecimento do consumidor como ator político. De acordo com a autora, essa pauta surgiu junto com o desenvolvimento da “sociedade pós-industrial”, quando nasceram novos movimentos sociais, tais como o feminismo e a ecologia (TASCHNER, 2009, p. 185-186).

Contrários à rigidez proposta na elaboração do Código, que transformava as infrações cometidas pelas empresas em crime, o empresariado reagiu com críticas à redação e se

contrapôs às entidades de defesa do consumidor. A matéria "Empresários consideram Código de Defesa do Consumidor muito severo" mostra as diferenças de avaliação da nova lei entre os empresários e entidades como o Idec. Enquanto o então presidente do Conar, Luiz Fernando Furquim, criticava o fato de o Código punir os vendedores pela qualidade em que se encontrava o produto a partir de denúncia do consumidor[147], a presidenta do Idec, Marilena Lazzarini, defendia "o princípio da inversão da prova", por considerar o consumidor como "a parte fraca" na relação com o poder econômico das empresas. Outra diferença verificava-se em relação à necessidade de se 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 "judicializar" a 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).

Um dos líderes do setor publicitário na época, o empresário Luiz Sales, em artigo publicado no Jornal Folha de São Paulo, criticou essa intepretação, a qual ele classificou como paternalista, e definiu que, com a aprovação deste Código, o Estado assumiria o "papel real de babá das relações de mercado, transformando-nos a todos em não mais que supostos incapazes plenos"[148]. Contrapunha-se, portanto, às entidades consumeristas que destacavam a condição de vulnerabilidade do consumidor. Nesse aspecto, a regulação estatal era considerada como uma medida que infantilizaria os cidadãos, opondo-se, pois, à concepção de *homo economicus*, indivíduo racional e potente, sujeito que tem autonomia, capacidade e livre-arbítrio para fazer suas escolhas, independente da "tutela estatal".

Essa noção aproxima-se da ideia de sujeito concebida pela Economia clássica, que, segundo Habermas (2003, p. 106), ressalta as leis imanentes do sistema capitalista como "uma base segura para [o indivíduo][149] calcular a sua atividade econômica racionalmente de acordo com a escala de maximização do lucro".

A partir dessa formação discursiva e ideológica, o setor justificava alguns dos princípios norteadores da sua autorregulamentação, defendendo a liberdade de anunciar associada à liberdade de escolha individual como prova de que não era necessária a elaboração de leis que regulassem a publicidade.

---

[147] "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?". Empresários consideram Código de Defesa do Consumidor muito severo. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, p. F-1, 30 mai. 1990.

[148] SALES, L. **Uma babá para 130 milhões de incapazes**. Folha de S. Paulo, São Paulo, Opinião, p. 3, Mar. 1989.

[149] Nota da autora

A parcela de participação do setor no desenvolvimento econômico servira outra vez como fundamento para criticar as iniciativas de regulação externa:

> Hoje com uma indústria forte sedimentada pela ação corajosa do empresariado; uma propaganda reconhecida mundialmente e responsável em grande parte pelo desenvolvimento dos meios de comunicação, canal insofismável de acesso à informação e uma agricultura produtiva, graças à utilização de defensivos que a ciência criou, a perspectiva de vida média do brasileiro beira os 65 anos (SALES, 1989, p. 03)[150].

O autor do artigo supracitado incluiu a publicidade no desenvolvimento industrial, que aumentara a expectativa de vida do povo brasileiro; considerava isso consequência da "ação corajosa do empresariado". Exibia, portanto, o setor privado como protagonista do progresso, aqui representado pelo empresariado, pela propaganda e pela agricultura. Para o autor, a publicidade brasileira atingiu seu grau de maturidade, e a criação do Conar seria uma prova disso. Por fim, ainda defendeu uma das categorias de produtos que estava no alvo das iniciativas regulatórias daquele momento: os agrotóxicos.

No decorrer dos anos de 1989 e 1990 foram realizadas várias reuniões com o intuito de discutir o Código com as entidades interessadas. A Folha de São Paulo anunciou um desses encontros com uma nota de título "Aparando as arestas"[151], em referência à busca por um consenso entre as partes divergentes em alguns tópicos do Código. Os pontos polêmicos foram, segundo relatório da Comissão Mista criada para elaborar o projeto, discutidos com entidades empresariais e movimentos de defesa do consumidor.

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", como ressalta matéria "Conar é contra restrição à publicidade" publicada no Jornal Folha de São Paulo:

---

[150] SALES, L. **Uma babá para 130 milhões de incapazes**. Folha de S. Paulo, São Paulo, Opinião, p. 3, Mar. 1989.

[151] Reflexão do dia. **Folha de São Paulo**, São Paulo, Opinião econômica, B-2, 02 Mai. 1989.

> A maior resistência contra o controle da publicidade, prevista nos projetos do Código do Consumidor, parte do Conar. Ele defende a posição de que a publicidade não deve ser regulamentada por lei. Deveria continuar sendo regida por um código de ética, que vem sendo aplicado há quase dez anos pela entidade[152].

A resistência então foi feita por meio de uma estratégia discursiva que consistiu em qualificar o modelo de autorregulamentação como suficiente, deslegitimando as iniciativas 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, a qual será analisada mais adiante. Edney Narchi, ao falar da sua participação na comissão de criação do CDC, afirmou que a atividade publicitária era "vítima" de muito preconceito e que, por isso, foi necessário um trabalho de "convencimento" sobre a "maturidade ética" do setor com os outros membros da comissão:

> Coube à entidade [CONAR][153], que tive a honra de representar na comissão, uma árdua tarefa de convencimento quanto ao grau de maturidade ética alcançado pela propaganda comercial brasileira, ainda vítima, até então, de um profundo desconhecimento técnico sobre os fundamentos da atividade, vista com alta dose de preconceito e desconfiança[154].

Em relação a esse desconhecimento acerca da profissão, Narchi (1992) afirmou que o setor se esforçou no sentido de esclarecer os legisladores sobre as especificidades da atividade: "Muito esforço tiveram as lideranças publicitárias, então convocadas, para fazer os legisladores entenderem duas ou três coisas sobre propaganda. Foram felizes em algumas e frustradas em outras" (NARCHI, 1992, p. 76). Narchi considerou, por exemplo, que foi uma conquista do setor publicitário a retirada do termo "publicidade" do Artigo nº 31, que exigiria a inclusão nos anúncios de "informações corretas, claras, precisas, ostensivas e em língua portuguesa sobre suas características, qualidades, quantidade, composição, preço, garantia, prazos de validade e origem, entre outros dados, bem como sobre os riscos que apresentam à saúde e segurança dos consumidores" (BRASIL, 1990). O artigo final, graças a uma "redentora emenda supressiva" (NARCHI, 1992, p. 76), exigiu essas informações apenas na oferta e apresentação de produtos, ficando a propaganda comercial eximida dessas responsabilidades; Narchi (1992, p. 76) considerou a correção de um "absurdo" que transformaria a publicidade numa "verdadeira bula ou manual de instrução".

---

[152] Conar é contra restrição à publicidade. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, Economia, p. 6, 09 Out. 1989.
[153] Nota da autora
[154] In: SCHNEIDER, Ari (Org.). **Conar 25 anos:** ética na prática. São Paulo: Terceiro Nome/Albatroz, 2005.

A mobilização do setor, porém, não conseguiu evitar a imposição de contrapropaganda como sanção administrativa no caso de infrações às normas de defesa do consumidor[155], o que Narchi (1992, p.72) avaliou como uma "frustração", pois as lideranças publicitárias defendiam que esse tipo de pena deveria ser aplicada apenas pelo Poder Judiciário, e não por qualquer autoridade administrativa de órgão oficial, como instituiu a lei.

De acordo com o relatório da Comissão Mista, mesmo com divergências, algumas reuniões entre as partes construíram um consenso, e o projeto seguiu para aprovação. Baseado nessas divergências, o então presidente do Conar, Luiz Fernando Furquim, respondeu "em termos" à seguinte pergunta feita pelo Jornal Folha de São Paulo: "Você acredita na eficácia da lei de defesa do consumidor em votação no Congresso?"[156]. No artigo de resposta[157], Furquim afirmou ser "muito bem-vinda uma lei" que procure disciplinar as relações de consumo, mas não poupou o novo Código de críticas. As principais delas foram ao caráter punitivo que, segundo ele, deveria ser substituído por "medidas educativas" e o teor governamental da proposta, o qual, para ele, pouco fortaleceria iniciativas vindas de organizações não governamentais como o Conar. Outros pontos do CDC foram enumerados pelo publicitário como delicados, a saber: a definição de publicidade abusiva, a contrapropaganda como sanção para o anunciante infrator e o tratamento penal dado a alguns casos.

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 referido setor foi maior, tendo em 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. O Jornal Meio & Mensagem[158] alertava para o fato de que já existia no Brasil um arcabouço jurídico de proteção ao consumidor, mas ressaltava que o público ainda era "pouco crítico" e não defendia seus direitos como deveria. A matéria alegava ainda que no Brasil, mais uma vez, priorizava-se a aplicação de medidas "de cima para baixo", referindo-se às iniciativas regulatórias propostas no âmbito do Estado como impostas, sugerindo, de forma implícita, a autorregulamentação como um método mais

[155] Art. Nº 56 do Código de Defesa do Consumidor. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8078.htm>. Acesso em: 15 ago. 2014.
[156] Tendências e debates. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, Opinião, p. A-3, 07 jul. 1990.
[157] É preciso regular as relações de consumo. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, Opinião, p. A-3, 07 jul. 1990.
[158] Sobra direito, falta consumidor. **Meio & Mensagem**, São Paulo. n. 389, p. 11, 08 jan. 1990.

horizontal, por ter sido elaborada pelos próprios agentes, o que a caracterizaria como uma medida tomada de "de baixo para cima".

Assim como no período da Constituinte, durante a elaboração do CDC, o Conar lançou uma campanha de divulgação da entidade, em fevereiro de 1989. A campanha foi desenvolvida a partir de estudo realizado voluntariamente pela agência Talent, que detectou haver muitas dúvidas sobre a atuação do Conselho por parte de jornalistas, publicitários e empresários, público-alvo da primeira parte da campanha.

A entidade, que completou dez anos de fundação em 1988, ainda era "relativamente pouco conhecida" e, de acordo com matéria do Jornal Meio & Mensagem, os poucos cidadãos que sabiam da existência da mesma consideravam sua atuação "nebulosa" e os profissionais do setor ainda se queixavam das "interferências" sugeridas pelo Conselho. Essa preocupação levou a entidade a realizar uma pesquisa com cerca de 140 profissionais, que afirmaram ser necessária a existência do Conselho, mas demonstraram ter dúvidas sobre o funcionamento da instituição[159].

Já na segunda fase, a ideia era abranger o público em geral. Segundo matéria publicada no Meio & Mensagem, o objetivo da campanha era: "mostrar que o mercado publicitário segue um Código de Ética que garante qualidade e conteúdo das campanhas publicitárias"[160].

No texto fica ainda evidente que o intuito era construir uma "opinião pública" favorável à autorregulamentação para "mostrar ao governo" a capacidade do setor publicitário de gerir sua própria regulação: "Juntos, como opinião pública, os diversos públicos deverão ajudar o Conar a mostrar ao governo que o mercado publicitário pode se autogerir"[161]. Essa "ajuda" do público ao Conar na formação de uma "opinião pública" em defesa da autorregulamentação demonstra uma estratégia que visa construir a união entre sociedade e mercado contra o Estado, deixando como relação associativa implícita que somente o Estado precisa ser convencido por todo o restante da sociedade de que "o mercado publicitário pode se autogerir"[162]. Assim, o discurso trabalha com uma estratégia de naturalização das ideologias, como se a defesa da autorregulamentação fosse consenso entre todos os atores sociais externos à esfera estatal. Outro aspecto expresso nesse texto é a sua formação

[159] Conar deflagra nova campanha. **Meio & Mensagem**, São Paulo, n. 346, p. 10, fev.1989.
[160] Conar deflagra nova campanha. **Meio & Mensagem**, São Paulo, n. 346, p. 10, fev. 1989.
[161] Conar deflagra nova campanha. **Meio & Mensagem**, São Paulo, n. 346, p. 10, fev. 1989.
[162] Conar deflagra nova campanha. **Meio & Mensagem**, São Paulo, n. 346, p. 10, fev. 1989.

ideológica neoliberal, ao propor o mercado como instância superior em relação às outras formas de integração social (BELLUZZO, 1999, p. 154).

Dando continuidade ao tema, no mesmo texto, a matéria refere-se às possibilidades de proibição de campanhas de álcool e cigarros como parte do anteprojeto do CDC e reforça a existência do Código de Autorregulamentação Publicitária como suficiente para regular a publicidade no Brasil:

> A necessidade de levar isso até o poder público torna-se cada dia mais prioritária. O anteprojeto do Código de Defesa do Consumidor, que deve ser aprovado pelo Congresso Nacional, contém um item sobre a publicidade enganosa. Um novo anteprojeto, apresentado pelo ministro da Justiça, Oscar Dias, pode proibir a propaganda de cigarros e bebidas alcoólicas, no rádio e televisão antes das 22 horas e depois das 6 da manhã. O Código de Autorregulamentação Publicitária trata dos dois assuntos[163].

O texto dessa matéria expõe a luta pela hegemonia em relação à regulação da publicidade no Brasil travada no período de elaboração do CDC. O setor publicitário, embora já estivesse completando uma década de sua autorregulamentação, sentiu-a diretamente questionada pelo anteprojeto do CDC, e investiu em diversos meios para contrapor-se à proposta. A ameaça era concreta: o CDC inauguraria uma nova fase na regulação da publicidade, que agora passaria também a ser de responsabilidade do Estado, por meio de lei e penalidade para os infratores. Até aquele momento, o Conar era o único instrumento de controle da publicidade brasileira. Com a criação do CDC, a publicidade no país passava a ser regida por um sistema misto de regulação, que conjugava a autorregulamentação da iniciativa privada com a regulamentação estatal.

Ainda na mesma matéria supracitada, o texto segue mostrando que, além da campanha, houve um forte investimento das lideranças em diálogos com o Poder Executivo, numa tática que se aproxima do *lobby*, embora, como já dito, esta não seja uma tarefa assumida pelo Conselho. A busca por diálogo com o governo e com a sociedade, seja por meio do *lobby*, seja através das campanhas, acontece mais especialmente nestes momentos de "crise", como foi o caso na Constituinte e na aprovação do CDC, quando a eficiência da autorregulamentação foi posta em xeque. De acordo com a matéria, nesse período, a pressão sobre o governo se deu a partir de conversa entre o presidente do Conar e o Ministro da Justiça:

---

[163] Conar deflagra nova campanha. **Meio & Mensagem**, São Paulo, n. 346, p. 10, fev. 1989.

> O poder público não deve ser atingido somente (de forma direta ou indireta) pela campanha criada pela Talent. O CONAR (e outras entidades do mercado publicitário) continuam defendendo os seus interesses em Brasília. Furquim informou que deve conversar com o ministro da Justiça sobre o novo projeto nos próximos dias [164].

A tentativa de construir uma opinião pública favorável à autorregulamentação foi realizada com a veiculação de mensagens que descredenciavam a regulação externa, por meio da afirmação: "No Brasil, o melhor interlocutor entre a propaganda e a sociedade é o Conar"[165]. Ou seja, de maneira subentendida, criticava a mediação do Estado nas questões relativas à publicidade e ao consumo, assim como indicava necessidade de interlocução entre a publicidade e a sociedade, admitindo, pois, que são formadas por interesses diferentes. O Conar é então proposto nessa estratégia discursiva como o meio reconciliador mais legítimo em contraponto ao Estado, numa explícita tentativa de aliar-se aos anseios sociais por mais proteção aos direitos do consumidor. Assim, a estratégia baseia-se em afirmar-se como parte da sociedade civil em contraponto ao Estado, admitindo a existência de conflitos nas relações de consumo, mas que o Conar seria capaz de resolvê-los sem a intervenção estatal.

Um dos anúncios[166] desta campanha traz três personalidades do setor publicitário: Magy Imoberdorf, Washington Olivetto e Luciano Ornelas, e os define no título como "Senhoras de Santana do Conar", numa referência ao grupo de mulheres paulistas defensoras da "moral e dos bons costumes" que ficou conhecido na década de 1980 por criticar as telenovelas e a programação televisa em geral, em especial as cenas de sexo, o erotismo e a mudanças na moralidade da sociedade brasileira. Apesar do título, o texto do anúncio tenta desmistificar a imagem do Conar como uma entidade com perfil conservador, e define como objetivo proporcionar uma boa relação entre a publicidade e consumidor. Ao mesmo tempo, o texto enquadra a ideia de censura a uma visão da regulação externa como conservadora, algo característico do período militar, quando as principais críticas aos anúncios eram as mensagens do tipo destas criticadas pelas "Senhoras de Santana". Uma outra peça da campanha deixa claro que "Depois que a Constituinte aboliu a censura, o trabalho do Conar não mudou em nada" (idem), reforçando a atuação "firme" do Conar independente das decisões estatais e indicando a regulação externa como uma intervenção conservadora na propaganda.

---

[164] Conar deflagra nova campanha. **Meio & Mensagem**, São Paulo, n. 346, p. 10, fev. 1989.
[165] Conar. As Senhoras de Santana do Conar. **Anúncio publicitário**. 1989.
[166] Conar. As Senhoras de Santana do Conar. **Anúncio publicitário**. 1989.

Em matéria do Jornal Folha de São Paulo sobre o posicionamento contrário do Conar em relação à aprovação do CDC, alguns depoimentos fizeram críticas à atuação do Conselho, como foi o caso da opinião de Geraldo Alckmin, um dos deputados que elaboraram o projeto, e Marilena Lazarini, presidente do Idec. O principal questionamento era em relação à falta de efetividade do Conar, por não ter força de lei, tendo apenas o poder de recomendar a retirada de veiculação e alteração dos anúncios que infringem o código de autorregulamentação:

> O deputado Geraldo Alckmin, porém, questiona a eficácia do Conar. "As decisões do conselho não tem força de lei. Servem apenas como recomendação", diz. Isso significa que o fato do Conar considerar a publicidade enganosa não garante ao consumidor ressarcimento pelo dano causado pela propaganda. A presidente do Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor (Idec), Marilena Lazarini, afirma que o Conar não consegue coibir totalmente a publicidade enganosa. E lembra o caso dos anúncios que prometem emagrecimento ou fim da calvície (muito comum em revistas femininas), que são "claramente enganosos", mas perduram, sem que o conselho possa evitar sua veiculação[167].

Mesmo apresentando ressalvas ao anteprojeto do CDC, a entidade, segundo Edney Narchi, aprovou o documento, sendo uma das únicas organizações empresariais que tomaram essa decisão.

> ao contrário das instituições privadas CNI, CNC e CNA[168] que não votaram a aprovação do anteprojeto, o Conar foi o único órgão empresarial que aprovou o anteprojeto de Código, dizendo que continuava mantendo suas críticas a algumas redações, mas via que aquilo era uma evolução importante para as atividades econômicas e de relações de consumo nacionais, e se dava o direito de na discussão legislativa continuar apresentando propostas para o aperfeiçoamento daquele anteprojeto[169].

A partir desse fato, vale observar uma característica permanente nos posicionamentos públicos do Conar: em momentos de acirramento, este evita adotar uma posição mais polarizada. Mesmo assumindo um discurso do setor empresarial, a estratégia discursiva é marcada por ponderações que buscam equilibrar a visão defendida pelo empresariado com a opinião pública em geral, evitando, assim, o julgamento da entidade como defensora dos interesses corporativos e indicando seu papel como representante da sociedade civil.

Apesar dos questionamentos feitos pelo setor durante o processo de elaboração do CDC, o Conar, tal qual todo o setor publicitário, teve que se adequar ao novo ambiente

---

[167] Conar é contra restrição à publicidade. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, Economia, p. 6, 09, out. 1989.
[168] Refere-se respectivamente à Confederação Nacional da Indústria (CNI), à Confederação Nacional do Comércio (CNC) e à Confederação Nacional da Agricultura (CNA).
[169] Em entrevista concedida à autora do presente trabalho.

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 [170].

Taschner (2000) ressalta o desafio na implantação do Código num contexto de ascensão do neoliberalismo de enfraquecimento do Estado, assim como a dificuldade de negociação com a iniciativa privada no início da aplicação do CDC. Várias reportagens e artigos de opinião foram publicados em jornais sobre a recepção do CDC por empresas e publicitários[171]. Vale destacar, especialmente, a matéria "Código de Defesa do Consumidor faz publicitários terem medo de cadeia"[172], a qual mostra uma reação desesperada do mercado frente à possibilidade de enfrentar processos, multas e ações judiciais por conta de publicidades enganosas ou abusivas.

O debate sobre o tipo de informação veiculada pela publicidade apareceu na imprensa especializada[173] quando da aprovação do CDC, que deu um tratamento específico à publicidade enganosa e abusiva, considerando-as crimes passíveis de multa e prisão. Esse também foi um dilema presente nas discussões daquele período. Questionava-se como a linguagem da propaganda, que de maneira preponderante apela aos aspectos emocionais da mensagem, ressaltaria apenas os atributos racionais dos produtos[174]. Discutia-se se era possível ser criativo na elaboração dos anúncios e, ao mesmo tempo, transmitir a informação

---

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

[171] Agências afastam o pânico e preferem a reflexão. **Meio & Mensagem**, São Paulo. n. 432,p. 12, 05 nov. 1990.
Veículos têm dúvidas quanto ao Código. **Meio & Mensagem**, São Paulo. n. 433, capa, 12 nov. 1990.
Código exigem maior profissionalismo das agências**. Meio & Mensagem**, São Paulo. n. 438, p. 14, 17 dez. 1990.
Uma lei que nasceu sob o signo da polêmica. **Meio & Mensagem**, São Paulo. n. 442, p. 09(1), 28 jan. 1991.
Pesquisa mostra que consumidor vai lutar por seus direitos**. Meio & Mensagem**, São Paulo. n. 446, p. 09(1), 25 fev. 1991

[172] Código de Defesa do Consumidor faz publicitários terem medo de cadeia. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, p. F-1, 24 jan. 1991.

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

[174] Novo perfil do consumidor exige mudança na criação. **Meio & Mensagem**, São Paulo. n. 497, capa, 09 mar. 1992.

de maneira responsável para o consumidor. Em entrevista ao jornal Meio & Mensagem[175], o publicitário Ênio Mainardi defendeu a mudança na abordagem para conquistar o consumidor e afirmou que, para atender às novas exigências, os produtos precisam agregar conceitos. O publicitário repreendeu a atitude da indústria nacional, que ele considerou que sempre foi de "rapinagem", o que a levou a ter grande descrédito perante o consumidor. Por fim, criticou as campanhas que não "levam em consideração o que o consumidor está pensando" (idem). Ainda sobre o assunto, Luís Sérgio Borgneth afirma em editorial do Jornal Meio & Mensagem que, com a vigência do CDC, a criação publicitária seria "estimulada a buscar novos caminhos": "Vender uma ideia ou produto sem falsas ou excesso de promessas, sem testemunhais enganosos, sem a piada preconceituosa será o desafio do criador publicitário pós-Código de Defesa do Consumidor"[176].

Dois anos depois de findada a Constituinte e poucos meses após a aprovação do CDC, o Conar veiculou uma outra grande campanha nos meios de comunicação de massa, que trazia como conceito a ideia de que os próprios publicitários tinham interesse em "coibir a má propaganda"[177]. Um dos anúncios aponta que fazer propaganda ética é uma "questão de sobrevivência" para os que dependem da publicidade. A má propaganda, segundo o texto da campanha, põe em jogo a credibilidade do setor e "acaba se transformando num dedo acusador pairando ameaçadoramente sobre o negócio da propaganda", numa alusão às críticas e à regulação externa. Outro anúncio[178] que é parte da campanha ressalta a aprovação do CDC como positiva, mas enfatiza que "O Conar não substitui a lei e a Justiça, mas atua de maneira efetiva para que elas não precisem ser invocadas" e completa, "o que leva alguém a transgredir os limites dos seus direitos não é a falta de uma legislação. É a falta de senso ético", numa clara tentativa de minimizar os efeitos da recente criação do Código de Defesa do Consumidor[179].

Mesmo sendo considerado um dos códigos mais avançados do mundo e de ter nascido dentro da estrutura do Estado, após sua aprovação, o CDC não teve a divulgação necessária e

---

[175] O consumidor virou cidadão. **Meio & Mensagem**, São Paulo. n. 497, p. 07(2), 09 mar. 1992.
[176] O Eldorado. Meio & Mensagem, São Paulo. n. 432, p. 03, Editorial, 05 Nov. 1990.
[177] Conar. **Ninguém tem mais interesse em coibir a má propaganda do que a propaganda**. Anúncio publicitário. 1990.
[178] Conar. **Ajudando a tirar a má propaganda de circulação antes dela entrar em circulação**. Anúncio publicitário. 1990.
[179] O Conar enfrentou ainda mais uma contenda no período pós-aprovação do CDC com a proposta do governo de criar um conselho responsável por emitir "pareceres jurídicos legais sobre a propaganda". O então presidente da entidade, Luís Fernando Furquim, declarou que não tinha "qualquer interesse em trabalhar ligado ao poder executivo" e ressaltou a relação mútua que o Conar já vivenciou com o governo no período da sua fundação, mas que logo no seu início o órgão tinha optado por atuar em separado da esfera estatal. Fonte: Mercado não aprova criação de conselho proposto pelo governo. **Meio & Mensagem**, São Paulo. n. 451, p. 14(1), 01 Abr. 1991.

a “consciência dos consumidores em relação aos seus direitos não se difundiu uniformemente” (TASCHNER, 2009, p. 181). Taschner (2009) aponta que, “paradoxalmente”, foram as grandes empresas, em especial as multinacionais que já estavam adaptadas a esse tipo de regulação em outros países, as primeiras a divulgarem e aplicarem o Código. Os Serviços de Atendimento ao Consumidor (SACs) passaram a ser implantados e viraram um “diferencial competitivo” divulgado nas publicidades, embora em alguns casos tivessem uma função apenas “ornamental”. Aos poucos, os consumidores passaram a fazer uso desses canais e a ter consciência dos seus direitos, o que levou as empresas a evoluírem nessas ações, “tratando melhor o consumidor” e adotando “boas práticas”, que vão desde o uso de materiais recicláveis aos patrocínios culturais (TASCHNER, 2009, p. 182).

> Assim, a existência de um Código avançado em uma sociedade que não tem uma tradição prévia de cidadania, onde o neoliberalismo traz dificuldades para o Estado difundi-lo e é composto por segmentos de mercado muito díspares em função de renda, educação, nível de informação, abre uma possibilidade meio insólita para as empresas: tratar melhor o consumidor e dedicar-se a “boas práticas”, exercendo o que entendem por responsabilidade social, e usar isso como diferencial, não deixando de ser útil em um período no qual a globalização aumenta e traz maior número de competidores no mercado (TASCHNER, 2009, p. 183).

A adoção de ações de “responsabilidade social” passou a ser um dos novos argumentos para a “construção da marca”, estratégia adotada pelo setor publicitário no fim dos anos Collor, quando criou-se um ambiente mais competitivo para os anunciantes, a partir de um maior controle da inflação e da abertura comercial. (ROCHA, 2010, p. 166-167). Assim, além do desafio de buscar a diferenciação num cenário marcado pela competição, as empresas eram agora exigidas a comunicar e praticar ações de responsabilidade social e ambiental, apresentando-se para a sociedade como um setor indispensável para a integração social.

4.3 A REVISÃO CONSTITUCIONAL E A DESREGULAÇÃO ECONÔMICA DO SETOR PUBLICITÁRIO

No governo de Itamar Franco e no seguinte, de Fernando Henrique Cardoso, a “estabilidade” da moeda promovida pelo Plano Real ocasionou um *boom* no consumo, que não teve, contudo, continuidade, esgotando-se em 1997, quando a taxa de juros disparou e o

crescimento econômico estagnou[180]. A década de 90 foi marcada pela adequação do mercado a uma nova ordem global, o que trouxe muitos desafios para o setor e a necessidade de se adequar a esse ambiente competitivo. Em 1996, o Jornal Meio & Mensagem comemorava 18 anos de existência proclamando "a maioridade da propaganda brasileira"; alertava o mercado a "mostrar que tem competência para sobreviver numa economia globalizada, com número cada vez maior de produtos, muitos entrando pela primeira vez no mercado, o que se traduz numa acirrada disputa pelo consumidor"[181].

Assim, a "construção da marca" foi adotada como forma de diferenciar os produtos e alavancar as vendas num momento em que o preço passava a ser um componente central no processo decisório de compra por parte do consumidor (ROCHA, 2010, p. 143). Mais tarde, segundo Rocha (2010, p. 167), serviu como resposta à "comoditização provocada pelo nivelamento dos produtos e serviços". Tornava-se necessário divulgar os produtos para além da sua utilidade funcional, agregando "valores" à sua comunicação, o que ressoou na linguagem publicitária, que agora explorava as "coisas simples da vida" e tentava "humanizar" o capital.

Além dos desafios econômicos e das inovações exigidas pelo novo consumidor, o setor publicitário continuava a enfrentar tentativas de regulação. Às vésperas da revisão constitucional, este passou a ver a possibilidade de que ameaças regulatórias se confirmassem, e iniciou um movimento de união entre as suas entidades com o objetivo de evitar novas restrições. O capítulo brasileiro da IAA lança, então, uma campanha[182] "ofensiva" com o objetivo de conscientizar o público "sobre o valor da propaganda" e valorizar o papel do Conar. Ao mesmo tempo, a ABAP contrata serviços de "*lobby* político" para defender os

[180] Segundo Rocha (2010, p. 147-148), os problemas estruturais da economia brasileira na era FHC vieram à tona a partir de 1997: "A prosperidade do Real não podia sobreviver à sua própria armadilha: a utilização das taxas de câmbio e de juros para conter a inflação prolongou-se muito além do desejável, para deter uma fuga de capitais que adviria da percepção de que o governo brasileiro vivia uma situação fiscal delicada. Sem esquecer que são essas mesmas taxas que, incidindo sobre as dívidas do setor público, concorrem para o seu desequilíbrio fiscal. O aumento da carga tributária e as privatizações renderam 3% do PIB no biênio 1998-1999 e deram sobrevida ao Real" (BELLUZZO *et al.*, 2002, p. 390). Mas as crises asiáticas e russa reduziram a disponibilidade de recursos para os países periféricos, ao que o governo respondeu com aumento da taxa de juros. Em 1998, deu-se a previsível explosão do déficit público e ao apelo ao FMI para recompor as reservas. Após a reeleição, firmou-se o acordo que ditou cortes nos gastos públicos da ordem de 3% do PIB e metas ambiciosas de superávit primário. O aumento de tributos e a Lei de Responsabilidade Fiscal vieram atender a tais exigências. Segundo Belluzzo e Almeida, o acordo com o FMI serviu para recompor as reservas e financiar uma nova rodada de fuga de capitais a taxas de câmbio subsidiadas (BELLUZZO *et. al*, 2002, p. 400). Em janeiro de 1999, o câmbio flutuante foi adotado, dando margem a uma forte desvalorização do real. A partir de então, a ameaça de inflação manteve-se sob controle, mas o crescimento econômico substantivo não deu mais sinais de retorno enquanto durou a era FHC".

[181] M&M completa 18 anos e revela maioridade da propaganda brasileira. **Meio & Mensagem**, São Paulo. n. 701, capa, 15 abr. 1996.

[182] Entidades mobilizam-se contra maior limitação na propaganda. **Meio & Mensagem**, São Paulo. n. 532, p. 15, 09 nov. 1992.

interesses do setor em Brasília e acompanhar os mais de 50 projetos que tramitavam no Congresso e poderiam afetar direta ou indiretamente a atividade publicitária: "A intenção é acompanhar de perto projetos que tratem de questões desde restrição à propaganda até outras mais abrangentes como a reforma tributária"[183]. O editorial do Jornal Meio & Mensagem[184], voltado diretamente para o seu público segmentado formado por agentes do setor, destacava que "o lobby está a pleno vapor no Congresso Nacional" no mês que antecedia o início da revisão constitucional e ressaltava que os meios de comunicação[185] e as lideranças publicitárias estavam engajados "na defesa de seus (nossos) interesses, precavendo-se contra eventuais dispositivos que atentem contra o negócio da comunicação". O texto observa ainda que esse trabalho estava sendo realizado pelas lideranças das entidades através do acompanhamento das proposições e diálogo com os parlamentares, "tentando influenciá-los a seu favor" (idem). Em relação à publicidade, entre os itens a serem revisados estavam as restrições previstas à publicidade de tabaco, bebidas alcóolicas, medicamentos e agrotóxicos. Naquele momento, este assunto voltou a ser discutido, mas esse debate se estendeu ao longo da década e ainda permanece na pauta, pois nem todos os pontos previstos pela Constituição passaram por regulação.

Nesse período, os empresários da publicidade começaram a usar com mais frequência o discurso da defesa da liberdade de expressão como forma de evitar qualquer controle externo. Esse é um dos argumentos mais presentes no livro "Em defesa da propaganda" do autor americano Jerry Kirkpatrick[186], publicado nos Estados Unidos em 1994, e que foi uma das inspirações para a adoção desse discurso que passou a ser propagado pelas lideranças publicitárias no Brasil. Segundo Roberto Dualibi, que escreve o prefácio da edição brasileira, "Todo publicitário é forçado, em algum momento, a defender sua atividade, até mesmo dentro de sua família e 'Em defesa da propaganda' fornece todo o pensamento que precisamos" (DUALIBI, 1997, p. 11). O livro se posiciona diretamente contra a regulação estatal:

---

[183] Entidades mobilizam-se contra maior limitação na propaganda. **Meio & Mensagem**, São Paulo. n. 532, p. 15, 09 nov. 1992.
[184] Lobby às claras. **Meio & Mensagem**, São Paulo. n. 573, p. 03 (editorial), 13 set. 1993.
[185] Uma matéria na edição seguinte desse jornal destacou a intenção da ABERT de se posicionar no período da revisão constitucional com o objetivo de alterar alguns artigos aprovados na Constituição de 1988. Entre os alvos da Associação estavam "as emendas que poderiam aumentar ainda mais a intervenção do Estado na radiodifusão", as quais segundo o então presidente da ABERT, Luiz Eduardo Borgerth, se aproximavam das resoluções vigentes em "países socialistas". Fonte: Abert quer acabar com conceitos fascistas da constituição. **Meio & Mensagem**, São Paulo. n. 575, p. 23(1), 27 set. 1993.
[186] De acordo com Rocha (2004, p. 136), "o autor foi trazido ao Brasil para falar às lideranças do meio. O seu livro foi apresentado por um diretor da ABA", afirmando que tomou conhecimento desta obra a partir de uma liderança do setor publicitário.

> Qualquer coisa, além de uma lei rigorosa e objetiva para proteger a liberdade de expressão, transforma a propaganda num joguete dos censores do governo. Estabelece o princípio de que o governo tem o direito de regulamentar o fluxo da informação na sociedade (KIRKPATRICK, 1997, p. 77).

O autor se propõe a desconstruir as críticas à propaganda, as quais ele define como sendo parte de uma visão de mundo autoritária. Inclui o marxismo e o altruísmo kantiano entre as "doutrinas" que influenciam os críticos e propõe o liberalismo como alternativa ideológica para os defensores da propaganda. O princípio fundante da argumentação do autor é a noção de que o sucesso da publicidade é resultante de uma "voluntária cooperação" entre produtores e consumidores. Esse pressuposto confronta-se diretamente com a visão dos movimentos que defendem a proteção do consumidor diante das práticas enganosas e abusivas praticadas pelas corporações. Kirkpatrick (1997) entende que a publicidade não é um instrumento de coerção e, por isso, não deve ser limitada, cabendo ao público decidir livremente sobre o que é bom ou ruim. Segue, pois, o princípio liberal de que o mercado se autorregula e, por isso, as práticas positivas naturalmente se sobressaem em relação às negativas. Propõe ainda que a publicidade deve ser protegida, assim como todas as outras formas de expressão individuais, por entender que as empresas são formadas por indivíduos. Além disso, define censura como prática exclusiva dos governos, defendendo, por exemplo, que uma empresa jornalística possa restringir conteúdos que não lhe interessem:

> A censura é sempre uma ação feita pelo governo para restringir o que um indivíduo ou corporação tem permissão de dizer. (E uma corporação é uma associação voluntária de indivíduos.) A censura nunca é uma ação particular. Não é censura, por exemplo, quando uma empresa editora privada se recusa a publicar um artigo meu, ou quando um jornal se recusa a publicar um anúncio que seus donos acham ofensivo. A recusa de um editor de publicar um artigo ou propaganda é meramente a expressão do seu direito de livre expressão - o direito do editor de usar sua propriedade como veículo das ideias que ele valoriza (KIRKPATRICK, 1997, p. 102).

Nesse trecho, o autor afirma que as restrições feitas pelos veículos privados são uma prática aceitável e legítima e ainda as justifica como uma forma de "livre expressão" do editor ou do dono do jornal. Assim, não considera esse tipo de limitação como uma atitude autoritária, ao contrário de Nerone (1995), que vê na concentração de poder uma forma de autoritarismo que pode incorrer em práticas de censura não só por agentes do Estado, mas também por setores privados.

Sobre esse aspecto, Amorim e Guimarães (2013, p. 89) apontam que a autorregulamentação, embora expresse alguns avanços, aprofunda uma lógica de poder "*unchecked*", por não estar submetida "a nenhuma forma de controle democrático". Por ser

um modelo centrado na participação da iniciativa privada na sua própria regulação, pode significar um mecanismo que favorece a concentração de poder econômico, já que é pouco eficiente na coibição de abusos por parte dos seus participantes.

Por outro lado, Kirkpatrick (1997) opõe-se à ideia de controle por parte do Estado e questiona o seu papel de "guardião do interesse público", qualificando a estrutura estatal como também vulnerável a interesses de grupos partidários. Em relação a isso, outra contribuição para o debate é dada por Amorim e Guimarães (2013, p. 90), ao considerarem que a tão falada crise de representatividade contemporânea não diz respeito apenas ao Estado, como é comum ser enfatizado pelos grandes meios, mas refere-se também a uma "crise de formação democrática da opinião pública", causada pela supremacia do poder econômico em relação ao interesse público na condução da comunicação midiatizada. O desafio proposto pelos autores é analisar essas duas crises como interdependentes para então superá-las.

Voltando à obra de Kirkpatrick (1997), convém ainda ressaltar que, para o autor, qualquer tipo de "tributação", "regulação" e "proibição" da propaganda é considerado censura. Ele põe no mesmo patamar os impactos econômicos e as exigências éticas (KIRKPATRICK, 1997, p. 104), além de afirmar que não existem direitos coletivos ou públicos, mas apenas direitos individuais.

Como já dito, no período em que o livro do norte-americano foi lançado, o discurso em defesa da liberdade de expressão ganhava mais força no meio publicitário. Neste ano, o Conar participou do 14º Fórum Internacional sobre Liberdade de Expressão Comercial, contrapondo-se à revisão da Constituição[187] 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: cigarros, bebidas, agrotóxicos e medicamentos.

Na matéria "Crescem restrições à propaganda"[188], o Jornal Meio & Mensagem dá espaço para a opinião do deputado José Elias Murad (PSDB/MG), que elaborou, ainda em 1989, um projeto de lei que visava disciplinar a divulgação de bebidas, medicamentos, terapias, cigarros e defensivos agrícolas. O projeto propunha a inclusão de advertências nas embalagens, a exclusão da imagem de crianças e adolescentes de comerciais de bebidas e cigarros, bem como da associação desses produtos com esporte, bem-estar e consumo exagerado. O mercado reagiu com críticas ao projeto, que acabava de ter sido aprovado na Câmara dos Deputados, ressaltando alguns aspectos, tais como: 1) a ineficiência das leis que já restringem o setor, como afirmou Flávio de Andrade, presidente da Souza Cruz; 2) a

[187] Conar quer evitar restrições na revisão. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, p. 2, 24 fev. 1994.
[188] Crescem restrições à propaganda. **Meio & Mensagem**, São Paulo. n. 712, p. 21, 01 jul. 1996.

posição contrária "a qualquer medida de cerceamento da comunicação", defendida por Roberto Bahiense, então presidente da ABA; e 3) o prejuízo aos negócios, como ressaltou Valdir Siqueira, então presidente da FENAPRO. Observam-se aí combinadas três estratégias discursivas já adotadas pelo meio publicitário em outras ocasiões, como: 1) a desqualificação da regulação estatal que não é cumprida, questionando a efetividade das leis existentes; 2) a ideia de regulação como censura, vinculando a intervenção do Estado a uma prática autoritária de cerceamento da liberdade e 3) o impacto econômico dessas medidas para o setor, apelando diretamente para o interesse comercial dos envolvidos na atividade e julgando as interferências estatais na iniciativa privada como negativas para a economia do país.

Após a aprovação do projeto que se transformou na Lei nº 9294/1996, o jornal divulgou o valor das multas, alertando os agentes do setor sobre as consequências, caso não houvesse o cumprimento da norma: "A diferença é que a ética se transformou em lei e coloca as partes envolvidas sujeitas a multas, o que não acontecia até o momento"[189].

O presidente do Conar, Ivan Pinto[190], afirmou que o Conselho manteve vários contatos com o deputado e apoiou o projeto, pois ele "praticamente repete o código de autorregulamentação publicitária" (idem). O então presidente ressaltou que a criação de um "plano de comunicação com todos os congressistas, responsáveis pelas legislações que afetam os negócios da propaganda" e o fortalecimento do contato com o Poder Executivo era uma tarefa a ser cumprida pelo Conar, demonstrando, desta feita, a prática de acompanhamento dos projetos de lei pelo Conselho e a sua atuação política no país.

Nesse mesmo período, os movimentos em defesa do consumidor propunham regulações mais rígidas, de forma a impor "limites à atuação, muitas vezes ilimitada, do capital na vida das pessoas" (ROCHA, 2010, p. 182). Nos anos 1990, houve um crescimento no número de associações de consumidores; os PROCONs tiveram sua atuação fortalecida após a aprovação do CDC. Boa parte dessas entidades via o controle exercido pelo Conar como insuficiente, enquanto o setor publicitário mais uma vez invocava o Conselho como ícone de eficiência, como ressalta o presidente do Conar no ano de 1995, Ivan Pinto, para quem a autorregulamentação "é mais rápida, barata e não tem entraves burocráticos"[191], numa referência à atuação do Estado como sinônimo de burocracia e lentidão.

---

[189] Infratores da Lei 9.294 pagarão multas de R$ 1,41 mil a R$ 7,25 mil. **Meio & Mensagem**, São Paulo. n. 714, p. 20, 15 jul. 1996.
[190] Ivan Pinto continua na presidência do Conar por mais dois anos. **Meio & Mensagem**, São Paulo. n. 713, p. 13, 08 de jul. 1996.
[191] Conar defende auto-regulamentação. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, p. 5, 15 abr. 1996.

O neoliberalismo passava, à época, por um processo de hegemonização no Brasil e, apesar de encontrar resistência em alguns movimentos sociais e partidários, ganhava cada vez mais adeptos nas classes proprietárias. Paulani (2010) relata uma série de medidas econômicas estatais tomadas pelos governos de Fernando Collor, Itamar Franco, Fernando Henrique Cardoso e Lula da Silva que mostram a força que esse discurso privatista adquiriu no Brasil desde o início da década de 1990: internacionalização do mercado brasileiro de títulos públicos, desregulamentação do mercado financeiro e abertura do fluxo internacional de capitais.

A ideologia neoliberal ganhou força por meios simbólicos, através da exaltação aos valores individualistas, competitivos, capitalistas. Com as privatizações e transferências de serviços essenciais para a iniciativa privada, construiu-se uma nova subjetividade no país, denominada por Oliveira (1999) de "antipública". Para ele, esse fenômeno vai além da privatização das empresas estatais e advém, pois, uma mudança de lógica: o que é "público" passa a ser "desnecessário", o que é divergente passa a ser abafado e os movimentos reivindicatórios passam a ter os seus discursos desmoralizados (OLIVEIRA, 1999, p. 79-80).

Assim como Francisco de Oliveira, que analisou o impacto ideológico do neoliberalismo na formação das subjetividades, David Harvey, ao discutir a "ética neoliberal" e seu "modelo para a socialização da personalidade humana", percebe os efeitos desta na constituição da "subjetividade política" contemporânea, ao guiar-se por um "individualismo possessivo intenso" e pelo "oportunismo financeiro" (HARVEY, 2011, p. 144).

Para Brasílio Sallum, o liberalismo econômico tornou-se o modelo hegemônico defendido por diferentes setores da sociedade, ganhando adeptos na classe política, na imprensa, na classe média e até nas camadas populares.

> difundiu-se para além do meio empresarial e da grande imprensa, passando a predominar nas formas de pensar da "classe política", na "classe média profissional", ganhando certa presença em setores da baixa classe média e nas camadas populares, principalmente do centro-sul do país (SALLUM, 2008, p.3).

Isto posto, esses discursos encontraram ressonância nos meios de comunicação de massa, em todas as suas expressões, desde o jornalismo ao entretenimento, passando pela publicidade, como afirmam Cardoso de Mello e Novais (1998). Assim, para além de uma lógica de funcionamento da política e da economia, o neoliberalismo consolida-se como um "discurso constitutivo" da realidade, impondo-se como "sistema de conhecimento e crença" e modelo de sociabilidade hegemônico.

> A ação dos meios de comunicação social foi decisiva. Jornais e revistas, que formam a opinião das elites e da classe média, martelaram todos os dias na tecla do neoliberalismo. Os meios de comunicação de massas, que modelam a opinião popular, também. Mas, por certo, sua ação não parou por aí. A difusão do individualismo de massas, especialmente pela televisão, acelerou-se muito, nas novelas, nos filmes, nos programas infantis etc. E a identificação do valor do homem à quantidade e à qualidade do consumo se impõe esmagadoramente, entre ricos, remediados e pobres (MELLO; NOVAIS, 1998, p. 656).

O empresariado enaltecia a política econômica do governo FHC, caracterizada pelo corte dos gastos públicos, privatizações e desregulações. Atílio Borón assinala que houve uma "mudança discursiva" e prática dos setores dominantes que, antes do estabelecimento do neoliberalismo, mantinham uma relação intrínseca de dependência com a estrutura do Estado. O discurso agora ressalta o Estado como incapaz de exercer a regulação dos demais segmentos sociais. "A burguesia, que no passado apoiou sua acumulação privada na gestão estatal e nas políticas keynesianas, hoje se desdobra para amputar ao Estado todas suas capacidades regulatórias" (BORÓN, 2012, p. 78).

O setor publicitário, especialmente as agências de publicidade, sentiu, porém, um baque nessa onda de desregulações que resultou no fim da Lei nº4680/1965. A legislação garantiu, desde o "regime autoritário empresarial-militar", rentabilidade às agências de propaganda, dando a estas um percentual de 15% a 20% sobre os custos de mídia, por meio de um desconto-padrão. O questionamento e a posterior reformulação da lei foram considerados pelo editorial do Jornal Meio & Mensagem como um "momento histórico": "Se há três décadas a Lei ajudou a criar a base sobre a qual se erigiu a indústria da propaganda, nos últimos anos ela vinha se revelando um foco de tensão entre agências e clientes"[192].

A queda nos faturamentos e a consequente pressão dos anunciantes para a redução dos custos com propaganda, que ocorria desde a década de 1980, fizeram com que o desconto-padrão de 20% sobre os custos de veiculação e 15% sobre os custos de produção fosse aos poucos deixando ser praticado desde o início dos anos 90. Os anunciantes negociavam com as suas agências por menores valores na comissão repassada dos veículos para as agências e começaram a pagar por *fee* (valor fixo por mês ou período específico) e através de comissões proporcionais aos resultados das campanhas.

Contudo, somente a partir da reação do governo federal, a crise entre os agentes do setor de fato se estabeleceu. "Na verdade, as chamadas lideranças do mercado e das entidades

[192] Momento histórico. **Meio & Mensagem**, São Paulo. n. 753, p. 03, 21 abr. 1997. Editorial.

que o representam só admitiram mexer na lei a partir da exigência do Governo Federal"[193]. A pressão do governo não teve repercussão por acaso. Naquele momento, o governo federal era o maior anunciante do país, investindo um montante de R$250 milhões de reais por ano[194], e, portanto, tinha cacife para exigir das agências o mesmo tratamento que era concedido às empresas privadas, que já não pagavam o "valor cheio" das comissões, enquanto o governo pagava 20% de comissão sobre a veiculação e 15% de comissão sobre a produção. Uma prova de que esse sistema de comissão fixa estava falindo foi dada pela agência Caio Domingues & Associados, que ofereceu uma comissão de 5% pela produção de uma campanha para a Petrobras Holding, alegando que "era possível trabalhar com aquela remuneração"[195]. Isto é, a guerra pela manutenção do valor do desconto-padrão encontrou adversários dentro do próprio meio.

As agências reagiram à ameaça de desregulação com diversas críticas dirigidas ao Secretário de Comunicação Social, o embaixador Sérgio Amaral, que respondia pelas discussões por parte do governo. Em carta dirigida ao Secretário, o editorial do Jornal Meio & Mensagem ressaltava a importância da revisão da Lei, mas pedia cautela e mais tempo de negociação, afirmando que a decisão poderia "colocar em risco uma atividade centenária, que sustenta, ainda por cima, um dos setores mais promissores da economia nos próximos anos, a mídia"[196]. A discussão com o governo foi intermediada por lideranças do setor, como o publicitário Petrônio Corrêa, contratado como consultor da ABAP para criar um modelo de autorregulamentação, que também atuou como negociador, dialogando com diferentes agentes do setor com o objetivo de elaborar o documento.

A desregulamentação econômica, que já era considerada inevitável, foi então concretizada a partir de decreto do então Presidente da República, Fernando Henrique Cardoso, em 26 de junho de 1997. Na ocasião, o presidente discursou para o público presente, ressaltando que a comunicação governamental não pode beneficiar nenhum partido ou segmento e que, com a instituição do decreto e criação do Conselho Executivo das Normas-Padrão (CENP), que ficaria responsável pela autorregulamentação das práticas comerciais

[193] Momento histórico. **Meio & Mensagem**, São Paulo. n. 753, p. 03, editorial, 21 abr. 1997.
[194] Governo exige das Agências mesmo tratamento dado à empresa privada. **Meio & Mensagem**, São Paulo. n. 716, capa, 29 jul. 1996.
[195] Propaganda auto-regulamentada. **Meio & Mensagem**, São Paulo. n. 813, p. 38, 22 jun. 1998.
[196] Sr. embaixador Sergio Amaral. **Meio & Mensagem**, São Paulo. n. 752, p. 03, editorial, 14 abr. 1997.

entre os agentes do meio publicitário, o setor dava mostras de entendimento "da sua função e sua responsabilidade"[197].

Para os fins deste trabalho, o que mais interessa observar nessa contenda é o fato de boa parte do setor ter evitado a desregulamentação, pois esta ameaçava diretamente a rentabilidade das agências, que agora teriam que lidar com a flexibilidade na comissão a partir de negociação com o anunciante[198]. Sendo assim, nesse caso, diferente dos outros tipos de regulações surgidas no âmbito do Estado, havia o entendimento de que a proteção estatal, através de uma legislação, era benéfica para os negócios, pois, com a fixação de uma comissão, as práticas "antieconômicas e anticoncorrenciais" seriam evitadas. Quer dizer, a intervenção regulatória do Estado pode ser válida desde que seja uma forma de beneficiamento financeiro ao setor, o que, mais uma vez, evidencia a relação de dependência com o Estado, que servia de sustentáculo para a manutenção e crescimento do setor publicitário no Brasil. Porém, como já dito, esse cenário que impunha a desregulação econômica tornou-se inescapável diante da lógica imposta pelo neoliberalismo, pela abertura comercial e pela onda de desregulações.

A criação do CENP, a partir da congregação de várias entidades ligadas aos anunciantes, veículos e agências, foi a resposta encontrada pelo setor para afastar os riscos trazidos pela desregulamentação, como a negociação direta entre cliente e veículo e a queda brusca da rentabilidade das agências. A edição nº 10 da revista do CENP ressalta que a criação de um mecanismo autorregulador minou a tendência de instalação de *bureaux* de mídia[199] no Brasil, modelo que já era consolidado em alguns países da Europa. Rocha (2010, p. 158) ressalta que o CENP foi, para as agências, "uma esperança de conter uma concorrência que rebaixava a sua rentabilidade" e representou uma vitória dos anunciantes na correlação de força com os demais agentes do setor.

Apesar da insatisfação das agências perante um cenário incerto, o setor se aproveitou da maré de desregulações que já inundava o mundo e o país para proclamar sua independência como uma conquista do mercado: "O campo publicitário aproveitava a desregulação provocada pelo contexto político e econômico para fazer dela uma bandeira em prol de sua

---

[197] Governo derruba Lei 4.680 e mercado ajusta-se à desregulamentação do setor. **Meio & Mensagem**, São Paulo. n. 763, p. 23, 30 jun. 1997

[198] Lei Áurea às avessas. **Meio & Mensagem**, São Paulo. n. 759, 02 jun. 1997. Editorial. (sem página)

[199] Segundo a publicação: "Os bureaux quebraram as agências tradicionais, enfraquecendo inapelavelmente a criação, o planejamento e a mídia, com consequências negativas tanto para os clientes, que viram as suas ações de comunicação perder eficiência, quanto para os veículos, que, repentinamente, se viram presas de entidades que tinham como únicos interesses solapar os preços de compra dos espaços publicitários ao mesmo tempo em que tentavam – muitas vezes conseguindo – influenciar no conteúdo editorial dos veículos". Pergunte ao CENP. **CENP em Revista**, nº 10, p. 36, 2007.

autonomia perante qualquer tentativa de 'ingerência externa'" (ROCHA, 2010, p. 178). Nessa linha discursiva, o CENP divulgou a sua primeira campanha institucional no início dos anos 2000, que visou sensibilizar as agências a "cumprir as determinações acordadas"[200] nas normas-padrão. Entre os títulos dos anúncios, vale destacar aquele protagonizado por Júlio Ribeiro, que ressalta a autorregulamentação das práticas comerciais como uma defesa para o setor: "Eu sempre defendi o negócio da propaganda. Agora, a propaganda vai defender o meu negócio".

Outro anúncio da campanha teve Roberto Dualibi como garoto-propaganda, desta vez vinculando a falta de regulamentação a um imaginário que existe sobre a guerra vivida nas favelas: "Comércio sem regulamentação vira tiroteio em favela". A posição discursiva da campanha buscava assim afirmar a necessidade de manter-se a regulação econômica para garantir o bom funcionamento e relacionamento entre os agentes do setor publicitários, mesmo que esta agora fosse de responsabilidade do mercado, e não do Estado. Então, embora os anunciantes tenham sido favorecidos com a desregulação, pois agora tinham mais liberdade para barganhar com as agências em relação ao valor das comissões, foram, com a campanha, chamados a manter o pacto e assim fortalecer a unidade do setor, que havia sido abalada.

Meses depois do início da veiculação da campanha, o CENP enfrentou uma batalha no Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE), que considerou a remuneração fixa de 20% sobre as verbas de veiculação prevista nas normas-padrão como prática de cartelização que ameaçaria a livre concorrência[201]. Nesse momento, o setor publicitário se reconciliou em torno da defesa da sua autonomia, e os líderes das suas principais entidades (ABA, ABAP, ANER) estiveram presentes em audiência pública, entre eles o presidente do Conar, Gilberto Leifert, que defendeu a aplicação das normas-padrão. A autorregulamentação foi mais uma vez a bandeira empunhada pelo setor como forma de evitar as interferências externas.

A "autonomia" do Conar enaltecida pelo setor e a utilização de um discurso "gerencial", que põe em primeiro plano o interesse privado, compuseram uma nova fórmula para que o empresariado se defendesse também do aumento da concorrência: a denúncia de um anunciante pelo seu concorrente ao Conselho. Em 1998, o jornal Meio & Mensagem ressaltou que com a entrada de marcas globalizadas no mercado brasileiro, a adoção de

[200] Cenp convoca mercado. **Meio & Mensagem**, São Paulo. n. 891, p. 20, 17 jan. 2000.
[201] Direito de defesa. Cenp tenta convencer Cade a aprovar as normas-padrão. **Meio & Mensagem**, São Paulo. n. 911, capa, 05 Jun. 2000.

propaganda comparativa passou a ser uma tendência, algo que já era aplicado em países do exterior[202].

Várias representações ao Conar tinham a autoria dos seus próprios associados, e iam além das denúncias por propaganda comparativa[203]. Algumas discutiam o plágio e até acusavam o concorrente de propaganda enganosa e abusiva. O código era então o instrumento que fundamentava a guerra concorrencial. De acordo com as estatísticas disponibilizadas no site do Conar[204], uma média de 30% das denúncias feitas ao órgão parte dos associados, chegando no ano de 2006 a quase 50% das reclamações. Esse uso do Conar como uma "arma de concorrência" é questionado por Hiran Castello Branco[205]:

> eu confesso que é uma coisa que me incomoda, porque eu acho que o Conar não deveria ser usado, como muitas vezes é, como uma arma de concorrência, porque a principal função dele não é essa. O Conar existe para proteger, acima de tudo, o consumidor e ao proteger o consumidor, automaticamente, ele protege a indústria.

Já o presidente do Conar considera esse um trâmite normal, e mostra que o órgão é reconhecido pelo setor como capaz de discipliná-lo, trazendo, pois, outro elemento explorado no discurso em defesa da autorregulamentação: a capacidade e competência do Conar em mediar conflitos entre empresas e assim evitar a adoção de práticas desleais por anunciantes concorrentes. Esse tema é, inclusive, contemplado no preâmbulo do CBARP: "todo anúncio deve respeitar os princípios de leal concorrência geralmente aceitos no mundo dos negócios".

> Esta parece ser uma decorrência normal do reconhecimento da *expertise* do Conar, integridade do Conselho de Ética e celeridade nos julgamentos. A entidade exerce a função de mediadora de conflitos e se empenha em solucionar controvérsias. As reuniões de conciliação precedem a instauração do processo ético e, em muitos casos, torna o processo dispensável. Nosso Conselho de Ética está plenamente habilitado a arbitrar e deslindar esses conflitos[206].

De acordo com Ruy Mendonça, representante da ANJ no Conselho Superior e presidente da 2ª Câmara do Conselho de Ética do Conar, "a propaganda desleal,

---

[202] Propaganda comparativa leva ética à discussão. **Meio & Mensagem**, São Paulo. n. 837, capa, 07 Dez. 1998.
A trincheira da ética. **Meio & Mensagem**, São Paulo. n. 837, p. 48, 07 Dez. 1998

[203] Folha e Estadão entram no Conar. **Meio & Mensagem**, São Paulo. n. 776, p. 17, 29 Set. 1997.
Ambev ganha no Conar primeiro round na disputa contra a Kaiser. **Meio & Mensagem**, São Paulo. n. 869, capa, 02 Ago. 1999.
Primeiro embate. **Meio & Mensagem**, São Paulo. n. 874, P. 10, 06 Set. 1999.
Novo round na briga entre gato e rato. **Meio & Mensagem**, São Paulo. n. 875, p. 11, 13 Set. 1999.

[204] O site disponibiliza as estatísticas a partir do ano de 2001. Disponível em: <http://www.conar.org.br/processos/> Acesso em: 24 jul. 2013.

[205] Em entrevista concedida à autora do presente trabalho.

[206] "A cobrança da sociedade é mais incisiva e veloz, quase instantânea". Entrevista com o Presidente do Conar, Gilberto Leiferrt. **Boletim do Conar**, nº 189, p. 4, fev. 2010.

concorrencial, é uma briga de foice no mercado". Cita entre alguns dos casos mais recorrentes nos julgamentos, as campanhas de "sabão em pó, detergente, sabonete, tintura de cabelo, creme dental". O representante narra que os anunciantes dispõem de todo um argumento técnico para fundamentar a defesa de seus anúncios, que vai desde a presença de um advogado até a presença de pesquisadores especialistas nos produtos questionados.

> As teles [operadoras de telefonia] é uma briga tremenda, artigos de higiene e limpeza é uma briga tremenda, artigo de beleza é outra briga tremenda, tintura de cabelo nós viramos especialistas lá [no conselho de ética]. Porque explicaram tanto de tintura de cabelo! A única coisa que eu já sabia de tintura de cabelo antes disso é que estraga e acaba com o cabelo. Aí o resto fala que estraga menos, aí a outra fala: 'Estraga menos por quê?' Aí descobrem que estraga igual. Tintura não pode falar que estraga menos. 'Não estraga o cabelo', 'ela' [a agência] põe lá na propaganda e a consumidora vai lá, uma, principalmente, não muito esclarecida: 'O cara falou que não estraga o cabelo, vou comprar essa que não estraga o cabelo'. É uma propaganda enganosa, cabe ao Conar é sustar, ou pedir para alterar essa propaganda.

A partir, portanto, do aparato normativo já existente sobre propaganda enganosa e abusiva, os anunciantes denunciam uns aos outros, além de tentarem divulgar a sua liderança no mercado como a mais legítima.

O Conselho acaba dando espaço significativo às contendas entre empresas, que, a partir da motivação dos próprios associados, buscam atingir a propaganda dos seus concorrentes. A ética é então reivindicada no sentido de se preservar "os princípios de leal concorrência"[207], algo que, segundo Judt (2011, p. 47), é naturalmente burlado no sistema capitalista: "Faz parte da natureza da competição econômica que um participante que ignora as regras triunfe – ao menos a curto prazo – sobre concorrentes mais sensíveis aos aspectos éticos". Em longo prazo, porém, a exigência de "boas práticas" pode impactar de maneira positiva sobre a imagem da marca. Assim, neste ambiente competitivo, o Conar desempenhou o papel de mediador e foi o principal fórum de decisão sobre as acusações feitas por anunciantes e agências em relação aos seus concorrentes, o que o Conselho entende ser uma forma de proteger a "boa propaganda". Dessa forma, afirma-se como instância corporativa, capaz de regular a concorrência, transformando a autodisciplina como prática em relação às questões concorrenciais do mercado, em detrimento das problemáticas associadas à relação entre publicidade e público consumidor.

[207] Art. nº 4 do Código Brasileiro de Autorregulamentação Publicitária. Disponível em: <www.conar.org.br> Acesso em: 30 mar. 2011.

Não bastasse o desafio de se recolocar num mercado desregulado, marcado por uma forte concorrência e pela saturação da audiência[208], começava a surgir com mais frequência a crítica à publicidade de determinados segmentos de produtos, fundamentada a partir do que Rocha (2010) chama de uma "má vontade da opinião pública": "A disposição contrária à publicidade de certos produtos pode ser a expressão mais imediata de um mau-humor crescente contra a colonização da vida pelo capital" (ROCHA, 2010, p. 180). Adiante, serão analisadas as posições discursivas tomadas pelo Conar nesse ambiente em que a crítica à publicidade começou a ter mais repercussão e resultou na reformulação de leis e do CBARP.

[208] Rocha (2004, p. 110-111) considera que a saturação da audiência foi um problema estrutural enfrentado pelo setor publicitário a partir da segunda metade dos anos 1990. A onipresença dos anúncios não despertava mais o público em relação às mensagens publicitárias: "Atingir o consumidor ficou mais difícil pela própria ubiquidade da propaganda, o que exige destes movimentos cada vez mais 'radicais' para fugir à banalidade". Como resposta, os anunciantes passaram a buscar alternativas de mídias.

5 AS RESTRIÇÕES À PUBLICIDADE E AS REAÇÕES DO SETOR PUBLICITÁRIO E DO CONAR.

5.1 O IMPACTO DO CDC E OS NOVOS QUESTIONAMENTOS EM RELAÇÃO À PUBLICIDADE

Se nas décadas de 1960 e 1970 o público se encantava com a gama de novos produtos industrializados, passando a consumi-los em demasia como forma de se incluir na sociedade de consumo, e nos anos 1980, 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-se 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. No início dos anos 2000, a canadense Naomi Klein (2004) lançou o livro Sem Logo, que abordou os movimentos antiglobalização e as suas críticas em relação ao poder das corporações. O livro foi um marco na discussão sobre as estratégias das marcas e apontou que parte das reações dos consumidores passou a ser direcionada à publicidade.

O incômodo era crescente, especialmente entre os setores mais escolarizados da classe média alta, que passou a ver em determinados tipos de publicidade uma representação nociva da realidade. Os movimentos feministas e as chamadas “minorias” (negros, homossexuais, idosos) começaram a questionar a forma como suas imagens eram retratadas nos anúncios; os pais e entidades de defesa dos direitos das crianças, fortalecidas com a aprovação do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) no início dos anos 1990, começaram a perceber os impactos negativos da publicidade na formação das crianças; os movimentos ambientais passaram a questionar a efetividade e funcionamento das políticas de responsabilidade social divulgadas pelas empresas em seus anúncios.

Crescia também a crítica ao Conar como organismo autorregulador em relação a essas "novas" questões, como é possível perceber em artigo escrito por Marilene Felinto e publicado em 1997 no Jornal Folha de São Paulo[209]. No texto, a articulista fala de um anúncio das lojas Renner ("Assédio só é crime quando o homem é feio") e relata que o Conar arquivou a representação feita ao Conselho pela então deputada federal Marta Suplicy, que considerava tal propaganda ofensiva às mulheres. A justificativa para o arquivamento contida no parecer do Conselho dizia que:

> O anúncio tem em si um leve toque de sofisticação e sensualidade. Dentro de limite de assédio bem vindo (sic) e não de assédio sexual pernicioso. Qual é a mulher que não se sente mais mulher ao ser alvo de um galanteio? Uma leve sugestão de conquista? Isto faz parte das relações homem-mulher. Faz bem ao ego, faz bem à alma[210].

A articulista questionou, então, a credibilidade do Conar como tribunal ético, comparando-o a um "conchavo entre comadres", e finalizou: "Cada sociedade tem o conselho de ética e auto-regulamentação que merece. Arquive-se"[211].

Ainda na década de oitenta, Boddewyn (1988, p. 16) sugeria que alguns desses "novos" temas ocupariam a centralidade no que se refere ao controle da propaganda. As propagandas enganosas, 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, que ele chama de "*outside participation*".

Essa nova agenda pode ser vinculada ao que Charles Taylor define como "demanda por reconhecimento", que, para o autor, é uma das forças motrizes por trás destes movimentos contemporâneos. Taylor vincula a ideia de reconhecimento à identidade, compreendendo esta última como "as características definidoras fundamentais como ser humano". O autor define que o não reconhecimento "pode causar danos, pode ser uma forma de opressão, aprisionando alguém em um modo falso, distorcido e reduzido de ser". E, assim, considera que a luta por reconhecimento passou a ser parte importante da atuação de diversos movimentos de

[209] Propaganda e "ética": conselho de comadres. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, p. 3, 03 jun. 1997.
[210] Propaganda e "ética": conselho de comadres. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, p. 3, 03 jun. 1997.
[211] Propaganda e "ética": conselho de comadres. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, p. 3, 03 jun. 1997.

“minorias ou grupos "subalternos", em algumas formas de feminismo e no que é hoje chamado a política de "multiculturalismo" (TAYLOR, 1994, p. 25).

No Brasil, esses temas já apareciam no debate público há alguns anos, mas foram fortalecidos no período pós-democratização, quando houve uma crescente organização dos movimentos sociais que trabalhavam com essas pautas específicas, como afirma Gohn (2011):

> Grupos de mulheres foram organizados nos anos 1990 em função de sua atuação na política, criando redes de conscientização de seus direitos e frentes de lutas contra as discriminações. O movimento dos homossexuais também ganhou impulso e as ruas, organizando passeatas, atos de protestos e grandes marchas anuais. Numa sociedade marcada pelo machismo, isso também é uma novidade histórica. O mesmo ocorreu com o movimento negro ou afrodescendente, que deixou de ser predominantemente movimento de manifestações culturais para ser, sobretudo, movimento de construção de identidade e luta contra a discriminação racial. Os jovens também criaram inúmeros movimentos culturais, especialmente na área da música, enfocando temas de protesto, pelo rap, hip hop etc. Deve-se destacar ainda três outros importantes movimentos sociais no Brasil, nos anos 1990: dos indígenas, dos funcionários públicos – especialmente das áreas da educação e da saúde – e dos ecologistas (GOHN, 2011, p. 343).

Em relação à publicidade, esses grupos começaram a se insurgir contra os estereótipos e anúncios discriminatórios, que apresentavam, com frequência, situações de inferioridades de alguns desses segmentos sociais. O nascimento do CDC coincide com o crescimento desses movimentos e a inclusão da publicidade abusiva como infração passível de pena significa, mesmo que indiretamente, uma conquista de direitos por parte desses grupos. De acordo com o Artigo nº 37 do CDC, são considerados casos de publicidade abusiva todos os anúncios que ferem valores sociais:

> § 2° É abusiva, dentre, outras a publicidade discriminatória de qualquer natureza, a que incite à violência, explore o medo ou a superstição, se aproveite da deficiência de julgamento e experiência da criança, desrespeita valores ambientais, ou que seja capaz de induzir o consumidor a se comportar de forma prejudicial ou perigosa à sua saúde ou segurança (BRASIL, 1990).

A subjetividade no julgamento dessa norma foi criticada pelo setor publicitário na época de elaboração do CDC e gerou questionamentos recorrentes no meio. Atesta-se, por exemplo, que é natural à linguagem publicitária a recorrência ao exagero e ao humor nas suas mensagens, ou que muitos anúncios considerados abusivos não têm como intenção ofender determinados grupos. Dessa leitura nasce a crítica ao “politicamente correto”, que, em muitos casos, não leva em conta a conquista de direitos, mas sim o “bom humor” e a “irreverência” da linguagem publicitária, os quais, de acordo com essa visão, são suprimidos por uma

mensagem “careta” ou “educadinha”. Em matéria recente[212], Washington Olivetto, um dos principais expoentes do meio, indica que a onda politicamente correta “acabou com a alegria da liberdade criativa”.

Com a previsão no CDC de que haveria punição à prática de publicidade abusiva, abriu-se mais espaço para reivindicações que iam além das queixas comuns por casos de propaganda enganosa. Distintas das infrações relativas à divulgação de preços, informações dos produtos, rotulagem, pesos e medidas, as quais têm sua comprovação materializada de maneira objetiva, as denúncias em relação à abusividade de mensagens publicitárias dependem da intepretação dos julgadores em relação aos valores sociais porventura afetados com a divulgação de determinadas campanhas.

Em análise sobre dois julgamentos do Conar relativos a anúncios da Benetton, que foram acusados de discriminação racial, Botelho (2010) indica que há uma alteração na postura do Conselho após a aprovação do CDC. No primeiro processo, que julgava um anúncio veiculado antes da vigência do CDC, o Conar arquivou a denúncia e não considerou os diversos protestos de movimentos negros em relação à campanha. No segundo processo, após a aprovação da CDC, além da denúncia, a entidade recebeu cartas de vários órgãos oficiais que exigiam a retirada de veiculação do anúncio. A pressão foi sentida e a decisão, embora tratasse do mesmo tipo de discriminação, foi desta vez favorável ao banimento do anúncio. “O posicionamento do Conar antes e depois da aprovação do novo código dos consumidores no Brasil demonstra, igualmente, que as exigências impostas a este órgão começam a mudar profundamente”. Botelho (2010, p. 131) identifica que há um “impacto dos avanços legais”, ou seja, uma pressão maior sobre o órgão autorregulamentador a partir da aprovação da lei.

Diferentemente da gritaria conservadora em relação à moral e aos bons costumes que era feita à publicidade durante o regime militar, as reivindicações que partem dos grupos consumeristas e de movimentos sociais são, em grande parte, fruto de uma postura cidadã e progressista, resultante do processo de ampliação da política no Brasil pós-redemocratização. O aumento da participação social de novos atores, os quais passaram a fazer “pressões fragmentadas”, mas também se articularam em busca de “direitos coletivos” (CARDOSO, 1995, p. 199), teve nas conquistas consagradas na Constituição e na sua revisão o impulso necessário para o desenvolvimento de uma consciência crítica. Estes movimentos, para

[212] Onda politicamente correta matou a liberdade criativa, diz Olivetto. Caderno Mercado. **Folha de São Paulo**. 17 set. 2014. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/mercado/2014/09/1517161-onda-politicamente-correta-matou-a-liberdade-criativa-diz-olivetto.shtml>. Acesso em: 02 dez. 2014.

Taschner (2009, p. 153), são produtos do desenvolvimento de uma postura crítica mais difusa, que não contesta o capitalismo em sua totalidade, mas os seus efeitos, e por isso buscam alternativas em algumas áreas da vida, tais como alimentação, saúde e meio ambiente.

Foi durante a década de 90 que o Idec se consolidou como a associação consumerista do país e investiu em testes de produtos, promovendo, assim, ações coletivas contra empresas. Em 1998, foi fundado o Fórum Nacional das Entidades Civis de Defesa do Consumidor (FNECDC)[213], almejando "fortalecer o movimento de defesa do consumidor no Brasil, promovendo a articulação das entidades civis do setor". Desta maneira, começou a criação de uma rede de movimentos consumeristas que se expandiu e agregou novos atores nos anos 2000.

No decorrer da década de 1990, foram várias as oportunidades em que o Jornal Meio & Mensagem divulgou a mobilização de grupos de consumidores. Uma dessas matérias pontuou a crescente reação da sociedade contra "campanhas polêmicas", enfatizando que as queixas partiam tanto de iniciativas individuais como de entidades da sociedade civil, que, segundo o texto, "demonstram que hoje as minorias têm ganhado mais espaço". A matéria ressaltou ainda a insatisfação dos criativos com a retirada dos anúncios "politicamente incorretos" do ar[214] e a crítica que os mesmos fazem ao Conar, classificando as suas medidas como "um instrumento de repressão, que é a censura". Outra matéria destaca a existência de um "novo consumidor", o qual "reclama e influi no surgimento de novos produtos", e aponta que a propaganda começou a sentir os "reflexos da postura do público", enfatizando que o número de reclamações de autoria dos consumidores no Conar aumentou de 64 em 1992 para 96 em 1996[215].

Outras alterações significantes na relação entre empresas e consumidores na década de 1990 se deram a partir de iniciativas do Executivo Federal, mas também de estados e municípios, a exemplo da discussão com montadoras e agências sobre os comerciais do setor automobilístico[216], que, de forma constante, "estimulavam o excesso de velocidade no trânsito", as restrições à mídia exterior estabelecidas pela Prefeitura do Rio de Janeiro[217] e a

---

[213] Sobre o FNECDC. Disponível em: <http://www.forumdoconsumidor.org.br/sobre-o-forum-do-consumidor.php> Acesso em: 10 jul. 2014.
[214] Sociedade reage contra campanhas polêmicas. **Meio & Mensagem**, São Paulo. n. 717, p. 21, 05 Ago. 1996.
[215] Novo consumidor reclama e influi no surgimento de novos produtos. **Meio & Mensagem**, São Paulo. n. 748, p. 26(2), 11 mar. 1997.
[216] Governo, montadoras e agências discutem linha para propaganda de veículos. **Meio & Mensagem**, São Paulo. n. 771, p. 27, 25 ago. 1997.
[217] Rio de Janeiro restringe publicidade em área pública e provoca polêmica. **Meio & Mensagem**, São Paulo. n. 845, capa, 15 fev. 1999.

exigência do Ministério da Saúde para a inclusão de novas frases de advertência na propaganda e na embalagem dos cigarros[218].

Com a privatização e concessão de alguns serviços públicos, como água, energia e telecomunicações durante o governo FHC, também foram criadas as agências reguladoras com o objetivo de fiscalizar e normatizar esses serviços essenciais, agora comandados pela iniciativa privada. "As principais atividades das agências são a de definir tarifas e reajustes; estabelecer padrões de qualidade e atendimento dos serviços; fiscalizar a atuação das empresas e aplicar penalidades" (PÓ, 2008, p. 17). Embora a atuação de algumas dessas agências não tenha resultado na elevação da qualidade dos serviços prestados pelas empresas, em alguns casos as agências entraram em enfrentamento direto com "grupos de interesse" visando à defesa do consumidor. Foi o caso da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA), que elaborou regulações relativas à publicidade de medicamentos e alimentos e encontrou fortes resistências na indústria farmacêutica, de alimentos e de publicidade, como será visto mais adiante.

Todo esse contexto de difusão das discussões relativas ao direito do consumidor, tanto por uma mudança nas posturas individuais dos cidadãos como pela ampliação do espaço deste tema nas esferas institucionais de organismos governamentais e não governamentais, trazia à tona possíveis restrições e normatizações e tornava o ambiente menos favorável ao negócio da propaganda, que, após a aprovação de diversas legislações desde os anos 1980, ainda sofria outras ameaças com novos projetos de leis.

5.2 A RESTRIÇÃO À PUBLICIDADE DE CIGARROS

Visando minimizar os danos e 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). Assim, já o fez no momento em que se discutiam as restrições à publicidade de cigarros, reivindicando a Constituição como documento que permite a veiculação de propaganda de produto lícito.

[218] Aperta o cerco. **Meio & Mensagem**, São Paulo. n. 861, p. 28, 07 jun. 1999.

As diversas discussões vivenciadas no momento da elaboração da Carta Magna e do CDC, inclusive as críticas do Conar feitas no período de elaboração desses documentos, não aparecem nos documentos e publicações oficiais da entidade, sendo encontradas apenas em matérias publicadas pela imprensa ou em pequenos trechos de textos sobre o histórico do Conselho[219]. Esse silêncio pode ser explicado pela repercussão positiva que esses momentos ganharam, sendo o CDC, por exemplo, uma referência internacional, como ressalta Taschner (2000, p. 10): "O Código Brasileiro de Defesa do Consumidor é apresentado como um código bastante avançado. O Estado o elaborou acompanhando o movimento da sociedade civil" [*tradução nossa*].

No processo de discussão que levou à proibição da publicidade de cigarro nos meios de comunicação de massa, mais uma vez foi exposto que esse tipo de medida regulatória prejudicaria a rentabilidade do setor. O setor publicitário, aliado ao grande empresariado de comunicação do país, continuou contrário à regulação de pontos previstos na Constituição, como a restrição à publicidade de cigarro. Numa estratégia discursiva que buscava impedir o surgimento de novas regulações, o setor propôs uma revisão do código de autorregulamentação e considerou a regulação existente como suficiente para o bom funcionamento do ambiente regulatório.

Porém, é perceptível que há um tratamento diferente dado às questões quando a proposição de regulação parte do próprio setor. Um exemplo dessa diferença no tratamento da regulação foi exatamente essa revisão 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 permitido a partir das 21 horas"[220]. 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 da veiculação de publicidade de cigarro em meios de comunicação de massa, limitando-a a cartazes em locais fechados. Ou seja, embora a norma de autorregulamentação proponha uma alteração num sentido mais restritivo, é possível perceber a tentativa de abrandamento em relação à restrição proposta pelo governo.

---

[219] Uma das exceções é o texto de Edney Narchi na publicação sobre os 25 anos do Conar, narrando a sua participação na comissão de elaboração do código. In: SCHNEIDER, Ari (Org.). **Conar 25 anos**: ética na prática. São Paulo: Terceiro Nome;Albatroz, 2005.

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

A partir dos anos 2000, são vários os episódios em que as atualizações do Conar buscam se antecipar às propostas de legislação, como aconteceu, por exemplo, na reformulação dessas normas para publicidade de cigarros, que visava justamente impedir a restrição à publicidade deste segmento. A atualização destas adota um padrão que tenta conciliar os anseios por maiores restrições com os interesses comerciais da indústria, evitando que sejam afetadas economicamente ou tentando, pelo menos, atenuar o prejuízo, já que ele vem com a restrição de qualquer forma.

Acompanhando a repercussão da lei complementar proposta pelo então Ministro da Saúde, José Serra, a jornalista Lisandra Paraguassú relatou em matéria publicada no Jornal Folha de São Paulo que teve acesso a documentos internos da Philip Morris[221] – 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 1950 sobre os impactos do cigarro na saúde dos fumantes, investia em respostas que tentavam desvincular o uso do cigarro ao desenvolvimento de doenças letais[222]. 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"[223]. Voltando ao escândalo divulgado pela Folha de São Paulo, o texto mostrava que as estratégias listadas nos documentos da Philip Morris pretendiam:

> 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'[224].

[221] Philip Morris faz projeto de sobrevivência na AL. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, Cotidiano, p. 3, jul. 2000.
[222] Sinal dos tempos. **Meio & Mensagem**, São Paulo. n. 881, p. 55, 25 out. 1999.
[223] Guinada estratégica – Entrevista com Donald Harris: vice-presidente de assuntos corporativos da Philip Morris International. **Meio & Mensagem**, São Paulo. n. 891, p. 8, 17 jan. 2000.
[224] Philip Morris faz projeto de sobrevivência na AL. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, Cotidiano, p. 3, jul. 2000.

Paralelamente à divulgação deste escândalo, a Abert e o Conar faziam campanha favorável à liberdade de expressão 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"[225]. Percebendo o risco que essas ações poderiam trazer para a credibilidade do Conar, o Jornal Meio & Mensagem publicou um editorial "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 o texto, não pode ser confundido "com a defesa de uma indústria tabagista poderosa e acostumada com essa polêmica na maioria dos países onde atua"[226]. O texto alerta ainda que o Conar poderia estar cometendo um "erro político histórico" ao defender a indústria do cigarro de restrições.

Além da defesa da liberdade de expressão, outros argumentos contrários às restrições eram apresentados publicamente pela indústria tabagista. Um deles dizia respeito "à competição predatória do mercado ilegal", que apresentava preços mais baixos e atuava através de contrabando: "Com o fim da propaganda, a Souza Cruz vê prejudicado o seu principal instrumento para enfrentar esse mercado, que é a força de suas marcas", afirmou o presidente da empresa, Flávio Andrade[227]. A indústria tentava mostrar que a proibição podia também prejudicar a sociedade em geral, pois com o crescimento do contrabando "o governo deixa de recolher impostos", como argumentou Clodoaldo Celentano, vice-presidente de assuntos corporativos da Philip Morris[228]. A natureza retórica desse discurso consistia em conectar o interesse privado da indústria tabagista com o interesse da sociedade em geral e do Estado, minando assim as divergências e minimizando as críticas destes setores aos impactos do fumo que justificavam a regulação estatal.

Em agosto de 2000 o projeto de lei foi acatado na Câmara dos Deputados e segundo o relator que defendia o projeto, deputado Jutahy Magalhães (PSDB-BA), essa aprovação só foi possível com o "apoio imenso da sociedade" e do então Ministro da Saúde, José Serra[229]. O deputado ressaltou a derrota dos *lobbies* exercidos pela "indústria, produtores, publicitários, ABERT e pilotos de automobilismo", esses últimos dependentes do patrocínio de grandes marcas de cigarro. Cabe observar que o sucesso na negociação para a aprovação da matéria

[225] Imagem chamuscada. **Meio & Mensagem**, São Paulo, Mercado, p. 34, 24 jul. 2000.
[226] Em defesa do Conar. **Meio & Mensagem**, São Paulo, Editorial, p. 5, 24 jul. 2000.
[227] Vitória no primeiro round. **Meio & Mensagem**, São Paulo. n. 921, p. 54, 14 ago. 2000.
[228] Vitória no primeiro round. **Meio & Mensagem**, São Paulo. n. 921, p. 54, 14 ago. 2000.
[229] Vitória no primeiro round. **Meio & Mensagem**, São Paulo. n. 921, p. 54, 14 ago. 2000.

foi também facilitado com a exclusão das restrições à propaganda de bebidas alcoólicas do projeto, pois apenas 88 deputados eram favoráveis às restrições para os dois itens.

Diante da derrota e do "desapontamento com a aprovação do substitutivo do deputado"[230], o Conar não adotou uma postura de reclusão. Lançou, ainda em agosto de 2000, a publicação "Garantias constitucionais à liberdade de expressão", com o objetivo de "oferecer um suporte doutrinário para a nossa posição", como afirmou o presidente do Conselho, Gilberto Leifert[231]. A estratégia discursiva adotada neste momento foi a utilização da "competência discursiva", explorando o conhecimento jurídico específico dos pareceristas com vistas a credibilizar a "opinião esposada pelo Conar" (CONAR, 2000, p. 7). A noção de "competência discursiva" diz respeito a uma habilidade de determinado sujeito em relação a "produzir e interpretar enunciados que decorrem de uma formação discursiva determinada" (CHARAUDEAU; MAINGUENEAU, 2014, p. 102).

Já no prefácio do livro percebe-se o uso da publicação como resposta às acusações por parte da imprensa e do Ministério da Saúde de que o setor estava investindo intensivamente no *lobby* junto ao Congresso Nacional com o intuito de barrar a aprovação dos projetos de lei. O Conar apresenta-se, então, como entidade que não realiza *lobb*y, que defende o interesse público, não estando ao lado de nenhum setor específico, mas buscando garantir a "livre expressão":

> O Conar não faz lobby; nossa participação nesse democrático debate não se deve, portanto, à defesa dos interesses deste ou daquele setor industrial ou de serviços. Cumpre, porém, honrada e orgulhosamente seu objetivo social de defender a liberdade de criação e expressão, independentemente de censura ou licença (CONAR, 2000, p. 7).

O trecho acima evidencia que o Conar procura se posicionar como uma entidade com "objetivo social", que, por conseguinte, age não no sentido de defender interesses corporativos, mas com o intuito de preservar um bem maior: "a liberdade de criação e expressão". Mostra, pois, que para vincular-se ao interesse público, o Conar tem a necessidade de descontruir a imagem de que é uma entidade vinculada aos setores industriais e de serviço. Faz isso através de um jogo interdiscursivo em que a defesa da liberdade é apresentada como contraponto à regulação, a qual adquire nesse texto o sinônimo de censura.

---

[230] Conar promete divulgar parecer de juristas sobre liberdade de expressão. **Meio & Mensagem**, São Paulo. n. 921, p. 54, 14 ago. 2000.
[231] Conar promete divulgar parecer de juristas sobre liberdade de expressão. **Meio & Mensagem**, São Paulo. n. 921, p. 54, 14 ago. 2000.

A recorrência à liberdade funciona como recurso discursivo para referendar essa intenção de apresentar-se como uma entidade privada de interesse público.

Nesse documento, a Constituição foi reivindicada como legislação principal na defesa da liberdade de anunciar por parte da indústria de fumo e utilizada como interdiscurso para justificar a visão defendida pelo Conar. O documento reúne pareceres de juristas convidados pelo Conar a discorrer sobre os projetos de Lei 3156/00 e 63/99, que previam a proibição da publicidade de cigarro e bebidas alcóolicas em meios de comunicação de massa, e sobre a Medida Provisória 2039-19, que tornava a ANVISA responsável por controlar e fiscalizar as propagandas de produtos submetidos ao regime de vigilância sanitária[232]. Toda a argumentação dos três juristas parte do entendimento de que o Artigo 220 da Constituição Federal resguarda a atividade publicitária de qualquer restrição. O parecer do jurista Tércio Sampaio cita, ainda, o CDC, enfatizando que o "direito à informação" também é garantido aos consumidores:

> Não se deve olvidar ainda o disposto no art. 6º, inciso III da Lei nº9.078/90 (Código do Consumidor), no qual o direito à informação figura entre os direitos básicos do consumidor. Afinal, propaganda é também informação sobre malefícios a evitar (no caso do tabaco, por exemplo, a quantidade de alcatrão contida no produto elaborado) (CONAR, 2000, p. 15).

Essa publicação lançou uma nova fase na argumentação em prol da autorregulamentação, desta vez marcada pela defesa da liberdade de expressão comercial. De acordo com o prefácio do livro, os pareceres encomendados aos juristas pelo Conar foram motivados pelo "alarmante andamento de dois projetos de lei" (CONAR, 2000, p. 7), referindo-se aos PLS 63/99 e 3156/00, que previam a proibição da veiculação de propagandas de cigarro e bebidas alcóolicas.

A linha de raciocínio dos três pareceres apresentados na publicação, apesar das diferentes formas de alegação, é a mesma: "a Constituição não admite o banimento da publicidade de qualquer produto lícito" (CONAR, 2000, p. 7). Essa afirmação resume parte fundamental da ordem do discurso adotada pelo Conselho desde então: recorrer ao artigo 220 da Constituição Federal, que garante o direito à liberdade de expressão, e, com base nele, declarar a ilegalidade das iniciativas regulatórias. Estratégia esta que também é empregada em outros países, como os Estados Unidos, que, de acordo com Shiner (2003), consiste em defender que a publicidade seja considerada uma das formas de expressão resguardada pela

[232] É o caso dos "medicamentos, alimentos, bebidas, águas, cosméticos, produtos de higiene, saneantes, cigarros, entre outros" (CONAR, 2000, p. 7).

“proteção constitucional”. Ao mesmo tempo em que reivindica essa proteção através do uso do Artigo nº 5, que institui a liberdade de expressão e de pensamento, o setor faz uma “defesa intransigente da autorregulamentação” e se contrapõe ao cumprimento do Artigo nº 220 do mesmo documento, que estabelece restrições legais à “propaganda comercial de tabaco, bebidas alcóolicas, agrotóxicos, medicamentos e terapias” (LIMA, 2012, p. 82-83).

Entre as principais alegações dos juristas estão o fato de conceberem que 1) os projetos de lei que proíbem a propaganda de cigarros e bebidas em meios de comunicação de massa não atendem ao artigo constitucional, que prevê a possibilidade de restrição desse tipo de publicidade, pois, na verdade, elimina e bane esse tipo de propaganda. Eles defendem que a propaganda é naturalmente mediatizada e, portanto, propaganda em ponto de venda não caracteriza a atividade; 2) os projetos avaliam os consumidores como incapazes e reduzem a sua capacidade de julgamento sobre a decisão de compra de produtos; 3) os juristas defendem que o consumidor tem o direito de ser informado sobre a existência, características e demais propriedades, inclusive os malefícios, de qualquer produto lícito; 4) segundo eles, a publicidade comercial é protegida pelo Artigo 220 da Constituição, que garante o direito à livre expressão de qualquer natureza.

Destes discursos podemos extrair algumas bases que sustentam a ordem discursiva do Conar: 1) a contribuição da atividade para a economia, que consiste na existência de uma relação entre agência, veículo e anunciante que promove a ampliação do consumo e, logo, estimula o crescimento econômico e a geração de empregos. Toda essa engrenagem seria abalada com a proibição da veiculação de anúncios de cigarros em meios massivos; 2) a crítica à visão “paternalista” do Estado protetor, que entende o consumidor como inabilitado a avaliar os anúncios e suas mensagens, que se contrapõe à visão dos movimentos consumeristas que indicam a “vulnerabilidade” do consumidor, considerando-o como a parte fraca na relação de consumo; 3) a defesa da publicidade como fonte de informação, em oposição à ideia de que, pelo caráter comercial da atividade, sua mensagem teria menos relevância social, além do seu valor cultural, por financiar os veículos de comunicação que, desta forma, podem propagar-se como independentes perante o poder público; 4) a ideia de que a publicidade pode ser considerada como uma das formas de manifestação de pensamento incluídas na proteção constitucional à liberdade de expressão, contrária, portanto, à visão de que deve ser submetida a normas restritivas pelo Estado.

Apesar dos esforços argumentativos do setor publicitário no sentido de evitar a aprovação do projeto, a lei foi promulgada e entrou em vigor a partir do ano 2000. Desde

então, o Conar assumiu uma nova postura e passou a discutir essa questão com menos intensidade, afinal devia "obediência civil aos Poderes Executivo e Legislativo"[233]. O Conselho, mesmo mantendo a crítica "aos riscos do restabelecimento da censura prévia", não tomou nenhuma medida judicial para contestar o projeto. De acordo com Leifert, "os eventuais prejudicados é que devem tomar as atitudes cabíveis"[234], numa clara referência à indústria tabagista e às agências de publicidade.

De fato, foi o que aconteceu. Os empresários recorreram e pediram uma Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI 3311[235]) através de proposição da Confederação Nacional da Indústria (CNI) ao Supremo Tribunal Federal, solicitando que seja julgada a inconstitucionalidade da restrição à publicidade de cigarros. Essa ação segue ainda em tramitação no STF[236] e a publicação do Conar, "Garantias Constitucionais", que contém os pareceres dos juristas, fundamenta a petição inicial.

Importante observar que, embora os pareceres analisem projetos de leis que foram motivados pelos danos à saúde[237] causados pelo consumo desses produtos (fumo e álcool), não dá espaço para discutir soluções reais para este problema. Ao contrário, nos textos, nenhuma parcela de responsabilidade e influência ao consumo é atribuída à publicidade. Empregam, pois, um discurso seletivo, não entrando no polêmico debate sobre os possíveis impactos negativos da publicidade que motivam a regulação estatal. Os juristas constroem uma argumentação que sustenta a posição defendida pela indústria das comunicações, questionando a constitucionalidade da proposta, pondo-a completamente em xeque, e referendando a autorregulamentação como forma legítima de controle da publicidade. Essa é uma das estratégias recomendadas por Kirkpatrick (1997), que defende que, para se opor à regulação, os agentes do meio devem argumentar "sobre princípios, não consequências":

---

[233] Conar promete divulgar parecer de juristas sobre liberdade de expressão. **Meio & Mensagem**, São Paulo. n. 921, p. 54, 14 ago. 2000.

[234] Conar promete divulgar parecer de juristas sobre liberdade de expressão. **Meio & Mensagem**, São Paulo. n. 921, p. 54, 14 ago. 2000.

[235] Acompanhamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade 3311 no Site da CNI. Disponível em: <http://www.cni.org.br/portal/data/pages/FF8080812B83FEF4012B88ACE38A72D7.htm> Acesso em: 20 mai. 2014.

[236] No site do Supremo Tribunal Federal é possível acompanhar o andamento da ação através da página: <http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?numero=3311&classe=ADI&origem=AP&recurso=0&tipoJulgamento=M>.

[237] Segundo matéria publicada no Jornal Folha de São Paulo, "o fumo está associado a 30% das mortes por câncer em geral" e "o governo gastou, em 98, R$ 1,57 com doenças causadas pelo fumo para cada R$ 1 pago pelo setor em impostos". Fonte: Lobby ameaça projeto que veta propaganda. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, p. C3, 27 jun. 2000.

> Argumente afirmando claramente os princípios [...] e não citando um monte de estudos das consequências da proibição da propaganda em vários países do mundo. [...] Afirme os princípios orgulhosamente e, então, deixe os críticos livrarem-se do aperto procurando por respostas (KIRKPATRICK, 1997, p. 108).

Outra posição indicada pelo autor diz respeito à defesa de produtos nocivos, os quais, segundo ele, não devem ser considerados como bons ou maus: "O tabaco e o álcool, por exemplo, não são intrinsecamente bons ou prejudiciais. [...] O argumento dos críticos repousa nesta ideia de valor inerente ou intrínseco. Rejeite-o ou estamos a caminho da Era da Proibição" (KIRKPATRICK, 1997, p. 108).

Assim, mais do que considerar os efeitos negativos do consumo de produtos nocivos à saúde, o setor publicitário preocupa-se em defender o princípio da liberdade de anunciar, propondo que a interferência na atividade é inaceitável, mesmo que esteja em jogo assuntos de interesse da saúde pública. Percebe-se nessa posição discursiva algo apontado por Amorim (2013, p. 22) como prática da tradição liberal: a "sobreposição de opiniões e interesses particulares sobre as opiniões e interesses públicos".

5.3 A SUCESSÃO PRESIDENCIAL E OS TEMORES DO SETOR PUBLICITÁRIO

O receituário neoliberal aplicado no Brasil a partir dos anos 1990 alterou as relações entre o Estado e a iniciativa privada no país. É possível perceber muitas continuidades, como o relacionamento intrínseco entre os dois setores na definição dos rumos do país, mas o Estado brasileiro vai perdendo, durante a década de 1990, sua capacidade de sustentar e ditar a economia brasileira, o que caracterizou sua atuação nas décadas de 1970 e 1980.

> Este ideário liberal básico materializou-se em iniciativas que mudaram institucional e patrimonialmente a relação entre Estado e mercado. Seu alvo central foi quebrar alguns dos alicerces legais do Estado nacional-desenvolvimentista, parte dos quais fora constitucionalizado em 1988. Ou seja, visaram reduzir a participação estatal nas atividades econômicas e dar tratamento igual às empresas de capital nacional e estrangeiro (SALLUM, 1999, p. 31-32).

As "tendências liberalizantes" começaram a se inserir no Estado brasileiro ainda na Nova República, mas esse novo formato do Estado brasileiro só foi consolidado, segundo Sallum (2008, p.3), a partir de 1995, com o início do governo Fernando Henrique: "só com o Plano Real de estabilização e a eleição de Fernando Henrique Cardoso é que o liberalismo econômico passou a marcar sistematicamente as políticas de Estado". Todavia, essas

políticas, como já visto, encontraram resistências nos movimentos e partidos que trabalharam na elaboração da Constituição em busca de aprovar um texto com garantias políticas e sociais a serem promovidas por um "Estado ativo, indutor, estruturante" (SALLUM, 1996, p. 165).

O país vivenciava, portanto, um clima democrático, que ressoava no governo Fernando Henrique Cardoso como uma vertente a ser contemplada. Assim, Sallum (1999) define que essa gestão foi marcada pela existência de duas direções, uma neoliberal e outra liberal-desenvolvimentista, que de um lado priorizava as políticas macroeconômicas e, de outro, buscava desenvolver políticas sociais dentro dos marcos do liberalismo. Porém, como afirma Sallum (1999, p. 15), "a primeira versão foi sem dúvida a predominante, orientando de modo consistente o núcleo duro da política econômica governamental".

Essa preeminência do neoliberalismo não deu espaço, portanto, para outros modelos de organização da economia, e as medidas liberais tomadas pelo primeiro governo Fernando Henrique foram defendidas pela situação com unhas e dentes na sua reeleição em 1998, mesmo ano em que o mundo atravessou a crise financeira na Ásia.

A continuidade de Fernando Henrique no governo era apresentada, deste modo, como a solução para a manutenção da estabilidade da moeda, reduzindo a interferência da crise na economia do país. À crise, o governo respondeu aumentando os juros e desvalorizando o real em quase 50%, o que "fragilizou dramaticamente a economia nacional em relação ao sistema financeiro mundial" (SALLUM, 1999, p. 35). No fim dos anos 1990, começaram a se evidenciar alguns custos que o país teve que arcar para manter a política de estabilização: "crescimento medíocre, privilegiamento dos rendimentos financeiros, desnacionalização da economia, intercâmbio cronicamente deficitário com o Exterior e, por fim, alto desemprego" (SALLUM, 1999, p. 27).

> Dentro desse quadro geral, sublinhe-se que a política de contenção permanente das atividades econômicas traduziu-se em baixas taxas de crescimento do produto e, a partir de 1997, em altos índices de desemprego. Desta forma, embora a estabilização da moeda tenha provocado, de início, ganhos reais para as camadas assalariadas menos privilegiadas, a continuidade da política de câmbio apreciado e juros altos vem produzindo, desde 1996, uma regressão naquele processo e uma acentuada transferência de renda para os detentores de haveres financeiros. (SALLUM, 1999, p. 37).

O desgaste após dois mandatos seguidos de Fernando Henrique, resultante dessas questões econômicas, era agravado com a falta de reajuste nos salários do funcionalismo público (OLIVEIRA, 1999, p. 80) e a forte atuação dos movimentos de trabalhadores urbanos e rurais, que passaram a sentir os impactos da lógica neoliberal, em que "a capacidade do

governo de impor-se é sistematicamente eviscerada por um Estado cada vez mais regido por interesses corporativos" (HARVEY, 2011, p. 89).

Tudo isso serviu de motivação para que o cenário político se tornasse favorável a uma candidatura de oposição, desde que a estabilidade fosse mantida e o receituário neoliberal fosse cumprido: "A continuidade do 'pacote FHC' foi a condição da burguesia para não haver guerra de classes e consequente risco de Lula da Silva ser visto como o presidente que destruiu o Real" (SINGER, 2012, p. 74). Ou seja, o mesmo princípio que norteou as políticas do Governo Fernando Henrique foi fundamental para que Lula obtivesse êxito no pleito de 2002: a garantia de manutenção da estabilidade da moeda. Assim, como continuou sendo importante para a reeleição de Lula em 2006 e para a eleição de Dilma Rousseff em 2010, o que demonstra que mais do que "uma tática para facilitar a transição" passou a fazer parte do ideário do partido. "A defesa da ordem viera para ficar", como afirma Singer (2012, p. 97).

Em 2002, foi exatamente este discurso em defesa da estabilidade que orientou a campanha eleitoral de Lula e garantiu, entre diversos outros fatores, que o mesmo obtivesse êxito no pleito. Singer (2012) aponta que entre as medidas tomadas pela candidatura do Partido dos Trabalhadores que alçaram o nome de Lula como futuro presidente e deram a ele viabilidade eleitoral, algumas se destacam, como a união com "partido de centro-direita" e o anúncio de um candidato de "extração empresarial" à vice-presidente. O programa de governo sinalizava uma mudança com a postura anterior adotada pelo partido[238], ao afirmar que "o Brasil não deve prescindir das empresas, da tecnologia e do capital estrangeiro", bem como a publicação da "Carta ao Povo Brasileiro", na qual o candidato assumia compromissos com o mercado financeiro e distanciava-se do "programa de esquerda" adotado pelo PT até 2001[239].

A carta, além de responder às exigências do capital, contrapunha-se ao "discurso do medo" em relação à candidatura de Lula, que desde 1989 era indicada como uma possibilidade de grandes alterações no cenário político e econômico do país. A campanha de José Serra do PSDB explorou esse discurso, que ganhou ainda mais projeção a partir do segundo turno, quando o programa eleitoral desse candidato contou com o depoimento da

[238] Singer assinala que as diretrizes que guiariam a elaboração do programa de governo do PT para a disputa eleitoral de 2002 propunham o confronto com os "humores do capital financeiro globalizado" (SINGER, 2012, p. 96).

[239] De acordo com Singer (2012, p. 75), o programa adotado pelo PT até 2001 criticava a "estabilidade preços [...] alcançada com o sacrifício de outros objetivos relevantes, como o crescimento econômico", a "abolição das restrições ao movimento de capitais" e a "Lei de Responsabilidade Fiscal". Ou seja, confrontava-se com os interesses do capital.

atriz Regina Duarte[240], que alegou ter medo da "volta da inflação desenfreada" caso Lula se elegesse.

As proposições apresentadas por cada candidato movimentaram diversos atores e, entre eles, o empresariado. No caso do setor publicitário, o Jornal Meio & Mensagem deu atenção particular ao pleito, divulgando, num primeiro momento quais eram as aspirações de diferentes agentes do mercado em relação ao novo presidente[241] e, num segundo momento, as propostas de cada candidato que interferiam no funcionamento do setor.

Uma série de sugestões e propostas foi exposta por lideranças do meio, sendo a defesa da "liberdade de expressão" reivindicada de forma uníssona pelas entidades, num claro posicionamento antagônico às medidas de regulação que assombravam o setor desde o recente banimento à veiculação da propaganda de cigarros nos meios de comunicação de massa.

As falas apontavam que os mais de "300 projetos que tramitam no Congresso" relacionados à área de comunicação são, na sua maioria, proibitivos, entre eles mais de 100 que propõem limites à publicidade de bebidas alcóolicas. E, para as lideranças do setor, esses projetos mereciam a atenção do novo governante, assim como a mudança nas licitações públicas, em que a agência vencedora tinha que adotar o menor preço apresentado pelas concorrentes; a redução da carga tributária; e a manutenção dos investimentos em publicidade por parte do governo federal. Havia, pois, por parte dos agentes do setor, também uma forte preocupação com a rentabilidade a partir da mudança no Poder Executivo do país.

Em edição posterior àquela que colheu sugestões do setor, o Jornal Meio & Mensagem ouviu os presidenciáveis sobre temas concernentes à área e ressaltou em sua chamada de capa que os mesmos tinham "poucas propostas para comunicação"[242]. Entre as perguntas realizadas, destacam-se as relacionadas com os projetos que recomendam a restrição a propagandas de determinados tipos de produto, como álcool e medicamentos. De todos os entrevistados, o candidato Lula da Silva foi o único a defender abertamente a restrição das campanhas de bebidas alcóolicas, assim como foi feito com os produtos derivados do tabaco, ressaltando que essa foi uma posição tomada pelo Partido dos Trabalhadores na Câmara e no Senado. Os demais candidatos entrevistados, Ciro Gomes e Anthony Garotinho, defenderam que o tema deveria ser discutido, mas não definiram uma posição. O presidenciável José Serra, ex-ministro da Saúde, que já havia enfrentado uma cruzada de contendas com o setor

[240] Com atrizes, Serra e Lula travam 'duelo do medo'. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 17 out. 2002. Fonte: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc1710200247.htm> Acesso em: 18 ago. 2014
[241] O que o mercado espera do novo presidente (1). **Meio & Mensagem**, São Paulo. n. 1023, p. 32, 26 ago. 2002.
[242] Presidenciáveis têm poucas propostas para comunicação. **Meio & Mensagem**, São Paulo. n. 1024, capa, 02 set. 2002.

publicitário quando da restrição à publicidade de cigarros, recusou-se a responder às perguntas, como ressalta a capa do jornal: "O candidato do PSDB, José Serra, recusou-se a responder às perguntas mesmo com insistente esforço da reportagem"[243].

É relevante observar que esta mesma edição do jornal apresentou em outra matéria[244] as estratégias da indústria tabagista para se comunicar com o público através de "brechas na lei", ou seja, por meio de "mídias esquecidas", ou não especificadas na legislação brasileira. Entre as soluções estava o uso de *e-mail-marketing* e de ações de *telemarketing*. Ainda no mesmo mês, o jornal divulgou uma matéria sobre as restrições propostas pela Anvisa em relação à propaganda de alimentos voltadas ao público infantil, ressaltando que a medida poderia "dificultar a expansão do setor". De fato, havia uma preocupação do setor com as iniciativas regulatórias propostas pelo governo, o que levou as entidades do mercado a se reunirem ainda em 2002 num "Fórum Permanente em Defesa da Liberdade de Expressão Comercial", chamado de "Fórum Pró-Liberta", o qual foi criado em resposta à "dimensão que a publicidade ganhou no debate legislativo"[245]. O setor contestava as tentativas de instituir restrições, classificando-as como antidemocráticas e acusando-as de impedir a "liberdade de escolha" do consumidor, como aponta o então presidente da ABAP, Sérgio Amado: "A propaganda é instrumento da democracia porque apresenta ao consumidor oportunidade de escolha sobre o que vai comprar". Nesse trecho de discurso, a propaganda é associada à democracia, entendida aqui como a possibilidade de o consumidor conhecer os produtos que vai comprar. A "oportunidade de escolha" é, conforme esse discurso, propiciada pela propaganda, o que torna o seu conteúdo de "interesse público". Daí a sua relevância como atividade e forma de expressão. Já as restrições recomendadas pelas regulações são enquadradas como sinônimos de ameaça à liberdade. Um recurso discursivo adotado pelo setor publicitário em outras ocasiões, conforme já visto.

Além da preocupação com as propostas de legislação, o setor publicitário também buscava se adaptar a um contexto de fortalecimento da atuação do consumidor, pois os anos 2000 deram continuidade a uma tendência que já vinha se processando desde a aprovação do CDC: a conscientização do consumidor como sujeito que pode atuar, política e economicamente, para além dos seus interesses individuais. Essa "nova fronteira de atuação política do consumidor" identificada por Taschner (2009, p. 159) verifica-se, por exemplo, a

[243] Presidenciáveis têm poucas propostas para comunicação. **Meio & Mensagem**, São Paulo. n. 1024, capa, 02 set. 2002.
[244] Cortina de fumaça. Meio & Mensagem, São Paulo. n. 1024, p. 43, 02 Set. 2002.
[245] Na mira do congresso. Meio & Mensagem, São Paulo. n. 1051, p. 21, 31 Mar. 2003.

partir da defesa de boicotes coletivos a produtos de empresas que não têm "boas práticas". Com a popularização da *internet*, esse tipo de mobilização ganhou repercussão global, atingindo diretamente a imagem de grandes corporações multinacionais, através da atuação de organizações consumeristas e do crescente "mau humor" do consumidor comum em relação às corporações, cada vez mais entendidas como "as forças políticas mais poderosas de nossa época" (KLEIN, 2004, p. 368).

No Brasil, alguns avanços para a consolidação da defesa do consumidor foram percebidos a partir de mudanças institucionais. Marilena Lazzarini, uma das principais lideranças do movimento consumerista no Brasil, que dirigiu o PROCON-SP na década de 1980 e foi uma das fundadoras do Idec, ocupava agora um lugar de destaque internacional ao assumir a presidência[246] da *Consumers International* (CI)[247], uma organização que congrega cerca de 220 entidades de defesa do consumidor de mais de 100 países. Ao mesmo tempo, a defesa do consumidor ganhava espaços institucionais no Estado brasileiro, o que tornava a causa articulada em termos nacionais através da criação, em 2004, do Sistema Nacional de Informação de Defesa do Consumidor (SINDEC), que unificou as ações do PROCONs de todo o país. Mais tarde, em 2010, foi iniciada a revisão do CDC e, em 2012, criada a Secretaria Nacional do Consumidor, que ficaria vinculada ao Ministério da Justiça. Todo esse contexto apresentou novos desafios para o empresariado e para o setor publicitário, que passou a lançar mão de vários argumentos com o objetivo de fortalecer a defesa do seu modelo de autorregulamentação, num contexto em que há uma retomada e uma "reconstituição de instrumentos estatais para induzir a atividade econômica" no Brasil (SINGER, 2012, p. 180).

5.4 A CONTINUIDADE DAS INICIATIVAS REGULATÓRIAS PROPOSTAS PELO GOVERNO FEDERAL: CONCILIAÇÕES E CONFLITOS EM RELAÇÃO À REGULAÇÃO DA PUBLICIDADE DE BEBIDAS

As medidas restritivas tão temidas pelo setor tiveram continuidade com o governo Lula, passando tanto por momentos conflituosos como por momentos de conciliação entre Estado e mercado. Já no primeiro semestre do governo recém-empossado, o debate sobre a regulação de bebidas alcóolicas veio à tona a partir de iniciativa do Ministério da Saúde, que

[246] Coordenadora do IDEC é eleita presidenta da Consumers International. Disponível em: <http://www.abong.org.br/informes.php?id=1921&it=1924>. Acesso em: 01 ago. 2014.

[247] Sobre a Consumers International. Disponível em: <http://www.consumersinternational.org/who-we-are/about-us/>. Acesso em: 01 ago. 2014.

visava, segundo matéria do jornal Meio & Mensagem, "minimizar o desgaste gerado pela liberação da propaganda de cigarros durante o Grande Prêmio Brasil de Fórmula 1"[248]. Após chantagem da organização do torneio, que ameaçou excluir São Paulo dos circuitos de Fórmula 1 caso se mantivesse a proibição à divulgação de publicidade das marcas de cigarro, que eram as principais patrocinadoras das equipes, o governo cedeu à pressão e liberou a veiculação durante a transmissão da prova, como observou Rocha (2010, p. 179-180):

> A disputa em torno da questão adentrou o governo Lula. Em 5 de abril de 2003, o *Jornal Nacional* anunciou a decisão do Executivo de liberar a publicidade de cigarros e bebidas alcoólicas em patrocínios esportivos, cedendo à pressão do comitê organizador da Fórmula 1. No Grande Prêmio do dia seguinte, os carros ostentavam anúncios de marcas como Marlboro, patrocinadora da equipe McLaren. No *Jornal da Record* do dia 8 de abril, Boris Casoy sentenciava: "o governo errou e errou feio", enquanto o ministro da saúde tentava consertar: "nós avançamos quando agora todos os eventos terão que ter publicidade antitabagista", referindo-se às mensagens divulgadas em legendas no canto inferior da tela.

Após o episódio, o Ministro da Saúde à época, Humberto Costa, declarou que não iria mais ceder às pressões e que a sua intenção era, a partir de então, combater o alcoolismo com medidas restritivas à publicidade de bebidas alcóolicas. Ele defendia que esta tivesse sua veiculação limitada ao horário entre 22h e 6h[249], incluindo as de cervejas, *ices* e vinhos, para além das bebidas destiladas, que já tinham veiculação submetida a essa regulação. O publicitário João Vassão, então diretor da agência Fischer America, em entrevista ao Jornal Meio & Mensagem[250], lamentou a iniciativa por parte do ministério e ressaltou o impacto econômico que a medida traria: "Isso faz mal ao mercado e é muito ruim para a concorrência", esboçando, pois, uma preocupação com a queda nos investimentos publicitários e com a importância da publicidade para a diferenciação das marcas num cenário de forte concorrência.

Logo depois, o discurso contundente do ministro foi superado pela conciliação entre governo, veículos e anunciantes: "Em meados de 2003, o governo Lula editou uma Medida Provisória (n°. 118) que libera a publicidade de cigarros na Fórmula I, sem a emenda que restringia a publicidade de bebidas no rádio e na TV" (ROCHA, 2004, p. 131). O resultado vitorioso para a indústria de bebidas e para o setor publicitário foi garantido através de

[248] Governo quer tirar comerciais de bebidas do horário nobre. **Meio & Mensagem**, São Paulo. n. 1058, capa, 10 mai. 2003.
[249] Fechando o cerco. **Meio & Mensagem**, São Paulo. n. 1058, p. 30, 10 mai. 2003.
[250] Fechando o cerco. **Meio & Mensagem**, São Paulo. n. 1058, p. 30, 10 mai. 2003.

"intenso lobby por parte das cervejarias e da mídia junto aos deputados"[251]. O temor se devia à grande perda financeira que as restrições representariam para o setor, que contou com o investimento de mais de R$290 milhões em publicidade de bebidas alcóolicas no ano de 2002.

O próximo capítulo da novela da regulação da publicidade de bebidas foi protagonizado mais uma vez pelo Ministério da Saúde, que instituiu uma "comissão interministerial[252]" com o objetivo de "propor, até o final de agosto (2003), modificações na lei que trata do consumo e da publicidade desses produtos". Percebe-se, pois, que o novo governo estava se adaptando a esse cenário de disputa e percebendo que a articulação do setor publicitário e da indústria de bebidas com os congressistas exigia do Executivo um trato mais detalhado e uma costura política cuidadosa na elaboração das proposições.

Paralela à discussão institucional, fortalecia-se a articulação de movimentos que se posicionavam criticamente em relação à publicidade. O Movimento Propaganda Sem Bebida, liderado pela Uniad (Unidade de Pesquisa em Álcool e Drogas, da Universidade Federal de São Paulo – EPM/Unifesp) e pelo Cremesp (Conselho Regional de Medicina do Estado de São Paulo) coletou assinaturas de mais de 350 entidades com o objetivo de sensibilizar o poder público sobre a necessidade de criação de uma legislação que restrinja ou proíba a publicidade de bebidas alcóolicas. Além dessa mobilização, as entidades coordenadoras desenvolveram diversas pesquisas que mostravam o impacto das campanhas no consumo de álcool. Um desses estudos (VENDRAME; PINSKY, 2011) apontou que, para alavancar a promoção da saúde pública, esse tipo de propaganda deveria ser limitado:

> Do ponto de vista da prevenção aos problemas relacionados ao álcool, a ciência tem papel relevante, na medida em que, ao produzir o conhecimento de fatores de risco, indica caminhos para a criação de políticas públicas baseadas em evidências. O que se percebe dos trabalhos reunidos neste artigo é que o controle e a regulamentação das propagandas de bebidas alcoólicas ainda estão longe de cumprir o objetivo de evitar mensagens dirigidas a crianças e adolescentes (VENDRAME; PINSKY, 2011, p. 5).

O estudo concluiu ainda que a autorregulamentação "não evita o direcionamento das propagandas às crianças e adolescentes", e que a publicidade desse tipo de produto baseia-se, em grande parte, no "incentivo ao consumo abusivo e irresponsável de álcool" (VENDRAME; PINSKY, 2011). Essa última questão mostra o paradoxo enfrentado pelos

[251] Restrições amenizadas. **Meio & Mensagem**, São Paulo. n. 1060, p. 28, 02 jun. 2003.
[252] Momento para representar a comunicação. **Meio & Mensagem**, São Paulo. n. 1062, p. 32, 16 jun. 2003.

publicitários e industriais no que diz respeito aos limites éticos da divulgação dos produtos nocivos à saúde. Ao mesmo tempo em que há uma pressão para a redução dos impactos causados por esse modelo de consumo, o ambiente competitivo e comercial exige a propagação massiva desse tipo de campanha, com o objetivo de firmar a marca anunciante e ter um bom retorno de vendas. O estudo supracitado comprova a recorrência do apelo ao consumo abusivo como parte da estratégia comunicativa de produtos como esses.

Além disso, essa pesquisa é um exemplo de que estavam se consolidando versões competitivas referentes à regulação da publicidade que consistiam, de um lado, na defesa de mais restrições por parte de especialistas nos temas questionados, e de outro lado, na defesa da autorregulamentação e na manutenção das normas existentes por parte das lideranças publicitárias.

Ao noticiar a formação da comissão interministerial, que tinha o objetivo de estudar esse assunto, o Jornal Meio & Mensagem apontou que esse era o "momento para repensar a comunicação[253]", reconhecendo que as campanhas de cerveja vinham se desgastando. Ressaltou, mais especificamente, a rejeição do público feminino a esses anúncios, devido à contínua exposição de mulheres seminuas. Advertiu que esse tipo de abordagem encontrava resistência em países como a Inglaterra, onde "as mulheres estão trocando a cerveja pelo vinho, descontentes com a abordagem machista da publicidade do setor"[254]. Importante analisar que o reconhecimento do setor sobre um problema de comunicação de algum produto com determinado público muitas vezes é motivado pela queda nas vendas. Assim, a ideia de "repensar a comunicação" geralmente não parte de uma intenção em atender a uma demanda social de determinado segmento, mas sim da necessidade mercadológica de adequar sua mensagem publicitária de forma a garantir uma boa circulação do produto.

Buscando antecipar-se às proposições da comissão interministerial, o setor publicitário, por meio do Conar, elaborou novas normas para regular a publicidade de bebidas alcóolicas e as apresentou em setembro de 2003[255]. Nestes momentos em que a atuação do Conar é mais fortemente questionada e o poder público propõe revisões da legislação existente sobre a propaganda no Brasil, o Conselho investe em várias formas para se contrapor às críticas, defendendo que a autorregulamentação é a maneira "mais avançada" de regulação da publicidade. Uma das respostas do Conselho se dá justamente através da

[253] Momento para repensar a comunicação. **Meio & Mensagem**, São Paulo. n. 1062, p. 32, 16 jun. 2003.
[254] Exploração do corpo feminino desgasta propaganda de cerveja. **Meio & Mensagem**, São Paulo. n. 1062, capa, 16 jun. 2003.
[255] Bebidas na geladeira. **Meio & Mensagem**, São Paulo. n. 1075, p. 11, 15 set. 2003.

reformulação das suas normas, como já visto no caso da revisão em relação à publicidade de cigarros.

As atualizações do Código de Autorregulamentação Publicitária, realizadas mais comumente a partir da década de 2000, concretizaram-se como uma prática constante do Conselho, e as condições de produção dessas novas normas são geralmente caracterizadas por um ambiente de pressão por mais restrições à publicidade. Ao atualizar suas normas, o setor publicitário apresenta-se como proativo, eficiente e sintonizado com as reivindicações da sociedade e com os anseios do governo, embora, essas revisões tenham um caráter defensivo e atenuante em relação aos projetos de lei.

Segundo o vice-presidente executivo do Conar, Edney Narchi[256], as 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.

Em relação à indústria da propaganda, segundo Boddewyn (1988, p. 15), é comum que esta tenha uma atitude mais reativa que proativa em relação às novas questões. O autor observa que há casos em que a indústria se antecipa e renova seu Código justamente 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 minha][257].

Também é possível verificar atualização de normas a partir de uma motivação mais endógena ao mercado, a exemplo da atualização das normas sobre os apelos de sustentabilidade, que, segundo Hiran Castello Branco[258], seguiu uma das teses aprovadas no

[256] Em entrevista concedida à autora do presente trabalho.
[257] "We regulate our industry, in part at least, in order to maintain responsability 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).
[258] Em entrevista concedida à autora do presente trabalho.

IV Congresso, que aconteceu em 2008: “A partir do 4° congresso nós nos propusemos a criar indicadores de sustentabilidade para a indústria da comunicação”. Além de propagar que adotava “boas práticas” com as novas normas relativas à sustentabilidade o setor atualizava-se no sentido de aplicar a visão estratégica de responsabilidade social seguida por grandes empresas, tema bem analisado por Rocha (2010) como sendo um dos sustentáculos da nova retórica do capital explorada pelo setor publicitário a partir da década de 1990. Para David Harvey, ao trabalhar com uma “retórica ambientalista”, a classe capitalista tem o seu “papel deslocado e mascarado” por um discurso que a exime dos problemas ambientais (HARVEY, 2011, p. 70).

Voltando ao debate sobre a restrição da publicidade de bebidas, após as investidas fracassadas em 2003 para instituir uma regulação federal, o governo intensificou novamente os trabalhos, em 2005, com a finalidade de instituir um pacote de medidas para diminuir o consumo de álcool no país. Entre as ações sugeridas constava novamente a proposta de incluir novas restrições à publicidade de bebidas alcóolicas. Mais uma vez o Conar chamou para si a necessidade de atuar no sentido de evitar as “ingerências externas”.

O tema teve espaço nas reuniões do Conselho de Comunicação Social (CCS) do Congresso Nacional, do qual o presidente do Conar, Gilberto Leifert, é membro. Em discurso realizado em 2006, numa dessas reuniões, o mesmo discorreu sobre as “múltiplas abordagens” do tema “O álcool nos meios de comunicação”, defendendo a legalidade da publicidade de bebidas alcóolicas. Falou da “presença ancestral do álcool na sociedade” e dos diversos problemas associados ao consumo de bebidas alcóolicas, 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:

> 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 condenado[259].

Novamente assistiu-se à adoção de uma estratégia que visava minimizar o papel da publicidade nos danos causados pelo consumo de álcool: “A nocividade de um produto em si

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

não pode ser atribuída à propaganda comercial"[260]. Esse mesmo tipo argumento é encontrado nas defesas em relação à legalidade da publicidade de alimentos com baixo valor nutricional e de cigarros: "Atribuir à propaganda de cigarros a causa que leva os jovens a fumar é de uma limitação de visão ímpar"[261]. Ao mesmo tempo em que adota o discurso de que a publicidade sozinha não influencia o consumo, entende que sem publicidade não existe venda e, portanto, não existe lucratividade: "Caso aprovado, esse projeto de lei vai subtrair cerca de R$1,5 milhão da nossa receita comercial prevista para este ano', calcula Luiz Alberto de Campos, diretor de publicidade da Editora Três"[262].

É o que os diversos documentos do Conar denominam "distinção entre produto, publicidade e consumo". Ao recorrer a essa tríade, o Conselho reforça a diferenciação entre os processos de produção, divulgação e consumo, buscando convencer o leitor de que a publicidade atua de forma independente dos outros dois componentes, não tendo como ser responsabilizada por anunciar produtos liberados para comercialização nem por atitudes de consumo prejudiciais ao consumidor. As tendências de mercado, no entanto, apontam que há uma crescente exigência para a integração entre essas etapas, com base na concepção de *branding* (KLEIN, 2004, p. 29), gestão da marca, e de "promoção integrada da marca" (O'GUINN; ALLEN; SEMENIK, 2008, p. 09) que visa "criar e manter a conscientização, identidade e preferência pela marca".

A publicidade, embora seja uma atividade específica com aspectos particulares de funcionamento, para realizar-se como meio de divulgação da marca, isto é, do "sentido essencial da corporação moderna" (KLEIN, 2004, p. 29), relaciona-se diretamente com os outros elementos do "composto de marketing" (LAS CASAS, 2006), que vão desde o desenvolvimento do produto, definição de preço, distribuição e divulgação. Em outras palavras, a comunicação com o público é um dos aspectos determinantes para o sucesso de toda a transação criativa e comercial que envolve a circulação do produto. O discurso que pretende desvincular a publicidade do restante do ciclo produtivo opera, portanto, no sentido de ocultar a relação íntima entre o setor e a indústria, apresentando a publicidade com o *status* de informação de utilidade pública, deixando em segundo plano a motivação comercial que sustenta toda essa engrenagem. A "liberdade de escolha" aparece como lema, e a publicidade,

---

[260] LEIFERT, Gilberto. **Álcool nos meios de comunicação** – Publicidade de bebidas alcóolicas. São Paulo: Conar, p. 19, 2006.
[261] É proibido proibir. **Meio & Mensagem**, São Paulo, n. 910, editorial, mai. 2000.
[262] Cortina de fumaça. **Meio & Mensagem**, São Paulo, Negócios, n. 910, p. 42, mai. 2000.

a partir dessa posição discursiva, pretende ser absolvida das possíveis consequências negativas desse ciclo.

Num dos tópicos do discurso proferido por Leifert no Conselho de Comunicação Social ele adverte que "existem leis demais no Brasil", e que mesmo com "boas intenções" o advento das novas legislações pode gerar "insegurança jurídica quando atentam de modo flagrante contra a Constituição"[263]. 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 e a Medida Provisória nº 2190-34 de 23 de agosto de 2001, que dispõem sobre restrições à propaganda de bebidas alcóolicas. Ressalta que, afora estas leis, existe o CBARP, 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.

Compreendendo o contexto desfavorável que pressionava por mais regulações relativas à publicidade de bebidas alcóolicas, o Conar revisou suas normas em 2003 e mostrou com essas medidas que desempenhava um esforço no sentido de "criar um ambiente mais favorável à propaganda no setor"[264]. Segundo matéria do Meio & Mensagem, esta atualização das normas foi apresentada ao então presidente da Câmara dos Deputados, João Paulo Cunha (PT-SP), tendo sido "aceita", o que para o setor significou o afastamento do "risco de que o Congresso voltasse à carga com a imposição de novas leis restritivas à propaganda[265]". Este fato comprova a articulação do setor com o Congresso Nacional nos momentos estratégicos em que a indústria se sente ameaçada e evidencia a ação política sistemática por parte do empresariado como, muitas vezes, decisiva para as deliberações legislativas.

Segundo reportagem[266], tramitam 376 projetos de lei que podem interferir na regulação da publicidade e, por isso, o "mercado publicitário corre o risco de ser um dos mais afetados economicamente no futuro". Atento a isso, o Conar, realiza um acompanhamento constante sobre a tramitação de projetos de lei no Congresso Nacional que têm relação com a área de publicidade.

---

[263] LEIFERT, Gilberto. **Álcool nos meios de comunicação** – Publicidade de bebidas alcóolicas. São Paulo: Conar, p. 42, 2006.
[264] Pressão para limitar propaganda ameaça investimentos de quase R$ 1 bilhão. **Meio & Mensagem**, São Paulo, Negócios, p. 30, mar. 2005.
[265] Pressão para limitar propaganda ameaça investimentos de quase R$ 1 bilhão. **Meio & Mensagem**, São Paulo, Negócios, p. 30, mar. 2005.
[266] Pressão para limitar propaganda ameaça investimentos de quase R$ 1 bilhão. **Meio & Mensagem**, São Paulo, Negócios, p. 30, mar. 2005.

Essa é uma prática habitual 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, p. 515) foi analisar como se dava a "articulação dos interesses do empresariado industrial durante o processo de produção legislativa", compreendendo que algumas leis poderiam abalar diretamente a atividade industrial:

> 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).

O monitoramento é feito pelo Conar de maneira detalhada, desde a apresentação do projeto, seus despachos, aprovações, rejeições, situação atual até os próximos trâmites. Esse acompanhamento oferece ao Conselho e ao setor publicitário mais dados sobre os projetos em tramitação e a possibilidade de respondê-los de acordo com as circunstâncias em que se encontram em termos de probabilidade de aprovação. Ao analisar o histórico das publicações do Conar, bem como suas outras ações, tais como as revisões do Código ou pronunciamentos públicos de suas lideranças, percebe-se, em muitas ocasiões, a produção de um discurso em resposta à possibilidade de aprovação de projetos de lei restritivos, comprovando o que Boddewyn (1988) afirma ser uma "atitude reativa" do setor publicitário em relação às novas exigências externas aos interesses do mercado.

Luiz Lara, então presidente da ABAP, resume como os novos projetos são vistos pelo mercado: "Algumas ameaças pairam no horizonte. São elas: mais de 200 projetos de lei que buscam limitar a liberdade de expressão comercial" (CONAR, 2011: 54) e cita também 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 bebidas, medicamentos e alimentos danosos à saúde, e dos movimentos defensores da regulação extra-mercado, os quais ele denomina de "setores minoritários".

Em seguida, serão apresentados outros momentos de embate entre o setor publicitário e entidades da sociedade e do governo em torno da regulação da publicidade, mais especificamente de produtos alimentícios e voltados para crianças. Embora com respostas adequadas a cada momento, será possível perceber novamente a adoção desse tipo de atitude reativa por parte do setor publicitário como forma de responder às cobranças exteriores.

5.5 A REGULAÇÃO DA PUBLICIDADE DE ALIMENTOS E OS EMBATES DO SETOR PUBLICITÁRIO COM A ANVISA

Outro momento marcante da disputa em torno da regulação publicitária nos anos 2000 foi a discussão sobre a legislação elaborada pela Anvisa para regular a publicidade de alimentos. A Agência já havia acenado, desde a sua criação no final dos anos 1990, com a intenção de fortalecer o ambiente regulatório relativo aos produtos que passavam pela sua supervisão, ou seja, todos os "produtos e serviços que possam afetar a saúde da população brasileira"[267]. Entre os itens supervisionados estão, por exemplo, medicamentos, alimentos e bebidas, produtos largamente anunciados nos meios de comunicação de massa brasileiros.

A intervenção da Agência no sentido de disciplinar a publicidade destes produtos foi combatida de forma veemente pelo setor publicitário, que, assim como em momentos anteriores, alegou a inconstitucionalidade deste tipo de ação e recorreu à liberdade de expressão como uma "prerrogativa constitucional" da atividade publicitária, negando a legitimidade do Estado para interferir nessa questão – algo já abordado neste trabalho como parte de uma visão de mundo que defende a redução do papel do Estado e reafirma o *homo economicus* como sujeito que não precisa de proteção estatal para tomar suas decisões, as quais são sempre guiadas pelo interesse individual. De outro lado, as entidades ligadas à área da saúde e de defesa do consumidor mantinham a concepção de que o Estado deveria atuar no sentido de proteger a "vulnerabilidade" do consumidor diante dos apelos crescentes e carentes de dados informativos. Apresentavam como principal argumento o fato de que o setor publicitário priorizava o seu interesse privado em detrimento da preocupação com os impactos que esse tipo de produto poderiam causar à saúde dos consumidores.

> Não bastasse a expressa determinação legislativa no sentido de regular a publicidade de produtos que possam ser nocivos à saúde, compete destacar que a manifestação publicitária, por suas características intimamente relacionadas ao instituto da propriedade privada, não deve, em decorrência da função social da propriedade, sobrepujar o interesse coletivo (VEIGA *et al.*, 2011, p. 101).

Para entender o que estava em jogo, faz-se fundamental saber que a proposta de regulação poderia alterar um mercado que investia cerca de um bilhão de reais por ano em propaganda[268]. Durante a discussão sobre a regulação de bebidas e alimentos de baixo valor nutricional, a edição nº 1148 de 07 de março de 2005 do Jornal Meio & Mensagem trouxe o

[267] *Site* da Anvisa. Disponível em: <http://portal.anvisa.gov.br/wps/portal/anvisa/anvisa/agencia>. Acesso em: 10 set. 2014.
[268] Pressão para limitar propaganda ameaça investimentos de quase R$ 1 bilhão. **Meio & Mensagem**, São Paulo, Negócios, p. 30, mar. 2005.

assunto como chamada principal na sua capa: "Publicidade pode perder R$ 916,5 milhões com restrições a bebidas e guloseimas", o que expressa de imediato um dos motivos que uniu os agentes do setor no sentido de barrar novas legislações restritivas. 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.[269]

De acordo com Baird (2012), a rentabilidade do setor, nesse caso específico, foi ameaçada pelas limitações propostas pela agência reguladora, que consistiam, por exemplo, na obrigatoriedade de veiculação de advertências em relação ao consumo de alimentos de baixo valor nutricional, na proibição de comerciais desse segmento para crianças entre 6h e 21h, bem como do uso de personagens infantis e da distribuição de brindes junto a esses produtos. Outra vez, como contraponto, entra em cena o discurso em defesa da autonomia individual para escolher os produtos, em contraste com a opinião que defende a proteção do consumidor por parte do Estado.

A publicidade de alimentos, segundo pesquisa realizada por Marins, Araújo e Jacob (2011), não explora como conteúdo principal as informações nutricionais e muitas vezes nem as apresenta, trabalhando majoritariamente com estratégias de sedução e indução ao consumo, e outra pesquisa, que analisou 1.395 comerciais, concluiu que mais da metade (57,8%) das campanhas de alimentos divulgam produtos ricos em "gorduras, óleos, açúcares e doces" (ALMEIDA; NASCIMENTO; QUAIOTI, 2002, p. 355).

Diante desse cenário, caracterizado pela presença massiva de produtos industrializados de baixo valor nutricional e tendo em vista os índices crescentes de obesidade e doenças decorrentes do consumo exagerado desses tipos de alimentos, a ANVISA, após ter tentado regular a publicidade de bebidas e de medicamentos e não obter sucesso, criou um grupo de trabalho para estudar novas normas para a publicidade de alimentos.

---

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

O fracasso das iniciativas anteriores foi explicado por Edney Narchi como sendo resultado de apreciação da Advocacia Geral da União (AGU), que emitiu pareceres afirmando que a Anvisa não era instância competente para legislar: "Está escrito na Constituição que é competência privativa da União legislar. Será necessário sempre que haja um projeto de lei aprovado pelo Congresso Nacional e sancionado pelo Presidente da República"[270].

O Conar foi convidado a fazer parte desse grupo que elaborou uma norma a ser submetida em consulta pública no site da agência. Segundo Edney Narchi, diferente dos embates anteriores, a Anvisa acenou positivamente com a criação de um grupo de trabalho anterior à consulta pública, mas continuava buscando aprovar uma legislação, o que causou insatisfação ao Conar:

> Bom, quando chegou nessa história dos alimentos foi a primeira vez que eles tiveram, digamos que a gentileza, de antes de fazer a Consulta Pública, até criarem um grupo de trabalho. Criaram lá um grupo de trabalho, de acordo com os interesses deles, fazia parte Ministério tal, vários departamentos do Ministérios da Saúde e convidaram o Conar também para fazer parte desse trabalho. [...] Trabalhamos, colaboramos, tentamos ajudar, mas saiu um trabalho péssimo, o Conar demonstrou que não estava satisfeito com aquilo e muito menos se fosse para baixar uma resolução. Eles baixaram a resolução, mas evidentemente o Conar já tinha se prevenido a respeito, já tinha voltado pela terceira vez à Advocacia Geral da União, que tinha se definido da mesma forma, que aquela resolução seria ilegal[271].

Baird (2012), que estudou a trama e os atores envolvidos nesse debate, identificou que o empresariado respondia a cada audiência e consulta pública com ações e pressões junto aos ministérios e à Advocacia Geral da União. Ao analisar o *lobby* e a ação política exercida pelos grupos de interesses empresariais no que se refere, mais especificamente, a essa contenda, Baird (2012, p. 96) indica que, por congregar diversas entidades do setor publicitário, o Conar assume o papel de seu principal representante. Todavia, além dessa capacidade aglutinadora, outro aspecto pode ser considerado fundamental para que o Conselho tenha tomado a dianteira nesta discussão: a sua imagem de "entidade privada de interesse público". Diferente das outras organizações do setor publicitário, que de forma declarada em suas missões e documentos dizem atuar na defesa de interesses corporativos, o Conar adota um discurso ambíguo, que busca tanto contemplar os interesses da indústria da propaganda como vincular suas ações à defesa de direitos sociais como a "liberdade de expressão". Em texto disponível em seu *site*, há a afirmação que a missão do Conselho é "impedir que a publicidade enganosa ou abusiva cause constrangimento ao consumidor ou a empresas e defender a liberdade de

[270] Edney Narchi Em entrevista concedida à autora do presente trabalho.
[271] Edney Narchi Em entrevista concedida à autora do presente trabalho.

expressão comercial"[272]. O Conar se apresenta, deste modo, como uma organização não governamental "que visa promover a liberdade de expressão publicitária e defender as prerrogativas constitucionais da propaganda comercial". Ou seja, expõe o seu interesse como interesse geral, evitando a imagem de uma entidade corporativa. E assim posiciona-se firmemente contra entidades, órgãos do governo e projetos de lei que pretendem regular a publicidade, confundindo estrategicamente interesse público com interesse privado. Lima (2012, p. 113) considera que essa atitude dos empresários de comunicação é fundada na visão de que a mídia brasileira, diferente das outras instituições, "está acima das leis e do Judiciário"

Ao discutir a legitimidade da intervenção estatal na publicidade de produtos sujeitos à vigilância sanitária, Veiga *et al*. (2011, p. 109) refletem sobre as estratégias empresariais que se contrapõem à ação do Estado: "Embora o Estado procure fiscalizar e regulamentar os alimentos que possam representar riscos à saúde, o mercado tenta encontrar saídas nem sempre favoráveis ao consumidor, o que, mais uma vez, legitima a intervenção neste setor".

O impacto econômico, a defesa à liberdade individual de escolha e a falta de embasamento técnico apareceram como argumentos que fundamentam outras posições discursivas tomadas pelos empresários nesse debate, numa clara repetição de estratégias anteriores que já reforçavam a contribuição da publicidade para a economia, a condição de o consumidor escolher livremente e a ideia de que a competência técnica para regular a propaganda era exclusiva daqueles que atuavam na atividade, ou seja, os publicitários. A autorregulamentação, portanto, é reivindicada como o único tipo de regulação que tem a aprovação do mercado, por ser uma iniciativa de "dentro para fora"[273]. Essa afirmação significa que as iniciativas exógenas ao setor não são vistas com bons olhos pelos publicitários.

Um argumento, contudo, guiou a estratégia defensiva do setor para se opor à proposta da Anvisa: a alegação de que o projeto era ilegal e inconstitucional. Muitas articulações foram realizadas pelo Conar com o objetivo de barrar a legislação e o Conselho encontrou mais uma vez na Advocacia Geral da União o apoio jurídico no sentido de confirmar a inconstitucionalidade da proposta.

Apelando para a credibilidade que um discurso de autoridade jurídica pode trazer à visão endossada pelo Conselho, e contando, portanto com pessoas de fora do setor com

[272] Missão do Conar. Disponível em: <http://www.conar.org.br>. Acesso em: 10 jan. 2014.
[273] Publicidade bem comportada. **Meio & Mensagem**, São Paulo, n. 1212, p. 37, jun. 2005.

renomada capacidade jurídica, o Conar novamente recorreu a juristas para a emissão de pareceres que questionavam a legalidade da resolução: "O CONAR relatou ter contabilizado, ao fim do processo, 11 pareceres de renomados juristas brasileiros cujo entendimento a respeito das limitações do poder normativo da ANVISA ia ao encontro da tese defendida pelo setor regulado" (BAIRD, 2012, p. 113).

Baird (2012, p. 114) apontou ainda que, dois meses antes da finalização da Consulta Pública realizada pela agência em 2006, o Conar alterou a redação nos artigos que tratam da publicidade de alimentos direcionada a crianças e adolescentes, o que ele considerou como uma "medida preventiva" e uma sinalização para a sociedade de que os empresários tinham "boa vontade" em relação ao tema. Dessa forma, é possível comprovar mais uma vez o comportamento reativo do setor em relação às cobranças por mais legislação.

Por outro lado, havia uma pressão social para que a resolução entrasse em vigor, a qual se materializou após a realização da III Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional:

> Ainda em 2007, durante a III Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, foi aprovada com 520 assinaturas uma moção de apoio à proposta da ANVISA. No final do ano seguinte, em dezembro de 2008, a sociedade civil e o próprio governo pressionaram a agência a dar um encaminhamento mais célere à questão. (BAIRD, 2012, p. 118)

Todos esses debates levaram ao prolongamento desse processo de discussão sobre a proposta. De um lado havia as pressões exercidas pelos grupos empresariais; de outro, as pressões da sociedade. Ambas resultaram numa grande quantidade de contribuições recebidas na consulta pública realizada pela agência (BAIRD, 2012, p. 118).

Em 2010, a ABA lançou uma nota pública posicionando-se contrariamente às ações regulatórias sugeridas pela Anvisa e, assim como já ocorreu em outros momentos da história do setor, considerou a iniciativa como uma atitude de "tutela da população":

> Os dirigentes e o corpo técnico da ANVISA consideram-se no direito de regular qualquer assunto que diga respeito à saúde pública, independente de lei específica... Sua tese é que a saúde pública é uma causa que se sobrepõe a todas as outras. E a

> postura da Agência é sempre claramente de tutela da população, que é vista por ela como uma massa de incapazes de pensar e decidir por si[274].

Alguns pontos devem ser analisados nesse discurso. O primeiro deles é a posição contrária à visão da Anvisa, que considera a saúde pública como prioridade. De acordo com a nota, analisando a relação associativa implícita presente no texto, a sobreposição da "saúde pública" em relação a outras causas deveria ser mais equilibrada em relação a outros temas, como, por exemplo, a liberdade de expressão do setor publicitário. Igualando a importância dessas pautas, coloca, portanto, o interesse privado no mesmo patamar do interesse público, mas não o admite, usando a defesa da liberdade de expressão como artifício para tornar equivalente o interesse particular do setor e o interesse geral da sociedade.

O Estado, mais uma vez, é apresentado como uma estrutura que tutela os cidadãos e homogeneíza suas decisões ao considerá-los, através das regulações, como "uma massa de incapazes". Por outro lado, os movimentos que defendem uma maior rigidez na regulação do setor propõem que o Estado deve se apropriar desse debate, garantindo a supremacia do interesse geral em relação aos interesses particulares dos empresários.

O discurso emitido pelo setor publicitário que defende a "intocabilidade" da publicidade e se posiciona firmemente contra o surgimento de novas leis ressoou nessa disputa, tendo a organização empresarial nesse episódio específico alcançado, segundo Baird (2012), o objetivo esperado. Embora a contenda também tenha gerado uma articulação considerável entre os diversos atores sociais pró-regulação, que apesar das derrotas pontuais, conseguiram pautar esse tema na imprensa e desenvolver ações conjuntas a partir da formação da Frente pela Regulação da Publicidade de Alimentos, que congrega mais de 50 entidades (BAIRD, 20102, p. 132).

O autor dessa pesquisa analisou que a ação política do empresariado, que consistiu em pressões políticas desse segmento a todas as esferas governamentais (Executivo e Legislativo), foi vitoriosa, pois conseguiu "mitigar em grande medida a regulação da ANVISA", afinal, entre a consulta pública realizada em 2006 e a promulgação da norma em 2010, esta sofreu consideráveis alterações. Baird (2012) ressalta ainda que "a parte de publicidade infantil, mais restritiva, foi praticamente abolida, restando um capítulo de um único parágrafo que apenas repete a necessidade de veiculação das advertências também nas

[274] Atitudes da Anvisa contrariam a Constituição Federal e o bom senso. ABA (2010). Disponível em: <http://www.aba.com.br/site/Pagina.aspx?t=get_file&f=doc%2fAtitudes+da+ANVISA+contrariam+a+comstituicao+e+o+bom+senso.pdf>. Acesso em: 01 set. 2014.

propagandas destinadas às crianças" (BAIRD, 2012, p. 120). O caso da regulação da publicidade de alimentos estudado por Baird (2012) concluiu, portanto, ter sido crucial a ação política do empresariado envolvido com o setor de alimentos para o abrandamento das normas que intentavam regular o setor nos anos 2000.

Como reação à aprovação, além de o Conar ter revisado o seu código e instituído novas normas, os anunciantes, através dos presidentes da Associação Brasileira da Indústria de Alimentos (ABIA) e da ABA, apresentaram um "Compromisso Público" de limitar a publicidade de alimentos e bebidas para crianças de até 12 anos. O *pledge*, como é chamado esse tipo de documento em que empresas se comprometem publicamente a adotar determinada postura, é uma proposta voluntária de autorregulamentação, ou seja, uma carta de boas intenções a serem seguidas pelo mercado. Nesse caso específico, resultou na criação de um pacto voltado para o compromisso de não mais fazer publicidade dirigida a crianças menores de doze anos de idade. O Conar não foi signatário desse compromisso.

Segundo publicação do Instituto Alana em parceria com a Rede Andi e a Universidade de Harvard, esse tipo de ação não se mostra efetiva, pois a credibilidade e capacidade de fiscalização e punição da autorregulamentação são questionáveis (HENRIQUES; VIVARTA, 2013). Para Baird (2012), tanto as inovações nas normas do Conar como essa mudança na postura dos anunciantes foram parte de uma estratégia para "esvaziar a proposta da ANVISA", o que demonstra a disputa existente entre autorregulamentação e regulação estatal, ou, deixando mais claro, entre o setor publicitário e movimentos de defesa do consumidor, entidades ligadas à área da saúde e instâncias governamentais, ou ainda para ampliar a compreensão do que está em jogo em todos esses embates: a existência de visões divergentes sobre o papel do Estado como instância reguladora.

Em relação a isso, Ana Paula Bortoletto[275], do Idec, afirma que o Estado brasileiro apresenta um arcabouço legal que contempla a questão dos alimentos. Cita a Constituição, o CDC e o Estatuto da Criança e do Adolescente como leis que tratam transversalmente do tema. Ela avalia, porém, que boa parte das decisões judiciais em relação às queixas sobre publicidade de alimentos desconsidera esse aparato jurídico existente e centra suas argumentações na defesa da "livre iniciativa", da "liberdade de concorrência" e de mercado, deixando em segundo plano a defesa do consumidor. De acordo com ela, em resposta a esse tipo de julgamento, os movimentos que integram a Frente têm priorizado uma linha de atuação que busca construir uma legislação específica sobre a regulação de alimentos,

[275] Em entrevista concedida à autora do presente trabalho.

especialmente os "não saudáveis" voltados para crianças, pois dessa forma poderia ser garantida à atenção ao tema sem deixar brechas para que as empresas continuem sendo favorecidas pelas decisões judiciais.

Embora o tema tenha tido grande destaque nos últimos anos a partir da atuação de movimentos consumeristas e de organismos do governo, que passaram a pensar mecanismos de regulação para a publicidade de alimentos, fica patente a dificuldade de materialização dessas leis. Um dos fatores é a organização do empresariado, que une o setor publicitário e os industriais da área de alimentos com o objetivo comum de evitar o impacto econômico trazido pelas limitações propostas, como define documento do Instituto Palavra Aberta: "A estrutura de regulação no Brasil em geral deve estar pautada por uma relação clara entre qualidade da regulação e crescimento econômico de longo prazo". Esse mesmo documento finaliza indicando a necessidade de aproveitar o escopo regulatório do Conar, mantendo o "respeito e reforço ao funcionamento dos mercados" que buscam "resultados eficientes do ponto de vista econômico". Dessa forma, mesmo com o avanço do debate público sobre a questão, o poder econômico, guiado pelo interesse privado, tem pautado as políticas regulatórias.

5.6 A PUBLICIDADE VOLTADA PARA O PÚBLICO INFANTIL: REVISÕES DO CÓDIGO E MOBILIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL

É possível perceber algumas continuidades na discussão mais específica sobre a publicidade dirigida ao público infantil. Esse tema, embora apareça desde a década de 1980 como uma preocupação do setor[276], que planejava atingir de forma mais eficiente esse público e, concomitantemente, interrogava-se sobre os aspectos antiéticos desse tipo de campanha, só a partir dos anos 2000 entrou de vez na agenda pública de debates, movimentando organizações da sociedade civil e do poder público a ponto de se constituir, hoje, como uma das principais controvérsias entre o setor publicitário e os movimentos consumeristas.

Um dos marcos desse debate foi a apresentação, em 2001, pelo deputado Luís Carlos Hauly (PSDB/PR), do projeto de Lei nº 5921/01, que proíbe a publicidade direcionada ao público infantil. Segundo Edney Narchi, isto motivou a discussão sobre o tema dentro do setor publicitário e ganhou a atenção do Conselho. Foi essa discussão que, segundo ele, motivou o Conselho a reformular, em 2006, as normas da publicidade dirigida ao público

[276] Crianças são um caso sério. **Meio & Mensagem**, São Paulo, n. 302, p. 19, abril 1988.

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 Hauly. 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 isso[277].

Outra vez, portanto, o temor quanto à aprovação de uma lei restritiva, gerou uma "atitude reativa" no setor, unificou suas ações nesse sentido e provocou, em 2004, a formação de uma comissão interna para estudar o tema, o que resultou na proposição de novas normas no CBARP em 2006, antecipando-se à aprovação do projeto de lei que ainda hoje tramita no Congresso Nacional.

Apesar de ficar constatado 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.

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", como é possível identificar no título de um dos boletins da entidade: "Conar se antecipou às demandas da sociedade em relação à publicidade para crianças"[278].

Ao falar sobre a necessidade de revisões das normas por parte do Conar, o então presidente da ABA, Ricardo Bastos, em entrevista ao Meio & Mensagem, mostra como a quantidade e a abrangência das restrições são temidas pelo setor, que se contrapõe por prever prejuízos imediatos aos negócios, caso sejam aprovadas regulações que "exagerem na dose de

[277] Em entrevista concedida à autora do presente trabalho.
[278] "Conar se antecipou às demandas da sociedade em relação à publicidade para crianças". Boletim do Conar, nº 185, capa, mar. 2009.

restrições"[279]. Nesse caso, ele se refere à revisão feita em relação à publicidade de alimentos e bebidas destinadas ao público infantil:

> 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[280].

De acordo com Castilhos (2007), que estudou a proteção ao consumidor infantil no Brasil, há "hiatos" consideráveis ao se comparar o resultado do texto elaborado pelo Conar e as indicações propostas pelo projeto de lei e pelas entidades como a Anvisa, os quais, segundo a autora, são

> justificados [pelo setor publicitário] pela alegação que o caminho a seguir não é o da inibição de certas práticas ou da publicidade infantil como um todo, mas sim a promoção de uma visão mais crítica na criança através da educação, habilitando-a a interagir adequadamente com a mídia e publicidade (CASTILHOS, 2007, p. 177-178).

A partir dessa observação, percebe-se por parte do setor publicitário a recorrência à minimização da sua responsabilidade nas consequências negativas do consumo.

Embora tente minorar 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 e muitas vezes apela para o argumento que o setor gera empregos e tem participação significativa na composição do PIB. Além disso, o Conselho também se ampara nos dados do Sistema Nacional de Informações de Defesa do Consumidor (SINDEC) e nas reclamações que recebe diretamente dos consumidores para defender que não há, por parte do público, um grande número de queixas direcionadas à publicidade. O que, segundo o presidente do Conar, mostra que não há tantos motivos para pressionar o setor por mais regulação: "Dados oficiais tão eloquentes deveriam servir para tranquilizar autoridades e legisladores"[281].

De acordo com publicação do Conselho, menos de 1,5% das queixas feitas aos PROCONs dizem respeito à publicidade. Em relação ao Conar, a publicação afirma que se comparada com a quantidade de anúncios que são veiculados, o número de representações julgadas pelo Conselho "não pode ser considerado especialmente alto" (CONAR, 2012, p. 2).

---

[279] Publicidade bem comportada. **Meio & Mensagem**, São Paulo, n. 1212, p. 37, Jun. 2005.
[280] Publicidade bem comportada. **Meio & Mensagem**, São Paulo, n. 1212, p. 37, Jun. 2005.
[281] "A cobrança da sociedade é mais incisiva e veloz, quase instantânea". Entrevista com o Presidente do Conar, Gilberto Leiferrt. **Boletim do Conar**, nº 189, p. 4, fev. 2010.

Essa estratégia permanece sendo praticada e dá base para a campanha "Somos todos responsáveis", lançada pela ABAP em 2012, que visa discutir a publicidade infantil no Brasil. O nome adotado remete de imediato à ideia de que a responsabilidade sobre o impacto do consumo deve ser compartilhada com outras esferas, para além da publicidade, como a família e a escola. A campanha parte do posicionamento contrário às "visões radicais" defendidas pelos grupos que propõem a proibição da publicidade infantil, propondo-se a assumir uma posição equilibrada em que todos são responsáveis pelos impactos da publicidade e do consumo na vida das crianças:

> Este tema entrou em debate no mundo todo e também aqui no Brasil, onde a conversa ainda ocorre dentro de grupos com visões bastante radicais. Para eles, a receita é simples: basta proibir sumariamente a propaganda dirigida para crianças de até 12 anos para protegê-las das tentações do consumo e de outros supostos riscos. Mas será que é mesmo simples assim? As crianças também deverão ser proibidas de ver as vitrines nos shoppings? Serão impedidas de mostrar o tênis e a mochila novos aos colegas de classe para evitar desejos consumistas? E o que dizer de vídeo games, que raramente anunciam seus produtos e são amplamente conhecidos e desejados pelas crianças? E mais: sem propaganda infantil não haverá programação para as crianças. Então, nossos filhos acabarão vendo novelas com publicidade para adultos no lugar dos desenhos com propagandas para criança? Longe da televisão, eles estarão seguros navegando na internet? Deveríamos proibir a internet também? E como diferenciar o que é uma publicidade feita para crianças de 12 anos (que se quer proibir) e de 13 anos, que seria liberada?[282]

Essa mesma crítica é feita na publicação específica sobre a relação publicidade e obesidade elaborada pelo Conar em 2010. O documento 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"[283]. Essa caracterização desqualifica diretamente a visão destas entidades, ao considerá-las como "simplistas" e "sensacionalistas", fazendo uma associação implícita desse comportamento com a defesa que estas fazem a uma regulação mais rígida por parte do Estado. Assim, a autorregulamentação é que contemplaria uma visão mais completa e ponderada sobre a questão, estando mais próxima, portanto, do tratamento ideal para esses temas.

O Instituto Alana, que desde 2007, através do Projeto Criança e Consumo, vinha discutindo de forma sistemática a regulação da publicidade infantil[284], atuou nesse período

---

[282] Fonte: <http://www.somostodosresponsaveis.com.br/a-campanha/> Acesso em: 20 ago. 2014.

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

[284] Outras entidades e movimentos têm atuado mais recentemente nessa discussão específica sobre a publicidade voltada para crianças, tais como a Rede Andi e o Movimento Infância Livre de Consumismo.

através da produção de material voltado a essa discussão, tal como os documentários Criança, Alma do Negócio e Muito Além do Peso, além da realização de denúncias a órgãos de defesa do consumidor e ao Conar em relação às publicidades enganosas e abusivas voltadas para crianças e adolescentes.

Porém, a partir de 2011, essa entidade passou a não mais reconhecer o Conselho de publicitários como instância ética adequada "para tratar da temática da publicidade dirigida a crianças" (HENRIQUES; GONÇALVES, 2013, p. 53). O estopim foi uma denúncia feita pelo Instituto ao Conar em relação a uma campanha da rede de lanchonetes McDonald's, que divulgava o filme "Rio", cujo brinde promocional oferecido pela rede junto ao lanche dirigido a crianças era Mc Lanche Feliz. A queixa[285] questionava o apelo comercial que associou a venda do alimento de baixo valor nutricional à oferta do brinde, além de exigir o cumprimento do *pledge* assinado pela ABA/ABIA, que firmou o compromisso de não mais anunciar alimentos para menores de 12 anos. O Conar recomendou o arquivamento e aprovou o parecer[286] do relator do processo, o publicitário Ênio Basílio, que continha críticas à atuação da entidade não governamental, denominada pelo relator de "bruxa Alana", o que indica também o uso da ironia com intenção de desqualificar o discurso adversário (CHARAUDEAU; MAINGUENEAU, 2014, p. 292). O documento defendeu a veiculação do comercial e a associação do produto com a distribuição de brindes. Ressaltava que a "bruxa Alana" ao criticar a campanha queria ver as crianças magrinhas o que, para ele, não se justificava num país que tem a desnutrição infantil como um problema de saúde pública. Por fim, ironizava a denúncia, dizia que a ONG via o "Brasil de cabeça pra baixo" e completava: "ao contrário dos Estados Unidos, aqui o McDonald's não é vício, é aspiração"[287], num discurso que ressalta a condição subdesenvolvida do país, se comparada com o país onde a rede de *fast-food* foi criada. Vale ressaltar que os pareceres do Conselho não têm divulgação pública, ficando apenas arquivados na sede da entidade e sendo enviados para as partes interessadas em cada processo. Assim, esse caso foi excepcional, pois uma entidade de atuação consumerista atuou como denunciante e, ao receber documento do Conar, divulgou o seu teor amplamente nas redes sociais e *sites*, o que gerou significante repercussão na

[285] Denúncia feita pelo Instituto Alana ao Conar. Disponível em: <http://criancaeconsumo.org.br/wp-content/uploads/2014/07/ArcosDouradosRio_Denuncia_2014.pdf>. Acesso em: 01 set. 2014.

[286] Parecer do relator do Conselho de Ética do Conar, Ênio Basílio. Disponível em: <http://criancaeconsumo.org.br/wp-content/uploads/2014/07/ArcosDouradosRio_Decisao_2014.pdf>. Acesso em: 01 set. 2014.

[287] Parecer do relator do Conselho de Ética do Conar, Ênio Basílio. Disponível em: <http://criancaeconsumo.org.br/wp-content/uploads/2014/07/ArcosDouradosRio_Decisao_2014.pdf>. Acesso em: 01 set. 2014.

imprensa e uma carta de repúdio ao Conselho assinada por "organizações da sociedade civil, movimentos sociais, sindicatos, comunicadores (as) populares, jornalistas, radialistas, estudantes e ativistas da mídia comunitária, livre e alternativa"[288].

Essa carta traz em seu conteúdo muitas críticas ao Conar, indicando sua atuação como "alinhada às práticas e aos interesses do mercado anunciante". Diante dessa avaliação, os movimentos signatários propõem a criação de um "órgão regulador" que traga representantes do poder público, dos empresários e da sociedade civil:

> Por este e tantos outros casos de total desrespeito, mais uma vez lembramos a urgência da existência de um órgão regulador do setor formado por representantes do poder público, dos empresários e da sociedade civil, representada em toda a sua diversidade. Somente desta maneira o Brasil seguirá por um caminho já trilhado pelas grandes democracias do mundo, que há muito regulam a comunicação[289].

Ou seja, para além da crítica dirigida ao Conar, inicia-se um movimento que exige a formação de outra organização que atue na regulação da publicidade brasileira. Essa ideia, ainda incipiente, é motivada pela avaliação de que o Conselho não é uma entidade imparcial. Isabella Henriques[290], ao narrar o caso em questão, reafirma essa imagem do Conar como uma organização sem isenção para atuar como reguladora e compara: "É como se você tivesse entrado num tribunal e o desembargador tivesse ofendido uma das partes". Afirma ainda que o Conar está trilhando um caminho de "isolamento".

Segundo Isabella Henriques, o tratamento dado às denúncias de consumidores é diferente daquele voltado para as reclamações procedentes de empresas. De acordo com o que ela narra, no momento do julgamento o consumidor não tem direito a fazer sustentação oral, enquanto a empresa denunciada comparece com o seu advogado e pode, assim, influenciar os conselheiros com mais dados e argumentos. Além disso, ao ter sua denúncia arquivada, o consumidor não tem o direito de recorrer, diferente de quando uma empresa denuncia a sua concorrente. Henriques, portanto, considera que o Conselho de Ética do Conar não tem a isonomia necessária a um tribunal ético.

De acordo com o Regimento disponibilizado no site da entidade, "será facultada ao denunciante e ao denunciado a sustentação oral de suas razões ou a apresentação de

---

[288] Entidades protestam contra Conar. Disponível em: <http://www.vermelho.org.br/noticia_print.php?id_noticia=160386&id_secao=39>. Acesso em: 10 set. 2014.

[289] Entidades protestam contra Conar. Disponível em: <http://www.vermelho.org.br/noticia_print.php?id_noticia=160386&id_secao=39>. Acesso em: 10 set. 2014.

[290] Em entrevista concedida à autora do presente trabalho.

memorial"[291]. O regimento, porém, não prevê quem faria a sustentação oral da parte "denunciante" no momento do julgamento no caso de denúncia de autoria de consumidor. O que está previsto no regimento é a possibilidade de elaboração da representação dos consumidores por parte do Conselho Superior e o auxílio do Diretor Executivo no atendimento às exigências necessárias para compor a representação.

> As representações de ofício de iniciativa do Conselho Superior poderão dar corpo a denúncias formuladas por órgãos/autoridades dos Poderes Públicos e as do Diretor Executivo do CONAR poderão inspirar-se em queixas de consumidores, sendo gratuito seu processamento, em ambos os casos .

Em consulta feita ao Conar através do seu site, foi respondido através de *e-mail* que "A diretoria executiva do CONAR é quem faz a representação processual da sociedade civil, inclusive apresentando recursos". Ou seja, a diretoria do Conselho atua como representante direto da sociedade civil em caso de denúncia de autoria de consumidor.

O Instituto Alana, porém, por ser pessoa jurídica, era convidado a participar das sessões de julgamento, mas, de acordo com Isabella Henriques, a ONG preferia não participar para assim ter o mesmo tratamento dado ao consumidor comum pelo Conselho. Assim, a entidade buscava desmistificar a ideia de que "a igualdade de tratamento entre as partes envolvidas" era assegurada pelo Conar em seus julgamentos e acabou sendo a primeira entidade a não mais reconhecê-lo como entidade autorreguladora da propaganda brasileira, como já visto. Por outro lado, ela também critica a atuação do Estado nessa questão, tratando mais especificamente da publicidade infantil, e mostra que há uma dispersão da discussão sobre a regulação da publicidade dentro da esfera estatal que resulta numa falta de responsabilidade dos órgãos competentes para julgar os casos de infração:

> Às vezes a gente manda uma denúncia para o Ministério das Comunicações e ele vai falar: 'a responsabilidade é da Anatel'. Aí a Anatel responde pra gente: 'a responsabilidade é do Ministério das Comunicações. Eles fazem assim! Aí você tem o Ministério da Justiça, tem o Departamento de Defesa do Consumidor tratando da publicidade, o Dejus (Departamento de Justiça, Classificação, Títulos e Qualificação) tratando da classificação indicativa, a Anatel tratando de questões de cabeamento e tecnologia, o Ministério das Comunicações não fala disso, a Ancine discutindo a TV por assinatura e regulando nas novas regras o tempo de publicidade por tempo de programação... Tem a Anvisa discutindo a publicidade de alimentos, de remédios... Então, ninguém conversa. Não é que está tendo uma estratégia conjunta. Não, ninguém conversa.[292]

[291] Regimento do Conar. Disponível em: <http://www.conar.org.br>. Acesso em: 10 jan. 2014.
[292] Em entrevista concedida à autora do presente trabalho.

Essa avaliação expõe que o Estado brasileiro, uma vez que este não apresenta uma estratégia política organizada para a discussão dessa questão; não se propõe a ser uma opção viável à prática da autorregulamentação, reservando-se apenas a atuar como parceiro ou como crítico do Conar em momentos pontuais. Essa omissão revela também uma cumplicidade entre Estado e iniciativa privada, no sentido de evitar os conflitos que uma interferência mais sistemática poderia trazer. Além disso, demonstra a transversalidade do tema, que assim como a regulação das comunicações em geral, tem relevância, mas é relegado por questões políticas e econômicas.

Ciente das críticas dos atores que pediam uma regulação mais rígida, o Conar, em parceria com a ABA, lançou uma publicação em setembro de 2013 que compara legislações, normas de autorregulamentação e códigos de conduta de diferentes países em relação à publicidade dirigida ao público infantil. O relatório foi lançado em meio ao retorno das discussões acerca do projeto de Lei nº 5921/2001 no Congresso Nacional. 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"[293]. O documento, portanto, reforça a ideia de que o ambiente regulatório existente é suficientemente rigoroso e afirma a existência de um "sistema misto de controle", quando, na verdade, é comum, como já visto, que o setor se insurja nos momentos em que há qualquer tentativa de controle estatal, contrapondo-se ao poder jurídico de normas já instituídas, como as previsões constitucionais e o CDC. Nesse discurso, que considera o ambiente regulatório "harmonioso", fica patente a estratégia de dissolução das diferenças entre a legislação e a autorregulamentação existente como forma de justificar o atual sistema como legítimo, impedindo assim a aprovação de novas leis. A ABA, que coordena do 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 pesquisas[294], é possível identificar outra estratégia discursiva que

[293] ABA; CONAR. **Publicidade e criança**: comparativo global da legislação e da autorregulamentação. São Paulo: Conar, 2013.

[294] Como é o caso dos seguintes documentos já citados: ABA; CONAR. **Publicidade e criança**: comparativo global da legislação e da autorregulamentação. São Paulo: Conar, 2013; LEIFERT, Gilberto. **Álcool 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.

busca dar credibilidade à instituição e à prática da autorregulamentação: a utilização de estudos com dados comparativos de forma a exaltar o papel do Conar e mostrá-lo como eficiente na regulação da publicidade brasileira.

Entre as avaliações positivas divulgadas pelo Conselho estão as duas publicadas no livro sobre os 25 anos da entidade. 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 1980, 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 países em desenvolvimento e até sobrepuja alguns do primeiro mundo" (SCHNEIDER, 2005, p. 22). 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 *onlin*e; publicação de decisões; recursos; mantenedores consultados na redação do Código; mantenedores com participação no júri; campanhas de divulgação e *website*. Embora esta avaliação da EASA 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, nesse caso, autoavalia-se e apresenta-se como um organismo que atingiu o "nível de excelência" internacional na realização da autorregulamentação. A estratégia discursiva visou dar credibilidade à entidade, comparando-a organismos internacionais e propondo, inclusive, uma ideia de que está bem posicionada no ranking, se comparada a países desenvolvidos, numa estratégia que se aproxima daquela adotada no documento realizado em conjunto com a ABA em 2013.

Ainda sobre a publicidade infantil, a polêmica mais recente sobre o assunto foi motivada a partir da determinação do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda), que definiu toda e qualquer publicidade para crianças como abusiva. O tema é centro de discussões há mais de uma década, como afirmou matéria publicada na Folha de São Paulo[295], e interfere diretamente no mercado de produtos infantis, setor este extremamente lucrativo e que movimenta cerca de "R$ 50 bilhões por ano no país".

[295] MATTOS, Lauta. **Veto a publicidade infantil gera crise**. Folha de São Paulo, São Paulo, jun. 2014. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/mercado/2014/06/1463214-veto-a-publicidade-infantil-gera-crise.shtml>. Acesso em: 02 ago. 2014.

A reportagem explora ainda quem são os principais atores sociais envolvidos nesta contenda, sugerindo o Instituto Alana como o protagonista entre os grupos "pró-restrição legal" e o Conar como protagonista dos grupos "antirrestrição legal". Aponta os parlamentares que discutem a questão, como Luiz Carlos Hauly (PSDB-PR), já citado como autor do projeto de Lei nº 5921 e o deputado Milton Monti (PR-SP), que apresentou um "projeto para anular efeitos de uma nova resolução que proíbe a propaganda volta [sic] à criança"[296]. Outros atores são escutados pela matéria e fica exposta a diferença de posições entre as entidades da sociedade civil e do governo (Conanda, Alana, Ministério da Justiça, Procon e Ministério Público Federal) em relação às organizações empresariais (ABA, ABAP e Conar).

Assim, percebe-se que, entre os temas discutidos mais recentemente, a pauta da publicidade voltada para o público infantil tem ocupado a linha de frente dos debates e agregado diferentes atores, o que já tem resultado na materialização desse discurso "pró-restrição" em forma de leis. Por outro lado, o setor publicitário tem sofisticado a suas estratégias de reação, elaborando revisões ao Código, divulgando pesquisas que referendem a sua visão e investindo em táticas de divulgação, como a campanha "Somos todos responsáveis". Dessa forma, adia a decisão governamental — já tomada em outros países — de proibir a publicidade infantil, a qual, assim como a proibição à publicidade de cigarros torna-se, tendo em vista todo esse cenário adverso para setor, cada vez mais demandada por diferentes setores da sociedade e do governo.

[296] MATTOS, Lauta. **Veto a publicidade infantil gera crise**. Folha de São Paulo, São Paulo, jun. 2014. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/mercado/2014/06/1463214-veto-a-publicidade-infantil-gera-crise.shtml>. Acesso em: 02 ago. 2014.

6 LIBERDADE DE EXPRESSÃO COMERCIAL

6.1 A LIBERDADE DE EXPRESSÃO COMO FUNDAMENTO RETÓRICO DOS EMPRESÁRIOS DE COMUNICAÇÃO

Em um ensaio sobre a democratização dos meios de comunicação de massa, o jurista e professor Fábio Konder Comparato (2000) traça um histórico das formas de liberdade de expressão que vai desde a democracia ateniense, passando pelo absolutismo e chegando ao capitalismo contemporâneo. Para o autor, em todas as sociedades os "detentores do poder" buscam o "reconhecimento da sua legitimidade", que seria concretizada com a atuação de intelectuais alinhavados com as classes dominantes, os quais usariam o seu poder de convencimento para dar legitimidade ao regime em vigor. Nessa elaboração, Comparato (2000) se apropria da noção gramsciana de intelectual orgânico:

> A partir do século XIX, a burguesia empresarial capitalista suscitou um amplo espectro de "intelectuais orgânicos" – advogados, professores de direito, economistas, cientistas sociais, jornalistas, engenheiros, líderes religiosos (sobretudo calvinistas) – todos empenhados em demonstrar, com base nos mais diversos argumentos, a excelência do sistema econômico capitalista, aliado a um regime político de severa limitação dos poderes governamentais. (COMPARATO, 2000, p. 09)

Com o advento consolidado dos meios de comunicação no século XX, essa função propagadora ganhou proporções massivas, pois as mensagens por eles veiculadas passaram a atingir grandes escalas de público. Diante disso, Comparato (2000, p. 12) considera que as formas anteriores de expressão individual tornaram-se obsoletas em termos de efeitos para a formação de uma opinião pública favorável ou desfavorável ao sistema vigente.

A partir dessa análise e da compreensão sobre a lógica empresarial e capitalista praticada por esses meios, Comparato (2000) alega que há, por parte dos conglomerados de mídia, uma apropriação confusa do termo "liberdade de expressão" como sinônimo de liberdade de atuação corporativa. E defende que o caráter privado dos meios põe em questão o interesse público.

> A lógica da atividade empresarial, no sistema capitalista de produção, funda-se na lucratividade, não na defesa da pessoa humana. Uma organização econômica voltada para a produção do lucro e sua ulterior partilha entre capitalistas e empresários não pode, pois, apresentar-se como titular de direitos inerentes à dignidade da pessoa humana. Ora, a liberdade de expressão não se confunde com liberdade de exploração empresarial nem é, de modo algum, garantida por ela. Constitui, pois, uma aberração que os grandes conglomerados do setor de comunicação de massa invoquem esse direito fundamental à liberdade de expressão, para estabelecer um verdadeiro oligopólio nos mercados, de forma a exercer, com segurança, isto é, sem controle social ou popular, uma influência dominante sobre a opinião pública (COMPARATO, 2000, p. 12-13).

Nessa formulação percebe-se uma visão oposta à adotada pelos grupos empresariais e por Kirkpatrick (1997) que entende o direito à liberdade de expressão como extensivo às corporações. Esse tipo de confusão ideológica foi apontada por Fredric Jameson como resultado de uma simplificação feita pelos ideólogos neoliberais, que, ao identificarem "liberdade política com a liberdade de mercado", na verdade, tem implícita a preocupação com a lucratividade que pode ser ameaçada pela interferência do Estado (JAMESON, 2006, p. 221). Amorim e Guimarães (2013, p. 85) indicam que essa visão é resultado de uma fusão dos argumentos neoliberais com "sua base de interesses econômicos".

Comparato (2000) se propõe então a desmistificar esse uso liberal do direito à liberdade de expressão e aponta que, muitas vezes, a esfera estatal, em todos os seus poderes, tem sido conivente com a oligopolização dos meios de comunicação, afinal, suas estruturas são dominadas ou sofrem pressões dos interesses privados. O autor reconhece que essas transformações recentes ainda não conseguiram ser analisadas em toda sua complexidade pela "teoria política" e pela "ordenação jurídica", o que mostra a urgência em pensar formas de democratização dos meios e da informação.

Entendendo, pois, que "o direito fundamental à informação bem como a liberdade cidadã de expressão, exercem-se hoje através dos veículos de comunicação de massa" (COMPARATO, 2000, p. 16), o autor indica a necessidade de construção de um "sistema institucional" que diminua, obstrua e ponha obstáculos à monopolização dos meios pela "classe empresarial", pois, dessa forma, se garantiria uma maior pluralidade na circulação de informações. Sugere como saída democrática a criação de um mecanismo autônomo de regulação e fiscalização que tenha um papel ativo e seja formado, por exemplo, por representantes do Ministério Público, OAB e ONG's. Além disso, indica o "direito de resposta" e o "direito de antena" como fundamentais para a garantia da diversidade no debate público, o qual, segundo ele, é "falseado" pela estrutura concentradora dos meios.

As abordagens conflituosas que põem em oposição a defesa da liberdade de expressão e as regulações das comunicações já foram objeto de importantes trabalhos acadêmicos (LIMA, 2012; BLOTTA, 2012; AMORIM; GUIMARÃES, 2013).

É essencial perceber o setor publicitário como parte importante dessa indústria da comunicação, analisando-o a partir da contribuição de teóricos da economia política da comunicação, como Venício Lima, Murilo Ramos e Dênis de Moraes, os quais trabalham a partir de uma perspectiva gramsciana, compreendendo os meios de comunicação como aparelhos privados de hegemonia, percebendo os diálogos entre o setor publicitário, a imprensa e os demais setores industriais como fundados em discursos favoráveis à "liberdade de expressão comercial".

O desenvolvimento do setor de comunicações no Brasil é fruto de uma história marcada pela supremacia dos grupos privados de comunicação em relação à comunicação pública, o que Lima (2012, p. 129) denomina de "liberalismo antidemocrático". Desde o seu início, baseou-se no modelo norte-americano de exploração da radiodifusão, priorizando a ocupação desse mercado pela iniciativa privada comercial (LIMA, 2011, p. 28). Além dessa característica, o setor de comunicações no Brasil é marcado pela existência de monopólios e de propriedade cruzada dos meios, o que, de acordo com Lima (2012, p. 99), gera uma redução no número de grupos proprietários controladores da grande mídia e, por conseguinte, impossibilitam a "pluralidade e a diversidade" nos meios. Esses grupos de atuação nacional, aliam-se a grupos regionais, e dominam tanto a mídia impressa como eletrônica, consolidando assim "suas posições hegemônicas". Como anteviu Gramsci (2004), esse setor funciona como "estrutura ideológica de uma classe dominante":

> Um estudo de como se organiza de fato a estrutura ideológica de uma classe dominante: isto é, a organização material voltada para manter, defender e desenvolver a "frente" teórica ou ideológica. A parte mais considerável e mais dinâmica dessa frente é o setor editorial em geral: editoras (que têm um programa implícito e explícito e se apoiam numa determinada corrente), jornais políticos, revistas de todo tipo, científicas, literárias, filológicas, de divulgação, etc., periódicos diversos até os boletins paroquiais. [...] A imprensa é a parte mais dinâmica desta estrutura ideológica, mas não a única: tudo o que influi ou pode influir sobre a opinião pública, direta ou indiretamente, faz parte dessa estrutura. Dela fazem parte: as bibliotecas, as escolas, os círculos e os clubes de variado tipo, até a arquitetura, a disposição e o nome das ruas (GRAMSCI, 2004, p. 78).

Em termos legais, esse contexto que privilegia a atividade privada instaurou no Brasil um setor de comunicações ausente de regulações, já que estas poderiam vir a limitar a

lucratividade das empresas de mídia. Lima (2011) denomina este cenário como *"no law*", em que a pequena legislação existente não foi normatizada pelo Congresso Nacional ou não é cumprida, e cita como exemplo disso a existência da propriedade cruzada no Brasil, a qual permite a expansão dos oligopólios (políticos, religiosos e familiares) de mídia, a concentração dos meios e, por consequência, da informação. O estabelecimento de um ambiente democrático fica então comprometido por esse cenário e, para Amorim e Guimarães (2013), isso ameaça o exercício da efetiva liberdade de expressão pelos cidadãos:

> Há aqui nitidamente cinco campos de interferências profundamente danosas: a concentração das propriedades dos meios de comunicação de massa limita estruturalmente o acesso à voz nas democracias; a organização dos bens e serviços da comunicação voltada para o lucro os direciona para agendas e conteúdos contrários ao interesse público; a dependência das empresas de comunicação em relação aos anunciantes interfere sistematicamente em seu pluralismo de informações e de opiniões; a mercantilização dos bens e serviços de comunicação sobrepõe o valor de troca ao valor de uso, estimulando a segmentação e a não universalidade de interesses mercantis alheia ao controle democrático das sociedades (AMORIM; GUIMARÃES, 2013, p. 87).

Ao discutir a relação entre discurso e poder, Van Djik (2012) argumenta que o discurso pode atuar na reprodução do poder social, principalmente ao exercer controle sobre os outros discursos. Percebe esse tipo de ação sendo praticada pelos detentores do poder, tal como "o Estado, a polícia, a mídia ou uma empresa interessada na supressão da liberdade da escrita e da fala" (DJIK, 2012, p. 18). É possível associar essa lógica de controle com o sistema midiático comercial brasileiro onde, segundo as várias análises aqui apresentadas por Lima, Comparato, Amorim e Guimarães, perpetua-se a concentração e o monopólio da fala.

Historicamente, a mídia brasileira, pelo seu caráter comercial já enfatizado, contrapôs-se de forma contundente a qualquer tipo de controle por parte do Estado, mesmo sendo o serviço de radiodifusão, por exemplo, uma concessão pública que funciona amparada em uma série de normas para limitar a concentração da propriedade, e outras áreas, como a publicidade e os espetáculos estejam sujeitos a restrições, de acordo com o Capítulo V da Constituição sobre a Comunicação Social. Nesse sentido, entendendo o cenário brasileiro como marcado pela concentração midiática, faz-se fundamental perceber a existência de uma relação intrínseca de dependência entre radiodifusores, diretores de portais, jornais e revistas, empresários de publicidade e anunciantes, que atuam em parceria no sentido de garantir a hegemonia da sua concepção de mundo, calcada tanto no interesse privado por lucratividade quanto no propósito de impor suas ideias políticas, sociais e econômicas como dominantes.

Em geral, o discurso propagado pelas empresas de comunicação refere-se ao controle da mídia como sinônimo de censura e configura-se, segundo Rebouças (2006, p. 41), como uma "estratégia retórica dos 'donos' da mídia". O autor menciona alguns casos em que as empresas de comunicação se posicionaram abertamente contra a regulação externa ao mercado e acusaram iniciativas do Estado ou da sociedade como censura:

> Foi assim para a criação do Conselho de Comunicação Social, da Agência Nacional do Cinema e do Audiovisual, do Conselho Federal dos Jornalistas, da proibição da publicidade de cigarro, da restrição à publicidade de bebidas, da regulamentação da publicidade para crianças, da classificação indicativa, das recomendações da Agência Nacional de Vigilância Sanitária, das ações contra João Kleber, Gugu, Faustão, Sérgio Mallandro, Ratinho, Pânico na TV etc. Tudo colocado em um mesmo pacote em nome da 'liberdade de expressão' (REBOUÇAS, 2006, p. 47).

Rebouças cita três momentos importantes dos últimos 20 anos em relação à regulação da publicidade no Brasil: "proibição da publicidade de cigarro, da restrição à publicidade de bebidas, da regulamentação da publicidade para crianças" (id.). Em todos estes momentos, o Conar aliou-se à Abert (Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e Televisão) para combater as restrições. A parceria entre o setor publicitário e os empresários da radiodifusão fica ainda mais clara nas ocasiões em que assumem a mesma posição discursiva em defesa da lucratividade e da liberdade comercial. João Roberto Marinho, vice-presidente das Organizações Globo, maior conglomerado empresarial de comunicação do país, alega que as iniciativas de controle ameaçam a liberdade comercial para além do setor publicitário, e afirma: "O limite à liberdade de um é um limite para todos" (MARINHO, 2011, p. 45), reconhecendo a importância desse setor para o bom funcionamento geral da indústria da comunicação.

A apropriação do termo liberdade de expressão como sinônimo de liberdade de imprensa pelos grandes conglomerados de comunicação do país foi uma das preocupações de Lima (2012), que identificou essa estratégia dos empresários de mídia como uma forma de driblar as regulações. Segundo o autor, a diferença entre liberdade de imprensa e de expressão está no fato de que esta última refere-se a um direito individual. Ele defende que o uso do termo "liberdade de imprensa" pelos conglomerados de mídia é uma apropriação enganosa do conceito de liberdade de expressão. O autor se propõe a desmistificar a ideia de que a liberdade de expressão é um direito exercido pelos meios de comunicação, embora muitos destes se apresentem como guardiões desse direito ao proclamarem-se como a "voz" da sociedade. Assim, as empresas de mídia expõem-se como as principais defensoras da liberdade de expressão, quando na verdade, em especial no caso brasileiro, operam no sentido

inverso, abafando a pluralidade de vozes existentes na sociedade e estabelecendo monopólios cada vez mais poderosos.

6.2 LIBERDADE DE EXPRESSÃO COMERCIAL: A SÍNTESE IDEOLÓGICA DA AUTORREGULAMENTAÇÃO

Segundo Rafael Sampaio[297], a adoção da ideia de "liberdade de expressão comercial" pelo setor publicitário brasileiro tem influência americana e passa a ser utilizada no país de maneira mais recorrente a partir da discussão em relação à proibição da publicidade de cigarros. Ele considera que o uso ainda era tímido neste momento, mas que depois o termo passou a ser empregado de forma sistemática nos debates em relação à regulação da publicidade de alimentos e bebidas alcóolicas, por exemplo. Segundo ele, "ninguém pensava nisso, hoje é uma coisa que no mundo inteiro se fala nisso".

Em termos de registros oficiais do uso da expressão no Brasil, não há como ter certeza de qual foi exatamente o seu primeiro uso, mas verifica-se uma regularidade da sua adoção a partir das discussões sobre a proibição da propaganda de tabaco, como já afirmara Sampaio. De acordo com o material levantado para essa pesquisa, o primeiro registro de uso do termo associado a uma ação do Conar foi durante a realização do 14º Fórum Internacional sobre Liberdade de Expressão Comercial, em 1994[298], ocorrido em meio aos debates sobre a revisão constitucional.

No *site* da International Advertising Association (IAA), o discurso da liberdade de expressão comercial aparece como tendência a partir da década de 1990, quando a entidade aponta que surgiram várias iniciativas que ameaçavam a livre iniciativa no mundo todo. Uma das ações da IAA foi a promoção de discussões sobre o tema com especialistas de diferentes áreas, que a partir de "um banco de alicerces intelectuais e argumentos sociológicos", construíram um substrato que norteou o discurso da organização na década de 1990:

> Com a liberdade de expressão comercial e a escolha do consumidor cada vez mais ameaçada, a IAA reconheceu no início desta década a necessidade de sua defesa para desenvolver um banco de alicerces intelectuais e argumentos sociológicos para apoiar argumentos econômicos[299].

[297] Em entrevista à autora.
[298] Conar quer evitar restrições na revisão. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, p. 2, 24 Fev. 1994.
[299] With freedom of commercial speech and consumer choice increasingly under threat, the IAA recognized early in this decade the need in its advocacy to develop a bank of bedrock intellectual and sociological arguments to back-up the economic ones. Disponível em: <http://www.iaaglobal.org/History.aspx>. Acesso em: 8 mai. 2014.

A síntese argumentativa que concebeu o conceito de "liberdade de expressão comercial" foi fruto de uma sofisticação discursiva, que aliou a defesa da autorregulamentação, vinculando o "discurso gerencial" e econômico ao discurso em defesa das liberdades, construindo, assim, a ideia de interesse geral como prioritária em relação ao interesse privado do setor que antes se sobressaia.

Shiner (2003) denomina esse discurso de "*comercial expression doctrine*" (doutrina da expressão comercial) e aponta que a sua tese central sustenta-se na ideia de que a "expressão comercial" deve ser protegida constitucionalmente da mesma maneira em que formas de expressão políticas e religiosas o são. Ou seja, a propaganda comercial deve ser entendida como uma forma de expressão como outra qualquer que promove a "autonomia individual" e a "autorrealização".

O autor identifica esta doutrina como uma tentativa de evitar que os governos desenvolvam novas medidas regulatórias. Assim, com a extensão constitucional da proteção da liberdade de expressão às empresas, estas ficariam resguardadas dessas interferências. Importante observar que esse contexto é marcado por uma supremacia política e econômica das corporações no mundo contemporâneo (SHINER, 2003, p. 03), em que estas são entendidas como as "principais promotoras do bem-estar dos cidadãos num sistema econômico de livre iniciativa" (SHINER, 2003, p. 09).

Para Amorim e Guimarães (2013) há uma nítida oposição entre as apropriações feitas pela tradição liberal e pela tradição republicana em relação ao conceito de liberdade de expressão. A proposta dos autores é, portanto, discutir esse conceito, compreendendo-o como definição em aberto e em disputa. Amorim (2013b, p. 13) explica que o seu objetivo com essa discussão é expor "uma linguagem alternativa à linguagem liberal que se apresenta como hegemônica, buscando encerrar o debate como se os conceitos estivessem dados" (id.).

Ao discutir a formação da esfera pública burguesa, Habermas (2003) identificou contradições e disputas em torno de algumas visões majoritárias sobre a opinião pública, de um lado, a visão liberal, de outro a visão socialdemocrata. O autor considerou que a disputa principal referia-se à forma de publicidade adotada, entendendo publicidade aqui como a função crítica exercida pela opinião pública (HABERMAS, 2003, p. 14). Para ele, a decadência da esfera pública é percebida pelo uso da publicidade com fins manipulativos, enquanto a publicidade crítica movimenta a comunicação pública e "indica o grau de democratização de uma sociedade industrial estruturada como social-democracia"

(HABERMAS, 2003, p. 270). Assim, a formação de uma opinião pública crítica deve ser objetivo principal a ser alcançado pelo processo de democratização.

Em relação à discussão proposta por esse trabalho, vale analisar que tipo de opinião pública é propiciada pelo atual estado em que se encontram os debates sobre a regulação da publicidade no Brasil, no qual há uma confusa apropriação do interesse geral pelo interesse privado como forma de evitar medidas de regulação por parte do Estado.

De acordo com Shiner (2003), a visão "libertarianista" norte-americana fundamenta o discurso que se opõe a qualquer tipo de intervenção do Estado no funcionamento dos mercados. Segundo Amorim e Guimarães (2013), essa visão defende o "livre mercado de ideias" que seria, pois, "imune à regulação da democracia". O Estado é visto como único agente limitador da liberdade, enquanto as mídias privadas são vistas como promotoras da liberdade. Assim, as grandes empresas são definidas como "titulares de direitos, como se fossem cidadãos individuais" (AMORIM; GUIMARÃES, 2013, p. 64).

Com base em Cram (2006), Amorim e Guimarães (2013, p. 74) apresentam que a diferença entre a visão libertarianista e a visão do republicanismo cívico em relação à regulação da publicidade é justamente a assimilação da liberdade da publicidade à liberdade de expressão pela primeira, enquanto a segunda propõe uma "regulação estrita" e diferencia a liberdade de publicidade e liberdade de expressão.

Como contraponto a visão libertarianista, Shiner (2003) apresenta a visão "anticorporativista", que coloca as empresas no centro da crítica do sistema, compreendendo-as como corruptoras da democracia, manipuladoras dos trabalhadores e cidadãos e causadoras das desigualdades entre ricos e pobres (SHINER, 2003, p. 10). Interessante observar que nos principais movimentos consumeristas brasileiros, essa crítica sistêmica nem sempre é realizada, pois a proposta destes é criar um ambiente de convivência mais harmônica na sociedade de consumo, tentando reduzir os impactos dos apelos publicitários na convivência social. Taschner (2009, p. 153) já havia identificado essa atitude como característica de uma crítica fragmentária: "tal postura não contesta globalmente a sociedade, mas uma série de efeitos não desejados do advento da produção e distribuição de massa".

Vale pontuar os raciocínios que amparam essa "doutrina da expressão comercial" de acordo com Shiner (2003, p. 270): a regulação governamental obstrui o livre fluxo de informações comerciais; este é bom tanto para o indivíduo como para a sociedade, por isso sua interrupção é ruim. Assim, a regulação governamental deve ser abolida. O autor aponta que para os defensores da liberdade de expressão comercial esse tipo de regulação manipula

os cidadãos, mantendo-os ignorantes, o que mostra, mais uma vez, a concepção de *"homo economicus"* como noção-chave para compreender a visão liberal adotada pelo setor.

Para os empresários, reivindicar o "direito corporativo" e exigir a proteção constitucional à expressão comercial é, assim, uma forma de proteger as empresas e os cidadãos. A estratégia das corporações baseia-se então em "tomar emprestado" (*borrow*) os direitos de autonomia dos indivíduos para as empresas, algo muito próximo ao que Lima (2012) apontou como uma apropriação dos empresários de comunicação quando igualam a liberdade de imprensa à liberdade de expressão.

> O conceito de 'liberdade de expressão comercial', além de transformar em equivalentes dois tipos totalmente distintos de informação – a publicitária e a jornalística –, apropria-se, sem mais, da ideia de liberdade de expressão como se a mídia, anunciantes e agências de publicidade fossem os legítimos representantes do direito individual e coletivo contra a "censura" e a "sanha regulatória" exercidas pelo inimigo público número 1 – claro, o Estado (LIMA, 2012, p. 83).

Essas apropriações são analisadas por Amorim e Guimarães (2013) como "graves fenômenos de corrupção da opinião pública" e os autores apontam esse debate como central nas discussões contemporâneas sobre a comunicação midiatizada: "Os diferentes entendimentos acerca da ideia de liberdade de expressão estão no centro de vastas e ásperas polêmicas contemporâneas sobre as relações entre democracia e meios de comunicação" (AMORIM; GUIMARÃES, 2013, p. 17).

Identificam ainda que antes o Estado e a censura que este exercia eram vistas como grandes entraves para a formação da opinião pública livre, mas hoje os conglomerados de comunicação e sua "mercantilização e concentração" são o principal obstáculo para a construção de uma opinião pública democrática. Para Venício Lima (2012, p. 85), a sociedade civil organizada não quer ser tutelada "nem pelo Estado, nem pelo mercado". O autor reitera que a estratégia do mercado de apresentar seus interesses como interesses de toda a sociedade desconsidera os avanços das últimas décadas em relação à conscientização do "cidadão consumidor", que não aceita a hipótese de que "interesses puramente comerciais" são os mesmos seus.

Nesse mesmo sentido, Harvey (2011) defende que tanto Estado quanto os detentores do capital estão "na defensiva" diante das crescentes críticas: "suas alegações de que agem para o benefício de todos estão criticamente desacreditadas, assim como suas alegações de que são os benfeitores da humanidade como agentes da acumulação do capital baseada no mercado" (HARVEY, 2011, p. 148).

Percebe-se, portanto, por parte do discurso do setor em defesa de autorregulamentação, a recorrência ao interesse privado como interesse geral ou, como disseram Amorim e Guimarães (2013, p. 15), "a sobreposição e a legitimação de interesses e opiniões particularistas como se fossem publicamente majoritários ou de sentido universalista".

O trabalho desenvolvido por Guimarães e Amorim (2013) nos oferece também a chance de compreender o debate em torno do conceito de liberdade de expressão, percebendo que esse termo não é "axiologicamente neutro", e compõe, pois, visões de mundo e "paradigmas variados de justiça, assim como de Estado e de relação entre Estado e sociedade civil, política e economia, vida pública e vida privada etc." (p. 22). A proposta de Amorim (2013) consiste na elaboração do conceito de opinião pública democrática como base para a discussão de liberdade de expressão.

> O conceito de opinião pública democrática busca articular a liberdade de expressão com os direitos de fala e de escuta. Isso significa articular direitos e responsabilidades cívicas, tal como se estabelece na gramática republicana. Assim, configura-se como fundamento da defesa da liberdade de expressão e da própria liberdade. Defende-se que são, portanto, conceitos não autônomos, mas inter-relacionados. Não se fala de liberdade e de liberdade de expressão sem sua base política: a opinião pública democrática (AMORIM, 2013, p. 21).

Seguindo a mesma linha de raciocínio, Venício Lima (2013) afirma que a realização plena da liberdade de expressão depende de um amplo debate público democrático, o qual, segundo ele, é hoje interditado pelos grandes empresários de mídia e por sucessivos governos. Para Lima (2013), esses grupos construíram uma "significação dominante" que se define pelo maniqueísmo entre liberdade (liberdade de expressão) e censura estatal (regulação). "Como os grupos de mídia (ainda) têm o poder de construir e 'enquadrar' a agenda 'pública', eles se apresentam como os grandes defensores da liberdade e da liberdade de expressão, em particular". (LIMA, 2013, p. 11)

6.3 A UNIÃO EM TORNO DA DEFESA DA LIBERDADE DE EXPRESSÃO

Como visto, 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. A liberdade de expressão defendida pelo setor publicitário diz respeito à liberdade de mercado, que opera em âmbito privado e,

portanto, está comprometida com a realização capitalista da livre circulação de mercadorias e de informações comerciais. Por isso, de antemão, é importante perceber nesse uso o seu aspecto interdiscursivo que se apropria do direito individual à "liberdade de expressão" garantido pela Constituição como extensivo à atuação das empresas.

O setor publicitário tem buscado uma articulação mais forte em torno da defesa da "liberdade de expressão comercial" por meio de publicações, pronunciamentos e 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, exatos 30 anos após o III Congresso, que teve como marco a criação do CBARP. 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.

Em seu discurso proferido no IV Congresso Brasileiro de Publicidade[300], João Roberto Marinho citou a Constituição e vinculou 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". Contrapôs-se, pois, à ideia do Estado como protetor, o qual, segundo o seu discurso, é defendido por grupos "antidemocráticos". Nesse jogo discursivo opõe diretamente regulação à democracia. Na ocasião, Marinho compara, por exemplo, acusações do Ministério Público aos jornais por supostamente fazerem propaganda eleitoral antecipada ao entrevistar candidatos, à proposta da Anvisa de regular a propaganda de alimentos, à classificação indicativa e pôr fim à censura sofrida pelas telenovelas no período do regime militar. Enumera, assim, as discussões mais recentes sobre a regulação das comunicações no Brasil e compara com a censura realizada no período ditatorial, numa alusão ao cerceamento de liberdades vivido naquele momento. Dessa forma, equipara os dois períodos, embora as razões que agora fundamentam as regulações sejam fruto das conquistas de direitos possibilitadas pela redemocratização.

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,

[300] 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.

sejam eles de ordem política, comercial ou jornalística. Aproxima-se, pois, da noção proposta por Kirkpatrick (1997), que entende todo e qualquer tipo de regulação como censura.

Sobre esse ponto, convém analisar essa recente recorrência ao retorno da censura como uma ameaça ao setor. Assim como os demais empresários de comunicação, o setor publicitário arvora-se defensor da liberdade de expressão, numa estratégia que recorre ao que Fiss (2005) define como "efeito silenciador", no qual o discurso dos setores dominantes impede a "voz" dos setores subalternos. Assim, o setor empresarial coloca-se como detentor do direito à liberdade de expressão em resposta às iniciativas do Estado, que buscam minimizar as discrepâncias entre interesse privado e interesse geral no debate público, e, ao alcunhar estas de censura, interdita a discussão.

Na carta de encerramento com os resultados do IV Congresso, praticamente todos os pontos se referem a essa questão, começando pela enfática defesa do Conar, que segundo Edney Narchi foi ovacionado 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 III e o IV Congresso, as nossas atividades, as nossas operações, tudo que a gente conseguiu fazer, foi chancelado por unanimidade[301].

O IV Congresso significou a retomada dos Congressos com o objetivo de fortalecer a defesa da autorregulamentação. Para Lima (2012, p. 82) esse posicionamento da indústria da comunicação significava, na verdade, a demonstração de um "combate sem trégua às iniciativas legislativas".

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 livra 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[302].

Ao repudiar as iniciativas "bem intencionadas", o setor publicitário se posiciona como contrário a estas medidas, mesmo que estejam a serviço do interesse público, e propõe a liberdade de expressão comercial como um direito inalienável dos empresários e, portanto,

[301] Em entrevista concedida à autora do presente trabalho.
[302] **Anais** do IV Congresso Brasileiro de Publicidade. São Paulo: ABAP, p. 161, 2008.

como a prioridade a ser defendida acima de tudo. Assim, procura excluir a possibilidade de o Estado interferir na atividade, guiados tanto por uma visão libertarianista como pela ideia de *homo economicus*. É este fundamento ontológico do discurso liberal – a compreensão do ser humano como *homo economicus* – que permite pensar a liberdade de expressão comercial como derivação e concretização da liberdade de expressão individual.

Exalta a publicidade "livre e responsável" como a promotora das liberdades, possibilitada pela diversidade dos veículos que sustenta e pela difusão cultural que realiza, ressaltando, pois, algumas funções sociais dessa atividade, em detrimento dos interesses econômicos que a movimentam.

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 carta[303] redigida por um dos membros que defendia que "as leis existentes já são suficientes para garantir ampla proteção ao consumidor". 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".

Para a preocupação dos empresários do meio, a articulação dos movimentos sociais com os governos em torno da discussão sobre a regulação das comunicações fortaleceu-se em 2009, com a realização da 1ª Conferência Nacional de Comunicação (CONFECOM). O evento contou com etapas preparatórias regionais e envolveu mais de mil delegados vindos de entidades da sociedade civil, do setor empresarial e de órgãos do governo.

As entidades empresariais, no entanto, retiraram-se da organização e não participaram do evento sob a alegação de que os organizadores não estavam considerando "os preceitos constitucionais da livre iniciativa, da liberdade de expressão, do direito à informação e da legalidade"[304]. Sentiam, pois, a pressão de várias organizações sociais que já elaboravam propostas de regulação a serem apresentadas na Conferência. Um exemplo foi a proposta construída pelo FNECDC e pelo Idec[305], que incluía entre outras indicações a proibição da publicidade dirigida ao público infantil, da publicidade de bebidas alcóolicas e de

[303] **Anais** do IV Congresso Brasileiro de Publicidade. São Paulo: ABAP, p. 355, 2008.
[304] Propostas são aprovadas sob polêmica. **Jornal Propaganda & Marketing**, p. 18, 21 dez. 2009.
[305] Propostas do IDEC e do FNECDC para a Confecom. Disponível em: <http://www.idec.org.br/pdf/propostas%20e%20justificativas_confecom.pdf>. Acesso em: 02 set. 2014.

medicamentos. Entre outros pontos discutidos no certame estavam a criação do Conselho Federal de Jornalismo, a exigência de mais canais para as rádios comunitárias e a obrigatoriedade do diploma para o exercício da profissão de jornalista. Nenhuma dessas pautas interessava ao empresariado e, muitas delas, se chocavam com o ambiente "no law" ao qual elas já estavam familiarizadas. Assim, a reação negativa dos agentes do meio foi imediata.

A CONFECOM, porém, segundo Lima (2012), foi formada por uma diversa correlação de forças, o que impossibilitou, por exemplo, a aprovação de propostas de regulamentação de artigos da Constituição. Isto é, mesmo sem a participação dos grandes empresários, houve poucos avanços da Conferência. Além disso, o evento tinha apenas o caráter propositivo e suas diretrizes aprovadas foram enviadas para discussão no legislativo, o que significava que suas decisões não necessariamente seriam implementadas. O Congresso, repleto de parlamentares radiodifusores ou articulados com os setores empresariais, não demonstrou interesse pelas pautas e muitas destas seguem arquivadas.

No período da Conferência, o setor empresarial divulgou em uníssono a "irrelevância" da mesma, a qual foi apresentada como tentativa de instituir o controle da mídia e o cerceamento à "liberdade de expressão". Segue abaixo a forma como o assunto foi noticiado no Jornal Nacional:

> Mas a representatividade da conferência ficou comprometida sem a participação dos principais veículos de comunicação do Brasil. Há quatro meses, a Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e Televisão, a Associação Brasileira de Internet, a Associação Brasileira de TV por Assinatura, a Associação dos Jornais e Revistas do Interior do Brasil, a Associação Nacional dos Editores de Revistas e a Associação Nacional de Jornais divulgaram uma nota conjunta em que expõem os motivos de terem decidido não participar da conferência. Todos consideraram as propostas de estabelecer um controle social da mídia uma forma de censurar os órgãos de imprensa, cerceando a liberdade de expressão, o direito à informação e a livre iniciativa, todos previstos na Constituição[306].

Meses após a Conferência, os empresários reuniram-se em um Fórum intitulado "Democracia e Liberdade de Expressão", promovido pelo Instituto Millenium, entidade mantida por algumas corporações, como Editora Abril, Grupo Gerdau, Estadão, Suzano, e que mantém parcerias com a Abert, com o Instituto Liberal e outras organizações. No *site* do

[306] Conferência de Comunicação debate controle social da mídia e nova lei de imprensa. *Site* do **Jornal Nacional**. 14 dez. 2009. Disponível em: <http://jornalnacional.globo.com/Telejornais/JN/0,,MUL1415094-10406,00-CONFERENCIA+DE+COMUNICACAO+DEBATE+CONTROLE+SOCIAL+DA+MIDIA+E+NOVA+LEI+DE+IM.html>. Acesso em: 08 jun. 2014.

Instituto consta que sua atuação é voltada para a promoção de "valores e princípios que garantem uma sociedade livre, como liberdade individual, direito de propriedade, economia de mercado, democracia representativa, Estado de Direito e limites institucionais à ação do governo"[307]. Na página do Fórum consta a motivação para a organização do evento:

> A liberdade de expressão está sendo constantemente ameaçada no Brasil e, especialmente, em alguns países vizinhos da América Latina. Infelizmente, muitas pessoas desconhecem o fato de que sem liberdade de expressão e de imprensa não existe uma democracia plena e madura. [...] O objetivo desse evento, portanto, é mostrar todos os pilares que sustentam a liberdade de expressão, o impacto da ausência desse valor na democracia e no estado de direito, bem como a necessidade de se criar mecanismos para que nenhum governo possa violar esse importante direito[308].

Mais uma vez, a noção de "liberdade de expressão" defendida pelos empresários é diretamente vinculada ao ideal de democracia, o qual, de acordo com esse sentido, seria violado com a criação de mecanismos intervencionistas por parte do governo. Essa concepção, todavia, é desafiada por Amorim e Guimarães (2013), que percebem a oligopolização e concentração da mídia como o verdadeiro empecilho à formação da opinião pública democrática no Brasil.

Além das diretrizes aprovadas na CONFECOM, os empresários das comunicações se insurgiam contra a aprovação, no final de 2009, do III Plano Nacional de Direitos Humanos (PNDH-3), que previa entre outros itens a suspensão de publicidade oficial em veículos de comunicação que tivessem programas atentatórios aos Direitos Humanos, além de suspensão de outorga e renovação de concessão para emissoras que cometessem esse tipo de infração. Em relação à publicidade o PNDH-3 propunha as seguintes indicações:

> - Promover o diálogo com o Ministério Público para proposição de ações objetivando a suspensão de programação e publicidade atentatórias aos Direitos Humanos
> - Garantir a possibilidade de fiscalização da programação de emissoras de rádio e televisão, com vistas a assegurar o controle social sobre os meios de comunicação e a penalizar, na forma da lei, as empresas de telecomunicação que veicularem programação ou publicidade atentatória aos direitos humanos.
> - Incentivar o diálogo com entidades de classe e agentes de publicidade visando ao convencimento desses setores quanto à necessidade de que as peças publicitárias reflitam adequadamente a composição racial da sociedade brasileira e evitem o uso de estereótipos depreciativos

---

[307] "Quem Somos" do Instituto Millenium. Disponível em: <http://www.imil.org.br/institucional/quem-somos/>. Acesso em: 02 jul. 2014.

[308] *Site* do Fórum Democracia e Liberdade de Expressão. Disponível em: <http://www.libermaneventos.com.br/clientes/forum/>. Acesso em: 02 jul; 2014.

> - Proibir a veiculação de propaganda e mensagens racistas e/ou xenofóbicas que difamem as religiões e incitem ao ódio contra valores espirituais e/ou culturais.

Ou seja, o Plano partia do pressuposto de que os agentes da publicidade brasileira precisavam ser sensibilizados a respeitar os princípios dos direitos humanos, numa clara interpretação de que as práticas discriminatórias eram recorrentes nos anúncios. Convém observar, todavia, que alguns desses pontos poderiam ser contemplados com a norma que já regula a publicidade abusiva no CDC, o que demonstra também a falta de cumprimento do código.

Como resposta ao PNDH-3, além de organizar o Fórum, o setor empresarial organizou passeatas e divulgou sua opinião massivamente na imprensa, através de uma nota, acusando a iniciativa do Governo de "inconstitucional" e de estabelecer "mecanismos de controle da informação"[309]. Lima (2012, p. 104) considera que a reação dos setores conservadores ao Plano foi "assustadora" e "violenta", e inclui os grupos empresariais de mídia como responsáveis pela massificação da "reação conservadora como se ela constituísse um sentimento coletivo da sociedade brasileira". O recurso ao interesse privado como interesse geral, como já visto, é uma prática recorrente do setor empresarial, que busca legitimar-se "escamoteando interesses corporativos e/ou provados que são, na verdade o oposto daquilo que simulam ser" (LIMA, 2012, p. 104).

A posição do empresariado nesta disputa pode também ser acessada no *site* do Instituto Millenium, onde consta um texto do colunista Rodrigo Constantino, então presidente do Instituto Liberal, no qual o autor posiciona-se contra a "tutela estatal" e define "direitos humanos" a partir da visão liberal, ressaltando-o como direito individual:

> Os verdadeiros direitos humanos são garantir a propriedade privada, as liberdades individuais básicas, o direito de cada um buscar sua própria felicidade sem a coerção do Estado. Justamente o contrário daquilo pregado pelo PNDH-3, que trata cada um de nós como um idiota que necessita da tutela estatal para tudo, sem capacidade de assumir a responsabilidade pelos rumos da própria vida[310].

---

[309] Nota à imprensa – Disponível em: <http://www.anj.org.br/nota-a-imprensa-ameacas-a-liberdade-de-expressao>. Acesso em: 12 mar. 2014.

[310] Panfleto contra o PNDH 3. Disponível em: <http://www.imil.org.br/artigos/panfleto-contra-o-pndh-3-2/>. Acesso em: 10 abr. 2014.

Segundo as jornalistas Bia Barbosa e Carolina Ribeiro[311], a pressão do empresariado sobre o governo após a publicação do Plano surtiu efeito. Muitos pontos considerados importantes pelos movimentos em defesa dos direitos humanos foram revogados, o que comprova que, apesar dos esforços pontuais do governo no sentido de avançar nas políticas públicas de comunicação e da mobilização da sociedade para construir propostas como PNDH-3, que foi resultado da Conferência Nacional de Direitos Humanos, há uma influência relevante dos interesses privados na condução da política governamental. As jornalistas citam a campanha divulgada na época dessa contenda, realizada pelo Conar em parceria com a ESPM, através do Centro de Referência sobre Liberdade de Expressão. A ação foi classificada pelas autoras como uma forma de "terrorismo midiático" e trazia em seu conteúdo a alusão à censura como um monstro adormecido. Segue abaixo o texto da peça[312]:

> Ele era conhecido como o Último Suspiro, o laboratório mais seguro do mundo, a última fronteira para o mal. Ali, foram eliminadas as maiores aberrações existentes na face da terra, vírus, seres das profundezas oceânicas, bactérias. Experiências secretas foram feitas ali e, em uma cela especial, ainda habita a criatura mais terrível, o mostro da censura, que agora repousa fora de combate. A temperatura da sua cela é cuidadosamente controlada, o frio tem que ser constante, assim ele já mais despertará de novo. Nada pode distrair a tarefa da sentinela! Não deixe o mostro da censura acordar!

Dentro dessa discussão, cabe um breve parêntese breve sobre um caso polêmico que envolveu a Secretária de Políticas para Mulheres do governo federal e o Conar no segundo semestre de 2011. Um comercial da rede de lingeries "Hope", que trazia como garota-propaganda a *top model* Gisele Bündchen, recebeu algumas reclamações na Secretaria, que consistiam em acusar a propaganda como machista e indicavam o uso da imagem da mulher como abusivo, por vincular o seu corpo a sua aceitação.

> Os comerciais criados pela Giovanni+DraftFCB para a campanha 'Hope Ensina' mostram Gisele Bündchen primeiro vestida de forma simples, enquanto afirma que aquele tipo de roupa deve ser usado, quando a mulher quer dar uma má notícia. Em seguida Gisele aparece novamente, desta vez vestida apenas de lingerie da Hope, explicando que aquela seria a maneira certa, incentivando as brasileiras a usar o charme delas[313].

---

[311] Grande mídia x direitos humanos: o pano de fundo dos recuos do PNDH-3. Disponível em: < http://www.direitoacomunicacao.org.br/noticias.php?id=6711>. Acesso em: 12 mar. 2014.

[312] Vídeo da campanha do Conar em parceria com a ESPM. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=KvWRioUY7PY>. Acesso em: 11 jan. 2014.

[313] Hope esclarece comercial com Gisele. **Meio & Mensagem**, São Paulo, 28 set. 2011. Disponível em: <http://www.meioemensagem.com.br/home/comunicacao/noticias/2011/09/28/Hope-esclarece-comercial-com-Gisele.html#ixzz3GPHC4K2f>. Acesso em: 11 jan. 2014.

Em representação ao Conar, a então Ministra Iriny Lopes acusou a campanha de apelar para um "sexismo atrasado". A representação foi julgada e arquivada pelo Conar, que não considerou a peça ofensiva, numa demonstração que o Conselho não interpreta esse tipo de campanha como "discriminatória", o que a enquadraria como "publicidade abusiva". O resultado do julgamento não surpreendeu o órgão governamental, que, inclusive lançou nota considerando o fato de o anúncio ter ido a julgamento como um avanço e uma demonstração de que esse debate estava sendo admitido pelo Conar[314].

Na verdade, o mais curioso nesse caso, segundo Lima (2012, p. 130), foi o tratamento da imprensa em relação ao fato de uma Ministra de Estado ter feito uma queixa ao Conar. A ação foi encarada como uma tentativa de cerceamento da liberdade de expressão, embora não tenha passado de uma denúncia. O *site* da Revista Veja publicou uma matéria chamando a iniciativa do Ministério como fruto de um "moralismo oficial"[315] e o Jornal O Globo publicou um editorial com o título "Gisele Bündchen incomoda tutores estatais", em que ia além da análise do caso em questão e fazia uma crítica ampla às iniciativas de regulação ao governo Lula:

> Desde 2003, com a vitória eleitoral da aliança lulopetista, a sociedade tem sido surpreendida, de tempos em tempos, por atitudes de autoridades federais dentro do figurino de regimes não democráticos, em alguns casos sem nada a dever ao pensamento de grupos fundamentalistas conservadores. [...] Engano. Na verdade, sempre fizeram parte das alianças de esquerda frações autoritárias, defensoras de um Estado forte a pairar sobre uma sociedade incapaz de decidir o que é bom para ela. Serão estes agentes da clarividência, donos de verdades inabaláveis, que irão 'proteger' a população contra maus hábitos e más influências. Neste mesmo coquetel ideológico há, misturado, o ingrediente do 'politicamente correto', de cujo jargão, por exemplo, fazem parte termos como 'afrobrasileiro'.

Convém analisar que diante de uma crescente institucionalização da defesa do consumidor e dos direitos humanos, da realização de Conferências e das discussões legislativas e nas agências reguladoras sobre pontos relativos à publicidade infantil, de alimentos e de bebidas, o setor empresarial da área de comunicação tenha percebido o governo Lula como uma gestão que ameaça a "liberdade de expressão comercial". Essa percepção segue sendo divulgada na gestão de Dilma Rousseff, o que, para Lima (2012, p.

---

[314] SPM vê avanço em ação do Conar e descarta recorrer da decisão. Disponível em: < http://agenciapatriciagalvao.org.br/wp-content/uploads/2011/10/spm13102010_spmveavanco.pdf >. Acesso em: 10 abr. 2014.

[315] Gisele Bündchen de lingerie é alvo do moralismo oficial. Disponível em: <http://veja.abril.com.br/noticia/brasil/gisele-bundchen-de-lingerie-e-alvo-do-moralismo-oficial>. Acesso em: 10 abr. 2014.

196), tem resultado na construção de "uma significação dominante no espaço público que a sociedade brasileira estaria diante de uma disputa entre liberdade (liberdade de expressão) e censura do estado (regulação, autoritarismo)".

Entretanto, nesse mesmo período marcado por conflitos pontuais entre Estado e empresariado, a mobilização corporativa foi vitoriosa em grande parte das ocasiões, como já foi relatado nesse trabalho. Um exemplo de que a ação política do empresariado obteve sucesso foi a revogação de pontos significativos do PNDH-3, que, entre outras coisas, significou o recuo do governo em relação à condicionalidade do respeito aos princípios dos direitos humanos para outorga e renovação de concessão. Com isso, os agentes da indústria da comunicação evitaram, mais uma vez, a interferência do Estado na atividade, o que pode ser considerada uma vitória do setor. Após a revisão, as entidades empresariais lançaram outra nota, dessa vez parabenizando o governo pela atitude "louvável" de supressão no projeto dos "pontos críticos que ameaçavam a liberdade de expressão"[316].

Todavia, o incômodo do empresariado não cessa diante das tentativas falidas de instituir regulações, pois, mesmo sem a oficialização, o avanço do debate público sobre esses temas, antes limitados às esferas de poder, tem sido ampliado e continuado. Ou seja, mesmo sem a materialização das normas, o debate sobre como a publicidade tem abordado os direitos humanos permaneceu na pauta de muitos movimentos, que atuam transversalmente e de maneira articulada em relação ao tema.

Logo após esses embates relativos ao PNDH-3, em 2010, é fundado o Instituto Palavra Aberta, fruto da congregação entre as diversas entidades empresariais (ANJ, ANER, ABAP, ABERT) que atuam no setor das comunicações com o objetivo de defender a "promover e incentivar as liberdades democráticas, em especial, a liberdade de expressão e a livre iniciativa"[317]. Além dessas entidades como associadas fundadoras, o Instituto conta com quatro grandes empresas como associadas efetivas: Editora Abril, Organizações Globo, Souza Cruz e Google[318].

Entre os valores da entidade consta a "defesa da autorregulamentação". Curiosamente, no *site* consta ainda um destaque explicando o que Instituto "não é": "Instituição setorial que serve aos interesses de um ou mais grupos. Organização política ou filiada a partidos

[316] Entidades divulgam nota sobre plano de direitos humanos. Disponível em: <http://www.anj.org.br/entidades-divulgam-nota-sobre-plano-de-direitos-humanos>. Acesso em: 02 jul. 2014.
[317] Missão, visão e valores do Instituto Palavra Aberta. Disponível em: <http://www.palavraaberta.org.br/sobre/missao-visao-e-valores>. Acesso em: 02 jul. 2014.
[318] Associados do Instituto Palavra Aberta. Disponível em: <http://www.palavraaberta.org.br/sobre/associados>. Acesso em: 02 jul. 2014.

políticos. Entidade que faz lobby ou atua para o interesse de grupos comerciais específicos". Ou seja, ao mesmo tempo em que é composta por instituições empresariais, a mesma tenta evitar a sua classificação como uma organização de interesse privado. Formada por entidades que também compõem o Conar (BLOTTA, 2012, p. 234), o Instituto adota o mesmo discurso no que se refere à defesa da liberdade de expressão comercial e ao discurso de que não realiza lobby.

Para Blotta (2012), porém, é questionável o tipo de autorregulamentação defendido por essas entidades (Palavra Aberta e Conar). O autor, com base em documento da Unesco (SOLOMON; MENDEL, 2011)[319], afirma que um mecanismo de regulação deve

> ser necessariamente administrado por um órgão que tenha condições para que seus membros não sejam influenciados por pressões econômicas ou partidárias, isto é, que tenham seu trabalhado adequadamente financiado e sejam efetivamente independentes (BLOTTA, 2012, p. 232).

Nesse documento citado (SOLOMON; MENDEL, 2011), a UNESCO defende a independência dos órgãos reguladores e afirma que a regulação deve garantir a pluralidade e a diversidade, defendendo-se de interferências políticas e econômicas:

> Além disso, a regulação é necessária para assegurar a pluralidade e a diversidade. Contudo, devido à tendência universalmente observada de governos e empresas em querer minimizar o acesso de críticos e concorrentes aos meios de comunicação, é de vital importância que todos os organismos com poderes reguladores nessa área sejam protegidos, pelas vias legais e na prática, contra interferências externas, principalmente as de cunho político e econômico (SOLOMON; MENDEL, 2011, p. 15)

Em campanha veiculada no ano de 2010, o Conar assumia as dificuldades e limitações da sua atuação, e afirmava não ser 100% eficiente na sua missão de "coibir os exageros da propaganda"[320]. 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, todavia, deixar de 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"[321]. Essa afirmação mostra que o interesse do Conselho é no desenvolvimento

[319] Disponível em: <http://unesdoc.unesco.org/images/0019/001916/191623por.pdf>. Acesso em: 09 ago. 2014.
[320] Conar. "O Conar existe para coibir os exageros na propaganda". **Anúncio publicitário**. 2010.
[321] Conar. "O Conar existe para coibir os exageros na propaganda". **Anúncio publicitário**. 2010.

do negócio da propaganda, mas no mesmo texto a entidade tenta mostrar-se como uma entidade preocupada com a sociedade geral, indo além das motivações corporativistas:

> o Conar não está preocupado com o seu nível de popularidade entre os publicitários (seria impossível fazer o nosso trabalho se estivéssemos nos importando com isso). Estamos muito mais interessados em cumprir a nossa missão, que é fazer com que a publicidade seja sempre honesta, responsável e respeitosa.

Novamente, elucida em seu discurso a ideia de que o Conselho está voltado para os interesses gerais da sociedade, e não para o interesse particular dos empresários. Dessa forma, o Conar tenta se desvincular da imagem de que é uma instituição corporativa.

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 lideranças de renome, como ministros e juristas. Todos os textos trazem um conteúdo político e ideológico, mostrando os diferentes argumentos que sustentam a defesa da autorregulamentação publicitária no Brasil.

Assim também o fez no ano seguinte, em 2012, quando mais uma vez o setor se reuniu num congresso para discutir os desafios da área. O evento continuou sendo 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, o que mostra também uma nova visão sobre o negócio publicitário, compreendendo-o como parte de uma engrenagem mais ampla. Daí a necessidade de articulação com todos os atores envolvidos na área. Nessa ocasião, Leifert discursou num dos painéis do evento e o mote da sua fala foi a constatação de que "a liberdade de expressão está sofrendo *bullying*". 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 alcóolicas, 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[322].

[322] **Anais** do V Congresso da Indústria da Comunicação. São Paulo: ABAP, p. 124-5, 2012.

Nessa 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.

Embora esse debate mobilize diferentes organizações e movimentos sociais, as entidades corporativas do setor publicitário, lideradas pelo Conar, seguem na contramão dessas reivindicações e acabam por fazer o que Dênis Moraes caracteriza como prática comum ao setor das comunicações no Brasil: "esvaziar análises críticas e expressões de dissenso".

> 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).

Eis então que ao se atravessar a cortina de fumaça existente em torno dos debates sobre a regulação da publicidade no Brasil, percebe-se que o pano de fundo ideológico da liberdade de expressão comercial é inspirado pelos ideais neoliberais que, ao rejeitar o controle democrático por parte do Estado, guia-se pelos interesses particulares do setor publicitário. Setor este que movimentou mais de 47 bilhões de reais em 2013 e aumentou sua participação no PIB para 2,52%[323], mais que o dobro do desempenho registrado na década de 90[324].

6.4 A CAMPANHA "CONFIE NO CONAR" COMO REAÇÃO MAIS RECENTE DO CONAR ÀS CRESCENTES QUEIXAS

Em 2014, a investida do Conar contra as críticas provindas dos consumidores e dos movimentos consumeristas ganhou destaque através de uma campanha do Conselho. A campanha assinada pela entidade foi veiculada em janeiro de 2014[325]. Segundo matéria

[323] Mercado cresce 6,81% e chega a R$ 47,9 bilhões. **Portal Meio & Mensagem**, 24 fev. 2014. Disponível em: <http://www.meioemensagem.com.br/home/midia/noticias/2014/02/24/Mercado-cresce-681-e-chega-a-RS-479-bilhoes.html>. Acesso em: 13 mar. 2014.
[324] Ultrapassamos 1% do PIB. **Meio & Mensagem**, São Paulo. n. 670, p. 3, 28 Ago. 1995. Editorial.
[325] Conar. Confie no Conar. **Campanha Publicitária**, 2014.

publicada no portal Meio & Mensagem[326], 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 "Feijoada", um casal acusa o garçom de preconceito por servir o arroz e o feijão em cumbucas diferentes[327].

O texto dos anúncios mostra o exagero de determinadas opiniões "politicamente corretas" e tenta associá-las às queixas feitas a comerciais. Utiliza-se da paródia e do tom irônico para abordar 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.

O uso da paródia como recurso discursivo é, segundo Maingueneau (2013, p. 220), uma espécie de imitação que, nesse caso, guia-se mais pela subversão do que pela captação, visando à desqualificação do discurso imitado, adotando um argumento que "aniquila internamente uma posição enunciativa visivelmente estranha e caricaturizada" (MAINGUENEAU, 2013, p. 225). Como "paródia depreciadora", esse tipo de discurso ocorre a partir de um "reinvestimento", que consiste na reutilização de um discurso existente e, nesse caso, oponente como forma de legitimar a sua posição: "o discurso reinvestido não é qualquer um, mas um discurso que foi escolhido porque é precisamente a captação ou a subversão desse discurso que é crucial para a legitimação do discurso reinvestido" (CHARAUDEAU; MAINGUENEAU, 2014, p. 94). A ironia em questão caracteriza-se por mostrar cenas em que há "uma divergência mais ou menos clara entre sentido literal e sentido figurado" (CHARAUDEAU; MAINGUENEAU, 2014, p. 291).

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

---

[326] 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.

[327] 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.

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. Ao ridicularizar as queixas exageradas, o Conar responde às críticas feitas em relação à publicidade, mostrando que muitas vezes estas exageram na medida e dirigem-se a detalhes que poderiam ser ignorados.

A campanha causou indignação em grupos, que responderam através de uma carta dirigida ao presidente do Conar com a solicitação para que a campanha fosse retirada de veiculação[328]. 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 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 gerou muita polêmica por ter ironizado as reclamações feitas pelos consumidores. Charaudeau e Maingueneau (2014) entendem que o recurso à ironia é normalmente parte de uma estratégia defensiva que visa à desqualificação do alvo oponente e, dependendo do uso, "pode deixar o destinatário perplexo quanto a seu objetivo" (p. 292). Foi o que ocorreu em relação aos interlocutores que se manifestaram através da carta.

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, afirmando que este analisava a procedência de todas as reclamações à luz do Código. A partir da análise do contexto em que se encontram os debates sobre a regulação da publicidade no Brasil, entendendo, pois, que essa campanha adota uma estratégia de enfrentamento às crescentes críticas à autorregulamentação, assim como ao aumento no número de queixas recebidas pela entidade. Percebe-se, a partir dela, uma tentativa de minar a possibilidade de aliança entre os grupos minoritários críticos da autorregulamentação e essa opinião pública mais atenta e menos exigente em relação ao conteúdo das mensagens publicitárias.

No boletim do Conar que fez o balanço do ano de 2013, a entidade diz ter recebido 5677 reclamações de consumidores, o que resultou na instauração de 185 processos e explica

[328] Carta das entidades com críticas à campanha do Conar. Disponível em: <http://www.idec.org.br/ckfinder/userfiles/files/conar.pdf>. Acesso em: 01 ago. 2014.

que: "Nem todas resultaram em abertura de processo ético pelo Conar, seja por não se enquadrarem no Código brasileiro de Autorregulamentação Publicitária, seja por outras razões"[329]. Ao serem analisadas pelo Conselho, nem sempre as denúncias são julgadas relevantes.

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, vale recorrer ao 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 a outras entidades empresariais, como, por exemplo, a ABAP, a ABA, ABERT e ANJ (Associação Nacional de Jornais), assim como se contrapõe 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.

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 oposição às

[329] "Queixas de consumidores foram recordes". Boletim do Conar, nº 203, p. 3, abr. 2014.

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 pelo Conar nos últimos anos, a qual se sustenta nas 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 e 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 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 patente estratégia para conquistar a hegemonia e garantir a sua supremacia em relação à regulação da publicidade no Brasil.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O período analisado nessa pesquisa vai desde a industrialização pesada até os dias atuais, aprofundando-se, especialmente, nas décadas de 1980, 1990 e 2000, quando o Conar foi fundado e passou a atuar como a entidade responsável pela regulação da publicidade brasileira. Nesse intervalo de tempo entre a fundação do Conselho até hoje, que já totaliza mais de 35 anos, foi possível captar as diversas mudanças discursivas empreendidas pela entidade, mas também foi perceptível a recorrência e permanência de determinados argumentos, todos guiados pelo princípio fundante do Conselho: a autorregulamentação como melhor modelo de regulação da publicidade.

A investigação sobre as contendas enfrentadas pelo setor no decorrer da sua história recente foram fundamentais para identificar as posições tomadas pelos agentes do meio publicitário em diversas situações críticas, como na Constituinte, na aprovação do Código de Defesa do Consumidor, na restrição à publicidade de cigarro e nas discussões mais recentes que propõem limitações à publicidade infantil, de alimentos e de bebidas alcóolicas.

A análise revelou também a continuidade de uma posição defensiva do setor em relação às propostas de regulação: o Conar foi criado como resposta a dois projetos de lei e, durante a sua história, caracterizou-se por manter uma atitude reativa em relação às iniciativas regulatórias, posicionando-se contra estas ou aceitando-as com reservas, além de atualizar o seu código com o objetivo de impedi-las ou minimizá-las.

Ao defender a liberdade de expressão, o setor adota uma posição corporativa mascarada de defesa de direitos coletivos e tenta mostrar-se como agente social vinculado ao interesse geral, atuando, porém, de forma antagônica ao debate público realizado por entidades de defesa do consumidor, movimentos sociais e setores governamentais.

O atual discurso em defesa da liberdade de expressão comercial baseia-se, como foi visto, numa visão de mundo incorporada pelo setor publicitário como a mais pertinente, tendo raízes tanto no liberalismo econômico como em sua versão mais contemporânea: o neoliberalismo.

De acordo com o mapeamento realizado nesta pesquisa, as posições discursivas tomadas pelo Conar ao longo da sua história têm origem mais recorrente em três matrizes discursivas: a defesa das liberdades, a defesa da atividade publicitária e a defesa da autorregulamentação.

A primeira destas baseia-se na defesa das liberdades por meio de uma visão neoliberal que defende como princípios absolutos a liberdade da iniciativa privada, a liberdade de escolha, a liberdade de anunciar, a liberdade de imprensa, a livre circulação de informações e, como síntese, a liberdade de expressão comercial. Articula esses princípios a um discurso de cunho jurídico-legal e propõe que a autorregulamentação assegura a liberdade dos envolvidos na atividade publicitária e as liberdades da sociedade em geral, como também vê as iniciativas regulatórias extra-mercado como inconstitucionais, ilegais ou proporcionadoras de uma "insegurança jurídica", por serem elaboradas por pessoas externas ao setor e que, portanto, não têm conhecimento técnico da atividade. Além disso, reivindica a publicidade como uma das expressões protegidas constitucionalmente no artigo da Carta Magna que define a liberdade de expressão como "atividade intelectual, artística, científica e de comunicação, independentemente de censura ou licença".

A segunda matriz diz respeito à justificação da autodisciplina do setor a partir da defesa da atividade publicitária, apresentando-a como essencial para o desenvolvimento econômico e para a disseminação de informações fundamentais para o consumidor. Ela ressalta o valor cultural da publicidade, considerando-a como fonte de informação e como atividade que proporciona a sustentação financeira de diversos veículos de comunicação, tendo, pois, um papel fundamental para a realização da liberdade de imprensa. Essa mesma matriz discursiva vê a informação publicitária como essencial, inclusive, para divulgar os malefícios dos produtos e defende que a nocividade de determinado produto não pode ser atribuída à propaganda e que, logo, deve ser a assegurada a divulgação de qualquer produto lícito liberado para comercialização. Como visto no decorrer do texto, a publicidade também foi defendida como atividade econômica desde o seu advento no Brasil como setor. Vista num primeiro momento como passaporte para o progresso e para a modernidade e como melhor forma para promover o escoamento e circulação dos produtos industriais, passa a ser justificada como parte de um setor econômico importante, que gera empregos e participa de mais de 2,5% do PIB brasileiro[330]. A interferência nessa atividade é apresentada, a partir desse ponto de vista, como uma forma de desestabilizar um importante segmento de mercado.

A terceira matriz discursiva consiste num trabalho contínuo de defesa da autorregulamentação através de uma visão corporativa e de autoelogios em relação aos aspectos institucionais do Conar. Esse discurso apoia-se no objetivo de consolidar a imagem

[330] Mercado cresce 6,81% e chega a R$ 47,9 bilhões. Portal Meio e Mensagem, 24 de fevereiro de 2014. Disponível em: <http://www.meioemensagem.com.br/home/midia/noticias/2014/02/24/Mercado-cresce-681-e-chega-a-RS-479-bilhoes.html>. Acesso em: 26 fev. 2014.

do Conar como instituição legítima para tratar da regulação da publicidade brasileira por meio das suas campanhas de divulgação, publicações e posicionamentos públicos. Entre os principais argumentos que sustentam essa posição estão as ideias de 1) voluntarismo: tanto pelo fato de todos os membros do Conselho serem voluntários, como pela vontade do próprio mercado instituir um mecanismo de autorregulamentação – embora tenhamos analisado também que há o interesse direto do mercado em evitar a regulação estatal –; 2) maturidade: o Conselho nasce num período em que a publicidade brasileira começa a ter projeção internacional, passa atuar dentro de parâmetros profissionais mais rígidos e as entidades corporativas da área já completavam décadas desde a sua fundação. Por isso tal progresso é proclamado como fruto de um setor capaz de se autorregular; 3) autonomia: o setor contrapõe-se à "tutela estatal" e ressalta a independência em elaborar suas próprias regras; 4) pioneirismo: diferente de outras áreas da comunicação e setores empresariais, o setor publicitário tem o seu próprio Código de autorregulamentação, este mesmo documento trata também de questões não abordadas em outros mecanismos legais e suas revisões permitem que o mesmo torne-se cada vez mais sintonizado com os anseios sociais – embora as atualizações ao Código tenham sido identificadas nessa análise como resultantes mais da posição reativa às iniciativas regulatórias e menos de uma atitude pioneira –; 5) não judicialização: o Conar proporcionaria o acordo entre as partes, evitando a interferência do Estado e punições mais rígidas como as previstas no CDC; 6) eficiência: o Conar apresenta-se como meio mais rápido para o julgamento das denúncias feitas por consumidores, agências e anunciantes, num contraponto à uma visão dos órgãos estatais como permeados pela burocracia e pela lentidão; 7) representação da sociedade civil: o fato de o Conselho contar com representantes da sociedade civil indicados pela sua diretoria é ressaltado como significativo para a isenção dos julgamentos – na análise apresentou-se que essa representação é minoritária (cerca de 25%) se comparada com o número de membros diretamente vinculados à atividade publicitária –; 8) poucas reclamações em relação à publicidade: mais recentemente, essa estratégia tem sido propagada a partir do uso de dados do Procon que afirmam que menos de 1,5% das reclamações recebidas pelo órgão são relativas à propaganda. Assim, o Conselho entende que não se justifica tanta preocupação dos órgãos estatais e das entidades consumeristas em regular a publicidade de forma mais rígida.

Embora não tenha sido o objetivo dessa tese, é interessante comparar, por exemplo, o número de queixas recebidas pelo Conar em 2013 com a quantidade de queixas recebidas pela

Advertising Standards Authority[331] (entidade do Reino Unido) em 2012 (último ano disponível no *site*). Enquanto a entidade brasileira recebeu 5677 reclamações e sustou 72 anúncios, a organização do Reino Unido recebeu 31298 reclamações e pediu alteração ou sustação de 3.700 anúncios. Se compararmos a população, o Reino Unido[332] (64,1 milhões) tem menos que um terço da população do Brasil[333] (202 milhões). Ficam então algumas questões para reflexão: o consumidor inglês é mais consciente que o consumidor brasileiro e por isso reclama mais? Há no nosso país menos comerciais enganosos e abusivos? O sistema de autorregulamentação é bem conhecido e procurado pela população brasileira? Enfim, questionamentos variados podem ser feitos e respondidos através de uma pesquisa comparativa detalhada, por exemplo.

Algumas pesquisas poderiam apontar mais reflexões sobre essa discussão tratando, por exemplo, dos diversos projetos de regulação em tramitação que têm impacto sobre a iniciativa privada. Uma matéria recente do jornal Meio & Mensagem aponta a preocupação dos empresários em manter boas relações com o Congresso Nacional[334].

Seria também fundamental analisar o real impacto econômico, bem como as mudanças de hábitos de consumo a partir da instituição de regulações publicitárias. Assim como seria relevante uma análise ampla sobre as diversas estratégias comerciais apelativas que não são consideradas publicidade e que, muitas vezes, não são reguladas e, por isso, podem ser praticadas sem levar em consideração critérios éticos, como as ações realizadas através de redes sociais, *marketing* de experiência, *live marketing* e publieditoriais. A internet e todas as novas possibilidades trazidas com a era digital são um campo rico a ser explorado nesse sentido.

Com relação a pesquisas institucionais sobre o Conar, seria interessante analisar os mecanismos de transparência dos julgamentos. Outro ponto a ser explorado em pesquisas futuras é o conteúdo dos pareceres emitidos pelo Conar, embora o fato de não serem disponibilizados publicamente e na íntegra possa dificultar esse tipo de investigação.

---

[331]Relatório da Advertising Standards Authority (2012). Disponível em: <http://www.asa.org.uk/News-resources/~/media/Files/ASA/Annual%20reports/ASA_CAP%20Annual%20Report%20Online.ashx>. Acesso em: 08 out. 2014.

[332] Dados populacionais divulgados pela instituição britânica Office for National Statistics (2014). Disponível em: < http://ons.gov.uk/ons/taxonomy/index.html?nscl=Population>. Acesso em: 10 dez. 2014.

[333] Dados populacionais divulgados pelo Portal Brasil (2014). Disponível em: <http://www.brasil.gov.br/governo/2014/08/populacao-brasileira-ultrapassa-202-milhoes-de-pessoas>. Acesso em: 10 dez. 2014.

[334] A arte de abrir portas: atividade de relações institucionais ganha força em cenário no qual se exige mais transparência das marcas em busca de defender seus interesses em Brasília. **Meio & Mensagem**, São Paulo, n. 1636, p. 26, Nov. 2014.

A resistência do setor publicitário em se adequar aos novos debates relativos à regulação da publicidade mostra que o mesmo setor tem clareza da questão central que essa disputa impõe: a subordinação dos interesses privados em relação aos interesses públicos. Algo que, mais do que ameaçar o setor publicitário especificamente, pode abrir caminhos para uma nova visão sobre o papel das empresas na sociedade contemporânea.

O importante, após esse percurso, é perceber que há um crescente distanciamento entre a ação corporativa praticada pelo Conar e o ideal de liberdade de expressão por ele propagado. Como parte essencial da indústria da comunicação brasileira, o setor publicitário tem atuado no sentido de interditar o debate sobre a regulação da área, fortalecendo o sentido de que esta deve ser pensada pela iniciativa privada e minando qualquer tipo de iniciativa que questione os parâmetros econômicos e informativos adotados por essa indústria. As acusações de censura antecedem qualquer discussão mais complexa sobre a ética nos meios de comunicação.

O Conar nasceu e se manteve impulsionado por interesses de mercado, o que ficou comprovado desde os embates na elaboração da Constituição de 1988. A defesa do consumidor e o interesse público não aparecem, portanto, como objetivos centrais da entidade. Como forma de se munir da acusação de que é uma entidade corporativa, o seu discurso fortalece a oposição Estado - Iniciativa Privada e Estado - Sociedade, com o objetivo de aliar o seu interesse particular ao interesse geral da sociedade em oposição ao interesse estatal.

A questão é que, com o fortalecimento das corporações multinacionais e com as diversas mudanças estruturais vivenciadas pelo Estado brasileiro desde a redemocratização, este tem se transformado numa instância essencial para a construção de políticas voltadas para o interesse público em detrimento do poderoso domínio econômico exercido pelas grandes empresas, embora isso seja vivido com algumas tensões e mutualidades entre o setor público e privado. A pressão dos empresários e de seus interesses econômicos definiu boa parte das políticas do Estado brasileiro desde a industrialização, daí o seu temor em ver qualquer possibilidade de reversão dessa lógica.

REFERÊNCIAS

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

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

ABAP. V Congresso da Indústria da Comunicação, 2012. **Anais...** São Paulo: ABAP, 2012. p. 124-125.

ADVERTISING STANDARDS AUTHORITY. **Annual Report 2012**, 2012. Disponível em: <http://www.asa.org.uk/News-resources/~/media/Files/ASA/Annual%20reports/ASA CAP%20Annual%20Report%20Online.ashx>. Acesso em: 4 dez. 2014.

ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. Além do Corporativismo: Interesses Organizados e Democratização. In: SOLA, Lourdes, PAULANI, Leda (Orgs.). **Lições da Década de 80**. São Paulo e Genebra: Editora da Universidade de São Paulo e UNRISD, 1995.

ALMEIDA, Sebastião de Sousa; NASCIMENTO, Paula Carolina BD; QUAIOTI, Teresa Cristina Bolzan. Quantidade e qualidade de produtos alimentícios anunciados na televisão brasileira. **Rev. Saúde Pública**, São Paulo , v. 36, n. 3, Junho 2002 .

AMORIM, Ana Paola. O desafio do encontro da opinião pública democrática com a soberania popular: uma defesa republicana do direito de pronunciar a liberdade. **Mediação**, Belo Horizonte, v. 15, n. 17, jul./dez. de 2013.

AMORIM, Ana Paola; GUIMARAES, J. R. **A corrupção da opinião pública**: uma defesa republicana da liberdade de expressão. 1. ed. São Paulo: Boitempo Editorial, 2013. v. 1.

ANDERSON, Perry. Balanço do Neoliberalismo. In: SADER, Emir *et al.* (Orgs.). **Pós-neoliberalismo** – as políticas sociais e o Estado democrático. 11. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2012.

_____. **Afinidades seletivas**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2002.

ARRUDA, Maria Arminda do Nascimento. **A Embalagem do Sistema**: A Publicidade no Capitalismo Brasileiro. 2. ed. Bauru: Edusc, 2004.

BAIRD, Marcelo. **O lobby na regulação da propaganda de alimentos da Agência Nacional de Vigilância Sanitária.** 2012. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.

BARRET, Michele. Ideologia, política e hegemonia: de Gramsci a Laclau e Mouffe. In: ZIZEK, Slavoj (Org.). **Um mapa da ideologia.** Rio de Janeiro: Contraponto, 1996.

BELLO, Carlos A. **Autonomia frustrada:** o CADE e o poder econômico. São Paulo: Boitempo Editorial, 2005.

BELLUZZO, Luiz Gonzaga. Fim de século. **Revista da EMERJ**, Rio de Janeiro, v. 2, n. 8, p. 144-156, 1999.

BLOTTA, Vítor Souza Lima. **O direito da comunicação**: reconstrução dos princípios normativos da esfera pública política a partir do pensamento de Jürgen Habermas. 2012. Tese (Doutorado em Filosofia e Teoria Geral do Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012. Disponível em: <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2139/tde-29102012-144812/>. Acesso em: 07 jun. 2014.

BOBBIO, Norberto. **O Conceito de Sociedade Civil**. Rio de Janeiro: Graal, 1982.

BODDEWYN, John. **Advertising Self-Regulation and Outside Participation** – A multinational comparison. Westport: Quorum Books, 1988.

BORÓN, Atílio. A sociedade civil depois do dilúvio neoliberal. In: SADER, Emir *et al* . (Orgs.). **Pós-neoliberalismo** – as Políticas Sociais e o Estado Democrático. 11. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2012.

BOTELHO, Juliana. O CONAR e a regulação da publicidade brasileira. **Líbero**, São Paulo, v. 13, p. 125-134, 2010.

BRASIL. Projeto de Lei nº 40 (1972). In: **Diário do Congresso Nacional**, Seção II, pp. 2754-2755, Brasília, DF, 12 set. 1972

_____. **Código de Proteção e Defesa do Consumidor (1990).** Brasília: Senado Federal/Secretaria de Edições Técnicas, 1990.

_____. **Constituição de república deferativa do Brasil de 1988**, de 5 de outubro de 1988, Brasília, DF, 5 out. 1988.

CARDOSO de MELLO, João Manuel, NOVAIS, Fernando. Capitalismo Tardio e Sociabilidade Moderna. In: SCHWARCZ, Lilia (Org.). **História da Vida Privada no Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 1998, v. 4.

CARDOSO, Fernando Henrique. **Empresário industrial e desenvolvimento econômico no Brasil**. São Paulo: Difusão Européia do Livro, 1964.

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/Genebra: Editora da Universidade de São Paulo/UNRISD, 1995.

CASTILHOS, Silmara de Fátima. **Lazer, consumo e auto-regulamentação publicitária**: contribuição ao estudo da proteção do consumidor infantil. 2007. Dissertação (Mestrado em Administração de Empresas) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2007. Disponível em:

<http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/2319/88005.pdf?sequence=2>. Acesso em: 5 ago. 2014.

CAVALCANTI, Alberto R. **Congressos Brasileiros de Publicidade I, II e III**. São Paulo: ABAP, 2008.

CHARAUDEAU, Patrick; MAINGUENEAU, Dominique. **Dicionário de Análise do Discurso**. 3. ed. São Paulo: Contexto, 2014.

COMPARATO, Fábio K. A democratização dos meios de comunicação de massa. **Revista USP**, São Paulo, n. 48, p. 6-17, 2000.

CONAR. **Garantias Constitucionais à Liberdade de Expressão Comercial**. São Paulo: CONAR, 2000.

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

_____. **Autorregulamentação e liberdade de expressão**: a Receita do CONAR. São Paulo: CONAR, 2011.

_____. **Cidadãos responsáveis e consumidores conscientes dependem de informação (e não da falta dela!)**. As normas éticas e a ação do Conar na publicidade de produtos e serviços destinados a crianças e adolescentes. São Paulo: Conar, 2012.

CORRÊA, Roberto (Org.). **Movimento Nacional pela Livre Iniciativa**: uma contribuição da publicidade à democracia brasileira. São Paulo: Bossa Nova, 2008.

COURTINE, J. Analyse du discours politique. **Langages**, Paris, n. 62, 1981.

COUTINHO, Carlos Nelson. **Dualidade de poderes:** Estado, revolução e democracia na teoria marxista. São Paulo: Brasiliense, 1987.

COUTINHO, Carlos Nelson. Gramsci e o Sul do mundo: entre Oriente e Ocidente. **Margem Esquerda**, São Paulo, Boitempo Editorial, n. 5, 2005.

_____. **De Rousseau a Gramsci**: **ensaios de teoria política**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2011.

COUTINHO, J. A.; GOMES, I. Estado, movimentos sociais e ONGs na era do neoliberalismo. II Simpósio Estadual Lutas Sociais na América Latina, 2006, Londrina. **Anais eletrônicos...** Londrina: UEL, 2006. Disponível em: <http://www.uel.br/grupo-pesquisa/gepal/segundosimposio/ilsegomesejoanaaparecidacoutinho.pdf>. Acesso em: 4 dez. 2014.

CRAM, Ian. **Contested Words**: Legal Restrictions on Freedom of Speech in Liberal Democracies. Ashgate: Hampshire, 2006.

DAGNINO, E. Confluência perversa, deslocamentos de sentido, crise discursiva . In: Alejandro Grimson. (Org.). **La cultura em las crisis latinoamericanas**. Buenos Aires: CLACSO, 2004b, p. 195-216.

DAGNINO, Evelina. Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando? In: MATO, D. **FACES:** Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización. Caracas: Universidad Central de Venezuela, 2004.

DINIZ, Eli . Empresariado Industrial, representação de Interesses e Ação Política: trajetória histórica e novas configurações. **Revista de Sociologia e Política,** Curitiba, v. 9, p. 101-139, 2010.

DJIK, Van. **Discurso e Poder**. São Paulo: Contexto, 2012.

DOBERSTEIN, Juliano. **As duas censuras do regime militar**: o controle das diversões públicas e da imprensa entre 1964 e 1978. 2007. Dissertação (Mestrado em História) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2007.

DRAIBE, Sonia Miriam. **Rumos e Metamorfoses**: Estado e Industrializacao no Brasil: 1930/1980. 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2004.

_____. Repensando a política social: dos anos 80 ao início dos anos 90. In: SOLA, Lourdes, PAULANI, Leda (Orgs.). **Lições da Década de 80.** São Paulo/Genebra: Editora da Universidade de São Paulo/UNRISD, 1995.

DREIFUSS, René. **1964**: a conquista do Estado. Ação política, poder e golpe de classe. Petrópolis: Vozes, 1987.

_____. **O Jogo da Direita**. Petrópolis: Vozes, 1989.

DUALIBI, Roberto. Prefácio à edição brasileira. In: KIRKPATRICK, Jerry. **Em defesa da propaganda**: argumentos a partir da razão, do egoísmo ético e do capitalismo laissez-faíre. São Paulo: Geração Editorial, 1997.

EAGLETON, Terry. **Ideologia**: uma introdução. São Paulo: Editora da Universidade Estadual Paulista/Boitempo Editorial, 1997.

FAIRCLOUGH, Norman. A Análise Crítica do Discurso e a Mercantilização do Discurso Público: as Universidades. In: MAGALHÃES, Célia. **Reflexões sobre a análise crítica do discurso**. Belo Horizonte: UFMG, 2001.

FAIRCLOUGH, Norman. **Discurso e mudança social.** Brasília: UNB, 2008.

FERNANDES, Florestan. **A revolução burguesa no Brasil**: ensaio de interpretação sociológica. Rio de Janeiro: Zahar, 1976.

FIGUEIREDO, Anna Cristina Camargo Moraes. **Liberdade é uma Calça Velha, Azul e Desbotada** – Publicidade, Cultura de Consumo e Comportamento Político no Brasil (1954-1964). São Paulo: Hucitec, 1998.

FIORI, José Luís. **O vôo da coruja**: para reler o desenvolvimentismo brasileiro. Rio de Janeiro: Record, 2003.

FISS, Owen. **A ironia da liberdade de expressão**: estado, regulação e diversidade na esfera pública. São Paulo: Renovar, 2005.

FOUCAULT, Michel. **A ordem do discurso**: aula inaugural no Collège de France, pronunciada em 2 de dezembro de 1970. 20. ed. São Paulo: Edições Loyola, 2010.

GILL, Rosalinda. Análise de discurso. In: GASKELL, G; BAUER, M. **Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som**: um manual prático. 4. ed. Petrópolis: Vozes, 2002.

GOHN, Maria da Glória. Movimentos sociais na contemporaneidade. **Rev. Bras. Educ.**, Rio de Janeiro , v. 16, n. 47, Aug. 2011.

GRAMSCI, Antonio. **Cadernos do Cárcere** Vol. 2: Os Intelectuais. O princípio educativo. Jornalismo. 3. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004.

GRAMSCI, Antonio. **Cadernos do Cárcere**. Vol. 3: Maquiavel. Notas sobre o Estado e a política. 3. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007.

GRUPPI, Luciano. **Conceito de hegemonia em Gramsci**. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1978.

HABERMAS, Jürgen. **Mudança estrutural da esfera pública**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.

HARVEY, David. **O enigma do capital e as crises do capitalismo**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2011.

HAYEK, F.A. **O caminho da servidão**. São Paulo : Instituto Ludwig von Mises Brasil, 2010.

HENRIQUES, Isabella; GONÇALVES, Tamara. O caso Brasileiro. In: HENRIQUES, Isabella; VIVARTA, Veet (Org.). **Publicidade de Alimentos e crianças**: regulação no Brasil e no mundo. São Paulo: Saraiva, 2013.

HIRSCHMAN, Albert. **As Paixões e os Interesses**: Argumentos Políticos para o Capitalismo antes de seu Triunfo. Rio de Janeiro: Record, 2002.

INTERVOZES. **Sistemas públicos de comunicação no mundo**: experiências de doze países e o caso brasileiro. São Paulo: Paulus, 2009.

JAMBEIRO, Othon. A re-configuração do ambiente regulador das comunicações na sociedade da informação. In: RAMOS, M.; SANTOS; (Orgs.). **Políticas de Comunicação:** buscas teóricas e práticas. São Paulo: Paulus, 2007.

JAMESON, Fredric. **A virada cultural**: reflexões sobre o pós-modernismo. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

JUDT, Tony. **O mal ronda a terra**. Um tratado sobre as insatisfações do presente. Rio de Janeiro: Objetiva, 2011.

KIRKPATRICK, Jerry. **Em defesa da propaganda**: argumentos a partir da razão, do egoísmo ético e do capitalismo laissez-faíre. São Paulo: Geração Editorial, 1997.

KLEIN, Naomi. **Sem Logo**: a tirania das marcas em um planeta vendido. 4. ed. Rio de Janeiro: Record, 2004.

LAS CASAS, Alexandre. **Marketing**: conceitos, exercícios, casos. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

LEIFERT, Gilberto. **Álcool nos meios de comunicação**: Publicidade de bebidas alcóolicas. São Paulo: Conar, 2006.

LIMA, Venício. Os midia e o cenário de representação da política. **Lua Nova** [online]. 1996, n.38, pp. 239-271.

_____. **Mídia teoria e política**. São Paulo: Perseu Abramo, 2001.

_____. **Regulação das Comunicações:** História, poder e Direitos. São Paulo: Paulus, 2011.

_____. **Liberdade de Expressão vs Liberdade da Imprensa**. 2. ed. São Paulo: Publisher Brasil, 2012.

_____. Os vetos de Jango que a Abert derrubou. **Observatório da imprensa**, São Paulo, n. 702, 10 jul. 2012b. Disponível em: <http://www.observatoriodaimprensa.com.br/news/view/_ed702_os_vetos_de_jango_que_a_abert_derrubou> Acesso em: 20 jul. 2014.

LIMA, Venício. Prefácio. In: AMORIM, Ana Paola; GUIMARAES, J. R. **A corrupção da opinião pública**: uma defesa republicana da liberdade de expressão. 1. ed. São Paulo: Boitempo Editorial, 2013. v. 1.

LÖWY, Michael. **As aventuras de Karl Marx contra o Barão de Münchhausen**: marxismo e o positivismo na sociologia do conhecimento. São Paulo: Cortez, 1994.

LÖWY, Michael. Por um marxismo crítico. **Lutas Sociais**, São Paulo, n. 3, p. 21-30, 1998.

MAGALHÃES, Célia. **Reflexões sobre a análise crítica do discurso**. Belo Horizonte: UFMG, 2001.

MAINGUENEAU, Dominique. **Análise de textos de comunicação**. 6. ed. São Paulo: Cortez, 2013.

_____. **Doze conceitos em análise do discurso**. São Paulo: Parábola Editorial, 2010.

MANCUSO, W. P. O lobby da indústria no Congresso Nacional: empresariado e política no Brasil Contemporâneo. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 47, n. 3, p. 505-547, 2004.

_____. **O Lobby da Indústria no Congresso Nacional**: Empresariado e Política no Brasil contemporâneo. 1. ed. São Paulo: EDUSP/HUMANITAS/FAPESP, 2007.

MANTEGA, Guido. **O modelo econômico brasileiro dos anos 90**. Relatório de pesquisa. 11/2001. EAESP/FGV/NPP - Núcleo de Pesquisas e Publicações, 2001.

MARINHO, João Roberto. Democracia é liberdade de expressão. In: _____. **Autorregulamentação e liberdade de expressão:** a Receita do CONAR. São Paulo: CONAR, 2011.

MARINS, Bianca Ramos; ARAUJO, Inesita Soares de; JACOB, Silvana do Couto. A propaganda de alimentos: orientação, ou apenas estímulo ao consumo?. **Ciênc. saúde coletiva**, Rio de Janeiro , v. 16, n. 9, Sept. 2011.

MARTINS, C. E. **Estado e capitalismo no Brasil**. São Paulo: Hucitec, 1977.

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.

NARCHI, Edney. Da publicidade e sua disciplina no CDC. **Revista Justitia**, Ministério Público de São Paulo, São Paulo, 1992.

NERONE, John C. (org.). **Last Rights**: Revisiting "Four Theories of the Press". Chicago, University of Illnois, 1995.

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.

O' GUINN, Thomas; ALLEN, Chris; SEMENIK, Richard. **Propaganda e promoção integrada da marca**. São Paulo: Cengage Learning, 2008.

OLIVEIRA, Francisco de. Neoliberalismo à brasileira. In: SADER, Emir *et al.* (Orgs.). **Pós-neoliberalismo** – as Políticas Sociais e o Estado Democrático. 11. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2012.

OLIVEIRA, Francisco de. Privatização do público, destituição da fala e anulação da política: o totalitarismo neoliberal. In: OLIVEIRA, F. D.; PAOLI, M. C. **Os sentidos da democracia. Políticas do dissenso e hegemonia global.** São Paulo: Vozes/Fapesp/Nedic, 1999.

ORLANDI, Eni. **Análise de discurso**: princípios e procedimentos. 3. ed. Campinas: Pontes, 2001.

PAULANI, Leda. Capitalismo Financeiro, Estado de Emergência Econômico e Hegemonia às Avessas. In: OLIVEIRA, F. D.; BRAGA, R.; RIZEK, C. **Hegemonia às Avessas:** economia, política e cultura na era da servidão financeira. São Paulo: Boitempo Editorial, 2010.

PIMENTEL, A. O método da análise documental: seu uso numa pesquisa historiográfica. **Cadernos de Pesquisa**, São Luís, n. 114, 2001. p. 179-195.

PÓ, Marcus Vinícius. **Defesa do consumidor no Brasil**: contextualização histórica, legislação e mapa das instituições públicas e sociais atuantes no tema (Série Análisis y propuestas). Santiago: Friedrich Ebert Stiftung, 2008.

RAMOS, Murilo. **Políticas de Comunicação:** buscas teóricas e práticas. São Paulo: Paulus, 2007.

REBOUÇAS, Edgard. Estratégia retórica dos "donos" da mídia como escudo ao controle social. **Líbero**, São Paulo, v. 9, p. 41-49, 2006.

ROCHA, Maria Eduarda M. **A Nova Retórica do Capital:** A Publicidade Brasileira em Tempos Neoliberais. São Paulo: Unesp, 2010.

_____. **A nova retórica do grande capital**: a publicidade brasileira em tempos neoliberais. 2004. Tese (Doutorado em Sociologia) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2004.

_____. O Canto da Sereia: notas sobre o discurso neoliberal na publicidade brasileira pós 1990. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Leopoldo, v. 22, p. 81-92, 2007.

SALLUM, Brasilio. Crise de Estado e transição política. In: SOLA, Lourdes, PAULANI, Leda (Orgs.). **Lições da Década de 80**. São Paulo/Genebra: Editora da Universidade de São Paulo/UNRISD, 1995.

_____. **Labirintos**: dos Generais à Nova República. São Paulo: Hucitec, 1996.

_____. O Brasil sob Cardoso: neoliberalismo e desenvolvimentismo. **Tempo Social: Revista de Sociologia da USP**, São Paulo, v. 11, n. 2, p. 26-51, 1999.

_____. Hegemonia Liberal, Desenvolvimentismo e Populismo. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Leopoldo, n. 217, 2008.

SCHNEIDER, Ari (Org.). **Conar 25 anos**: ética na prática. São Paulo: Terceiro Nome/Albatroz, 2005.

SEGATO, José A. A presença de Gramsci na política brasileira.. In: AGGIO, A. (.). **Gramsci:** a vitalidade de um pensamento. São Paulo: UNESP, 1998.

SEMERARO, G. Anotações para uma teoria do conhecimento em Gramsci. **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, Editora Autores Associados, v. 16, p. 95-104, 2001.

SHINER, Roger. **Freedom of Commercial Expression**. Nova Iorque: Oxford University Press, 2003.

SILVA, Marcus Vinicius. **Direito do consumidor e a publicidade**. São Paulo: MP, 2008.

SIMIONATTO, Ivete. Sociedade civil, hegemonia e cultura: a dialética gramsciana entre estrutura e superestrutura. In: BACCEGA, M. A. **Comunicação e culturas do consumo**. São Paulo: Atlas, 2008.

SIMÕES, Roberto. A propaganda no Brasil : evolução histórica. São Paulo : Referência, 2006.

SINGER, André. **Os sentidos do lulismo**. Reforma gradual e pacto conservador. 1. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

SOLOMON, Eve; MENDEL, Toby. **Liberdade de expressão e regulação da radiodifusão**. Série Debates CI. Brasília: UNESCO, 2011.

TASCHNER, Gisela Black. Consumerism and Consumers in Brazil. **Revista de Administração de Empresas (FGV)**, São Paulo, n. 2, p. 08-11, 2000.

TASCHNER, Gisela Black. Cultura do consumo, cidadania e movimentos sociais. Ciências Sociais Unisinos, São Leopoldo, v. 46, p. 47-52, 2010.

TASCHNER, Gisela Black. **Cultura, consumo e cidadania**. Bauru: Edusc, 2009.

_____. **Proteção do consumidor:** um estudo comparativo internacional. In: Núcleo de Pesquisas e Publicações: Série Relatórios de Pesquisa, n. 1. São Paulo: Npp, Eaesp e Fgv, 1995.

TAYLOR, Charles. The Politics of Recognition. In: GUTMANN, Amy (ed.). **Multiculturalism**: Examining the Politics of Recognition. Princeton: Princeton University Press. 1994, p. 25-73.

VEIGA, E.M ; Pannunzio, M.I.M ; CUNHA, Thiago Rocha da ; GARRAFA, Volnei . A legitimidade da Intervenção estatal na publicação de produtos sujeitos à Vigilância Sanitária. **Revista de Direito Sanitário**, v. 12, p. 91-96, 2011.

VENDRAME, Alan; PINSKY, Ilana. Ineficácia da autorregulamentação das propagandas de bebidas alcoólicas: uma revisão sistemática da literatura internacional. **Revista Brasileira de Psiquiatria**, Rio de Janeiro, v. 33, p. 196-202, 2011.