

Bianca Ramos Marins

A VIGILÂNCIA SANITÁRIA, O CIDADÃO E O DIREITO À COMUNICAÇÃO: UM
ESTUDO SOBRE A ROTULAGEM DE ALIMENTOS

PPGVS/INCQS

FIOCRUZ

2009

A VIGILÂNCIA SANITÁRIA, O CIDADÃO E O DIREITO À COMUNICAÇÃO: UM
ESTUDO SOBRE A ROTULAGEM DE ALIMENTOS

Bianca Ramos Marins

Programa de Pós-Graduação em Vigilância Sanitária

Instituto Nacional de Controle de Qualidade em Saúde

Fundação Oswaldo Cruz

Orientadora: Dra. Inesita Soares de Araújo

Co-Orientadora: Dra. Silvana do Couto Jacob

Rio de Janeiro

2009

FOLHA DE APROVAÇÃO

A VIGILÂNCIA SANITÁRIA, O CIDADÃO E O DIREITO A COMUNICAÇÃO: UM ESTUDO SOBRE A ROTULAGEM DE ALIMENTOS.

Bianca Ramos Marins

Tese submetida à Comissão Examinadora composta pelo corpo docente do Programa de Pós-Graduação em Vigilância Sanitária do Instituto Nacional de Controle de Qualidade em Saúde da Fundação Oswaldo Cruz e por professores convidados de outras instituições, como parte dos requisitos necessários à obtenção do grau de Doutor.

Aprovado:

Profa. _____ (UNESA)

Dra. Marilene Cabral do Nascimento

Profa. _____ (UNIRIO)

Dra. Rinaldini Coralini Philippo Tancredi

Prof. _____ (INCQS/FIOCRUZ)

Dr. Victor Augustus Marin

Dra. Inesita Soares de Araújo (Orientadora)

Dra. Silvana do Couto Jacob (Co-orientadora)

Rio de Janeiro

2009

FICHA CATALOGRÁFICA

Marins, Bianca Ramos

A Vigilância Sanitária, o cidadão e o direito à comunicação: um estudo sobre a rotulagem de alimentos / Bianca Ramos Marins. Rio de Janeiro: INCQS/FIOCRUZ, 2009. 286p.

xv. Bibliografia: f. 229-241

Tese (Doutorado em Vigilância Sanitária de Produtos) – Fundação Oswaldo Cruz, Instituto Nacional de Controle de Qualidade em Saúde, Programa de Pós-Graduação em Vigilância Sanitária, Rio de Janeiro, 2009.

Orientadora: Dra. Inesita Soares de Araújo

Co-orientadora: Dra. Silvana do Couto Jacob

1. Vigilância Sanitária 2. Comunicação 3. Rotulagem de alimentos 4. Direito a Informação 5. Cidadão. I. Título

Sanitary surveillance, the citizen and the right to communication. A study about food product labeling.

*A Deus, honra e glória, a meus pais, Ailton e Meri Catarina
e aos meus irmãos, Glauco e Lucas.*

*Com amor e carinho aos meus maiores incentivadores,
pois sem vocês nada seria possível.*

*“Que ninguém procure somente os seus próprios interesses,
mas também os dos outros” (Filipenses 2,4)*

AGRADECIMENTOS

A Deus que se faz presente aqui e em toda a trajetória da minha vida. É Ele que me dá o renovo, que me faz acreditar que sem fé e ideais não se vive! Que Sua voz ecoe em meu coração e o meu caminhar seja justo diante dos Teus olhos!

Aos meus pais, Ailton e Meri Catarina, meus maiores exemplos! A vocês toda minha gratidão e amor! E mesmo que eu viva 1000 anos não teria como retribuir o que fizeram e fazem por mim!

Aos meus maiores amigos, meus irmãos, Glauco e Lucas, obrigada sempre pelo apoio e cuidado! Como eu amo vocês!

À Dra. Inesita Soares de Araújo, orientadora e professora. Obrigada pela amizade e carinho, principalmente pelo estímulo e ajuda para desbravar o caminho na busca da “reconversão do olhar”, pois os processos não são apenas técnicos, mas também sociais e dialógicos. Como eu aprendi com você! Obrigada pela doçura na orientação e elegância ao me corrigir. Minha gratidão!

À Dra. Silvana do Couto Jacob, co-orientadora e professora. Obrigada pelo incentivo, apoio e carinho durante estes quatro anos de estudo e por acreditar em mim.

À Dra. Rinaldini Coralini Philippo Tancredi, em quem tudo começou. A você agradeço por me despertar para a Vigilância Sanitária, para as questões que emergem hoje e agora. Sempre acreditando em mim! A minha admiração e respeito!

Às professoras Dra. Márcia Barreto Feijó e Maria Leonor Fernandes pelo apoio e aprendizado.

A todos os professores e mestres que contribuíram na minha trajetória acadêmica.

À minha prima Elaine, amiga sempre, você é a irmã do coração!

Às amigas Aparecida Neila e Emanuelle pela torcida incondicional, pelas horas de risada, de choro, de desabafo, mas valeu a pena!

Aos meus amigos Padres Willian César, Rafael, Marcelo José, Eric e ao Frei Ângelo, que me fortaleceram com as suas orações fazendo-me ver que a maior sabedoria vem de Deus!

Aos amigos Margareth, Marcos, Deco, Luciana, Thiago e ao Cenáculo de mulheres da Igreja Santa Terezinha do Menino Jesus e da Santa Face pelo apoio, carinho e orações.

A Lisia Maria – “*Bah, Guria!*” caminhamos juntas desde o mestrado! Obrigada pela torcida e pelo companheirismo e vamos em frente!

A Reginelena e a Clélia pelo carinho e apoio desde o início.

Ao José Carlos e a Paula pela *arte final* ao instrumento elaborado – *Dinâmica da espiral do poder* – a delicadeza das cores e a boa vontade de vocês fizeram a diferença. Obrigada!

À CAPES pelo apoio financeiro durante estes quatro anos de estudo.

À Coordenação de Pós-Graduação e ao Instituto Nacional de Controle de Qualidade em Saúde pela infra-estrutura durante estes quatro anos de estudo.

Às instituições e interlocutores participantes deste estudo, pela contribuição com suas “vozes”, demandas, realidades e dificuldades, mas reconhecedores da necessidade de mudanças.

A todos que contribuíram direta ou indiretamente para a realização deste trabalho!
MUITO OBRIGADA!

RESUMO

O objetivo principal desta tese foi compreender o processo comunicativo instituído no âmbito da vigilância sanitária sobre o direito do cidadão à informação e à comunicação, tendo como objeto empírico a rotulagem de alimentos. Para tal, foram ouvidos os três segmentos que participam, em algum grau, da definição, implementação e fiscalização das políticas públicas sobre a rotulagem: os setores público, produtivo e a sociedade civil organizada, além do setor acadêmico, por sua contribuição no âmbito dos estudos científicos. Com base nessas confluências e divergências, propôs-se um sistema de comunicação que melhor assegure o direito à informação e à comunicação pelo cidadão, sem desconsiderar os interesses envolvidos. Trata-se de uma pesquisa qualitativa em saúde, seguindo o método do Estudo de Caso. Para configuração do problema de pesquisa e análise dos dados, o principal referencial teórico utilizado foi o da produção social dos sentidos, particularmente o quadro conceitual que entende a comunicação como um mercado simbólico. Os resultados evidenciaram que a prática comunicativa não consegue responder às demandas do cidadão de forma satisfatória; que os valores do mercado se sobrepõem ao direito à informação e à comunicação; que os setores buscam articulações de caráter pontual e frente a demandas de risco. Existem também conflitos intra e inter-setoriais que abalam o fluxo comunicativo e a garantia desse direito ao cidadão, como falhas na aplicabilidade normativa pelo setor produtivo e forte apelo publicitário ao consumo; poucas parcerias e falta de recursos entre as instâncias públicas para definir estratégias de difusão da informação; dificuldades para fiscalização da rotulagem; poucos canais capazes de aproximar os órgãos normativos das pesquisas acadêmicas. No sistema proposto, sugere-se melhor definição de competências legais entre os órgãos normativos; compromisso ético dos setores; sensibilização midiática para difusão da informação para a sociedade; intensificação da fiscalização da rotulagem; efetiva punição aos infratores e disponibilizar telefone 0800 do órgão normatizador nos rótulos.

ABSTRACT

The main objective of this thesis was to comprehend the communicative process established under the Sanitary Surveillance, about the citizens right to information and communication, having as an empiric objective the labeling to food products. To this, three segments that participate, to some degree, in the definition, implementation and surveillance of the public policies on labeling: the public, the productive and the organized civil society sectors, other than the academic sector, for its contribution to the scientific studies, were heard. Based on these confluences and differences, a proposal was made for a communication system that better ensures the right to information and to communication by the citizen, without disregarding the interests involved. It is a qualitative research in health, its method being the Case Study. For the configuration of the research problem and the analysis of the data, the main theoretical referential used was that of the social production of the senses, particularly the conceptual frame that understands the communication as a symbolic market. The results showed that the communicative practice cannot answer to the demands of the citizen in a satisfactory manner; that the market values overlap the rights to information and communication; that the sectors search for punctual character articulation and fronting the risk demands. There are also intra and inter-sectarian conflicts that shake the communicative flow and the guarantee of these rights to the citizen, like the flaws for the normative applicability by the productive sector and strong publicity appeal of consumer; few partnerships and lack of resources between the public instances for defining information diffusion strategies; difficulties for the surveillance of labeling; few channels capable of approaching the normative organs of academic researches. In the proposed system, a better definition of legal competences between normative organs is suggested; ethical commitment of the sectors; media awareness for the diffusion of information to the society; intensifying the labeling surveillance; effective punishment for offenders and making telephone number (0800) of the normalizing organ available on the label.

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1: Roteiro de Entrevista Aplicado às Instituições Não Acadêmicas.	92
QUADRO 2: Roteiro de Entrevista Aplicado às Instituições Acadêmicas.....	94
QUADRO 3: Cômputo de Respondentes-Chaves Ouvidos nas Instituições Participantes e Formação Acadêmica.....	95
QUADRO 4: Fatores de Mediação no Mercado Simbólico da Rotulagem	208

LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1: Estudo de Caso: Rotulagem de Alimentos	86
FIGURA 2: Atores sociais que compõem o universo pesquisado.....	88
FIGURA 3: Sistema de Comunicação Atual.....	195
FIGURA 4: Sistema de informação e comunicação sobre a rotulagem de alimentos no âmbito da Vigilância Sanitária.....	221

LISTA DE ABREVIações E SIGLAS

ABIA	Associação Brasileira das Indústrias de Alimentação
ABIAD	Associação Brasileira de Produtos Dietéticos
ABNT	Associação Brasileira de Normas Técnicas
ABRAS	Associação Brasileira de Supermercados
ACELBRA	Associação dos Celíacos do Brasil
ANVISA	Agência Nacional de Vigilância Sanitária
ASSERJ	Associação de Supermercadistas do Estado do Rio de Janeiro
CBAC	Comitê Brasileiro de Avaliação da Conformidade
CFN	Conselho Federal de Nutrição
CGPAN-MS	Coordenação Geral de Políticas de Alimentação e Nutrição/ Ministério da Saúde
CNS	Conferência Nacional de Saúde
CONAR	Conselho de Autoregulamentação Publicitária
CONMETRO	Conselho Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial
CONSEA	Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
CPCON	Comissão Permanente dos Consumidores
DCDNT	Doenças Crônicas Degenerativas Não Transmissíveis
DCNT	Doenças Crônicas Não Transmissíveis
DFAs	Delegacias Federais da Agricultura
DIPOA	Departamento de Inspeção de Produtos de Origem Animal
DIPOV	Departamento de Inspeção de Produtos de Origem Vegetal
DNERu	Departamento Nacional de Endemias Rurais
DPDC/SDE/MJ	Departamento de Proteção e Defesa do Consumidor subordinado ao Ministério da Justiça
EMBRAPA	Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária
FAO	<i>Food and Agriculture Organization</i>
FDA	<i>Food and Drug Administration</i>
FAPERJ	Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro
IDEC	Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor
INAD	Instituto de Nutrição Annes Dias

INCQS	Instituto Nacional de Controle de Qualidade em Saúde
INMETRO	Instituto Nacional de Metrologia
MAPA	Ministério da Agricultura Pecuária e Abastecimento
MDC-MG	Confederação Nacional das Donas de Casa representado pelo Movimento das Donas de Casa e Consumidores de Minas Gerais
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social
MEC	Ministério da Educação e Cultura
MERCOSUL	Mercado Comum do Sul
MJ	Ministério da Justiça
MS	Ministério da Saúde
OMS	Organização Mundial de Saúde
OPAS	Organização Pan-Americana de Saúde
PNAN	Política Nacional de Alimentação e Nutrição
PESAGRO	Serviço de Inspeção Estadual (Empresa de Pesquisa Agropecuária do Estado do Rio de Janeiro)
PROCON	Programa de Orientação e Proteção do Consumidor
PROTEST	Meio de divulgação impresso para a sociedade civil
SAC	Serviço de Atendimento ao Cliente
SENAI	Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial
SENS	Serviço Nacional de Educação Sanitária
SESC	Serviço Social do Comércio
SESI	Serviço Social da Indústria
SES-VISA/RJ	Coordenação de Vigilância e Fiscalização Sanitária do Estado do Rio de Janeiro
SESP	Serviço Especial de Saúde Pública
SIGAB	Sistema de Informação de Gerenciamento de Unidade Ambulatorial Básica
SIF	Serviço de Inspeção Federal
SIH	Sistema de Informação Hospitalar
SIM	Sistema de Informação sobre Mortalidade
SINAN	Sistema de Informação Nacional de Agravos de Notificação
SINASC	Sistema de Informação Nacional de Nascidos Vivos
SIS	Sistemas de Informação em Saúde
SISVAN	Sistema de Informação em Vigilância Alimentar e Nutricional
SUS	Sistema Único de Saúde

TGS	Teoria Geral de Sistemas
TCLE	Termo de Consentimento Livre e Esclarecido
UERJ	Universidade Estadual do Rio de Janeiro
UF	Unidades Federativas
UFF	Universidade Federal Fluminense
UFRJ	Universidade Federal do Rio de Janeiro
UNICAMP	Universidade de Campinas
UNIRIO	Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro
USP	Universidade de São Paulo
VD	Valor Diário
VET	Valor Energético Total
WHO	<i>World Health Organization</i>

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	1
1 PLATAFORMA TEÓRICA	7
1.1 DA COMUNICAÇÃO	7
1.2 DA FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS	12
1.3 DO PODER.....	15
1.4 DA VIGILÂNCIA SANITÁRIA E SUAS RELAÇÕES COM O PODER.....	18
1.5 DOS MODELOS E DAS PRÁTICAS DE COMUNICAÇÃO	25
1.6 UM OUTRO OLHAR SOBRE A COMUNICAÇÃO	31
1.7 MOBILIZANDO OUTROS ELEMENTOS PARA PENSAR A COMUNICAÇÃO	33
1.8 A INFORMAÇÃO E A EDUCAÇÃO, OS OUTROS DOIS VÉRTICES DO TRIÂNGULO EQUILÁTERO.....	37
1.9 COMUNICAÇÃO E VIGILÂNCIA SANITÁRIA	44
1.10 DE QUE DIREITO A SAÚDE ESTAMOS FALANDO?.....	48
1.11 DE UM MODELO EM COMUNICAÇÃO A UM SISTEMA DE COMUNICAÇÃO EM SAÚDE	53
1.12 ENFIM, CHEGAMOS À ROTULAGEM...	64
2 OBJETIVOS	81
2.1 OBJETIVO GERAL.....	81
2.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS	81
3 MATERIAIS E MÉTODOS	82
3.1 A ESCOLHA DO MÉTODO	82
3.2 ENTREMEANDO MÉTODO AO PROPÓSITO DA PESQUISA	84
3.2.1 <i>Identificação dos atores sociais que participaram da pesquisa</i>	87
3.2.2 <i>Caracterização dos roteiros de entrevistas</i>	90
3.2.3 <i>Da seleção das instituições à seleção dos respondentes-chaves</i>	94
3.2.4 <i>As indicações institucionais</i>	95
3.2.5 <i>Procedimentos éticos</i>	96
3.2.6 <i>A entrevista</i>	96

3.2.6 <i>A aplicação da Dinâmica da espiral do poder</i>	97
3.2.7 <i>Para coleta dos dados objetivos</i>	100
3.3 PROCESSO DE ANÁLISE.....	101
3.3.1 <i>Dinâmica da espiral do poder: as fotografias</i>	101
3.3.2 <i>As Entrevistas</i>	101
4 RESULTADOS E DISCUSSÃO	103
4.1 A PRÁTICA DE INFORMAÇÃO E COMUNICAÇÃO NA ROTULAGEM: O SISTEMA ATUAL	103
4.2 O PONTO DE VISTA DOS ATORES.....	104
4.2.1 <i>Setor Acadêmico – Instituições Públicas de Ensino Superior e Pesquisa</i>	104
4.2.2 <i>Setor Produtivo – Indústria e Comércio</i>	120
4.2.3 – <i>Setor da Sociedade Civil Organizada</i>	137
4.2.4 – <i>Setor Público</i>	147
4.3 O PONTO DE VISTA DA PESQUISADORA.....	175
5.1 O PONTO DE VISTA DOS ATORES.....	196
5.2 O PONTO DE VISTA DA PESQUISADORA.....	207
CONCLUSÃO	222
BIBLIOGRAFIA	229
ANEXOS	242
ANEXO I: ROTEIRO DE ENTREVISTAS	243
ANEXO II: CARTA DE APRESENTAÇÃO	258
ANEXO III: CARTA DE INTENÇÃO	259
ANEXO IV: PARECER DO COMITÊ DE ÉTICA E TERMO DE CONSENTIMENTO	260
ANEXO V: REGISTROS FOTOGRÁFICOS DA DINÂMICA DA ESPIRAL DO PODER	261

INTRODUÇÃO

Comunicar é uma ação inerente à sociedade humana, sendo indispensável à sua existência. É pela comunicação que produzimos sentidos e são os sentidos que movem as relações sociais.

Como qualquer outro setor de atividade, a saúde pública tem a comunicação como dimensão intrínseca aos seus processos, seja a comunicação entre as instituições e a população, a comunicação entre pares, intra e interinstitucional, podendo-se afirmar que a qualidade da articulação entre os setores envolvidos neste campo – estado, sociedade civil, profissionais de saúde, setor privado, mídia, academia, entre outros – é definida pela qualidade da comunicação praticada. Em contrapartida, a fragilidade dessa articulação pode ser atribuída, entre outros fatores, ao distanciamento e dificuldade de participação de alguns desses setores no processo de negociação nas questões relativas à saúde.

As políticas públicas podem ser entendidas como elaboração, preservação e correção de regras gerais, visando atender às demandas da sociedade. Entretanto, para sua efetivação, estas dependem fundamentalmente de ações comunicativas que as tornem públicas e passíveis de incorporação pela população. Por esta constatação, a comunicação é um dos eixos estruturadores das ações de vigilância sanitária (Padrão 2003).

Contudo, para que a comunicação seja estruturante e articule as ações na área de Vigilância Sanitária, podemos questionar qual relação a vigilância sanitária quer ter com o setor produtivo, com a população, com a mídia e demais atores sociais; quais os discursos que se contrapõem ou se afinam sob a égide de proteção e promoção da saúde da população, dos produtos que consome, dos ambientes em que vive e trabalha e quais as principais estratégias da vigilância sanitária para participação neste disputado mercado simbólico (Cardoso 2007).

Este estudo parte da crença na possibilidade de ampliação da discussão sobre a relação entre a prática comunicativa e o nível de articulação entre Estado e Sociedade no Sistema Único de Saúde (SUS), no âmbito da

Vigilância Sanitária.

Compreendemos que, no processo de estruturação do Sistema Nacional de Vigilância Sanitária, a garantia da descentralização na execução das ações e serviços é a prática dialógica entre as três esferas de governo em conjunto com os outros segmentos da sociedade. Hoje, existe uma necessidade de que as práticas em Vigilância Sanitária não sejam reduzidas apenas a seu caráter normativo e fiscalizador, fator que contribui para uma imagem negativa da vigilância sanitária. Assim, é importante refletir sobre uma vigilância sanitária que também favoreça o diálogo entre os setores e propicie ressonância às demandas do cidadão.

Para explicitar a relação comunicativa que envolve diferentes setores da sociedade, tomamos como objeto empírico a rotulagem de alimentos. A opção pela rotulagem de alimentos justifica-se por compreendermos que esta se caracteriza como canal de comunicação direto entre o produtor e o cidadão, sua finalidade devendo ser possibilitar escolhas alimentares, constatação confirmada através dos dados da literatura. Entretanto, a rotulagem é um espaço sócio-discursivo concreto, tensionado por diferentes atores sociais que buscam favorecimento de seus interesses, implícitos ou explícitos, seja comerciais, de estímulo ao consumo via estratégias de *marketing*, de direito do consumidor (cidadão), ou de regulação. Em meio a esta rede discursiva, o direito à informação vem sendo respeitado, como pré-requisito ao direito à saúde? Este canal de comunicação vem favorecendo a apropriação das informações pelo cidadão?

Os dados da literatura evidenciam que o cidadão apresenta dificuldades em se apropriar das informações veiculadas na rotulagem (Papakonstantinou *et al.*, 2002; Coutinho & Monteiro, 2002; Marins, 2004; Faria *et al.*, 2007). Com base nesta premissa, ouvimos os quatro setores (setor público, setor produtivo, setor da sociedade civil organizada e setor acadêmico) envolvidos desde a definição de normas à implementação da rotulagem propriamente dita, com o intuito de compreendermos como está caracterizada a relação comunicativa entre estes setores e o cidadão. A partir da percepção destes atores, foi proposto como alternativa ao atual *modus operandi* deste universo um sistema integrado de comunicação que assegure o direito à informação pelo cidadão.

Uma prática comunicativa adequada propiciaria ao cidadão identificar seus direitos e seu papel na vida cotidiana, em relação à Vigilância Sanitária e sua importância na melhoria da qualidade de vida. Ampliando sua percepção sobre seus direitos, ele poderia não só decidir sobre o consumo dos produtos dispostos à venda, como em certa medida atuar como um “fiscal” dos seus próprios direitos de consumidor e de cidadão.

Uma maior interação entre os órgãos fiscais de Vigilância Sanitária e o consumidor poderia ser capaz de permitir que as ações de saúde, no tocante a alimentos fossem ampliadas. Por outro lado, o desenvolvimento, a ampliação e aperfeiçoamento de políticas de comunicação em saúde ratificariam o compromisso dos órgãos competentes e o maior interesse nas questões que tangem a saúde pública.

É este conjunto de convicções que dá motivação e sentido ao presente trabalho de pesquisa e proposição de um sistema que possa contribuir para se aproximar desse ideal de relação comunicativa entre Estado e sociedade, no âmbito da Vigilância Sanitária.

Hoje, a concepção do que se denomina “comunicação em saúde” aproxima-se, em alguma medida, do que poderíamos chamar de “adestramento”: ao ditar comportamentos, atitudes e práticas, acaba-se por cercear o desenvolvimento da capacidade de reflexão das pessoas.

Essa modelagem, na maioria das vezes, acaba por eliminar do cenário público a discussão pró-ativa entre órgãos gestores e demais setores da sociedade na busca de soluções para as demandas de saúde. Este cenário sugere que, após a adesão às normas prescritas como ideais, os riscos à saúde são minimizados. A consequência dessa lógica é a idéia de que comportamentos moldados, riscos sanados.

Uma característica do cenário acima descrito é a responsabilização do indivíduo pelas práticas e estilos de vida pouco saudáveis como constatam Cardoso (2001) e Castiel & Vasconcellos-Silva (2006).

Ao longo do tempo, ocorreram diversas iniciativas para modificar essa situação. No entanto, ao nosso ver, propor um novo modelo para pensar a comunicação em saúde gera conflitos, pois o novo representa a ruptura com os interesses em manter o “receptor” sob “rédeas curtas” e a desconstrução de

polaridades como receptor e emissor, informação e adesão.

O direito à informação e à comunicação não pode estar dissociado do direito à saúde e por mais que as normas preconizem até associação, as diretrizes só se tornarão práticas na medida em que atores sociais disponibilizarem canais concretos que façam a informação circular.

Sabemos que isso é não só necessário como possível. Um modelo para as políticas públicas de comunicação em saúde que contemple essa possibilidade teria o objetivo de resolver as debilidades que o modelo vigente impõe, entre elas a modelagem de comportamentos, a linearidade, a bipolaridade e a unidirecionalidade das relações comunicativas, a visão instrumental da linguagem, a abordagem sincrônica e descontextualizada do ato comunicativo.

Diante desse quadro, pode-se supor que uma das razões da resistência dessa prática que centraliza a palavra seja que a busca por uma nova abordagem, que discuta a prática comunicativa nas políticas públicas de saúde, possa promover interferência em interesses hegemônicos. Outra possibilidade é que o processo de construção hegemônica tenha sido tão bem sucedido, naturalizando a concepção de comunicação transferencial de tal forma, que debilita qualquer iniciativa de contraposição. Seja por qual motivo for, não é fácil desenvolver trabalhos que ponham em xeque uma prática tão sedimentada.

Este contexto torna-se paradoxal, na medida em que se discute cada vez mais a necessidade da integralidade nas ações de saúde como forma de garantir os direitos à saúde. Assim, os pilares que orientam a construção do Sistema Único de Saúde (universalidade, integralidade, equidade, descentralização e participação) devem ser complementares, caso contrário as ações em saúde tornam-se fragmentadas e individualizadas.

Levando tudo isto em conta, estabelecemos como objetivo geral da tese contribuir para o aperfeiçoamento das políticas públicas de Vigilância Sanitária sobre o direito do cidadão à informação e à comunicação. Para atender adequadamente a este propósito, realizamos a pesquisa cuja apresentação está estruturada do seguinte modo:

- ✓ Introdução – introduzimos a temática, apresentando sua relevância.

✓ Cap. 1 – o capítulo permite apresentar os principais autores que permitiram estruturar teoricamente o campo e o objeto de pesquisa. Foi dividido tematicamente, em eixos estruturantes, correspondendo às áreas de conteúdo consideradas mais relevantes para o estudo; informação e comunicação e saúde, políticas públicas, vigilância sanitária, rotulagem de alimentos, direito à saúde, consumo e sistemas.

✓ Cap. 2 – Apresentaremos os objetivos da tese.

✓ Cap. 3 – Aqui apresentamos o método escolhido e o percurso metodológico cumprido. Optamos pelo método de Estudo de Caso, por nos parecer mais indicado para o desenvolvimento da pesquisa, tomando como referencial a proposta metodológica de Martins (2006), tendo o olhar informado pelos conceitos centrais do “Modelo do Mercado Simbólico” (Araújo, 2002). De acordo com o método adotado formulamos primeiramente a proposição, que corresponde à “teoria preliminar”, no nosso caso a pouca articulação entre as diversas instâncias no que concerne às informações sobre a rotulagem de alimentos, realidade capaz de obstaculizar a apropriação das informações pelos consumidores; em seguida, a questão orientadora e as periféricas, fundamentais na condução da pesquisa, que serão apresentadas mais extensamente nesse capítulo 3, aqui sendo apenas enunciadas:

Questão Orientadora: Como está estruturada a prática comunicativa em relação ao direito à informação e a comunicação pelo consumidor sobre a rotulagem de alimentos?

Questões Periféricas:

- Como está construído o cenário da comunicação no contexto da vigilância sanitária?
- Neste cenário o que favorece e dificulta o direito do consumidor a comunicação?
- O que/como poderia ser feito para a implantação de um efetivo sistema para garantir o direito à informação?
- O que precisa ser redimensionado ou mantido em relação ao sistema atual?
- Qual a força (= capital simbólico) de cada ator social?

- Diante das posições dos atores sociais e sem cercear os direitos de cada representação o que pode ser feito para garantir o direito do cidadão quanto à informação sobre a rotulagem de alimentos?

Por fim, apresentamos as estratégias de pesquisa de campo adotadas no processo de investigação.

✓ Cap. 4 – Nesse capítulo apresentamos propriamente o resultado do estudo do caso e a discussão dos dados da pesquisa. Foi necessário nos alongarmos mais, devido ao volume de dados obtidos e à relevância das falas colhidas junto aos entrevistados. Procuramos abrir espaço para suas vozes, sem muita mediação, deixar que eles falassem, num esforço de coerência com a proposta desta tese. As questões problematizadas por cada setor no contexto do sistema atual foram agrupadas de acordo com as seguintes categorias: ponto de vista em relação aos outros atores no estudo; limitações do setor; participação do setor; percepções do setor sobre as limitações do sistema; pontos críticos do sistema; experiências e práticas desenvolvidas; experiências e práticas desenvolvidas por outros atores e canais de comunicação. Em seguida, apresentamos nosso próprio olhar sobre esse cenário.

Esse capítulo, o último, foi dedicado à apresentação da nossa proposta de um sistema de comunicação que diante da realidade dos setores ouvidos possa vir a favorecer ao cidadão melhor acesso as informações sobre a rotulagem de alimentos. A proposta foi antecedida pela apresentação da percepção dos entrevistados sobre quais as características e elementos de um sistema ideal de informação e comunicação em VISA, que ampliasse o direito do cidadão em relação às informações sobre os rótulos.

✓ Conclusão.

Nos anexos apresentamos, além dos documentos de praxe, os registros fotográficos da pesquisa de campo, relevantes para o entendimento do método adotado.

Passemos agora ao Capítulo 1, onde apresentaremos a plataforma teórica de nosso estudo.

1 PLATAFORMA TEÓRICA

Este capítulo nos permitirá apresentar as principais concepções teóricas que permitiram a elaboração desta tese, não só possibilitando o delineamento do objeto de pesquisa, mas iluminando a prática social examinada, de modo a percebermos com mais nitidez seus contornos, suas conexões e implicações. Privilegiaremos seis temas, cuja articulação é estruturante da tese e que na metodologia adotada correspondem aos “constructos”: comunicação, políticas públicas, vigilância sanitária, informação, direito à saúde, rotulagem de alimentos. Incluímos também uma breve discussão sobre três outros temas – poder, sistemas e educação – pela sua relevância para a compreensão da proposta.

1.1 Da comunicação

A comunicação está fortemente associada à garantia dos direitos sociais, dentre os quais o direito a saúde e, dependendo do modo como for conduzida, é capaz de garantir de forma mais equânime a participação dos diferentes atores sociais no processo de elaboração das políticas públicas.

Iniciamos, pois, este capítulo com o tema da comunicação, situando-a no contexto do Sistema Único de Saúde (SUS). Para tanto, tomamos como referencial Araújo & Cardoso (2007), que apontam a necessidade de se perceber essa relação, para que se possa superar a atual predominância de uma comunicação valorizada mais pela sua potencialidade persuasiva ou de divulgação de uma fala autorizada e caminhar no sentido de uma comunicação capaz de promover um debate público sobre os temas de interesse coletivo e garantir às pessoas informações suficientes para a ampliação de sua participação cidadã nas políticas de saúde.

As autoras entendem que se pode e deve refletir sobre a comunicação à luz de cada um dos seis pilares que estruturam a construção do SUS: os

doutrinários (universalidade, equidade e integralidade) e os organizativos (descentralização, hierarquização e participação).

A *universalidade* – este princípio procura garantir que todos devem ter acesso à saúde. Estabelecendo-se uma correlação com a comunicação, teríamos a idéia da comunicação como direito de todos, com a ampliação dos canais de expressão e do acesso às informações necessárias para o exercício da cidadania. Não obstante, na saúde pública, as estratégias de comunicação sempre foram utilizadas para favorecer a implantação de políticas, a divulgação de ações de saúde e a prescrição de modelos comportamentais (*op. cit.* p.62), portanto trabalhando em prol da concentração do direito à comunicação.

A comunicação refletida à luz do princípio da *equidade* leva a uma prática que respeita as diferenças e produz mais equanimidade no direito e na possibilidade de participar da rede social de produção dos sentidos, produzindo e fazendo circular suas idéias, conhecimentos, opiniões, saberes de toda ordem, inclusive participando ativamente do processo decisório das políticas públicas de saúde (*op. cit.* p.66).

A correlação entre a *integralidade* e comunicação pode ser explorada de várias formas, sendo uma delas a que considera uma comunicação integral aquela que propicia espaços para a prática da escuta e reconhecimento do outro, que percebe os serviços de saúde como espaços de conversa e troca (de comunicação), que estabelece uma “*recusa ao fechamento dos sentidos e ao privilegiamento das falas autorizadas*”. Ou seja, a comunicação, do ponto de vista da integralidade, compreende a articulação de práticas, saberes, sentidos, idéias, opiniões, demandas dos diversos atores envolvidos e interessados (*op. cit.* p.73).

A *descentralização* fala à comunicação sobre a necessidade de se redistribuir o poder, o poder de falar e ser ouvido, rompendo com o paradigma vigente na sociedade moderna e reproduzido na área da saúde, de uma relação verticalizada, centralizada e centralizadora entre instituições e os segmentos da sociedade, que favorece e fortalece apenas um dos elos do sistema social, dificultando ou mesmo impedindo o direito à informação e sobretudo à comunicação (*op. cit.* p.76).

O princípio da *hierarquização*, quando contraposto à comunicação, não exige a responsabilidade dos órgãos centrais de saúde em relação à informação e comunicação, mas revela e permite relevar outras diretrizes, como subsidiar estratégias comunicativas desenvolvidas por estados e municípios através de apoio técnico e repasse de recursos. De acordo com as autoras, a hierarquização da comunicação, ao reconhecer a competência dos atores no nível regional e local para a comunicação, favoreceria que os demais princípios pudessem ser perseguidos e alcançados. (*op. cit.* p.79).

O princípio da *participação* refere-se à participação da sociedade ativamente, preferencialmente através dos conselhos organizados em vários níveis, com participação no planejamento, implantação e na fiscalização de políticas públicas de saúde. Os conselhos são instâncias que contam com a participação de representantes dos usuários, gestores e trabalhadores da saúde. Trazendo a discussão para a comunicação, as autoras chamaram a participação de “*a pedra de toque da comunicação*”, por ser ela o fator *sine qua non* de uma comunicação digna do SUS. Ou seja, sem participação não poderemos ter uma comunicação universal, integral e eqüitativa. (*op. cit.* p. 83).

Em resumo, podemos avaliar que também na comunicação os princípios organizativos – descentralização, hierarquização e participação – formam e apontam para as condições de possibilidades dos princípios doutrinários.

Nesta perspectiva, reconhecemos a comunicação como força articuladora da dinâmica social capaz de interligar os princípios determinantes para a construção do SUS e das ações em saúde que, para serem efetivas, devem incluir efetivamente os setores ligados ao poder público, ao setor privado e à sociedade de um modo mais geral. Esta assertiva está na base da concepção desta tese.

Ao pensar sobre a *universalidade*, a proposta de um sistema de comunicação justifica-se para ampliar o acesso à informação sobre a rotulagem de alimentos. Desta forma, o cidadão irá dispor de condições necessárias para realizar escolhas mais conscientes em relação aos alimentos que consome, não só exercendo uma reflexão crítica sobre sua necessidade de consumo, como sobre modelos de consumo que hoje são impostos, por exemplo, as dietas mirabolantes que prometem felicidade constante e corpos esculturais.

Mais que isso, justifica-se por instaurar ou ampliar a possibilidade de acesso à comunicação, propriedade que perpassa e é especificada nos demais princípios.

O princípio da *equidade* é considerado nesta pesquisa quando discutimos que, apesar de interesses distintos, principalmente entre as instituições que defendem os interesses do cidadão das instituições que defendem aos interesses do setor produtivo, cada representação social convocada deve possuir espaço legítimo para opinar sobre as diretrizes legais referentes à rotulagem, contudo, não preterindo na discussão o interesse maior, o direito à saúde.

A *integralidade* é observada quando configuramos os espaços para acolher as discussões de idéias, demandas e necessidades – tanto individuais, representativas do setor, ou coletivas – cujo interesse também envolve outros setores, cuja resultante seja a melhoria da qualidade e segurança do produto. Apesar de saúde ser direito de todos e dever do Estado, esta garantia só será efetiva na medida em que as ações de saúde articulem políticas sociais e interesses econômicos.

A redistribuição do poder de falar e ser ouvido precede o exercício da cidadania. Desta forma, a relação estabelecida entre os atores sociais não pode ser verticalizada e centralizadora. Aqui, a *descentralização* do poder também deve contemplar ações de comunicação e deve ocorrer não apenas entre as instâncias públicas, ou seja, entre união, estados e município, mas extensivo a outros setores da sociedade, que devem participar de forma ativa, responsável e conjunta no desenvolvimento de canais/estratégias de comunicação que recebam e respondam as demandas do cidadão auxiliando o processo de apropriação das informações fornecidas pelos rótulos dos alimentos.

Dentro da distribuição de competências regulamentadas, a *hierarquização* ocorre na forma de cooperação. A Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990 que *dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências*, estabelece que cabe à União, apoiar técnica e financeiramente Estados e Municípios de acordo com Art. 16,

inciso XIII e, por sua vez, cabe ao Estado desempenhar esta mesma função em relação aos seus Municípios, conforme descrito no Art. 17, inciso III. A Portaria nº 1.565, de 26 de agosto de 1994, que *define o Sistema Nacional de Vigilância Sanitária e sua abrangência, esclarece a competência das três esferas de governo e estabelece as bases para descentralização da execução de serviços e ações de vigilância em saúde no âmbito do Sistema Único de Saúde*, também descreve esta competência no Art. 9, incisos I e II.

Uma forma de garantir a *participação* social para a definição de políticas no âmbito de atuação da Vigilância Sanitária foi definida pela Portaria nº 81, de 10 de fevereiro de 2006, que aprova as Câmaras Setoriais. Estas são instituições colegiadas de natureza consultiva vinculada à Diretoria Colegiada da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA) e têm por natureza e finalidade explicitar as opiniões dos diversos atores da sociedade, sendo capazes de subsidiar as decisões da autarquia.

A Câmara Setorial deve ser composta por diferentes atores sociais, cujos representantes são oriundos do setor público, setor produtivo e da sociedade civil organizada. A Câmara Setorial de Alimentos subdivide-se em Câmaras Técnicas que tratam de assuntos específicos, como por exemplo, a rotulagem, resíduos de drogas veterinárias, aditivos alimentares, organismos geneticamente modificados.

Nas reuniões, os setores apresentam suas demandas e interesse. Após consenso, são geradas propostas para orientar diretrizes legais com finalidade de minimizar ou evitar os riscos envolvidos no processo de produção até o consumo do alimento. Para estas definições são levadas em consideração normas preconizadas internacionalmente, como por exemplo, o *Codex Alimentarius*, *World Health Organization (WHO)*, *Food and Agriculture Organization (FAO)*, *Food and Drug Administration (FDA)*, regulamentos acordados no âmbito do Mercosul e a Política de Nutrição e Alimentação do Ministério da Saúde.

Os setores que participam da Câmara Setorial podem ser percebidas como “comunidades discursivas” que disputam a prevalência do seu próprio modo de entender, definir e classificar o universo da produção, circulação e consumo de alimentos. Este enfoque torna-se possível se levarmos em conta o

Modelo do Mercado Simbólico, proposto por Araújo (2002), que apresenta um modo específico de descrever e analisar as relações comunicativas no campo das políticas públicas.

O Modelo do Mercado Simbólico, principal referencial teórico-metodológico deste estudo, visa contribuir com a análise e planejamento estratégico para formulação de políticas públicas de comunicação, com acentuada aplicação no campo da saúde. Constituído por uma formulação teórica e por uma matriz de análise e planejamento estratégico das relações comunicativas, fala de uma comunicação em rede, descentrada, multipolar.

Na sua formulação, Araújo (2002) define que a comunicação é o processo de produzir, fazer circular e consumir os sentidos sociais e aponta como elementos relevantes desse processo os sentidos sociais (que são produzidos e circulam através da prática discursiva, formando uma rede), os interlocutores (indivíduos ou comunidades discursivas, elos que operam a rede de sentidos), o lugar de interlocução (posição que ocupam estes interlocutores na rede) e os contextos, que definem as condições de produção e circulação e apropriação dos sentidos pelos interlocutores e seu lugar de interlocução. A idéia de poder é relevante no modelo, pois ressalta a possibilidade que cada interlocutor tem na produção de sentidos sociais.

1.2 Da formulação de políticas públicas

Para Rangel-S *et al.* (2007, p.35), toda política social, da qual fazem parte as políticas de saúde, resulta do confronto de interesses provenientes dos diferentes segmentos sociais e da relação estabelecida com aqueles que detêm o poder de Estado. Ainda de acordo com as autoras, no processo de formulação de políticas sociais de saúde devem ser considerados: os atores sociais – papel; interesses, de classe, corporativos, de grupos, clientelistas, individuais; a complexidade social – estratificação objetiva da classe e da identidade da classe; movimentos sociais urbanos (grupos sociais se superpõem à estrutura produtiva); a história dos problemas sociais e das políticas sociais – movimentos sociais envolvidos, avanços e retrocessos; e a

relação do Estado com a Sociedade Civil – que tipo de Estado (bem estar; neoliberal).

Para a discussão sobre o processo de construção das políticas públicas e seus fatores determinantes, utilizamos o artigo de Capella (2007) intitulado *Perspectivas Teóricas sobre o Processo de Formulação de Políticas Públicas*, que descreve a natureza de dois modelos utilizados como importantes ferramentas na análise do processo de formulações de políticas públicas e da forma como as alternativas são apresentadas e selecionadas, utilizando como referência a ação estatal norte-americana. O primeiro, denominado de Modelo de Múltiplos Fluxos (*Multiple Streams Models*) desenvolvido por John Kingdon (2003) formulado para analisar as políticas públicas na área de saúde e transporte do governo federal e o segundo, o Modelo de Equilíbrio Pontuado (*Punctuated Equilibrium Model*), proposto por Frank Baumgartner e Brian Jones (1993) para analisar o processo político quando se alternam momentos de rápida mudança e estabilidade.

De acordo a autora, o modelo proposto por Kingdon busca compreender porque alguns problemas se tornam importantes para um governo, com implicações na concepção de políticas públicas por formuladores de políticas. O modelo apresenta quatro aspectos que estariam envolvidos no processo de formulação das políticas: estabelecimento de uma agenda de políticas públicas; a consideração das alternativas para a formulação de políticas públicas, com base nas escolhas que serão realizadas; a escolha dominante entre o conjunto de alternativas disponíveis e, por fim a implementação da decisão (*op.cit.* p. 88).

Já o modelo de Baumgartner e Jones propicia uma análise das políticas públicas tanto em períodos de estabilidade, como naqueles que decorrem das mudanças rápidas no processo decisório para a formulação destas políticas. De acordo com os autores, os processos estão relacionados por uma lógica de estabilidade e as mudanças ocorrem de forma lenta, incremental e linear, mas são interrompidos por momentos de rápida mudança. Estas mudanças favorecem o surgimento de idéias que, ao se tornarem populares, disseminam-se e substituem antigas propostas por novos movimentos políticos (*op. cit.* p.111).

Identificamos nestes dois modelos alguns elementos análogos aos do Modelo do Mercado Simbólico, acima mencionado. Tomemos como exemplo as Câmaras Setoriais. De acordo como o modelo de Kingdon, seriam chamadas de *policy communities*, que são comunidades geradoras de alternativas, “*compostas por especialistas – pesquisadores, assessores parlamentares, acadêmicos, funcionários públicos, analistas pertencentes a grupos de interesses, entre outros – que compartilham uma preocupação em relação a uma área (policy area)*”, ou seja, comunidades de onde surgem as demandas para formulação de políticas (Capella, 2007, p.92). Ao nosso ver, as *policy communities* poderiam ser entendidas, num plano estratégico e num planejamento da comunicação, como *comunidades discursivas*, cabendo-lhes o papel de operadoras da rede de sentidos sociais e tornando irrecusável sua importância no processo de negociação que envolve a formulação de políticas.

Quando comparamos o Modelo de Equilíbrio Pontuado ao Modelo do Mercado Simbólico, também identificamos semelhanças. No primeiro, a disputa para a criação de um consenso em torno de uma política (*policy image*) é considerada pelos autores como sendo um elemento crucial na luta política, o poder da argumentação revelando-se importante para que haja entendimentos sobre uma determinada questão (Capella, 2007, p.113). No Modelo do Mercado Simbólico, que opera no nível da prática discursiva, os interlocutores que participam do processo de negociação também negociam seu próprio modo de perceber, classificar e intervir sobre uma determinada situação. Tendo-se em vista que os interesses envolvidos na maioria das vezes não são harmônicos, o cenário constituído configura-se por confrontos e lutas (Araújo 2004).

Os dois modelos discutidos por Capella (2007) definem a agenda governamental como um conjunto de assuntos que demandam a atenção por parte do governo e setores ligados a ele. Entretanto, uma questão (situação social percebida) será inserida na agenda governamental caso esteja associada aos interesses dos formuladores de políticas; sendo esta questão identificada como problema, busca-se a formulação de políticas (*op.cit.* p. 88).

Quanto aos fatores que desencadeiam a formulação de políticas, o modelo de Kingdon difere em tese dos fatores de Baumgartner e Jones. De

acordo com Capella, no modelo de Kingdon as questões transformam-se em problemas quando relacionadas a três mecanismos básicos: *indicadores* (dados quantitativos capazes de demonstrar a existência de uma situação que precisa de atenção); *eventos, crise e símbolos* (sozinhos não são capazes de levar um assunto à agenda governamental, mas reforçam a percepção de um problema) e, por último, *feedback* (monitoramento dos gastos, acompanhamento das atividades de implementação, o cumprimento de metas, possíveis reclamações geradas entre servidores e ou cidadãos). No modelo de Baumgartner e Jones, são levados em consideração os componentes empíricos e os valores atribuídos aos *números, estatísticas, argumentação, histórias causais*, ou seja, a interpretação, a dimensão da questão, a forma como está definida dentro de um contexto institucional que, associadas aos valores políticos pode favorecer a determinadas visões em detrimento a outras (*op.cit.*).

Nos dois modelos as questões políticas e sociais não se transformam, necessariamente e automaticamente em problemas. Um problema inspira a formulação de políticas pelos governos quando a imagem ou consenso em torno de uma política é capaz de estabelecer uma correlação de um problema, a uma possível solução. (*op.cit.*)

Na visão de Paim (2007, p.43) sobre as políticas públicas de saúde, existem duas formas básicas para compreender o processo de formulação: o primeiro, amplamente utilizado na saúde, limita-se a estabelecer princípios gerais ou diretrizes que orientem as estratégias de ações; o segundo, ainda pouco percebido nas ações de saúde, requer percepção da necessidade de distribuição de poder, a forma como foi gerado, apropriado, distribuído e utilizado. Esta visão nos remete para o tema dos princípios do SUS, quando pensados contrapostos à prática comunicativa.

1.3 Do poder

A história revela que nas sociedades antigas a forma de poder que vigorava era despótica ou patriarcal. O exercício do poder era prerrogativa do chefe de família ou famílias (clã, tribo, aldeia) cuja autoridade era pessoal,

arbitrária e inquestionável, com autonomia suficiente para determinar sobre a vida e a morte de todos os membros do grupo, sobre a posse e a distribuição de riquezas, guerra e paz, as uniões (em geral na forma de casamento), ou seja, o que era permitido e o que era proibitivo (Chaui, 2006).

Para Bobbio (1987, p.77), a categoria “poder” pode ser discutida à luz da filosofia política, sob três aspectos que distinguem três teorias fundamentais do poder: a *substancialista*, a *subjetivista* e a *relacional*. Bobbio tomou como referencial as típicas interpretações de Hobbes e Russel para a teoria substancialista; Locke para teoria subjetivista e Dahl para teoria relacional.

A interpretação *substancialista* revela que “o poder de um homem (...) consiste nos meios de que presentemente dispõe para obter qualquer visível bem futuro” (Hobbes (1651) *apud* Bobbio (1987, p.77)). Nesta teoria, os meios estão relacionados aos dotes naturais (força e inteligência) ou adquiridos (riqueza) capaz de ser empenhado para se alcançar aquilo que é objeto de desejo (*op.cit.* p.77). Para Russel (1938, *apud* Bobbio, 1987) o poder também é utilizado na “produção de desejo”, contudo esta interpretação revela-se sob três formas: o poder físico e constrictivo (p.ex. expressão concreta do poder militar); o poder psicológico (ameaças e punições ou promessas – poder econômico); o poder mental (exercido pela persuasão e discussão, forma elementar presente na sociedade – na educação).

Na interpretação subjetivista, entende-se que o “poder” não é a coisa utilizada para se obter algo, mas sim, para produzir certos efeitos, ou seja, quando o soberano formula leis, estas por sua vez, tem o objetivo de exercer influências sobre os súditos (*op.cit.* p.77).

Quanto ao conceito relacional de “poder”, entende-se que é a relação estabelecida entre dois indivíduos, dos quais o primeiro obtém do segundo um comportamento (indução de uma ação) que não aconteceria de forma inversa. Esta relação está diretamente ligada ao conceito de liberdade, pois o poder do primeiro acaba por limitar a liberdade do segundo (*op. cit.*, p.78). Ainda de acordo com Bobbio, esta é a interpretação mais difundida no discurso político contemporâneo.

O tema do poder reflete-se de modo marcante no âmbito da formulação de políticas públicas. No contexto da saúde pública, Paim (2007) descreve que

a pactuação pelas políticas deve primar pela redistribuição do poder técnico, administrativo, político, simbólico, econômico e ideológico com base em princípios democráticos e emancipadores.

Assim, no poder técnico é considerada a capacidade de um ator social apropriar-se das informações; no poder administrativo, a capacidade deste ator permite-lhe gerir recursos (tecnológicos, financeiros e humanos); o poder político fala da capacidade de mobilização de grupos sociais; o poder econômico se expressa pela riqueza da sociedade capitalista, o poder do capital; já o poder político diz sobre a concentração de força, o grau de coerção, o modo de agir do Estado para com a sociedade; o poder ideológico tem a ver com os saberes e conhecimentos que sociedade dispõe e a forma de difusão e apropriação e o poder simbólico assemelha-se ao poder ideológico (*op.cit.* p.45).

O *poder simbólico* é tematizado dentro dos processos comunicativos (Paim, 2007, p.46), estando relacionado à motivação e à forma como os atores sociais negociam seu modo de perceber e classificar o mundo e a sociedade (Araújo, 2003). O poder simbólico foi caracterizado por Pierre Bourdieu como sendo uma forma de construção da realidade, o poder de fazer ver e fazer crer, de conformismo ou de transformação e interação no mundo (Bourdieu, 1989, p.14).

“(...) poder quase mágico que permite obter o equivalente daquilo que é obtido pela força (física ou econômica) (...), poder simbólico, poder subordinado, é uma forma transformada, quer dizer, irreconhecível, transfigurada e legitimada, das outras formas de poder: só se pode passar para além da alternativa dos modelos energéticos que descrevem as relações sociais como relações de força e dos modelos cibernéticos que fazem delas relações de comunicação, na condição de se descreverem as leis de transformação que regem a transmutação das diferentes espécies de capital em capital simbólico (...) transformando-as assim em poder simbólico (...).” (BOURDIEU, 1989, p.14-15)

A compreensão da idéia de poder simbólico é fundante na nossa pesquisa, permitindo entender o capital simbólico e o modo de relação dos atores entre si, com a sociedade e com o Estado, sobretudo em suas

estratégias de inscrição e localização no cenário da produção/circulação/apropriação de alimentos.

Podemos buscar outros aportes em Foucault (1985, p.8), que ressalta a necessidade de se desvincular o poder do significado de repressão:

“O que faz com que o poder se mantenha e que seja aceito é simplesmente que ele não pesa só como uma força que diz não, mas que de fato ele permeia, produz coisas, induz ao prazer, forma saber, produz discurso. Deve-se considerá-lo, como uma rede produtiva que atravessa todo o corpo social muito mais que uma instância negativa que tem por função reprimir.” (FOUCAULT, 1985, p.8)

Essa afirmação de Foucault aponta para aspectos muito relevantes em nosso estudo, na medida em que permite entender que o poder existe e funciona, independentemente do desejo ou da inércia do Estado (e até mesmo pela inércia). O sistema que proporemos ao final procura compreender e organizar produtivamente esse processo, a favor do cidadão.

1.4 Da vigilância sanitária e suas relações com o poder

No decorrer da história, a construção da proteção e política social tinha finalidade de prover os sujeitos mais débeis. Nas sociedades tradicionais, as situações de insegurança estavam ligadas a fatores geoclimáticos e naturais (infância, velhice, doença, maternidade) e o sistema de proteção social mobilizava família, a comunidade, as associações filantrópicas e religiosas. Na sociedade contemporânea, as situações de dependência emergem de outra lógica, dos riscos gerados pela relação estabelecida entre Estado, Sociedade e Mercado, logo, relacionada a fatores políticos, sociais, econômicos e culturais (Viana & Levcovitz, 2005, p.15).

No pós-guerra, emerge na Europa um novo modelo de política social, que se refere a um tipo específico de proteção social a partir de políticas sociais mais abrangentes para diferentes grupos sociais. Naquele momento, a proteção social adquire “nova roupagem”, passando do enfoque caritativo para a noção de direito político. O Estado deveria intervir visando proteger o cidadão dos riscos econômicos e eventos inesperados, assegurando minimamente

renda, alimentação, saúde, habitação, e educação (*op. cit.*). De acordo com Machado (2007, p.48), mais recentemente, a sobrevivência de políticas de proteção social mais abrangente confronta-se com as imposições do capitalismo mundial, pela fragmentação dos princípios do *Welfare State* – “pleno emprego, famílias nucleares, políticas sociais integradas” – e difusão dos ideais neoliberais.

Nos países desenvolvidos, o objetivo do Estado de Bem-Estar Social está focado no desenvolvimento de diferentes tipos de políticas sociais, levando-se em consideração as necessidades de cada país em promover “*uma combinação de estratégias de promoção de emprego e esquemas abrangentes de proteção social calcados na igualdade de oportunidades, com políticas públicas de redistribuição de renda e proteção às populações vulneráveis*” (Vandenbrouke, 2001 *apud* Machado, 2007, p.50)

Porém, segundo Draibe (1997) *apud* Machado (2007, p.54), nos países latino-americanos, entre eles o Brasil, o sistema de proteção social é altamente estratificado e corporativo, qualificando-os como “imperfeitos” e “deformados”, devido à severa desigualdade e exclusão social, de difícil solução pelos programas sociais, além da baixa equidade em relação as políticas sociais implementada nestas regiões e também ao “*alto grau de centralização e débil capacidade regulatória e de implementação de políticas nas esferas subnacionais; corporativismos de grupos profissionais; e fraca tradição participativa da sociedade.*”

No mesmo sentido, Bodstein (2000, p.86) aponta que a consolidação dos direitos sociais, durante o último século, está relacionada ao processo de democratização da sociedade que dá origem ao Estado do Bem- Estar e que é incompatível com um Estado mínimo e com a simples regulação do mercado. Hoje, a dinâmica é outra, a estrutura do Estado se encontra mais complexa, contudo a dinâmica do mercado também, a globalização requer uma nova postura, não de um Estado mínimo, de acordo com as proposições do modelo liberal, mas de um Estado que intervenha sobre os riscos advindos desta nova ótica.

Ainda de acordo com a autora, os países desenvolvidos, ao mesmo tempo em que “vendem” a imagem do liberalismo econômico, protegem suas

estruturas políticas, pois exercem uma forte ação regulatória, dispondo de um aparato técnico-burocrático para regular, fiscalizar e disciplinar o mercado, baseado em dispositivos legais, a fim de evitar abusos contra os direitos do cidadão. Nestes países, o governo não se envolve diretamente no setor produtivo, mas não permite que ele se auto-regule, as normas são disciplinares e rígidas, na qual o setor deve obrigatoriamente atender as normas de qualidade e segurança dos produtos e serviços disponíveis ao consumo (*op.cit.* p.86).

“Na área da saúde, da segurança e da proteção dos consumidores, as medidas e os órgãos de fiscalização são particularmente fortes e têm alta eficiência, e procuram sempre manter independência e autonomia diante das pressões do mercado e dos responsáveis pela produção de bens e serviços” (*op.cit.* p.87)

Para Lucchesse (2001), o Estado democrático moderno tem a função de proteger e promover a saúde e o bem estar dos cidadãos e ainda, zelar pelos interesses coletivos, intervindo nas atividades individuais, disciplinando-as, quando põem em risco a saúde pública.

Como se trata de um processo conflitante – a negociação em relação aos interesses em jogo e os interesses com a saúde da população – Lucchesse (2001) elucida que, dentro da perspectiva do Estado moderno, a vigilância sanitária é uma área que exerce função típica do Estado, cabendo-lhe a missão intransferível de mediar técnica e politicamente os interesses dos diversos segmentos sociais na definição dos regulamentos e de usar de poder coercitivo para fazer cumpri-los.

Como o campo de atuação da vigilância sanitária está compreendido desde a produção até o consumo de um bem ou serviço pela população, Silva & Coroa (2005) identificam a complexidade deste espaço, no qual direitos e interesses de uma série de agentes sociais estão envolvidos e diferentes discursos se confrontam e se articulam, entre os quais os discursos do poder econômico, político, jurídico, técnico e científico (*op. cit.*).

Em um Estado democrático, a defesa de diferentes posicionamentos e convicções dos atores sociais freqüentemente produz tanto acordos como

confrontos. Entretanto, isto não pode estar desvinculado do interesse maior, que, no âmbito deste estudo, é o acesso à saúde como direito e não como uma concessão a partir de um ou outro interesse. A soberania do Estado deve fazer *jus* a esta prerrogativa. A Constituição Federal Brasileira é clara ao definir no Art. 196 que “a saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação”.

Para melhor definir os limites sobre os direitos dos diversos sujeitos envolvidos na esfera da produção ao consumo de bens e serviços, são estabelecidas as leis, regulamentos e normas. Assim, quando esses direitos e interesses interferem com a saúde dos indivíduos ou das coletividades (Lucchesse, 2001), o respaldo legal busca evitar arbitrariedades, pois define as competências e responsabilidades de cada segmento envolvido.

Entretanto, Bodstein (2000, p.89) comenta que existe um descrédito em relação ao aparato legal, ao poder judiciário e ao Estado. Para a autora, o poder público e o aparelho jurídico ainda não são capazes de promover igualdade de tratamento, sendo observadas discrepâncias na medida em que beneficiam, via de regra, os estratos sociais superiores em detrimento dos estratos inferiores, sendo que esta hierarquização e a desigualdade social são explícitas e ratificam a assimetria social. Bodstein (*idem*) enfatiza que as leis estão condicionadas a favorecer aqueles que detêm o poder e reforçam sempre os interesses dominantes.

Este “enviesamento” das normas legais deturpa o papel do Estado e nos faz questionar sobre o valor ético das suas ações. Entretanto, este é o componente essencial para atuação. No âmbito da saúde, Barros *et al.*, (1996) fala que a presença do Estado justifica-se com base em três fatores, o primeiro, garantir a cobertura a segmentos ainda desassistidos e reduzir as desigualdades de acesso à saúde; o segundo, os serviços de saúde devem cobrir a toda a sociedade e não apenas aos usuários diretos, seja de forma individual – vacinação, ou coletiva – controle de vetores e os serviços de vigilância sanitária e epidemiológica, além da assistência médica-hospitalar. O terceiro e último, regular a atuação do mercado de saúde, que tende a excluir

justamente aqueles que mais necessitam dos serviços de saúde, no caso dos planos de saúde.

No âmbito de atuação da Vigilância Sanitária, a ética também deve instrumentalizar a tomada de decisão a fim de que se evitem discrepâncias contra as condições de saúde, e pressupõe que estas ações estejam orientadas para resultar em benefícios ou ao menos, para evitar prejuízos às pessoas e à coletividade, conforme Forte (2006, p.65).

Por se tratar de uma instância da administração pública (Lucchesse, 2001), a Vigilância Sanitária está imbuída do poder de polícia, devendo fiscalizar o cumprimento da legislação destinada a proteger a Saúde Pública e em caso de infrações sanitárias detectadas aplicar as penalidades previstas em lei (Lins, 2001). O exercício do poder de polícia cabe ao Estado, é um poder-dever que, com base no ordenamento jurídico e na fiscalização do cumprimento legal, limita as liberdades individuais e as condiciona aos interesses coletivos assegurados pelo Poder Judiciário (Costa & Rozenfeld, 2000, p.17).

Esta necessidade de intervenção, de acordo com Lins (2001), adquire pertinência na sociedade moderna, permanentemente impelida ao consumo, o que impulsiona o aumento pela procura por mercadorias, bens e serviços. A autora destaca que este consumo está baseado nas 'necessidades criadas', determinadas pela organização social e não apenas nas necessidades reais das pessoas. Tal comportamento tem relação com o atual modo de produção capitalista, cujas regras são ditadas para obtenção do lucro e a produção e a vendagem ocorrem em escala crescente, tanto de produtos úteis ao bem-estar das pessoas como aqueles voltados para atender necessidades criadas artificialmente. (*op.cit.*).

Uma categoria de produtos que se insere bem nesta discussão são os alimentos. Hoje, o mercado oferece uma variedade de produtos para os mais variados tipos de consumidores com os mais variados tipos de perfis nutricionais e anseios alimentares. Entretanto, frente aos novos padrões estéticos e de beleza crescem também as ofertas daqueles alimentos que, com base em estratégias publicitárias, se valem da informação como estímulo ao

consumo, passando a idéia de “alimento milagroso”, ao invés de usá-la no fomento de escolhas mais criteriosas pelos cidadãos.

Este é o cenário capaz de refletir o que de acordo com Costa (2001) caracteriza-se por ser um crescente processo de “mercantilização” da saúde, pois em nome da prevenção, promoção, preservação e recuperação da saúde, uma gama de produtos e serviços são produzidos e comercializados, apoiados pelas estratégias de *marketing* que dirigem informações ao cidadão através dos meios de comunicação. Desta forma, esta situação exige maior intervenção da vigilância sanitária em favor da defesa da saúde.

Aqui, os bens e produtos em questão não podem ser tratados como “mercantis”; pois existem riscos agregados capazes de interferir diretamente na qualidade da saúde dos indivíduos. Levando-se em conta a prevenção do risco, de fato é relevante que as ações em vigilância sanitária limitem e até coíbam determinadas práticas em saúde. No mesmo sentido, Lins (2001) afirma que a partir da avaliação e percepção sobre a existência do risco torna-se necessário a adoção de medidas que sejam capazes de alcançar toda a esfera de produção.

Marques & Ibañez (2006) comentam que para a construção de uma política em vigilância sanitária a proteção do risco é o referencial, cuja interface se faz entre o papel do Estado, a relação com os interesses do setor produtivo e o gerenciamento do risco sanitário.

O conceito de risco pode receber diferentes conotações tanto no senso comum quanto no senso científico. No senso comum risco pode ser entendido como perigo, expectativa de um evento desagradável, ruim ou indesejado; no senso científico percebe o risco como uma idéia de incerteza ou de dimensionamento da incerteza, que pode ser avaliada com base em critérios estatísticos, buscando mensurar a probabilidade de um evento adverso ocorrer (Rangel-S, 2006)

A conotação técnica da avaliação de riscos é evidenciada a partir da década de 50, com o cálculo do risco, a percepção pelo público, a gestão e mais recentemente a comunicação ao público sobre a existência do risco (Spink, 2001). Inegavelmente, esta acepção sobre o risco mostra-se relevante e vai de encontro às demandas que constantemente surgem na sociedade

frente às novas tecnologias de produtos e serviços de saúde. A sociedade se torna mais laicizada e o homem passa a ser responsabilizado pela geração e remediação de seus próprios males (Freitas, 2008) decorrente das transformações nas relações econômicas do capitalismo comercial (Luiz & Cohn, 2006).

Carvalho (2007) considera que a noção de risco (em saúde) está envolta em uma série de questões que levam em consideração propostas políticas e ações públicas em todos os setores. Então, olhar o risco apenas sob o ângulo técnico-científico é descaracterizá-lo também do ângulo social, político e econômico (Freitas, 2008).

O equilíbrio entre estas duas vertentes podem fornecer subsídios para as ações em saúde, tendo em vista que o caráter normativo e fiscalizatório não prescindem do caráter construído socialmente. Contudo, Luiz & Cohn (2006) enunciam que esta perspectiva mais sistêmica do risco, onde são levados em consideração as experiências da vida cotidiana e os aspectos simbólicos ainda são pouco problematizados.

Então, se diferentes interesses estão envolvidos, diferentes formas de perceber o risco também podem estar caracterizadas. Guilam & Castiel (2006, p.29) contextualizaram esta afirmativa com exemplo dos alimentos geneticamente modificados e os interesses difusos¹, desde os empresários e técnicos produtores desta tecnologia; políticos que precisam articular o *lobby* da indústria e de seus grupos de apoio políticos e as expectativas da opinião pública, médicos que recebem demandas de seus pacientes, especialistas em bioética que avaliam os prós e contras, órgãos reguladores em propor e definir políticas de controle e gerenciamento do risco até os estudos epidemiológicos sobre os possíveis danos a saúde das populações. Diante deste conflito, questionamentos são suscitados quanto ao que de fato é risco e, portanto, por que alguns riscos são de fato um indício de perigo.

Neste caso, não se trata de “sobrecarregar” a vigilância sanitária de atribuições, mas de articulá-las. A égide para esta articulação não é a

¹ Os interesses difusos dizem respeito à sociedade de massa, na qual os grupos tomam o lugar dos indivíduos. E se referem a áreas e temas de largo espectro social, tais como, a ecologia, a qualidade de vida, a tutela de consumidores, a defesa dos direitos humanos, das etnias e outros. Esses temas ultrapassam os interesses dos indivíduos e alcançam toda coletividade. (Costa & Rozenfeld, 2000 p.17)

soberania do mercado, com a sua relação de produção e consumo com a sociedade e sim a eliminação, prevenção ou minimização dos riscos advindos desta relação. Os valores “impostos” pelo mercado não devem sobrepor ao direito à saúde.

Como construir uma contra-hegemonia a esses valores? O grande desafio para a atuação da vigilância sanitária é a articulação entre as diferentes áreas do conhecimento na proteção e promoção da saúde (Marques, 2004). Para a autora, a vigilância sanitária constitui um espaço privilegiado de possibilidades para o diálogo interdisciplinar, capazes de gerar reflexões sobre as ações desenvolvidas na eliminação, diminuição e prevenção de riscos a saúde (*idem*).

Diante do exposto, a questão que não deve calar e sim motivar a atuação da vigilância sanitária e, de certa forma do poder público é: para quem se legisla e a quem se protege? Sem termos a pretensão de encontrar e apontar aqui esta resposta; podemos afirmar que o Estado deve, sim, intervir sobre práticas mercadológicas, mas de forma articulada a essa ação, chamar ao debate os diferentes segmentos sociais para construção de uma nova ordem pública.

1.5 Dos modelos e das práticas de comunicação

É possível entender a comunicação de diferentes maneiras, nem sempre convergentes. Para Merleau-Ponty (*apud* Duarte 2003, p.47), a comunicação é definida pelo sentimento de partilha, é o processo de construção em comum com o outro, embora não necessariamente este comum envolva concordância em relação aos significados e resultantes do ato comunicativo. Isto se deve ao fato que cada consciência envolvida está atribuída de particularidades e experiências pessoais. A construção do comum torna-se possível pelo exercício do diálogo, mediado pela linguagem.

Trinta (1982, p.7) define comunicação de forma similar, acentuando a idéia de partilhamento:

“Comunicar significa partilhar, isto é, compartilhar com alguém um certo conteúdo de informações, tais como pensamentos, idéias,

intenções, desejos e conhecimento. Por via de um ato de comunicação, experimentamos o sentido de uma comunhão com aquele a quem nos dirigimos, porque com ele passamos a ter algo em comum”.

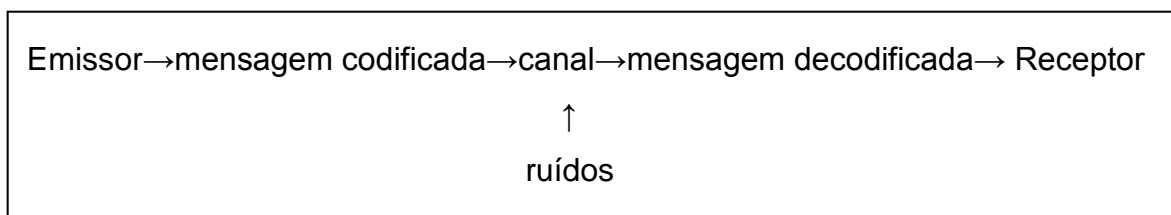
Para Simões (2007), a comunicação é o lugar no qual a vida social é construída, permitindo ao homem ler, apreender, experimentar e construir o mundo, conferindo sentidos a ele. De acordo ainda com a autora, a discursividade é o elemento estruturante da comunicação que ganha materialidade simbólica na medida em que exige a interlocução entre os sujeitos e contextos, esta materialidade advém do ato enunciativo que por sua vez é produto da dinâmica de interação entre os interlocutores.

Estas definições entendem e privilegiam elementos centrais do ato comunicativo, tais como interação, troca, construção, partilha. A comunicação representaria uma necessidade humana como forma para se expressar com o outro e com o meio, seja através de gestos, símbolos ou palavras. Com certa poética, poderíamos até dizer que para comunicar precisamos de um “comum ar”, ou melhor, uma “atmosfera comum”. No entanto, Sodré (2007) diz que o primeiro problema é definir “o que é comum”, e em alguns casos, podemos até complementar, “comum a quem”.

O processo comunicativo é percebido, de forma predominante, como um ato social do qual participam um emissor ou fonte que, com recurso de um código, elabora (e codifica) uma mensagem que é transferida por um canal e, num dado contexto, um receptor ou destinatário (o que decodifica) assimila (Trinta, 1982, p.7). Esta teoria, à qual tornaremos em seguida, data dos anos 40 e foi antecedida e corroborava uma outra, a teoria hipodérmica, também chamada da “bala mágica”. Amplamente difundida no início do século XX, a partir de reflexos sobre a comunicação oriunda da I Grande Guerra, a teoria da bala mágica (também chamada de hipodérmica) “percebia” as pessoas como inertes, vulneráveis, indefesas diante do que lhes era dirigido pelos meios de comunicação. Os indivíduos eram percebidos como alvos e pensava-se que seus comportamentos poderiam ser moldados mediante uma série de estímulos (Araújo & Cardoso, 2007).

A idéia da comunicação como um processo de transmissão de informações entre um emissor e um receptor é tão simplista e reducionista do

processo comunicativo como a teoria hipodérmica. Na década de 40, um físico e um matemático americanos, Claude Shannon e Warren Weaver, pesquisadores do Laboratório Bells, desenvolveram matematicamente um processo para otimizar a transferência de informações telegráficas de um aparelho a outro, cujo esquema central pode ser assim representado:



Fonte; Araújo & Cardoso, 2007, p. 43.

A mola propulsora para o desenvolvimento deste modelo foi a II Grande Guerra que evidenciou falhas na comunicação entre forças militares e os cientistas, que buscavam melhor forma de transferir uma mensagem de um pólo a outro, com o mínimo de interferências (ruídos). O grande objetivo deste modelo matemático da comunicação era fazer com que a mensagem chegasse ao seu destino o mais fiel possível à sua forma original (*ibid.*). Os pesquisadores tinham a noção de que este modelo não seria capaz de contemplar a comunicação entre pessoas no âmbito social, mas este serviu de molde para todo um pensar sobre comunicação dentro das ciências sociais. Entre outras razões para seu sucesso, estão suas características centrais, como linearidade, unidirecionalidade, bipolaridade e supressão do ruído, que imprimem funcionalidade e operacionalidade e permitem organizar a prática comunicativa com facilidade (*Idem*, p.45).

De certa forma, o modelo em questão ignora as divergências e os confrontos de interesses, favorecendo as práticas nas quais o emissor é a voz autorizada e detentora do saber, posicionado centralmente e o receptor é aquele que carece de informação e está posicionado periféricamente.

Outro modelo que marcou o âmbito teórico comunicativo foi proposto pelos cientistas políticos Lazarsfeld, Berelson e Gaudet, em 1944. Este modelo aponta para a necessidade de um mediador, caracterizando a comunicação em

duas etapas ou fluxos (emissor→mediador e mediador→receptor), diferenciado portando da teoria hipodérmica (*idem*, p.53; Mattelart & Mattelart, 2003). Por esta perspectiva, a mensagem, operada pelos mediadores, passaria por um processo de ressignificação, que facilitaria sua assimilação pelo receptor. Apesar de avançar em relação aos modelos anteriores, incorporando a importância das mediações, ainda mantém a unidirecionalidade e a bipolaridade, e ainda uma boa dose de linearidade.

Estas formas de pensar influenciaram fundamentalmente a compreensão dos processos sociais e comunicativos no campo da saúde e, apesar dos avanços da teoria tanto na comunicação como na saúde, ainda são estruturantes de muitas práticas comunicativas no âmbito da saúde pública brasileira (Araújo & Cardoso, 2007, p.54).

No cenário social, e particularmente no enfoque da saúde, tais abordagens suscitam questionamentos sobre o distanciamento que estes provocam da complexidade do processo comunicativo. Se nos remetermos a uma concepção dialógica deste, veremos que não encontram lugar as categorias de emissor e receptor em que o primeiro é detentor do saber e o segundo indivíduo apático, atomizado, que precisa ser ensinado. Em uma prática comunicativa dialógica são considerados os discursos emanados pelos múltiplos interlocutores, que possuem voz, vez e interesses no cenário social.

Diversos pesquisadores da área da comunicação em saúde, como Inesita Araújo, Janine Cardoso, Áurea Pitta, Brani Rozemberg e Fausto-Neto apontam que o processo comunicativo não pode ser compreendido como um processo fechado e organizado, pois a comunicação tem amplitudes maiores, dinamismos e interações. Na “atmosfera” em que a comunicação toma concretude, é importante considerá-la como um espaço intercambiável entre os múltiplos atores, com múltiplas relações, com múltiplos contextos, com múltiplas vozes, por isto mesmo, polifônico.

Os modelos de base transferencial mencionados acima, que hoje ainda dominam o cenário da saúde, não percebem dinamismos e interações, não permitem contemplar os múltiplos atores envolvidos no contexto da saúde pública e, na maioria das vezes, favorece ações cujo objetivo final é legitimar interesses. Não é nosso intuito discutir o conceito da comunicação e nem

“execrar” os modelos propostos, mas sim, discutir a forma como a comunicação está caracterizada dentro das políticas públicas de Vigilância Sanitária, como um primeiro passo para pensar e propor um outro modo de organizar essa mesma comunicação, de forma que sejam garantidos os direitos e forma de se exercer a cidadania, neste âmbito.

O modelo vigente das práticas comunicativas adotadas atualmente no âmbito da saúde pública brasileira desde o início do século XX estiveram inter-relacionadas e objetivadas em legitimar os interesses do Estado (Cardoso , 2001).

O modelo predominante na prática comunicativa da saúde pública é baseado no *campanhismo* (focado nas campanhas de prevenção ou controle de alguma doença; campanha de vacinação, campanha anti-tabagismo ou as de adesão a práticas saudáveis). Numa crítica a este modelo como estratégia central e quase exclusiva do fazer comunicativo na saúde, Cardoso (2001) evidencia que ele mascara a ausência de políticas públicas que sejam realmente capazes de dar soluções aos problemas de saúde.

Não se reconhece como sendo uma prática do governo brasileiro dar visibilidades às demandas oriundas dos diversos segmentos sociais, desde o início do século, quando a política sanitária era extremamente centralizadora e autoritária, e a força física exercia importante papel coadjuvante para deter as grandes epidemias (febre amarela urbana e doenças pestilências) da época.

Podemos citar diversos momentos em que esta afirmação encontra respaldo, a começar pelos os anos 20, quando o discurso oficial era ainda fortemente baseado nas práticas higienistas européia.

No entanto, tendo como pano de fundo o panorama histórico internacional (I Grande Guerra Mundial e a Revolução Russa) e os movimentos da classe operária, que reivindicavam melhores condições de vida, saúde e emprego, emergiu na saúde um novo modelo, o da “consciência-sanitária”, com uma visão da saúde centrada em práticas mais educativas do que em práticas proibitivas e/ou coercitivas. O modelo referido era o médico-sanitário, bandeira levantada pelos primeiros sanitaristas e que refletiam as tendências da escola norte-americana. A doutrina adotada era a do convencimento, pois “civilizar” a população parecia conferir-lhe mais autonomia, na medida em que os

sanitaristas acreditavam que a educação sanitária seria o caminho para reduzir as crises na saúde pública brasileira, além de teoricamente diminuir os atritos na relação do Estado com a população.

No início da década de 80, assistimos não só a abertura política, mas também o acirramento das crises econômica e social. A voz reivindicatória da sociedade já não podia ser mais calada, e este grito ecoa na VIII Conferência Nacional de Saúde (CNS), onde diversos segmentos da sociedade estavam representados, todos interessados em buscar novos rumos para a saúde pública brasileira. Com os frutos desta Conferência ficou estabelecido que a *saúde é um direito de todos* e não mais daqueles que a obtinham através do trabalho.

Um novo cenário surgia com a proposição de um modelo descentralizador político-administrativo, em que as decisões não cabiam apenas ao poder central, mas às diferentes forças sociais que deveriam participar na definição das prioridades no tocante a saúde pública brasileira.

No entanto, nos últimos vinte anos a comunicação no campo da saúde mudou muito pouco. Observamos o fenômeno da introdução do Marketing Social e suas estratégias persuasivas, que atualizam e sofisticam as concepções transferenciais, mantendo, porém suas características fundamentais (Araújo e Cardoso, 2007). Vimos também se ampliar o uso dos meios de comunicação de largo alcance e consolidar-se o processo de concentração da comunicação nas instituições centrais da saúde, privilegiando-se a lógica publicitária em detrimento de uma lógica comunicativa e educativa. (*Idem*). E mesmo que venham surgindo iniciativas aqui e acolá que procuram romper com essa lógica, podemos concluir que, embora refletindo as alternâncias da conjuntura política, a prática de comunicação teve historicamente e ainda mantém como foco a intenção de modelagem da sociedade (receptor) de acordo como os interesses das instituições (emissor).

Queremos agora falar mais um pouco de uma outra possibilidade de pensar a comunicação, já introduzida no primeiro tópico deste capítulo, uma perspectiva teórico-metodológica que orientou o delineamento do objeto desta tese e a proposta de sistema que constitui o cerne do nosso trabalho.

1.6 Um outro olhar sobre a comunicação

Integrando um conjunto de esforços para a revisão tanto dos modelos quanto das práticas da comunicação nas políticas públicas, Araújo (2003) propõe uma outra possibilidade de entender, analisar e planejar a prática comunicativa nos processos de intervenção social, através do “Modelo do Mercado Simbólico”. O modelo privilegia alguns elementos, que podemos resumir, nas palavras da autora (2004, pág.167):

Concepção de comunicação: “Comunicação: é o processo de produzir, fazer circular e consumir os sentidos sociais, que se manifestam por meio de discursos”.

Mercado simbólico: “Esse processo caracteriza um mercado simbólico, no qual o circuito produtivo é mediado por uma permanente negociação”.

Interlocutores: “Esse mercado pode ser operado por indivíduos ou por comunidades discursivas, considerados no modelo como interlocutores”.

Comunidades discursivas: “Comunidades discursivas são grupos ou pessoas, organizados ou não de forma institucional, que produzem e fazem circular discursos, que neles se reconhecem e são por eles reconhecidos”.

Lugar de interlocução:

“Cada interlocutor ocupa, nesse mercado, uma posição, que se localiza entre o centro e a periferia discursivos, posição que corresponde ao seu *lugar de interlocução* e lhe confere poder de barganha no mercado simbólico”.

Estratégias de trânsito entre posições de poder:

“Cada interlocutor desenvolve estratégias de trânsito entre as posições, visando sempre uma maior aproximação com o Centro. Essas estratégias se apóiam em fatores de mediação, que são os fatores que favorecem ou dificultam o fluxo entre as posições”.

Fatores de mediação: “Os fatores de mediação são de ordem pessoal, grupal, coletiva ou organizacional, material ou simbólica e ocorrem em contextos, cuja articulação determina o lugar de interlocução”.

Um elemento central na proposta de Araújo (2004) é a noção de *contexto*. Contextos definem o modo como cada indivíduo participará da rede de produção de sentidos. A autora propõe, para a análise e planejamento estratégico da comunicação, que se considerem quatro contextos: *textual*, *intertextual*, *existencial* e o *situacional*. *Textual*: são os textos que ocupam o mesmo *espaço* num dado momento e em determinado lugar. *Intertextual*: são os textos que coabitam e se relacionam na memória das pessoas. *Existencial*: o modo das pessoas serem e estarem no mundo. *Situacional*: é o lugar de onde a pessoa fala.

A partir da noção de comunicação como um mercado simbólico, “*pode-se definir a prática comunicativa como o ato de ativar o circuito produtivo dos sentidos sociais*”. (Araújo, 2004, pág.170). Se considerarmos que o circuito produtivo tem sua razão de ser no ato do consumo (ou apropriação, em se tratando de bens simbólicos); podemos considerar que o consumo é um espaço essencial da comunicação.

A existência das desigualdades na esfera do consumo acentua mais as diferenças entre os grupos sócio-culturais. Araújo (2004) destaca que é nessa esfera onde são mais fortemente consolidadas as hegemonias. Assim, o que se consome, de que forma, a utilização possível das informações e do conhecimento, tudo isto é diferenciado de acordo com os contextos e lugares de interlocução. Na medida em que o acesso à informação é mais favorecido aos setores dominantes, inclusive caracterizando-se como forma de acúmulo de poder e coerção aos setores da sociedade menos privilegiados sócio-culturalmente, temos uma questão da maior relevância para as políticas públicas. O desafio está, sem dúvida, na democratização da comunicação.

Além de sua formulação teórica, o modelo do Mercado Simbólico inclui uma matriz de análise das relações de poder na sociedade no contexto das políticas públicas, que é formada por cinco elementos: fontes, campos, instâncias, comunidades discursivas e fatores de mediação. Os fatores de mediação são de ordens diferentes e dizem respeito a (Araújo, 2003):

1. Motivações e interesses**2. Relações**

- a. Relações pessoais, grupais e comunitárias
- b. Relações institucionais e organizacionais

3. Competências**4. Discursividades**

- a. Discursos
- b. Sistemas de nomeações
- c. Paradigmas, teorias, modelos

5. Dispositivos de comunicação

- a. Dispositivos de enunciação
- b. Dispositivos de produção e circulação discursiva
- c. Mediações tecnológicas

6. Leis, normas e práticas convencionadas**1.7 Mobilizando outros elementos para pensar a comunicação**

A visão de uma comunicação polifônica, em rede, descentrada, que favoreça a interlocução ainda é algo a ser perseguido em prol de uma saúde mais integral e equitativa e esta tese integra o esforço neste sentido. No entanto, a realidade atual ainda é bem outra, caracterizando um cenário onde predominam as vozes autorizadas das instituições e os cidadãos comuns não têm canais de expressão de sua própria voz.

Então, como ampliar a discussão das práticas políticas? Para Oliveira (2004), a práxis política é inviabilizada sem a presença de práticas interlocutivas, que por sua vez estão vinculadas ao contexto social, capaz de determinar o poder de cada ator social nos atos comunicativos. Isto que dizer, que o poder e/ou a característica de um discurso está diretamente relacionado à posição social do interlocutor e de suas competências culturais, simbólicas e políticas. Ainda de acordo com este autor, o poder não pode prescindir da palavra e do diálogo, ou seja, da comunicação, para construir e interferir no espaço público e organizar politicamente os interesses coletivos, funcionando como uma variável política para construção da cidadania.

Araújo & Cardoso (*op.cit.*, p.13), enfatizam que através da renovação do pensamento e da prática da comunicação podemos ser agentes de manutenção ou de transformação da realidade. E essa possibilidade de manter ou transformar a realidade está na razão direta da forma de participação dos diferentes atores sociais e a força que cada um deles exerce na construção das políticas públicas. No âmbito da saúde, voltando ao tema da aproximação com os princípios do SUS, isto aponta para a necessidade de todos terem voz e que os interesses de uns não estejam sobrepostos ao direito de outros, não se constituindo, assim, como fator limitante para o direito a saúde. De acordo com Habermas *apud* Mendonça (2006), os atores envolvidos no processo de interlocução devem participar de uma rede comunicativa que seja constituída de forma a não frisar interesses particularistas, não tomando corpo de um único debate, ou seja, não seguindo a ordem linear e cronológica de apenas um diálogo. No processo comunicativo deve-se levar em consideração a superposição de variados âmbitos interacionais, ou seja, os múltiplos contextos sócio-culturais envolvidos.

Construir uma prática comunicativa no âmbito da saúde pública pode ser considerado uma visão idealista, pois cada vez mais se observa que o Estado vem se eximindo de desenvolver políticas sociais que busquem garantir o bem-estar e a segurança da população (Santos, *apud* Marques & Jesus, 2007). Ao relegar a um plano secundário o incentivo às políticas sociais no âmbito da comunicação em saúde, o próprio Estado, além de se distanciar dos interlocutores, dificulta a democratização da informação, da comunicação e conseqüentemente obstrui o direito à saúde.

De acordo com Donato & Rosenberg (2003), o campo da saúde é construído social e historicamente, processo no qual indivíduos, grupos ou instituições elegem problemas de saúde e propõem respostas sociais para o enfrentamento. Assim, quando se desconsidera uma dinâmica comunicacional, dialógica e participativa, inviabiliza-se o debate que poderia encontrar soluções para os problemas de saúde pública. Donato & Rosenberg (2003) ainda falam que, para se perceber as demandas do mundo social, a visão não pode estar centrada em apenas um único ponto de vista.

Paradoxalmente, observamos a necessidade de fazer avançar o projeto do Sistema Único de Saúde: de acordo com o Relatório do Seminário Nacional de Comunicação, Informação e Informática em Saúde (2006), uma das necessidades a serem atendidas é a de democratizar e melhorar a qualidade da comunicação em saúde. Esta democratização faz parte da luta da sociedade brasileira por um país cada vez mais justo e que proporcione condições melhores de vida e saúde para o seu povo (MS/ CNS, 2006).

Em uma visão mais *macro* sobre as políticas de comunicação, Beltrán (2006), pesquisador boliviano, afirma que não existem políticas nacionais de comunicação nos países, pois estas “ferem” aos interesses corporativistas. Canclini (1999) aponta que as novas relações econômicas e culturais provocam transformações na sociedade e as funções do Estado acabam minimizadas ou sendo assumidas por corporações privadas. Nesse contexto, e a participação social estaria mais pactuada pelas relações de consumo do que propriamente pelo exercício da cidadania. Esta configuração das relações entre Estado e sociedade são próprias do modelo neoliberal, caracterizado pela presença de um Estado mínimo, no qual os indivíduos teoricamente têm capacidade de auto-gestão e, a partir da liberdade e do engajamento pessoal, são capazes de responder pelas suas próprias escolhas. (Carvalho, 2007, p.138). Estas reflexões podem ser aplicadas a esferas mais reduzidas de relações, ou seja, para determinados segmentos, como é o caso da produção e circulação de alimentos, com fortes vínculos com a saúde.

Silva *et al.* (1999) falam sobre a necessidade de construir uma nova relação entre Estado e Sociedade, no âmbito do SUS, este devendo primar pela democratização dos serviços oferecidos pelo primeiro, ou seja, buscando formas de atender as demandas da sociedade visando garantir os direitos dos cidadãos. Os autores apontam que no SUS o usuário não é apenas aquele que usa algo ou algum serviço, mas é um cidadão, dotado de capacidade para interferir na construção das políticas sociais, exercendo papel decisório, e que deslocar seu papel para uma relação de consumo é submetê-lo às regras de mercado, em relações sociais despolitizadas e vinculadas à lógica mercadológica.

Para Pitta (2006), informação e comunicação de qualidade devem ter necessariamente identificação com a vida do cidadão, na busca constante de soluções sobre as questões que determinam a existência do processo saúde-doença e com viabilidade para qualquer grupo social ou indivíduo por melhores condições de vida. No mesmo sentido, Araújo & Cardoso (2007) afirmam que, para se avançar em direção a uma nova perspectiva para a comunicação nas políticas públicas, deve-se observar as necessidades sentidas pelas organizações e pelos segmentos sociais, superando os impasses produzidos pelos modelos dominantes, que levam a escamotear as necessidades coletivas e favorecem a formatação e o adestramento da sociedade como forma de manutenção da ordem e do poder.

Ditar comportamentos, atitudes e práticas leva a cercear a capacidade de reflexão que a comunicação e a informação possibilitam, sendo elas capazes de tornar o indivíduo mais crítico e contestador diante do *status quo*. A informação exerce o papel de reestruturação das práticas institucionais ao mesmo tempo em que cria ou amplia uma discussão mais equânime entre os diversos setores da sociedade sobre a construção das políticas públicas de saúde. Entretanto, toda informação agrega interesses políticos, econômicos, sociais, logo, também é espaço para exercício do poder na busca constante por legitimidade (Pitta, 2006), o que faz a comunicação um campo permanente de lutas.

Pitta (2006) alerta para a inversão de valores construídos historicamente sobre a gestão dos modelos institucionais no âmbito da informação em saúde. A autora enuncia que, o que se tem concebido é uma relação autoritária entre o Estado e a sociedade, o primeiro obrigatoriamente interroga e o segundo obrigatoriamente responde. Na visão da autora, a relação deve ser outra: o Estado tem o dever de responder as demandas da sociedade e a sociedade o direito de perguntar e participar no processo de gestão da informação como forma de melhoria do Sistema Único de Saúde (SUS), sendo a informação em saúde também é uma ferramenta para a cidadania.

1.8 A informação e a educação, os outros dois vértices do triângulo eqüilátero

A informação, a educação e a comunicação em saúde formam um triângulo eqüilátero perfeito, cujo ponto de encontro das alturas (equilíbrio), denominado ortocentro, é o direito à saúde, por isso podemos fazer esta analogia. Na verdade, ao se pensar um modelo que contemple a participação da sociedade e o exercício do controle social para a saúde, deve-se perceber que a educação, a informação e a comunicação são os vértices estruturantes. Como pensar em um sistema de saúde que não traga estes elementos em seu cerne?

Neste tópico daremos mais ênfase à discussão sobre a informação e a educação como outros dois elementos fundamentais para uma prática em saúde. A educação não com caráter doutrinário ou reducionista, mas reflexiva e desencadeadora de mudanças voluntárias (Candeias, 2007). A informação, que na sociedade moderna assume o caráter de um recurso estratégico de poder em todas as áreas, na saúde particularmente não deve ser restrita e centralizada, tendo em vista a forte tendência à descentralização das ações e serviços. (Branco, 1996)

Se a comunicação faz circular, trocar, partilhar, negociar; a informação é o objeto, ou seja, o circulante, o partilhado, o negociado, em alguns casos, o “objeto de desejo”, pode-se atribuir ao uso da informação inclusão ou exclusão, podendo-se mesmo dizer que a informação tem a capacidade de “empoderar”, ou seja, atribuir poder. Para Escarpit *apud* Le Coadic (2004), a comunicação é o ato, um processo, um mecanismo e a informação é o produto, uma substância, uma matéria.

Em relação à educação, no âmbito das políticas de saúde pode ser entendida como a forma de apropriação da informação, que a partir da realidade individual é tornada própria, tomando-se assim posse da informação.

Nesta perspectiva, quando estes três pilares de fato estruturam as ações de saúde, o cidadão deixa de ocupar uma posição vulnerável e passa a ser uma voz ativa e transformadora sobre a realidade que na maioria das vezes lhe é imposta.

Aqui, ressaltamos o valor da informação sob o aspecto social e não sob o aspecto estatístico, este freqüentemente utilizado no processo de gestão em saúde, como por exemplo, os dados de natalidade e mortalidade, o índice de infestação do mosquito da dengue, a incidência de uma determinada doença, a incidência de *diabetes mellitus* em crianças e adolescente etc. Não que este ou aquele enfoque seja mais ou menos importante, na verdade são complementares e talvez o enfoque social da informação preceda o estatístico em longo prazo.

Tomemos como exemplo as doenças crônicas degenerativas não transmissíveis (DCDNT) em crianças. Hoje, sabe-se sobre a incidência da diabetes, da hipercolesterolemia e da obesidade como sendo um risco em potencial (perigo) à saúde das futuras gerações. Isto implica em aumento dos gastos com leitos, hospitais, exames, medicamentos e, em longo prazo, até previdenciários. Em contrapartida, se hoje, os dados estatísticos já revelam esta situação periclitante, porque não começar uma discussão junto à sociedade? Neste sentido, Araújo (1999) ressalta a importância da informação, tendo em vista que os sujeitos sociais se comunicam, tomam conhecimento dos seus direitos e deveres e, a partir daí decidem sobre a sua vida, seja de forma individual, seja de forma coletiva. Para ele, as práticas informacionais são construídas em circuitos comunicacionais, que ocorrem nas formações sociais.

Historicamente o homem sempre buscou ferramentas para que pudesse expressar-se. O homem primitivo expressava-se através das pinturas rupestres e com o passar dos tempos chegou à escrita, como forma de padronizar a linguagem da transmissão da informação, sendo esta inicialmente prerrogativa das camadas nobres das sociedades (Albuquerque & Moreira, 2006). Ao longo do tempo e em todas as civilizações, o acesso à escrita sempre foi signo de privilégios de casta ou classe ou de inclusão/ascensão social, representando “*status*” e poder.

A imprensa, surgida na época do Renascimento, ajudou no processo de padronização, facilitando a propaganda e a difusão da informação. Naquele momento, sendo ainda prerrogativa dos estratos dominantes das sociedades, seu conteúdo eram marcadamente de natureza religiosa e política. Nos tempos

atuais, a função central do jornalismo deveria ser crítico-informativa, pois através da informação de interesse público desenvolve-se a consciência crítica do cidadão, como defende Kuscinsky (2002). Talvez, esta seja a missão clássica do jornalismo, extensiva a todo meio de comunicação, mas será que no campo da saúde, a informação veiculada pela imprensa de fato promove uma reflexão pelo cidadão?

Araújo (1999) chama atenção para esta questão, ao dizer sobre o papel da mídia como indutora das necessidades de informação, fazendo com que os indivíduos se interessem por informações que não têm necessariamente uma relação direta com sua realidade e com seus problemas cotidianos. Entretanto, esta situação pode estar favorecida pelo baixo acervo social destes indivíduos, que podem estar menos aptos a refletir sobre suas demandas, inclusive as coletivas, sendo assim “teleguiados” pela voz altissonante dos meios de comunicação.

Esta não é uma questão simples, e a sociedade em plena era informacional se depara com limitações para a difusão da informação. De acordo com Herscovici (2002) a questão guarda relação com o próprio espaço público, que está permeado de interesses contraditórios, mas condicionado ao capital econômico de uma determinada classe, diferindo significativamente daquele descrito por Habermas como homogêneo.

Se o espaço público está modificado, a natureza da informação também estará e conseqüentemente também a modalidade de legitimação da informação. A informação será apropriada e reapropriada socialmente, não existindo, portanto um modo ou uma razão universal, pois a sua própria definição envolve determinantes políticos. No entanto, seja qual for a modalidade da prática informacional e do circuito comunicacional, a maior ou menor participação depende da posse de capital econômico, cultural ou social, havendo sempre as diferenciações e conseqüentemente os processos de inclusão e exclusão social.

Temos aqui uma questão desafiante: por um lado, preconiza-se o acesso à informação e o debate público, em prol da transparência e da necessidade de fortalecer a sociedade civil contra possíveis decisões arbitrárias do Estado; por outro, este acesso à informação ainda está associado

a interesses e diferenciais sociais e econômicos, o que dificulta o debate público e, em conseqüência, a torna privada.

No entanto, a informação precisa circular, pois o monopólio da informação é ineficaz para o processo de tomada de decisões (Albuquerque & Moreira, 2006). Moraes (2002) ressalta que o tratamento da informação pelos “produtores de informação”, quer seja na esfera pública, quer na privada está condicionado a visões tecnicista e racional. No processo decisório sobre as políticas públicas, a informação é manipulada política e economicamente e está delegada a especialistas, excluindo-se deste contexto o cidadão. Assim, o processo de circulação de fato é importante, mas será enfraquecido em seu poder transformador se a produção e a disseminação da informação não forem identificadas com a realidade social. Afirma ainda Moraes que o valor da informação é provocar o repensar de práticas e estruturas sociais, e aí sim, auxiliar nos processos mudança dos sujeitos sociais e da própria sociedade.

“O direito de todos à informação é tão prioritário quanto o direito à alimentação, à saúde, à educação, à moradia, ao lazer, etc. Entretanto, o direito à informação tem caído no *ranking* das prioridades humanas dos brasileiros, superado pelos impactos que representam a fome, o analfabetismo, a violência, a miséria, a doença... E esse direito não se restringe à questão da acessibilidade. (...) Ampliam-se as estratégias de difusão da informação, mas não se democratizam as relações de poder e de produção de saber implícitas em sua gestão, que permanecem “na mãos” dos que “entendem”, dos que “sabem” dos “técnicos”. Um questão política que é tratada, politicamente, como sendo “técnica”, alijando atores sociais do processo de formulação de políticas de Estado – Estado ainda não informacionalmente democrático.” (MORAES, 2002, p. 89-90).

De acordo com Branco (2006), no processo de gestão do SUS, a informação ainda é utilizada de forma restrita, pois reforça apenas a concepção estatística com finalidade gerencial, restringindo a possibilidade e a potencialidade da informação em subsidiar as reivindicações sociais, que são formuladas por instâncias representativas da sociedade, estas com capacidade de fortalecer o exercício da cidadania. Se o Sistema Único em Saúde prega a descentralização e a democratização, a informação não pode estar apenas destinada a finalidades administrativas e gerenciais, mas também a

proporcionar à sociedade, por meio de suas instâncias de representação, uma atuação política mais consistente.

Branco (2006) chama atenção para outras características da produção e da informação em saúde no Brasil: pouca integração entre as ações e as instâncias gestoras; a proliferação de sistemas, nem sempre com o grau de cobertura e qualidade desejados; a duplicidade e a redundância de dados e informações; a carência de infra-estrutura técnica e tecnológica além das dificuldades de acesso e de disseminação, conforme já discutimos anteriormente.

A relevância da informação, tanto para gestão em saúde como para o “uso” pelo cidadão, foi consagrada no relatório da XII Conferência Nacional de Saúde, que nos artigos 21 ao 62 sugere estratégias para o tratamento da informação e a contribuição da informática em saúde. Entretanto, esta é uma situação paradoxal, pois sabemos do que precisamos, do que temos a fazer, mas continuamos em alguns casos a andar em círculo e em outros ainda estamos em estado de inércia e ainda não fomos capazes de transpor decisões do papel para uma realidade concreta.

Numa perspectiva dialógica, além da informação e da comunicação outra peça-chave é a educação, que de acordo com Donato & Rosenberg (2003) não pode ser reduzida a uma mera transferência de saber, pois não existe educando e educador e sim sujeitos interlocutores que partilham conjuntamente seus saberes, seus pontos de vista, seus anseios e seus temores, ou seja, partilham suas experiências construídas historicamente. De acordo com Meyer (1976, *apud* Rangel-S *et al.*, 2007) também há necessidade de se reavaliar as práticas no campo da educação em saúde, pois o enfoque ainda é prescritivo, deixando de considerar o universo simbólico dos sujeitos.

Tal como a comunicação e de forma associada a esta, a educação em saúde é um campo com muitas articulações e implicações, tanto por ser antecedida pelas questões postas pela chamada educação formal, aquela adquirida durante a vida, como porque entre a educação em saúde e o cidadão existem vários fatores, como o investimento econômico e político na área, a participação do profissional em saúde, recursos materiais e tecnológicos, participação da escola, da mídia, dos setores regulados e do cidadão. Este não

é um processo rápido, nem simples e nem estanque e aqui não pretendemos senão acusar sua importância, trazendo outras vozes que falaram a respeito.

O professor Paulo Freire (1996, p.52), referência nos estudos no campo da pedagogia, descreveu sobre a formação do docente *“Saber que ensinar não é transferir conhecimento, mas criar as possibilidades para sua própria produção ou a sua construção”*. Na frase de Paulo Freire é possível ler que o processo de aprendizagem requer uma construção própria, e esta depende da reflexão, que só é possível com o desenvolvimento do senso crítico. Logo, a educação não vem pronta, ela deve ser discutida, envolve troca, dinamismos, diálogo.

Araújo (s/d) comenta que, para o processo educacional, os requisitos para a aprendizagem são a problematização, a capacidade de questionamento, a análise das razões e a partir desta reflexão chegar a entendimentos, ou seja, compreender uma dada situação ou tema em foco. Ainda de acordo com esta autora, argumentar não é um processo estritamente lógico, formal ou retórico. Quando se visa consenso, a via é a do melhor argumento, e esses devem formar convicções intersubjetivas, ou seja, a educação deve ser entendida como processo intersubjetivo não podendo estar condicionada a um via de mão única, ao estilo pedagógico baseado exclusivamente na imposição de conteúdos.

Estas percepções também devem pautar a discussão no campo da educação em saúde e, de acordo com Cyrino & Cyrino (1997), desconstruir a visão hegemônica sobre as práticas de educação e comunicação em saúde: a um processo de persuasão da população, entendida como alvo que deve ser atingido com prescrições comportamentais. Para estes autores é necessário incorporar um olhar mais antropológico às reflexões e práticas, *“num esforço por ouvir e compreender aquilo que lhe é estranho, o outro”*.

As práticas de educação em saúde na América Latina, segundo Rice & Candeias (1989) estão focadas na realização de campanhas contra doenças específicas, utilizando os meios de comunicação de massa e também a produção e distribuição de materiais impressos e de audiovisual. A visão que se tem é que por meio destas ferramentas será possível mudar o comportamento dos indivíduos e de alterar suas práticas habituais de saúde,

contudo na prática isto não ocorre. Para estes autores e na maioria do consenso dos pesquisadores da área de educação e comunicação em saúde, o importante a ser aprimorado é o diálogo com os membros da comunidade, de forma que estes possam identificar soluções que sejam culturalmente apropriadas.

De fato, esta é a situação almejada para muitas sociedades. Contudo, Rice & Candeias já em 1989 apontaram que a XVII Reunião do Conselho Diretor da Organização Pan-Americana de Saúde (OPAS) discutiu a necessidade de se propor novas estratégias para integrar a educação e a participação comunitária na assistência primária em saúde, revelando pontos negativos em termos de participação da comunidade apontados pelos países presentes:

“enfoque curativo tradicional, em detrimento da prevenção, no sistema de atendimento médico-sanitário; falta de integração dos membros da comunidade com a equipe de saúde; ausência de enfoques multisetoriais, ceticismo por parte do pessoal quanto à proposta de trabalhar conjuntamente com a comunidade e, finalmente falta de pessoal qualificado para promover atividades comunitárias” (RICE & CANDEIAS, 1989, p. 348-349)

Esta já uma discussão que se alonga por 20 anos, pois Ceccim & Ferla (2009) com base em um relatório aprovado pelo Conselho Nacional de Saúde, intitulado “Política de formação e desenvolvimento para o SUS: caminhos para Educação Permanente em Saúde”, falam desta mesma problemática:

“Entretanto, a formação dos profissionais da área da saúde na área de educação em saúde ainda é orientada por uma concepção pedagógica que se estabelece o centro das aprendizagens no hospital universitário, hierarquiza os adocimentos em critérios biologicistas e dissocia clínica e política. Faz-se necessário, então que os educadores abandonem a segurança deste modelo pedagógico e assumam posturas criativas de construção do conhecimento, tendo como referencia as necessidades dos usuários, que são extremamente dinâmicas, social e historicamente construídas; lutem por um desenho orientado pelas complexidades locais e pela responsabilização dos profissionais e serviços pelo cuidado e pela cura, singular em cada caso ou realidade.” (CECCIM & FERLA, 2009, p. 449)

Nesta perspectiva, aponta-se para a necessidade de se por em prática o que estes documentos já relataram sobre a importância da educação em saúde.

Voltemos, pois, à comunicação, principal foco deste estudo, para associá-la à Vigilância Sanitária. Quando se discute a necessidade de se articular às ações do Estado seu papel regulador e fiscalizador sobre as relações entre o setor regulado e a sociedade, parte-se da premissa da instituição de uma comunicação dialógica, na qual a informação é irrestrita, os interlocutores participam ativamente na construção das políticas públicas e os interesses individuais não estão sobrepostos aos interesses coletivos, como forma de garantir aos indivíduos o direito à saúde.

Costa & Rozenfeld (2000, p. 18) escrevem:

“a comunicação e a educação em saúde são de fundamental importância para as ações de Vigilância Sanitária, tanto pela democratização do conhecimento, quanto pelo caráter pedagógico dos atos administrativos. Quando se baseiam no diálogo, as práticas desse campo contribuem para a construção da consciência sanitária, dando aos cidadãos meios de defesa contra inumeráveis riscos, e contra práticas nocivas do sistema produtivo, na busca incessante de lucros.”

Talvez, esta leitura possa ser reflexo do paradigma que foi construído historicamente que reconhece na vigilância sanitária uma atuação estritamente normativa e fiscal, portanto que exclui a comunicação. Pensemos a respeito.

1.9 Comunicação e Vigilância Sanitária

No âmbito da Vigilância Sanitária, Santos & Bittencourt (2005) demonstram esta necessidade ao enunciar que a Vigilância Sanitária exerce um importante papel na prática social de expressiva relevância pública e espaço constante para a construção da cidadania. Para estes autores, a Vigilância Sanitária deve ser explorada por novas vertentes de pensamento que considerem de forma entrelaçada suas diferentes funções e dinâmicas sob a perspectiva social, sem desconsiderar o seu poder de polícia e a integração de ações nas três esferas de poder.

Inegavelmente, a atribuição da Vigilância Sanitária está focada na normatização, fiscalização e controle sobre os produtos e serviços ofertados à sociedade para que atendam a rigorosos critérios de qualidade, com objetivo de eliminar, prevenir ou minimizar riscos a saúde individual e/ou coletiva.

Desta forma, não se trata de eximir a responsabilidade do Estado em buscar estratégias para a promoção da saúde, mas discutir a forma de participação ou inserção e o local que ocupa a sociedade neste cenário. Na maioria das vezes, a visão concebida da atuação da Vigilância Sanitária em um primeiro momento pode ter características com forte viés controlador e punitivo, no qual a sociedade acaba sendo culpabilizada por suas escolhas “inadequadas”. Então, como ampliar a participação da sociedade frente a um modelo que com características paternalistas e ações verticalizadas? Entretanto, se a pretensão é romper com este modelo no sentido de garantir a participação da sociedade e construir outra perspectiva de Vigilância, devemos estar prontos para o enfrentamento e cientes que a ruptura gera tensões resultantes da interação dos múltiplos atores com seus interesses. Não se trata de olhar o modelo vigente de forma pessimista, mas sim como estímulo para a construção de novas políticas públicas de saúde no campo da Vigilância Sanitária. Então cabe outro questionamento: será que a Vigilância Sanitária está pronta para tal enfrentamento? Se considerarmos que a função da Vigilância é prevenir, eliminar ou minimizar riscos à saúde individual e coletiva, a resposta deveria ser sim. E, mais que isto, se for levado em consideração que o sujeito para ação da Vigilância Sanitária é o cidadão, podemos dizer que o cenário está pronto para o enfrentamento. Indo mais além, não seria a comunicação um instrumento capaz de produzir as reflexões importantes para tal enfrentamento?

A necessidade de uma prática comunicativa em Vigilância Sanitária foi objeto de ampla discussão desde a I Conferência Nacional de Vigilância Sanitária em 2002, cujos participantes ressaltaram a inexistência ou insuficiência das práticas de informação, educação e comunicação em saúde, bem como a pouca participação popular, concluindo que tais elementos dificultam o desenvolvimento da consciência sanitária e o efetivo exercício da cidadania e do controle social (Marques & Jesus, 2007).

PITTA (2002) afirma que no Relatório da VIII Conferência Nacional de Saúde, coexiste uma relação direta entre ter saúde e liberdade de expressão, e esta liberdade pode ser correlacionada como o direito à comunicação. A autora ainda descreve a que o direito a comunicação também foi abordado em tratados internacionais com a carta de Alma Ata² e que a prática comunicativa deve mobilizar e se ajustar às necessidades dos movimentos sociais. A população tem que ter voz e vez na esfera pública para dialogar sobre seus problemas. E ainda, a comunicação tem relação direta com a política, pois esta representa uma estratégia possível de manter os movimentos sociais mais visíveis, pois ao emergir os discursos desses movimentos, não só as questões de saúde suscitam, mas também a de outros campos sociais.

Hoje, Rangel-S *et al.* (2007) apontam que o debate teórico na área da comunicação tem alertado para a superação desta, como mero instrumento de difusão ou transmissão da informação e autores como Fausto-Neto (1995); Pitta (1997); Pitta & Magajewski (2000); Araújo (2004) constantemente vêm realizando a análise crítica dos modos de apropriação e uso da comunicação, possibilitando debates para novos modelos teóricos e práticos de comunicação em saúde.

O que se espera como prática comunicativa no âmbito da Vigilância Sanitária é a ruptura de um modelo que legitima interesses privados em detrimento aos públicos; com verdades absolutas e uníssonas; de natureza doutrinária; e capaz de transformar a sociedade em objeto ao invés de sujeito, refém de um mercado que faz sucumbir os direitos individuais e coletivos. O que está em jogo é o direito à saúde e, para tal, o pré-requisito é o direito à comunicação, de forma dialógica, polifônica e democrática, na qual se leva em consideração os múltiplos atores e seus diferentes modos de conceber a realidade.

De acordo com Rangel-S *et al.* (2007) a comunicação tem se tornado um elemento fundamental no contexto da vigilância sanitária, não só na interação entre os diversos sujeitos nos diferentes espaços internos institucionais, de forma a garantir as ações das três esferas de governo, mas

² Carta de intenção visando atingir Saúde para todos no ano 2000 e subseqüentes. Expectativas para uma nova saúde pública que oriente as políticas públicas.

também a comunicação externa com a sociedade, setor regulado e profissionais de saúde.

Na verdade, a comunicação pode até ser “chamada” a participar da construção do Sistema Nacional de Vigilância Sanitária, pois a legislação preconiza, mas existem canais que acolham as demandas, existem espaços configurados ou reconfigurados em prol do que é demandado: ouvidorias, consultas públicas, câmaras setoriais. Somos levados a indagar: qual a repercussão das trocas realizadas, estas são capazes de garantir a participação social? Será que em pleno século XXI, ainda não dispomos de tecnologia suficiente para fazer com que as informações circulem, ganhem visibilidades ou ainda não temos interesses suficientes? Qual a distância ou proximidade da sociedade, propriamente dita? Quais são os atores que de fato estão empenhados no processo de construção de estratégias comunicativas? Obviamente, que não se pretende transferir para sociedade, o papel fiscal e normatizador do Estado, mas buscar formas de cooperação capaz de sinalizar a necessidade de mudanças. Assim, a comunicação é ponto nevrálgico para avanços e retrocesso, adestramento e liberdade, coação e senso crítico.

Teoricamente, espera-se uma maior atuação no campo da Vigilância Sanitária sob este novo prisma, contudo, Paim (2007) ainda aponta limitações como a interferência de interesses capitalistas em relação às políticas públicas e particularmente sobre a vigilância sanitária. Este fato denota a dificuldade da mediação da relação entre o Estado, o mercado e a sociedade em fazer prevalecer o interesse público (*op.cit.*).

Assim, enquanto os interesses particulares estiverem sobrepostos aos interesses coletivos, continuaremos a reproduzir um discurso monológico, ou seja, o simples repasse de informação e distante da realidade social. Um desafio da Vigilância Sanitária é imprimir uma nova modalidade discursiva que oriente a redistribuição do poder, amplie a participação social, observe as demandas, objetivos, interesses e normatize e fiscalize em função do coletivo.

O nosso caminhar até aqui nos permitiu inferir que não se constroem políticas, não se implementam ações e não se exerce cidadania, se a comunicação não se fizer presente.

1.10 De que direito a saúde estamos falando?

Falamos daquele garantido a todo cidadão brasileiro, ricos ou pobres, graduados ou analfabetos e que está atrelado a um dos muitos direitos sociais. Para Melo (2005) direito social é um conjunto formado por praticamente todos os direitos sociais, ou seja, além das ações de promoção, prevenção e reabilitação e recuperação da saúde, que devem ser prestadas por um sistema de saúde especializado, envolve também fatores de vida e de trabalho, ambientais e emocionais capazes de possibilitar condições adequadas de vida com o mínimo de qualidade. Conseqüentemente, o direito a saúde como bem indispensável à vida não pode estar isolado, não devendo prescindir de outros direitos que terão como conseqüência a saúde (Oliveira, 2004).

Não é nosso enfoque discutirmos os direitos sociais, dentre os quais o direito a saúde, contudo, com base na visão de Nogueira (2002), que apresenta uma perspectiva geral sobre os direitos sociais como problemas inerentes à nossa sociedade, contextualizaremos a forma como fazemos e organizamos políticas. O autor apresenta cinco teses dentre as quais uma estabelece correlação com este estudo.

A primeira tese reflete que os direitos sociais são conquistas importantes dos movimentos democráticos e das lutas sociais dos séc. XIX e XX, não foram concedidos, foram frutos de um processo de lutas; a segunda tese está relacionada à noção ampliada de cidadania, que reitera antigas conquistas no campo do direito civil e político, mas também reconhece “novos direitos”, como o ambiental e os relacionados à bioética; a terceira tese diz respeito à ameaça da nova ordem globalizante, cujos interesses são conflitantes com os direitos sociais. Para Nogueira (2002), os desdobramentos da globalização tiram a soberania dos Estados nacionais, reduzindo a capacidade de regular, controlar e proteger e os impede de continuar a operar como fonte de garantia de expectativas normativas. Por conseguinte, os direitos humanos e sociais ficam sem anteparo estatal. A quarta tese está relacionada ao paradoxo de se ter o direito proclamado, ou seja, existe a norma jurídica, mas não está efetivada e aplicada. Para o autor, isto tem relação direta com as decisões políticas tomada no dia-a-dia, pois para isso devem ser alocados recursos financeiros,

humanos, técnico-científicos, organizacionais, políticos. Como estes recursos são de natureza ampla, mexem com interesses estabelecidos e por isso *“acabam ficando na dependência de acertos, acordos, pactos societais, decisões de natureza governamental e política, que muitas vezes comprometem a efetiva aplicação, implementação e proteção desses direitos”*. A quinta e última tese tratam de direitos especiais que, por não implicar na possibilidade de criminalização, não são penalizados aqueles que o infringem. Isto enfraquece e acaba por inviabilizar sua aplicação, sendo que o máximo que pode acontecer ao governante, ao não cumprir a norma constitucional no plano dos direitos sociais, é sofrer sanções morais e desgaste político, somente sendo criminalizado se vier acompanhado de forma aberta de atos de corrupção. Em outros termos, incompetência para implementação dos direitos sociais ou aplicação inconsistente não são “crimes”. Entretanto, o autor ressalta que no caso do direito à saúde, talvez ainda seja possível recorrer aos tribunais de justiça.

Esta situação pode ser exemplificada em relação os portadores de algumas doenças crônicas como as hepatites, as renais e as neurodegenerativas e que precisam ser medicados, sendo que, na maioria das vezes, esta medicação não se encontra disponível na rede assistencial. Há também aqueles casos, onde a intervenção da justiça também precisa fazer valer o direito à saúde, como a de pacientes que necessitam de algum tratamento mais específico, como cirurgias ou exames e até crianças que demandam alimentos especiais, por possuírem alguma intolerância alimentar.

Esta é outra discussão e foge do âmbito deste trabalho, mas elucida com clareza que ter direito não necessariamente significa ter acesso a este direito. Apesar de não ser objeto deste estudo, achamos relevante apresentar o enfoque de Nogueira & Pires (2004), que nos faz refletir sobre os interferentes para o acesso à saúde. Comentam eles, com base numa visão sócio-histórica, que atualmente este direito deixa de ser visto com uma construção dos ideais humanitários, de solidariedade, de moralidade ética, de justiça social e de necessidade básica à sobrevivência e passa a ser percebido como um processo de acumulação de capital, tendo em vista que são dissonantes os interesses do setor público do privado, nem sempre pautados em uma

“*racionalidade ética inclusiva*”. Assim sendo, a construção das políticas sociais está direcionada para as situações de pobreza e vulnerabilidade social, correspondendo à lógica do processo de acumulação de capital. Outra situação delicada apontada pelos autores é a forma instituída de financiamento e operacionalização das políticas sanitárias que aponta para uma articulação público-privada, na qual exime a responsabilidade do Estado em garantir estes direitos. Esta situação pode ser condicionada a vários fatores, como discutido por Nogueira em outro trabalho realizado (2002).

Este processo de perda dos direitos sociais vem sendo atrelado a fatores como a falta de lealdade política e social, crise do Estado nacional, em virtude de pressões nacionais e internacionais do mercado, a própria “mercantilização” dos direitos sociais, a visão que reduz o cidadão a consumidor. De acordo com o autor, este cidadão pode até exercer sua posição contestadora, mas ainda pouco influi sobre o processo decisório das políticas sociais, “*os cidadãos (...) não conseguem entrar no ventre em que são geradas as decisões*”. Nogueira percebe uma colisão entre o social e o institucional, as instituições ainda não assimilam/articulam “*mundos*” diferentes, do social, dos interesses, das pessoas e das próprias instituições. Outro complicador para a viabilidade dos direitos sociais é a visão que reduz tudo à questão da reforma do Estado, seja administrativa ou fiscal-financeira, que acaba por sucatear ainda mais as instituições públicas, causando defasagem tanto patrimonial quanto humana, favorecendo gestores sem compromisso organizacionais e sem responsabilidade com os interesses públicos. (Nogueira, *idem*)

Nesta perspectiva, o próprio Nogueira (*idem*) indica caminhos para reverter esta situação: primeiro, ampliar as discussões que melhor definam estratégias para revitalizar as normas e o próprio Estado, não sob o aspecto intervencionista, que este já está bem caracterizado, mas do Estado com expressão jurídica, na tentativa de domesticar o mercado e frear a depredação do patrimônio público; segundo “politizar” os direitos, ou seja, torná-los públicos, assim as pessoas se sentem motivadas a lutar por uma ordem social justa; os direitos sociais não podem ser reduzidos às condições financeiras das pessoas e muito menos as opções políticas financeiras realizadas pelos

governantes; por não caberem dentro de uma lógica orçamentária, os direitos não são personagens do Mercado, mas do Estado, cabendo a este a viabilidade daqueles; logo, deve estar no cerne de qualquer política, norma, regra ou instituição. Por último, perceber que a luta pelos direitos sociais não terá nenhuma viabilidade se dissociada da luta política democrática, ou seja, devem ser defendidos como causas cívicas coletivas, *“a dinâmica dos direitos tende a ser subversiva, a de se indispor contra a ordem, pois aponta para novos padrões de convivência e estruturação social”*.

Estas questões falam de um panorama *macro* dos direitos sociais, mas sendo observados pontos que confluem com atuação da Vigilância Sanitária, tanto para os fatores que afetam sua atuação quanto para os caminhos a serem redefinidos. Mesmo diante da sua atribuição principal de intervenção na relação produção-circulação-consumo de produtos e serviços disponibilizados ao cidadão através de normas regulamentares, Lucchese (2006) enfatiza uma abrangência maior, a do exercício da cidadania e do controle social. Para este autor, concerne às ações de vigilância sanitária um caráter interdisciplinar e interinstitucional e a mediação de setores da sociedade via canais de participação constituídos. Esta abordagem de Lucchese insere a vigilância sanitária como um dos braços executivos que estruturam e operacionalizam o SUS como forma de concretização do direito social à saúde.

Para a Vigilância Sanitária, cada indivíduo configura-se como cidadão e por isso detentor de direitos, ao passo que para a lógica da produção este cidadão configura-se como um potencial consumidor. Não acreditamos ser possível separar tão categoricamente cidadania e consumo, esta é a lógica globalizante, aqui, na Inglaterra ou no Japão. Contudo, as políticas de Estado devem preocupar-se em proteger o cidadão desta lógica “voraz” do mercado.

Apenas para exemplificar a necessidade desta proteção, tomemos como exemplo as peças publicitárias de medicamentos e alimentos. Estudos realizados por Nascimento (2005), sobre medicamentos e por Marins *et al.* (2009), sobre alimentos, ressaltam a necessidade se serem intensificadas as ações sanitárias. Nascimento (2005) apontou que os interesses do complexo formado pela indústria farmacêutica, agências de publicidade e empresas de comunicação buscam estimular o consumo de medicamentos através dos

apelos publicitários. Outra crítica foi em relação à fragilidade das normas regulamentares, que ainda deixam a desejar sobre a proteção do cidadão, pois os interesses mercadológicos estão sobrepostos aos interesses da cidadania e da saúde pública. O autor ainda ressalta a necessidade de melhor atuação da fiscalização sanitária no que concernem às propagandas de medicamentos. No estudo de Marins *et al.*, (2009) a situação não difere muito, pois na busca pela valorização do produto, as peças publicitárias avaliadas secundarizam informações relevantes, como as de ordem nutricional, outras realizam combinações perigosas para a saúde, como a associação do alimento a medicamentos assim como induzem a substituição de refeições pelo produto em questão. Os dados desta pesquisa não foram confrontados com a legislação sanitária, pois ainda não existe uma legislação específica sobre a propaganda de alimentos.

Este misto de cidadania e consumo deve ser avaliado e determinar limites, pois no caso destes dois produtos, apesar de “comercializáveis”, têm relação direta com a saúde.

Entretanto, Canclini (1999, p.45) ressalta que cidadania e consumo são elementos indissociáveis; o que faz com tenhamos uma falsa percepção de serem antagônicas é que vinculamos consumidores predominantemente como irracionais e os cidadãos atuando apenas em função dos princípios ideológicos. Atribuímos em geral ao consumo valor supérfluo, na esfera do qual os impulsos primários dos indivíduos somar-se-iam aos estudos de mercado e às táticas publicitárias; por outro lado, reduzimos a cidadania a questões políticas, apenas.

“No entanto, quando se reconhece que ao consumir também se pensa, se escolhe, se reelabora o sentido social, é preciso se analisar como está a área de apropriação de bens e signos intervém em formas mais ativas de participação do que aquelas que habitualmente recebem o rótulo de consumo. Em outros termos devemos nos perguntar se ao consumir não estamos fazendo algo que nos sustenta, nutre e, até certo ponto, constitui uma nova maneira de ser cidadão.” (CANCLINI, 1999, p.54-55)

Santos (2007, p.103) corrobora Canclini, desde que esse cidadão, ao fazer uso da sua liberdade – entendemos também a liberdade de escolha –

esteja aparado por leis, caso contrário teremos ausência do cidadão e a prevalência de um consumidor alienado, pois o consumo não vai perder sua força ideológica e material.

Esta é uma discussão que se aplica ao âmbito da Vigilância Sanitária, pois seria ingenuidade acreditarmos que o setor produtivo passe a considerar o consumidor como um cidadão-consumidor, pois este cidadão poderia desenvolver eventualmente uma atuação antagônica aos seus interesses financeiros, principalmente porque amplia a capacidade deste cidadão questionar e aumentar seu grau de exigência. Quem tem, de fato, que colaborar para que os cidadãos percebam o seu papel social e poder público, que primeiro deve ajudá-los a reconhecer seus direitos e depois, fazê-los valer. No caso, a vigilância, além de autonomia para tal, com base no seu poder de polícia, também deve ouvir e reunir-se para esta profícua missão com outras instituições públicas, movimentos sociais e organismos de defesa do consumidor.

1.11 De um modelo em comunicação a um sistema de comunicação em saúde

Compreendemos a comunicação como um processo complexo e dinâmico, no qual os interlocutores participam de redes discursivas estabelecendo relações. A tessitura desta rede é feita pelos múltiplos discursos, interesses e tensionamentos de poder. Por este prisma, podemos pensar a comunicação como um sistema. Com este intuito, mobilizamos aqui algumas reflexões sobre os sistemas.

De acordo com Littlejohn (1982, p.41) a definição para sistema é um conjunto ou entidades que se inter-relacionam mutuamente para formar um todo único. Categoricamente, os sistemas são classificados entre sistema aberto e fechado. Um sistema fechado é aquele em que não existe interação como o meio externo ou ambiente.

O sistema aberto é aquele que recebe matéria e energia do meio externo ou ambiente e como existe troca, também doa matéria e energia. No sistema aberto há inclinação para o crescimento, logo esta característica é

observada nos sistemas biológicos, psicológicos e sociais (*op.cit.*). No presente estudo o enfoque se insere na discussão de um sistema social, pois a comunicação em saúde é uma via para o exercício da cidadania e, portanto, uma prática social.

Entretanto, julgamos necessário realizar uma abordagem geral sobre a diferença entre sistema de informação e sistema de comunicação, haja vista que existem peculiaridades em ambos. O objetivo é delimitar melhor o âmbito deste estudo.

“A Teoria Geral de Sistemas (TGS) surgiu com os trabalhos do biólogo e filósofo alemão Ludwig von Bertalanffy, publicados entre 1950 a 1968. Bertalanffy procurava refletir, a sua maneira, uma preocupação por parte da comunidade intelectual internacional da época acerca da necessidade de integrar e aproximar as diversas correntes do pensamento científico de então, para as quais o estilhaçamento do conhecimento humano em dezenas de especialidades autolimitadas em alcance, totalmente separadas e estanques, sem uma linguagem ou conceituação comum, não era aceitável (MORAES, 1994, pág. 23)”.

Para Chaves (1978, *apud* Moraes, 1994, pág. 24), o:

“Sistema pode ser definido como um todo complexo e organizado; uma reunião de coisas ou partes formando um todo unitário e complexo. A idéia de Sistema dá uma conotação de plano, método, ordem, arranjo. O antônimo de Sistema é o caos”.

A idéia central na noção de Sistema é a de relação entre as partes, de modo que reúne características próprias, não existentes isoladamente; (...) o sistema incluindo as partes e mais as relações entre elas torna-se uma entidade nova, não uma simples soma das partes. Moraes (1994), em seu livro *Informações em Saúde: da prática fragmentada ao exercício da cidadania* afirma que o enfoque sistêmico se concentra no estudo das estruturas ou redes de interligação entre as partes, muito mais do que nas partes em si.

Outra percepção sobre os sistemas foi discutida por Niklas Luhmann (1927-1998), importante sociólogo alemão. Entretanto, sua abordagem difere significativamente da visão construída até o presente momento, ou seja, se contrapõe à visão de sistema como sendo a soma das partes. Alguns artigos

têm discutido o pensamento de Luhmann, sobre a Teoria dos Sistemas Sociais aplicadas a enfoques como entendimento da organização da sociedade (Mathis, s/d); aproximação com o campo da saúde, as interações humanas, no caso da enfermagem (Backes *et al.*, 2008); no campo do Direito (Andaku, 2006) e pelo enfoque comunicacional mediático (Sampaio, 2001), sendo que nos apoiaremos nas definições de Backes *et al.* (2008) e Sampaio (2001) por maior proximidade com os objetivos deste estudo e utilizaremos a definição dos conceitos no artigo de (Andaku, 2006). A abordagem de Luhmann é complexa, contudo apresenta alguns elementos que podem subsidiar a construção de nosso sistema de comunicação que envolve a rotulagem de alimentos.

A primeira identificação com o sistema de Luhmann, é que a comunicação é o fator essencial na teoria de sistema social. Para este autor, nos sistemas sociais são substituídas as características de aberto-fechado pelo conceito de sistema autopoietico³, conceito que se apóia nas ciências exatas e biológicas (Mathis, s/d; Backes *et al.*; 2008). Outras características são a complexidade e a interatividade, que permitem a (re)produção de seus próprios elementos e estruturas num movimento circular operacionalmente fechado e autoreferenciado a partir da comunicação como um modo particular de reprodução da autopoiese (Backes *et al.*, 2008)

Em que ponto existe um imbricamento da Teoria dos Sistemas Sociais de Luhmann com a comunicação? Percebemos que a prática comunicativa como um processo de interação dialógica, que pode tanto estar pautado em conflitos como consensos. Na Teoria dos Sistemas Sociais, este enfoque encontra correlação, na medida em que *“pode-se comunicar também para se marcar o dissenso, pode-se querer o conflito, e não existe nenhuma razão concludente para se tomar a busca de consenso como mais racional do que a busca do dissenso”* (Luhmann, 1995 *apud* Sampaio, 2001). Ainda de acordo com Sampaio (2001), Luhmann considera que a comunicação não é possível sem algum consenso, mas também não o é sem algum dissenso.

Este é um dos pontos que distancia a Teoria dos Sistemas Sociais de Luhmann para a da Habermas, filósofo alemão cuja contribuição foi significativa

³ *Autopoiesis* significa que um sistema complexo reproduz os seus elementos e suas estruturas dentro de um processo operacionalmente fechado com ajuda de seus próprios elementos.

para o processo de reflexão sobre a comunicação. Para Habermas, a comunicação é, sobretudo, um processo racionalmente orientado para gerar “entendimentos” e sua dinâmica fundamenta-se nos argumentos racionalmente motivados pelos participantes da interação, excluindo, portanto o dissenso, além de desconsiderar os aspectos emocionais que envolvem os interlocutores. Habermas descreve a linguagem como uniforme, ou seja, todos os interlocutores têm acesso ao mesmo conteúdo (Sampaio, 2001). Neste último ponto remonta ao modelo transmissional.

A teoria de Luhmann mais se aproxima da percepção de Pierre Bourdieu, que concebe a comunicação como disputa simbólica pelas nomeações legítimas. Neste ponto, e exatamente contrária à percepção de Habermas (*Idem*). Bourdieu substitui a visão da *aceitabilidade* de Habermas, pela relação de *força simbólica*, e senso na lingüística por *poder e valor do discurso* (*idem*). Estes elementos fazem parte da construção do Modelo do Mercado Simbólico, de Araújo, descrito nesta tese anteriormente.

Podemos perguntar, então, se a teoria de Luhmann conversa com a do Modelo do Mercado Simbólico. Na teoria dos Sistemas Sociais, a comunicação é a unidade elementar e operação básica do sistema, desempenhada por ele mesmo, de forma independente dos sujeitos sociais (Sampaio, 2001; Mathis, s/d); ou seja, a evolução dos sistemas depende exclusivamente do próprio sistema. E neste ponto, ao desconsiderar os sujeitos sociais como “operadores” dos processos comunicacionais, afasta-se do Modelo do Mercado Simbólico e de outros modelos comunicacionais.

Luhmann opera a sua teoria a partir de um nível abstrato da comunicação, sendo esta compreendida como um processo de três diferentes seleções: a seleção da *informação* (informação selecionada a partir de um conjunto de possibilidades); a seleção da *participação* dessa informação (duplicação da informação numa forma codificada, caracteriza-se pela diferença entre a informação e participação) e a *compreensão* (entende-se como a diferença entre informação e participação, sendo esta diferença como pretexto para a escolha de uma conduta associada, ou seja, a participação é o pressuposto da continuidade da comunicação) seletiva ou não-compreensão dessa participação (Sampaio, 2001).

A comunicação pode ser rejeitada ou interrompida, para saber se houve comunicação, é importante analisar a ação das pessoas, pois se ação não permite continuidade da comunicação, ela não é relevante para a sociedade (Andaku, 2006). Na verdade, na visão de Luhmann, a comunicação “age” sobre os indivíduos e não os indivíduos “agem” na comunicação.

Para Luhmann, a comunicação é um sistema fechado completo, formado por estas três seleções, que não podem existir uma sem a outra. A mútua relação entre elas e a evolução do sistema ocorre a partir de seus próprios componentes, ou seja, a partir da própria comunicação – autopoiese – negando a participação dos sujeitos. Para o sociólogo, apenas basta a comunicação, ou seja, somente a comunicação pode comunicar, processo para ele circular e auto-referente (Sampaio, 2001, Andaku, 2006). Entretanto, este sistema não está “solto no espaço”, Luhmann, não nega a importância do meio (Mathis s/d) ou entorno Backes (2008), pois sem este não há sistema, contudo a função do meio é apenas estimular o sistema, não interferindo diretamente sobre ele (Mathis s/d). Nesta perspectiva, Backes (2008) considera que é na diferenciação sistema-entorno que está posicionado o observador, como indivíduo social, sendo capaz de descrever sua visão de mundo baseado nas interações que são estabelecidas num contexto comum de significados e adquire a sua identidade como membro da rede social (Creutzberg *apud* Backes *et al.*, 2008).

Da mesma forma que a teoria dos sistemas sociais é antagônica à teoria de Habermas, pois se houve sempre consenso o sistema estaria estagnado, no caso do Modelo do Mercado Simbólico, fundamentado em Bourdieu, também é antagônico, pois exclui a participação dos sujeitos como interlocutores que negociam seus sentidos, caracterizando-se a comunicação como este processo de negociação.

Qualificar a comunicação por esta concepção fechada do Sistema de Luhmann e pelo conceito de autopoiese suscita a seguinte questão: a comunicação não teria, então, nenhum objetivo e o máximo que poderia ser afirmado é que ela acontece ou não acontece (Sampaio, 2001). Talvez este seja o principal ponto de confronto com a teoria de Habermas, mas para a teoria comunicativa de Bourdieu este não seria um ponto antagônico, pois o

processo comunicativo está permeado por conflito, por tensionamentos, por disputa de poder e os dissensos dele fazem parte.

“A comunicação, assegura Luhmann, é *arriscada e improvável*. “Ela é improvável, embora nós a vivenciamos e a praticamos todos os dias e sem ela não viveríamos. Esse componente improvável da comunicação é explicado pelo autor da seguinte forma: em primeiro lugar, é improvável que um compreenda o que outro pensa, na medida em que ambos possuem consciência e memória individualizadas; em segundo lugar, é improvável que uma comunicação alcance mais destinatários do que aqueles que estão presentes numa situação de comunicação; finalmente, é improvável o sucesso de uma comunicação”. (LUHMANN *apud* SAMPAIO, 2001)

Para Schmidt (*apud* Sampaio, 2001) apesar da contribuição da Teoria dos Sistemas Sociais de Luhmann, esta apresenta alguns aspectos problemáticos que devem ser considerados: é centrada na noção “ou isso ou aquilo”, excluindo “tanto como”; ignora a existência dos sujeitos, e na verdade estes exercem função primordial, na medida em que produzem textos, que falam e escutam; admitindo apenas a comunicação que comunica, nega os sistemas cognitivos e comunicativos. Assim, Schmidt questiona:

“Permitem-se compreender os sistemas sociais, funcionalmente diferenciados, exclusivamente a partir da comunicação? Não se torna uma teoria dos sistemas sociais extremamente pobre de estrutura? Como se determina a relação entre o sistema social e o sistema da comunicação? Pertencem os homens ao ambiente da comunicação? A comunicação pode ser esclarecida sem sujeitos? Como podem a cognição e a comunicação, uma vez categoricamente separadas, serem novamente colocadas em relação?” (*Idem*)

Para Schmidt (*apud* Sampaio, 2001), esta postulação de que a comunicação produz comunicação só faz sentido nos processos de comunicação de massa, em que os agentes de comunicação não aparecem em primeiro plano. Contrariando a postulação luhmaniana e com base nela, Schmidt descreve que fechamento operacional do sistema não significa fechamento energético ou material, que os agentes não fazem parte dos sistemas, ou seja, como observadores. Entretanto, apenas os agentes podem se comunicar, principalmente porque a comunicação só se efetiva como um

processo de três seleções, ou seja, há relação nos processo de comunicação, pois este é decidido no âmbito dos processos de reprodução social e na estreita dependência do *status* do comunicador com os sistemas sociais, ou seja, compreende-se a comunicação como ação social, mas não se reduz apenas às relações entre indivíduos. A associação entre cognição e comunicação é simultânea e não casual efetuada pela linguagem, pois a linguagem socializa, ou seja, ela orienta para modelos de realidade social, temas culturais (Sampaio, 2001).

A teoria de Luhmann pode não responder por completo a proposta deste estudo, contudo Andaku (2006) apresentou em seu artigo a definição de alguns conceitos da Teoria dos Sistemas Sociais de Luhmann que podem representar uma importante ferramenta para a construção do sistema proposto neste estudo:

Sistemas: são definidos como construções reais e não abstratas.

Elementos: estão em relação entre si e compõem todos os sistemas; para haver complexidade deve haver uma grande quantidade de elementos, nos quais estabelecem uma relação. Entretanto, chega ao um ponto de tal complexidade, que não é mais possível estabelecer relações, logo, são analisadas as possibilidades de relação e escolhe-se entre elas.

Sistemas menos complexos ou simples: total conexão entre os elementos, que se repete sempre da mesma maneira; existem situações em que os sistemas apresentam falta de informações, neste caso, o sistema possui um grau menor de complexidade. A complexidade do sistema implica em *contingência*.

Contingência: entre as possibilidades que se mostram para o sistema, ou no sistema, ou seja, as expectativas das relações sejam frustradas. Podem ser que todas as expectativas sejam frustradas, mas neste caso, assumem-se os riscos, pois não se sabe qual o resultado escolhido. Assim, a contingência trabalha com uma expectativa de futuro.

Pressão seletiva: Relaciona-se com a complexidade, quanto maior a complexidade maior a pressão seletiva dentro do sistema. A pressão seletiva aparece devido às necessidades dos sistemas, dos subsistemas e até das relações intra-sistêmicas.

Quando se aumenta a complexidade, melhor se estrutura o sistema. Diminuindo-se o caos interno. Poderíamos talvez pensar, estabelecendo uma analogia com o objeto desta tese, que uma comunicação que garanta a participação de todos os interlocutores, ampliando a complexidade da rede de relações, diminuiria o “caos”, que no caso específico poderia estar sendo traduzido de muitas maneiras, incluindo-se aqui a dificuldade manifesta na saída do sistema, que é a do cidadão em relação aos rótulos dos alimentos.

O que difere o sistema do meio (entorno) é a complexidade, ou seja, o sistema goza de complexidade estruturada e meio, não.

Estruturas: São os limites dos sistemas, ou seja, são processo de limitação ou redução das possibilidades de operação dos sistemas e vincula-se as relações do sistema. A estrutura orienta os indivíduos, que limitam as operações entre os elementos, no caso, a estrutura dos sistemas sociais é a consciência.

Identidade: é o sistema referindo-se a si mesmo, é a unidade do sistema, é a relação do sistema para fora, está ligada aos valores que orientam a sociedade.

Reflexão: é a relação do sistema com si mesmo; *prestação:* relação de um subsistema com outro; *função:* relação do subsistema com todo sistema a que pertence, é a relação do sistema com toda a sociedade.

Interação é:

“um sistema social que se caracteriza pela distinção entre presentes e ausentes. A seleção depende muito da percepção, no caso dos indivíduos que estão presentes. Há um maior acoplamento entre comunicação e consciência. Os presentes interagem entre si, tendo consciência e percepção dos outros presentes. Neste caso, quem está ausente é o meio, pois a comunicação depende da percepção recíproca entre os presentes”. (Andaku, 2006)

Organização é a distinção entre os membros e os não-membros, a organização é evidenciada pelas decisões e são estas decisões que apontam quem é membro e quem não é membro. A organização permite a comunicação com outros sistemas sociais, mas quem faz isso é a organização e não um

membro específico. A organização é sempre restrita em seus números de membros.

Para Luhmann a sociedade é composta por organizações e interações, mas não se resume à soma destas e não se restringe a isso. A sociedade pode ser definida como sendo um conjunto abrangente de comunicações, de interações que não estão vinculadas ao modelo de organização. (Andaku, 2006)

O que determina a evolução do sistema social é o grau de complexidade e aumento da pressão seletiva, quanto mais evoluída for uma sociedade pode-se inferir que possui maior complexidade estruturada.

Mecanismos de evolução: São variações que ocorrem no plano dos elementos; a *seleção*, que ocorre no âmbito das estruturas; e a *restabilização*, que ocorre no plano da identidade/unidade do sistema social. Entretanto, a variação pode ser rejeitada e, por conseguinte, não haverá evolução: para que haja seleção, as estruturas devem incorporar aquilo que é desviante como parte da estrutura. Assim, a comunicação desviante serve de embasamento para as futuras comunicações. Na restabilização, o sistema incorpora a mudança estrutural, tornando-a unidade de identificação e as estruturas inovadoras asseguram duração e persistência. (Andaku, 2006)

O acoplamento entre os elementos diminui e fortifica, ao mesmo tempo em que promove a autopoiese e a influência de um sistema sobre o outro exige acoplamentos entre sistemas. Este fenômeno é denominado de autopenetração, e é onde se concentra a troca de informações entre os sistemas (*idem*).

Ainda de acordo com Andaku (*op.cit.*), para Luhmann, a sociedade é muito mais complexa que a racionalidade humana pode prever e a evolução da sociedade não pode ser medida em ciência ou em modelos científicos. Na mesma direção, Neves & Neves (2006), que também discutiram a questão da complexidade, afirmam ser impossível que a sociedade apreenda todos os possíveis acontecimentos e todas as circunstâncias, sendo a função dos sistemas sociais “*a redução da complexidade do mundo. Sistemas sociais têm como função a redução da complexidade pela sua diferença com relação ao entorno*” (p.182)

Sistemas de Informação em Saúde (SIS)

A expressão “Sistema de Informação” tem uma aplicação muito específica e determinada no campo da saúde. Não é nossa intenção falar desses sistemas, mas pela similaridade de nomenclatura com nossa proposta, torna-se necessário explicitar o que ela designa. Para a Organização Mundial de Saúde (OMS),

“... sistema de informação em saúde é um mecanismo de coleta, processamento, análise e transmissão da informação necessária para se organizar e operar os serviços de saúde e, também, para a investigação e o planejamento com vistas ao controle de doenças. Tem o propósito de selecionar os dados pertinentes a estes serviços e transformá-los na informação necessária para o processo de decisões, próprio das organizações e indivíduos que planejam, financiam, administram, provêem, medem e avaliam os serviços de saúde. A Organização Pan-Americana de Saúde (OPAS) entende por SIS o conjunto de componentes (estruturas administrativas, departamento de estatística de saúde, unidades de informação em saúde) que atuam de forma integrada e que têm por finalidade produzir a informação necessária e oportuna para implementar processos de decisão no sistema de serviços de saúde.” (MORAES, 1994, p.26)

Estes sistemas estão configurados em quatro etapas: *Formulação de indicadores; Coleta de dados; Processamento de dados; Produção de informação.*

Uma outra definição, complementar às anteriores, foi dada por White (*apud* Branco, 1996), que conceitua sistema de informação como um instrumento para adquirir, organizar e analisar dados necessários à definição de problemas e riscos para a saúde, avaliar a eficácia, eficiência e influência que os serviços prestados possam ter no estado de saúde da população, além de contribuir para a produção de conhecimento acerca da saúde e dos assuntos ligados a ela.

Moraes (1994) sumariza e amplia o espectro de aplicação, ao dizer que “Sistema de Informação” são instrumentos colocados a serviço de determinada

Política, sendo estruturados para dar respostas a determinados interesses e práticas institucionais.

Atualmente, encontram-se definidos seis sistemas de informação em saúde, que quando implementados corretamente, com pactuação pelas três esferas de governo permitem monitorar a qualidade de saúde da população brasileira: Sistema de Informação Nacional de Agravos de Notificação (SINAN); Sistema de Informação Nacional de Nascidos Vivos (SINASC); Sistema de Informação sobre Mortalidade (SIM); Sistema de Informação Hospitalar (SIH); Sistema de Informação de Gerenciamento de Unidade Ambulatorial Básica (SIGAB); Sistema de Informação em Vigilância Alimentar e Nutricional (SISVAM). Este último tem a finalidade de avaliar o estado nutricional de populações, servindo de base para a tomada de decisões subsidiando a formulação de políticas de alimentação e nutrição.

Sistemas de Comunicação

Sistemas de Informação já fazem parte do cotidiano do setor de Saúde: são estudados, desenvolvidos, estão em funcionamento, há literatura referente a eles. Em contrapartida, nada existe sobre sistemas de comunicação no âmbito da saúde, nem da Vigilância Sanitária, nem bibliografia específica, nem sistemas efetivamente implantados. O que há são teorias sobre o processo comunicativo, análises críticas dos modelos vigentes, metodologias em desenvolvimento e conjuntos de estratégias geralmente denominadas de planos de comunicação. O que nos propomos é apontar aqui alguns elementos teóricos que devem ser considerados e permitam a elaboração de um sistema de comunicação, entendido como uma **rede organizada e sistemática de interlocução** entre os atores interessados/envolvidos na Vigilância Sanitária: Estado, produtores, comerciantes e cidadãos/consumidores.

De acordo com Lefevre (s.d.), o processo comunicativo da saúde inclui a disponibilização da informação técnica para o uso do leigo. Dessa forma, o consumidor poderia atuar como um agente controlador do seu consumo. Uma das dificuldades nesse processo é fazer a informação técnica caber na lógica do cotidiano que estrutura a vida das pessoas. De uma maneira geral, não vem

acontecendo no processo comunicativo envolvendo o Estado, o setor produtivo e a população, nos assuntos relativos a saúde/doença, sendo observada, habitualmente, a predominância de um modelo de comunicação autoritário e/ou paternalista, baseado em prescrições comportamentais quase sempre enunciadas no imperativo (*idem*). Para Lefevre, “empoderar” o elo mais fraco da Vigilância Sanitária – o consumidor – é uma tarefa necessária e imperiosa, mas constitui ao mesmo tempo um problema complexo para o qual não se encontrará solução a curto prazo.

Costa (1994) afirma que a ação em saúde pública se ressentir de uma articulação do Estado com a população e com os órgãos de defesa do consumidor. A Vigilância Sanitária não dispõe, na maioria das vezes, do que ela denomina sistema de informação ao consumidor, o que não consideramos que seja um sistema de comunicação, no seu pleno sentido, por suas características. Esse sistema permitiria repassar a informação, instrumentalizando os cidadãos, de forma rápida e eficiente, na luta em defesa dos seus direitos.

Com esta tese, estamos propondo justamente um sistema de comunicação que promova uma articulação não entre Estado e Sociedade, porque esta seria uma visão dicotômica da organização da sociedade, mas entre todos os atores interessados e envolvidos na atividade de produção, circulação e consumo de alimentos. Não um sistema de repasse informações, mas um sistema de interlocução, onde todos os participantes teriam canais de expressão e de escuta. Um sistema complexo, pela natureza de sua proposta, a de fazer conversar interesses heterogêneos e mesmo antagônicos, mas, se considerarmos as teorias de Luhmann, por isso mesmo um sistema com boas chances de funcionar adequadamente.

1.12 Enfim, chegamos à rotulagem...

Porque estudar a rotulagem de alimentos para exemplificar a dinâmica comunicativa no âmbito da Vigilância Sanitária? Primeiro, por percebermos que as informações apresentadas ao cidadão são frutos de um processo de negociação de âmbito internacional e de re(negociação) de âmbito nacional,

para a definição de políticas de alimentação e nutrição que visam a prevenção de riscos e a promoção da saúde e em segundo, por perceber que a rotulagem além de ser alvo de ser normatização e fiscalização também reúne os interesses do setor produtivo de alimentos que buscam competitividade dos seus produtos e em, terceiro, por tratar-se de um canal de comunicação entre a indústria e o cidadão.

De acordo com os produtos e serviços que são disponibilizados para o cidadão estes devem obedecer a parâmetros sanitários adequados visando à preservação da saúde e contra práticas abusivas de consumo. O fazer cumprir as determinações legais é tarefa dos órgãos normatizadores dos serviços de Vigilância Sanitária e dos serviços de inspeção. Por outro lado, o produtor e o prestador do serviço devem dar garantia que os produtos e serviços ofertados são seguros sob todos os aspectos e, portanto próprios para consumo, assim os direitos do cidadão estarão assegurados e a sua saúde preservada.

O rótulo sem dúvida nenhuma representa um espaço dialógico para a atuação de diferentes interlocutores que possuem competências, atuações e interesses distintos. Para a rotulagem ser considerada um canal de comunicação, exercendo sua função a de informação; o cidadão deve ter condições de fazer uso das informações, ou seja, de apropriar-se, caso contrário, pode lhe parecer mais “uma sopa de letrinhas”.

Valente (2001) afirma que as políticas de saúde devem atender aos anseios da sociedade e orientar os meios através dos quais se espera atingir a expectativa de saúde da sociedade.

A questão de possibilitar escolhas mais criteriosas pelos cidadãos em relação aos alimentos nos remete a outra: como falar de escolhas mais criteriosas em um país em que grande parte da população ainda se encontra em situação de insegurança alimentar, pois falta acesso ao alimento tanto do ponto de vista quantitativo como qualitativo.

A questão da fome, nos países de Terceiro Mundo não terá solução definitiva caso não haja um processo de *“transformação da atual estrutura agrária concentradora de terra e de renda, aliada a uma política de pleno emprego, de distribuição mais equitativa da renda e de custos mais acessível dos alimentos”*.(Minayo & Neto,1983). Esta é uma questão antiga e apesar de

reconhecemos a relevância, não é o objetivo deste estudo; no entanto, ela nos tangencia, pois de acordo com *Guia Alimentar para a População Brasileira*, aquilo que se come e se bebe não se trata apenas de uma escolha individual. A pobreza, a exclusão social e a qualidade da informação disponível podem limitar a escolha de uma alimentação mais adequada e saudável (Brasil, 2006).

Para Angelis (1999, p. 209) as doenças da fome, quando há falta de comida em quantidade e em qualidade, são, geralmente, devidas a situações socioeconômicas desfavoráveis, tanto por condições de baixo poder aquisitivo, mas também por deficiência cultural. [...] Estas condições dependem de decisões políticas para fazer programas eficazes para melhorar as condições de vida e de trabalho das populações. Há casos de má informação, e os indivíduos deixam de se alimentar adequadamente.

Através de uma dieta equilibrada em quantidade e qualidade o organismo adquire a energia e os nutrientes necessários para o bom desempenho de suas funções e para a manutenção de um bom estado de saúde. De longa data, conhecem-se os prejuízos decorrentes quer do consumo alimentar insuficiente – deficiências nutricionais – quer do consumo alimentar excessivo – obesidade (Mondini & Monteiro, 1994). Outra questão importante da alimentação está relacionada à escolha dos alimentos e como o indivíduo compõe a sua dieta equilibrando a qualidade com a quantidade.

Cada século tem sido caracterizado por um problema de saúde, que em geral são reflexos do estilo de vida e do tipo de nutrição. Nos tempos bíblicos a fome era descrita como a maior das catástrofes [...], atualmente, a situação parece ser o contrário, os volumes de produção de alimentos são cada vez maiores e as dietas com altos valores calóricos e ricos em gorduras, combinadas com um estilo de vida sedentário, que são aflições atuais e têm levado a algumas doenças bem conhecidas como o câncer, doenças cardiovasculares, obesidade, osteoporose, paradoxais à expectativa de vida mais longa (Galvão, 2002).

Experimentos e estudos observacionais evidenciam estreita relação entre a composição de alimentos da dieta e a ocorrência de enfermidades crônico-degenerativas, como as doenças cardiovasculares, o *Diabetes mellitus*,

os diferentes tipos de câncer e a obesidade (Sauerbronn, 2003). Estas classificadas como doenças crônicas não transmissíveis (DCNT), (Brasil, 2006)

De acordo com os dados da Organização Mundial da Saúde (OMS) das DCNT, 80% dos casos estão relacionados às doenças coronarianas, 90% a diabetes tipo 2 e 30% dos casos de câncer poderiam ser evitados com mudanças nos hábitos alimentares, nos níveis de atividade física e no uso de produtos derivados do tabaco (World Health Organization, 2005).

A tendência brasileira de reduzir o consumo de cereais e tubérculos, de substituir carboidratos por lipídeos e de trocar proteínas vegetais por proteínas animais, repete a situação de décadas passadas, em diversos países desenvolvidos e, mais recentemente, em países em desenvolvimento. Há evidências para os países desenvolvidos de que mudanças, como as descritas para o Brasil, estiveram associadas ao aumento da obesidade e de diferentes doenças crônico-degenerativas (Mondini & Monteiro, 1994).

Nos EUA, as doenças cardiovasculares são a primeira causa mortes entre homens e mulheres, isto está correlacionado, particularmente, ao aumento da ingestão de gordura total e de gordura saturada e baixa ingestão de fibras; o aumento do consumo de gordura, em especial as gorduras saturadas e alimentos ricos em colesterol também estão associados com o aumento dos níveis séricos de colesterol (Lang *et al.*, 2000).

O alimento agrega valores simbólicos construídos culturalmente e socialmente. Desta forma, uma alimentação não deve ser vista como uma “receita” pré-concebida e universal, pois devem ser respeitadas escolhas individuais e coletivas específicas impossíveis de serem quantificadas de maneira prescritiva. As políticas de alimentação e nutrição estão sob gestão do Ministério da Saúde, pois se subentende que o acesso a alimentação adequada, suficiente e segura é um direito humano inalienável, mas que deve ser compartilhado com os outros setores governamentais e a sociedade com um todo. Nesta perspectiva, a Política Nacional de Alimentação e Nutrição (PNAN) descreve sobre a necessidade de ações de promoção, de práticas alimentares saudáveis e a prevenção e o controle dos distúrbios nutricionais, o monitoramento da situação alimentar e nutricional, a garantia da qualidade dos

alimentos consumidos no país, bem como o desenvolvimento de pesquisas que visem a garantia deste direito (Brasil, 2006).

Entretanto, qualquer programa e ação em alimentação e Nutrição desenvolvida pelo Ministério da Saúde, que visem contribuir para a prevenção e controle das DCNT como das deficiências nutricionais e doenças infecciosas e que promovam o consumo de uma alimentação saudável devem combinar iniciativas de articulação intersetorial, regulamentação, informação, comunicação e capacitação de profissionais (*Idem*).

Sabe-se que a discussão sobre a alimentação humana representa uma estrutura complexa que envolve aspectos biológicos, psicólogos e sociais (Poulain & Proença, 2003). A formação dos hábitos alimentares segundo Bleil (1998) nas diferentes culturas leva em consideração o *status*, o prestígio, as estratégias publicitárias, aspectos religiosos para a definição das escolhas. Para Contreras (*apud* Bleil, 1998), a escolha de um alimento revela muitas vezes a que grupo se almeja pertencer, seja este social, étnico ou etário.

Atualmente, a nova lógica globalizante vem exigindo cada vez mais da sociedade praticidade, inclusive praticidade de consumo de alimentos. Bleil (1998) enfatiza que esta é a tendência nos países industrializados, de adotar novos hábitos criados pela indústria alimentar marcados pela substituição dos alimentos regionais e com forte tradição cultural por alimentos artificiais. Esta também é uma situação vivenciada aqui no Brasil, onde cresce a oferta dos *fast-foods*, esta propensão está mais ligada às populações das regiões metropolitanas, sendo as crianças as mais afetadas, através dos *chips*, biscoitos e dos iogurtes infantis. A autora ressalta que as estratégias publicitárias, principalmente as televisivas possuem forte apelo para legitimar estas mudanças, a sociedade brasileira está imersa pelo consumo de congelados, dos enlatados, do microondas e do refrigerante. E paradoxalmente, cresce a preocupação do cidadão, ainda que de forma restrita em relação aos aspectos da saúde e com a qualidade do alimento.

Nesta perspectiva, como fazer frente a uma lógica que impõe padrões e formas de consumo? De acordo com Coutinho & Monteiro (2002), o objetivo de promoção da alimentação saudável requer uma atualização de estratégias que reconheça que muitas das mudanças ocorridas são irreversíveis e, desta

maneira, é ilusório basear as ações, por exemplo, apenas em mensagens que orientem o uso exclusivo de alimentos *in natura*. Dessa forma, para a promoção de uma alimentação saudável, se faz necessário que se instrumentalize a população para que esta possa escolher melhor o alimento, dentre estes, os industrializados. Uma maneira de se fazer melhores escolhas alimentares é por meio do uso das informações nutricionais dos rótulos de alimentos e bebidas embalados. Corroborando Bleil (1998) descreve que a tendência da sociedade é consumir cada vez mais produtos industrializados.

De acordo com Sloan (2003), nos EUA quando os cidadãos compram um produto alimentício pela primeira vez 89% destes sempre olham o preço, 80% a marca, 66% as alegações de saúde, 68% os tipos de aditivos e conservantes presentes, 38% se o produto é orgânico e 54% deles não compram substitutos. Segundo Iop *et al.*, (2006) os cidadãos levam em consideração fatores intrínsecos (cor, aroma, sabor, textura) e fatores extrínsecos (envolvimento, preço, informação nutricional, origem/certificação do produto) para decidirem pela escolha dos produtos além dos fatores culturais e sociais.

Assim, os rótulos foram relacionados como um dos fatores de influência nas escolhas alimentares das pessoas como fonte de informação nutricional aos consumidores (Zarkin, *et al.*, 1993; Gourlie, 1995; Levy & Fein, 1998 e Marietta, Welshimer & Anderson, 1999, Byrd-Bredbenner & Cotte, 2000). Desta forma, quando estas informações estão disponibilizadas de maneira clara e com precisão, o consumidor tende a dar mais credibilidade ao produto. Através dos rótulos dos alimentos, o consumidor é capaz de avaliar se o produto atende as suas necessidades nutricionais e anseios alimentares.

A obrigatoriedade e a padronização dos critérios descritos pela rotulagem geral, nutricional ou referente a algum outro tipo de alimento com característica especial (irradiados, alimentos para fins especiais ou produtos derivados de biotecnologia) representa um avanço tanto para a prevenção de risco do consumidor quanto para harmonização de mercados e conseqüentemente minimização de barreiras comerciais.

No Brasil, considera-se um marco na legislação de alimentos o Decreto-Lei nº 986, de 21 de outubro de 1969, ainda em vigência, que instituiu Normas

Básicas sobre Alimentos, que em seu Capítulo 3 normatiza sobre os aspectos gerais da rotulagem de alimentos. (Marins, 2004)

Entretanto, passaram-se três décadas sem que nenhuma portaria tratasse especificamente de rotulagem de alimentos no País. Somente em 1997, motivado pela Resolução do Mercosul GMC nº 36 de 1993, que aprovou o regulamento técnico para rotulagem de alimentos embalados, bem como a necessidade de padronização dos métodos de rotulagem dos produtos de origem animal, cabendo a responsabilidade ao Ministério da Agricultura Pecuária e Abastecimento (MAPA) publicar a Portaria nº 371 de 04 de setembro de 1997, para esses produtos [revogada pela Instrução Normativa nº 22 de 24/11/2005]. De acordo com essa Portaria, tornaram-se obrigatórias a apresentação da denominação de venda do alimento, a lista de ingredientes, o conteúdo líquido, a identificação da origem, a identificação do lote, a data de validade e as instruções sobre o preparo e uso do alimento, quando apropriado (Lima, Guerra & Lira, 2003). Em 14 de janeiro de 1998, o Ministério da Saúde (MS) publica a Portaria nº 42, aprovando o Regulamento Técnico para Rotulagem de Alimentos Embalados revogada pela Resolução nº 259, de 20 de setembro de 2002.

A Resolução nº 8, de 24 de setembro de 2001 do MAPA, que dispõe sobre a responsabilidade da análise técnica e o registro da rotulagem de produtos de origem animal pelo Serviço de Inspeção Federal (SIF) a encargo do Departamento de Inspeção de Produtos de Origem Animal (DIPOA) ou aos Serviços de Inspeção de Produtos de Origem Animal – SIPAs, das Delegacias Federais da Agricultura (DFAs) nas Unidades Federativas (UF), define sobre a necessidade de observância das legislações emitidas pela ANVISA que define critérios para a Rotulagem Nutricional (Resolução nº 360, de 23 de março de 2003, que revoga a RDC no 39/2001 e no 40/2001) e a Tabela de Valores de Referência para Porções de Alimentos (Resolução nº 359, de 23 de dezembro de 2003). Entretanto, mesmo o produto tendo sido registrado pelo MAPA, não compete a este órgão fiscalizar as determinações da ANVISA:

“A fiscalização das especificações da "Rotulagem Nutricional", conforme definições e demais especificações das Resoluções RDC no 39/2001 e no 40/2001 - ANVISA/MS, na rotulagem de

produtos de origem animal, ficará a cargo da Instituição que as emitiu, quando tais produtos forem colocados à disposição do consumidor nos pontos de venda.”

E ainda:

“eventuais incorreções apostas nos rótulos de produtos de origem animal, doravante submetidos à apreciação do SIF/DIPOA, quando relacionadas exclusivamente às especificações das Resoluções RDC no 39/2001 e no 40/2001 – ANVISA/MS, não deverão constituir, isoladamente, base para indeferimento das solicitações de registro por esta Instituição.”

Além dos parâmetros técnicos serem semelhantes em ambas as resoluções, ao avaliar os princípios gerais estas também descrevem que a rotulagem não:

- a) utilize vocábulos, sinais, denominações, símbolos, emblemas, ilustrações ou outras representações gráficas que possam tornar as informações falsas, incorretas, insuficientes, ou que possa induzir o consumidor a equívoco, erro, confusão ou engano, em relação à verdadeira natureza, composição, procedência, tipo, qualidade, quantidade, validade, rendimento ou forma de uso do produto de origem animal;
- b) atribua efeitos ou propriedades que não possuam ou não possam ser demonstradas;
- c) destaque a presença ou ausência de componentes que sejam intrínsecos ou próprios de produtos (de origem animal) de igual natureza, exceto nos casos previstos em regulamentos técnicos específicos;
- d) ressalte, em certos tipos de produtos (de origem animal) processados, a presença de componentes que sejam adicionadas como ingredientes em todos os produtos de origem animal com tecnologia de fabricação semelhante;
- e) ressalte qualidades que possam induzir a engano com relação a reais ou supostas propriedades terapêuticas que alguns componentes ou ingredientes tenham ou possam ter quando consumidos em quantidades diferentes daquelas que se encontram no produto (de origem animal) ou quando consumidos sob forma farmacêutica;
- f) indique que o produto (de origem animal) possui propriedades medicinais ou terapêuticas;
- g) aconselhe seu consumo como estimulante, para melhorar a saúde, para prevenir doenças ou com ação curativa“.

Este caso pode sugerir uma dupla competência para fiscalização da rotulagem, pois se pararmos para pensar, na grande maioria dos produtos

embalados/processados que não leva em sua composição um produto de origem animal. Esta também é uma questão a ser discutida em outros estudos em relação às competências entre a ANVISA e o MAPA para algumas categorias de alimentos.

Tornemos a questão das informações sobre a rotulagem e o enfoque para o cidadão. O rótulo do alimento deve ser considerado o “espelho” daquele produto, com a capacidade de refletir a qualidade da produção, o cidadão além de ter direito a um alimento seguro seja do ponto de vista higiênico-sanitário, também tem direito a ter informações claras, precisas e verdadeiras.

Desta forma, a rotulagem de alimentos vem ganhando importância e tem tido cada vez mais publicações específicas sobre o assunto, que buscam acompanhar com constante preocupação a segurança do consumidor, a diversidade de produtos que vêm sendo desenvolvidos pela indústria de alimentos. (Sauerbronn, 2003)

Entretanto, apesar da rotulagem significar uma importante ferramenta de escolha, vem se observando um declínio da confiança dos consumidores quanto à qualidade e segurança dos alimentos que embasada por resultados laboratoriais, de acordo com Sauerbronn (2003) quanto à composição de ingredientes de dez massas alimentícias. Verificou que a composição de macronutrientes distanciava mais de 20% do valor declarado, os valores de proteínas, gordura total, fibra alimentar, cálcio, ferro, e sódio que se apresentavam em desacordo e somente carboidratos e valor calórico estavam de acordo com o rótulo para todas as amostras.

Em outro estudo realizado por Soares *et al.*, (2003) quanto à presença de glúten, na composição de produtos alimentícios industrializados e de fabricação própria de cinco supermercados e vinte padarias, totalizando 50 amostras estudadas entre pães, biscoitos, massas e sopas, revelou que dentre as marcas industrializadas 10% não continha a referida advertência que é obrigatória por lei. Nos produtos de fabricação própria dos supermercados e de padarias foi evidenciada a ausência desta informação em todos os produtos analisados.

Marins *et al.*, (2005) avaliaram a rotulagem de alimentos praticada por cinco grandes estabelecimentos fracionadores [supermercados] localizados no

município de Niterói/RJ, nos meses de outubro a dezembro de 2003 de acordo com as informações obrigatórias exigidas pela Resolução RDC nº 259/2002 (denominação de venda do alimento, lista de ingredientes, conteúdo líquido, identificação de origem, identificação de lote, prazo de validade e instruções sobre o preparo e uso do alimento). Foram avaliados os seguintes produtos: queijo minas, queijo mussarela, queijo prato, mortadela, presunto de porco, presunto de frango, pizza, bolo pronto, salaminho e pão. Os resultados evidenciaram que todos os estabelecimentos estudados apresentaram falhas nos rótulos dos alimentos fracionados, sendo as mais observadas: denominações de venda dos produtos apresentadas de forma abreviada ou ausente, falha da lista de ingredientes, informações incompletas, incorretas ou sem origem do produto, rótulos sem a data de validade, com a data de validade ilegível ou até manuscritas em etiquetas separadas.

Em estudo mais recente sobre a rotulagem de salsichas comerciais em relação à adequação aos regulamentos técnicos vigentes e à fidedignidade das informações em relação aos regulamentos técnicos de rotulagem do MAPA e rotulagem nutricional ANVISA/MS de cinco lotes diferentes de 10 amostras de salsichas tipo “Hot-Dog”, frango, ave “light” e peru “light” das três marcas mais comercializadas no município de Niterói – RJ, codificadas como “A”, “B” e “C”, os resultados analíticos evidenciaram irregularidades nas informações dos rótulos nas amostras dos fabricantes “A” e “B” por omissão de ingrediente usado na formulação, erros de cálculo no VET [valor energético total] e na % VD [percentual de valor diário]. O fabricante “A” não atendeu à lei 10.674/2003 por omissão da citação “não contém glúten” no tipo ave “light” e praticou propaganda enganosa alegando redução de gordura nas amostras do tipo “Hot-Dog”. O fabricante “C” atendeu ao regulamento técnico de rotulagem de alimentos e rotulagem nutricional, porém ao usar o modelo comparativo das salsichas tipo “light”, comparou-as com o tipo “Hot-Dog”, supervalorizando a alegação nutricional do produto. Em relação à fidedignidade das informações nutricionais, todas as amostras (100%) apresentaram valores de nutrientes diferentes do declarado na rotulagem nutricional, ultrapassando o limite de $\pm 20\%$ permitido nos regulamentos técnicos de rotulagem nutricional (Fernandes, 2008, comunicação pessoal).

Esta é uma situação paradoxal, pois ao mesmo tempo em que se almeja que o cidadão faça uso da rotulagem de alimentos, os estudos analíticos refletem transgressões as diretrizes legais. Num espectro mais coletivo, alguns meios de comunicação, cedem espaços para divulgarem para sociedade resultados a partir de ensaios analíticos de alimentos, como foi o programa Fantástico da Rede Globo, no último ano. Assim, como estimular o uso da rotulagem pelo cidadão se ainda são observados rótulos que não condizem com os produtos?

Existem, portanto três pontos críticos: um refere-se ao compromisso da indústria/mercado em produzir e rotular seus produtos dentro das normas sanitárias; o segundo, ao processo de fiscalização, tendo em vista que a rotulagem não é um fator determinante para impedir o registro do produto e o terceiro, conseqüentemente, será (re)configurado é o desenvolvimento de estratégias que auxiliem o consumidor a fazer uso da rotulagem.

Caso contrário, como reverter a situação descrita por Marins (2004), sobre a baixa confiança nas informações da rotulagem, conforme evidenciado no seu estudo sobre o hábito de leitura dos rótulos de alimentos junto a 400 municípios de Niterói, região metropolitana do Estado do Rio de Janeiro que verificou 54,3% da população estudada, declararam confiar parcialmente nas informações contidas nos rótulos e 24% destes não confiam na rotulagem, pois acreditam que os rótulos não são fiscalizados; acreditam ser uma estratégia de indústria para descrever o que lhe convier e/ou os rótulos são meramente figurativos.

Apesar de existirem dois perfis de cidadão aqueles que lêem e aqueles que não lêem a rotulagem, não necessariamente aqueles que lêem se apropriam da informação e de acordo com de Orlandi (2000), quando se lê, considera-se não apenas o que está dito, mas também o que está implícito, ou seja, aquilo que não está dito e que também está significando.

Estabelecendo uma correlação com o pensamento Orlandi (2000), tomemos como exemplo os alimentos *diet* e *light*. O consumo cresceu nos últimos anos para atender a um mercado novo, que visa atender cidadãos especiais e cada vez mais exigentes com a saúde, conforme descreve Faria *et al.*, (2007). Nesse estudo, do total de 265 indivíduos de Ipatinga/Minas Gerais,

33,6% relataram não saber o que é um alimento *diet* e 39,3% o que era um alimento *light* e 50,6% dos entrevistados não sabiam a diferença entre ambos os produtos. Em outro estudo realizado em Ponta Grossa/Paraná sobre o nível de conhecimento de 242 consumidores sobre alimentos *diet* e *light* evidenciou que apenas 5,78% souberam diferenciá-los; 69,01% responderam de forma incorreta e 25,21% não souberam responder. Assim, quando os consumidores não entendem ou não sabem usar as informações, os rótulos perdem a função – a informação sobre as características do produto (Papakonstantinou *et al.*, 2002).

Com relação à informação nutricional, o estudo realizado por Byrd-Bredbenner & Cotte (2000) com 50 mulheres britânicas para avaliar a habilidade para o uso da tabela nutricional no formato norte-americano [rotulagem nutricional obrigatória] e europeu [rotulagem nutricional não é obrigatória, a não ser que faça alegação nutricional – *claims*] evidenciou que o formato norte americano para acessar o conteúdo de alegações nutricionais é mais fácil. Dentre as sugestões realizadas destacamos: tornar obrigatória a rotulagem nutricional, que a tabela seja formatada de forma a facilitar o entendimento pelos cidadãos, padronizar a porção servida ou o tamanho da porção pela categoria de produtos ao invés de usar a gramatura (gramas ou mililitros), desenvolver e incentivar a educação nutricional. No estudo realizado em Washington por Neuhouser *et al.* (1999) menos de 39% dos entrevistados que disseram ler os rótulos usam a informação sobre o %VD, embora este tenha a intenção de ajudar a consumidores a selecionar alimentos com base nas recomendações dietéticas americanas.

No Brasil, apesar da rotulagem nutricional ser obrigatória desde 2001, estudos recentes revelaram que o consumidor brasileiro encontra dificuldades em ler e entender as informações descritas pelos rótulos dos produtos alimentícios. O estudo de Coutinho & Monteiro (2002) com 250 cidadãos freqüentadores de supermercados em Brasília, Distrito Federal revelou que 94% da população estudada declararam já terem tido contato com itens da rotulagem nutricional, apesar da compreensão de termos importantes terem sido bastante deficientes. A maior dificuldade ocorreu no entendimento referente à “porção” e “valor diário de referência” do alimento, além da

linguagem técnica. No estudo de Marins (2004) 15,5% dos entrevistados tinham alguma noção ou já ouviram falar sobre o significado do %VD, símbolo que indica percentual do valor nutricional diário, baseado em dieta de 2.000 calorias, mas não sendo possível afirmar se realmente os entrevistados entendem o significado desta simbologia. Neste mesmo estudo, a linguagem técnica, terminologia na língua inglesa, o tamanho das letras, abreviações e utilização de códigos que ocultem a identidade do aditivo e o excesso de propagandas foram citados como obstáculos para a compreensão das informações.

Outra questão que deve ser discutida refere-se aos indivíduos que possuem restrições alimentares, pois estes requerem uma atenção maior das autoridades em termos de fiscalização da produção e controle dos alimentos. Ao fabricante cabe a responsabilidade por qualquer omissão que possa levar danos à saúde do cidadão. De acordo com Wood (2002), muitas recomendações deveriam ser feitas usando-se termos simples para identificar a maioria dos alergênicos na listagem de ingredientes que devem ser destacados nos rótulos dos produtos alimentícios. Na rotulagem devem sempre constar informações em destaque no painel principal e que sirvam de precaução para estes cidadãos. É inadmissível que estes alergênicos alimentares não sejam declarados pelas indústrias produtoras de alimentos.

O estudo de Felipe *et al.* (2003) realizado com freqüentadores de supermercados no Balneário de Camboriú/Santa Catarina, Papakonstantinou *et al.* (2002) retrataram que consumidores com hábito de ler os rótulos não necessariamente conseguem avaliar as informações de forma correta, tomando como exemplo informações sobre o valor calórico, o conteúdo de vitaminas, o percentual de valor diário, gordura saturada, colesterol. Estudos realizados (Kreuter *et al.*, 1997; Marietta *et al.*, 1999) sugeriram que interpretações errôneas foram muito comuns por quase todos os leitores.

O desenvolvimento de qualquer iniciativa que vise auxiliar os consumidores na apropriação das informações dos rótulos torna-se inviabilizada se na rotulagem existem ou persistem lacunas, pois a informação dever ser suficientemente clara e capaz de esclarecer o consumidor. Entretanto, de acordo com Fiore (2006), que relatou a pesquisa realizada com

cerca de 2200 adultos, constatou-se que a falta de noções básicas sobre nutrição compromete o entendimento sobre as informações dos rótulos, já que metade dos entrevistados não sabia quantas calorias deveria consumir diariamente e 80% dos entrevistados não sabiam quanto de gordura, carboidratos ou sódio deveria ser consumido em uma dieta de 2000 kcal.

Como uma estratégia visando facilitar o processo de apropriação das informações disponíveis pela rotulagem de alimentos, foi desenvolvido um programa de computador – “*Data Entry Interface*”, pensado em um primeiro momento para grupos populacionais específicos que requerem uma dieta especial e em um segundo momento para indivíduos que possuem problemas de visão. Sumarizando, o programa funcionaria a partir da aproximação do código de barras do produto que geram informações sobre a marca do produto, o nome do produtor, os atributos do produto, ingredientes, os potenciais alergênicos presentes no alimento, informação nutricional, informações para abrir e estocar o produto e avisos gerais emanados pelos produtores. Esta ferramenta computacional foi testada em dois supermercados do Reino Unido sendo avaliado de forma positivo para os objetivos pretendidos (Doyle *et al.*, 2005)

Para Pipitone (2005) outra sugestão para orientar o consumo de alimentos pode ser no nível escolar junto a crianças e adolescentes, onde são problematizados temas referentes à alimentação e nutrição e o papel da mídia no comportamento de consumo de alimentos, em seu estudo foi observado crianças que passam muitas horas expostas à televisão são mais vulneráveis ao anúncio de alimentos de alto valor calórico, além do fato de não estarem praticando atividades físicas, situação esta que predispõe para o aumento do risco para obesidade e sobrepeso. As mensagens sobre alimentação veiculadas pelos meios de comunicação merecem especial atenção, pois estudos apontam que a mídia tem exercido papel fundamental na formação de novos hábitos alimentares (Marins *et al.*, 2009). Ainda de acordo com estas autoras, em estudo realizado a partir da análise de 20 peças publicitárias de alimentos para fins especiais – dentre os quais os produtos *diet* veiculadas em revistas e jornais de circulação nacional nos meses de junho e outubro de 2006, constatou que o discurso publicitário focou principalmente as mulheres,

propondo o consumo sem culpa, prometendo a combinação entre estética e saúde e associando os alimentos à felicidade, à longevidade, à vitalidade e a uma vida equilibrada. Na busca pela valorização do produto, as peças publicitárias avaliadas secundarizam informações relevantes, como as de ordem nutricional, outras realizam combinações perigosas para a saúde, como a associação do alimento a medicamentos assim como induzem a substituição de refeições pelo produto em questão.

Fazendo um contraponto sobre o papel da mídia para o estímulo ao consumo, Santos (2005) enfatiza que as tecnologias da informação e da comunicação apesar de serem de extrema relevância na garantia do acesso a informação, no entanto, não podem substituir a educação, que tem no diálogo um dos elementos centrais, e mesmo sendo intermediado por estas tecnologias, é ele que oferece sentido para as ações educativas e para o processo de mudanças das práticas alimentares das populações (*idem*). Assim, não adianta mediatizar a informação e não discuti-la dentro das diferentes realidades brasileiras e renegar os hábitos e as necessidades locais.

Para Lyra (2001), a mídia, através da publicidade, é uma poderosa ferramenta para determinar o comportamento dos indivíduos quanto ao consumo, pois ela “induz” as necessidades. Considerando a realidade econômica e cultural, a autora aponta que o sucesso dos anúncios publicitários está atrelado ao nível de correspondência com o grupo social. Ainda de acordo com Lyra, as necessidades criadas através da publicidade representam, primeiramente, os interesses econômicos de grandes empresas e secundariamente, as pretensões do cidadão.

No estudo de Marins *et al.*, (2009) também foi observado que em uma das peças avaliadas, uma bebida à base de soja, deu-se o destaque à propriedade do produto em conter apenas 0% de colesterol. Esta informação é de grande apelo publicitário e está em desacordo com as diretrizes permitidas pela legislação vigente (RDC nº 259, de 20 de setembro de 2002), pois como se tratar de uma bebida de origem vegetal, de fato não contém colesterol, que é uma gordura tipicamente de origem animal. A ausência ou engano quanto as informações transmitidas ao cidadão são lesivas, na medida em que o direciona a realizar escolhas menos conscientes.

Chaud & Marchioni (2004) complementam ainda que freqüentemente conteúdos equivocados sobre alimentação, nutrição, suplementos alimentares e de emagrecimento são disseminados pela mídia. A divulgação da informação está mais pautada em critérios publicitários, do que propriamente informativos sobre as características nutricionais acerca do produto, não possibilitando os esclarecimentos importantes para os cidadãos.

Esta é uma situação antagônica ao que está escrito na PNAN (2000, p.22):

“As ações dirigidas à adoção de práticas alimentares saudáveis deverão integrar todas as medidas decorrentes das diretrizes definidas nesta Política. Além das iniciativas inerentes a cada medida específica que vier a ser adotada, atenção especial deverá ser dada ao desenvolvimento de processo educativo permanente acerca das questões atinentes à alimentação e à nutrição, bem como à promoção de campanhas de comunicação social sistemáticas. Para isso, deverá ser buscado o engajamento das entidades técnico-científicas, dos estabelecimentos de ensino, dos veículos de comunicação, de entidades da sociedade civil e do setor produtivo”. (PNAN, 2000)

E ainda:

“A educação alimentar e nutricional contém elementos complexos e até conflituosos. Dessa forma, deverão ser buscados consensos sobre conteúdos, métodos e técnicas do processo educativo, considerando os diferentes espaços geográficos, econômicos e culturais. A promoção de práticas alimentares contemplará, também, iniciativas específicas dirigidas ao aleitamento materno, tendo prioridade, neste contexto, as mulheres em idade fértil”. (PNAN, 2000)

Entretanto, em relação ao desenvolvimento de materiais educativos, Araújo (2006) ressalta que devem ser contempladas algumas questões, como: a população a que se destina, a finalidade, a linguagem utilizada, o canal de veiculação. A autora enfatiza que a relevância desses materiais deve ser a de

situar a população em relação às políticas públicas, os programas, as rotinas, os procedimentos, muito mais do que sobre comportamentos a serem aprendidos.

Nesta perspectiva, entre cidadão que lêem os rótulos, entre os que não lêem, entre os que lêem e não conseguem se apropriar das informações, entre os que não confiam nas informações veiculadas pela rotulagem, entre as estratégias de *marketing* com forte apelo ao consumo, entre as não conformidades da indústria em relação aos seus rótulos, entre a legislação sanitária que permite o uso de terminologias em outro idioma que foge a compreensão de grande parte dos brasileiros, entre conflitos e consensos de competências legais entre órgãos públicos, entre os estudos científicos que vem revelando o aumento da incidência das DCNT e apontando sobre a necessidade de uma prática mais efetiva para a educação alimentar e nutricional, questionamos: como posicionar o cidadão no centro da discussão e como fazer com que os vários atores do sistema sintam-se comprometidos com um *modus operandi* que possa incorporar os princípios do SUS?

2 OBJETIVOS

2.1 Objetivo Geral

- Propor um sistema de comunicação para a Vigilância Sanitária que contribua para o aperfeiçoamento da defesa do direito do cidadão à informação e à comunicação.

2.2 Objetivos Específicos

- Discutir o direito à informação e à comunicação como parte do direito à saúde e inerente a cidadania.
- Identificar as percepções dos atores envolvidos na questão da rotulagem de alimentos em relação à dinâmica das relações entre os mesmos.
- Caracterizar e analisar as relações entre o Poder Público/Setor Regulador, o Mercado/Setor Produtivo de Alimentos, a Academia e o Cidadão/Consumidor, no âmbito da rotulagem de alimentos.

3 MATERIAIS E MÉTODOS

“(...) nada pode ser intelectualmente um problema, se não tiver sido, em primeiro lugar, um problema da vida prática.” (Minayo, 2002, p. 17)

3.1 A escolha do método

O presente trabalho foi desenvolvido no âmbito da pesquisa social em saúde. Para Minayo (2006, p.47), a pesquisa social em saúde está definida como *“todas as investigações que tratam do fenômeno saúde/doença, de sua representação pelos vários atores que atuam no campo: as instituições políticas e de serviços e os profissionais e usuários”*. Ainda de acordo com a autora, a pesquisa social trata das diferentes investigações do ser humano inserido na sociedade, de suas relações e instituições, de sua história e de sua produção simbólica. Por se tratar de fenômenos humanos, as investigações sociais estão relacionadas a interesses e circunstâncias socialmente encadeadas. (*Idem*)

Em relação à abordagem metodológica, avaliamos que uma metodologia qualitativa responderia melhor às nossas indagações, pois, dentro das ciências sociais, esta se destina a responder questões muito particulares, para qual o nível de realidade não pode ser quantificado (Minayo 2002, p. 21). A pesquisa qualitativa está imbuída de maiores possibilidades de compreensão do universo de significados, motivos, aspirações, crenças, valores e atitudes, pois promove uma análise mais profunda das *“relações, dos processos e dos fenômenos, que não podem ser reduzidos à operacionalização de variáveis”*. (*Idem*)

Para o estudo empírico, definimos como método principal o Estudo de Caso, tomando como referencial a proposta metodológica de Martins (2006), que detalharemos a seguir. Mas o referencial teórico de Araújo (2002), principalmente através dos conceitos centrais do modelo do Mercado

Simbólico, esteve presente fortemente na concepção e formatação dos instrumentos de pesquisa, além de orientar a estruturação do conteúdo do Estudo de Caso.

Como método, o objetivo do Estudo de Caso é a análise aprofundada de uma unidade social:

“Trata-se de uma investigação empírica que pesquisa fenômenos dentro de seu contexto sobre eventos e variáveis, buscando apreender a totalidade de uma situação e, criativamente, descrever, compreender e interpretar a complexidade de um caso concreto. Mediante um mergulho profundo e exaustivo em um objeto delimitado – problema da pesquisa – o Estudo de Caso possibilita a penetração na realidade social, não conseguida plenamente pela avaliação quantitativa”. (MARTINS, 2006, p.xi)

De acordo com Martins (2006), o objetivo deste procedimento é, então, a realização de uma análise em profundidade e não em extensão. Para tal, a pesquisa estruturada com base no Estudo de Caso deve estar orientada para as seguintes etapas:

- delimitação do problema da pesquisa;
- formulação de questões orientadoras do enunciado de proposições e teses que compõem a teoria preliminar (que será avaliada a partir dos achados da pesquisa);
- fundamentação teórica (plataforma teórica);
- planejamento detalhado de toda a investigação, destacando-se a construção de um protocolo do caso, contendo descrição dos instrumentos de coletas de dados e evidências;
- estratégias de coleta dos dados;
- análise e possíveis triangulações dos dados, prováveis encadeamentos de evidências e avaliações da teoria previamente admitida, com a finalidade de se construir uma teoria (*Grounded Theory*).

3.2 Entremeando método ao propósito da pesquisa

Como afirmado anteriormente, esta pesquisa tem como propósito compreender a relação comunicativa entre as três instâncias envolvidas na promoção de hábitos alimentares saudáveis, através da rotulagem de produtos alimentícios: Poder Público, no âmbito da Vigilância Sanitária; Mercado, no âmbito da Indústria Alimentícia/ Setor Supermercadista; e Cidadão.

A partir disto, e levando em consideração o eixo estruturante do direito à informação e à comunicação, nossa **questão orientadora** foi assim definida:

- compreender como está estruturada a prática comunicativa em relação ao direito do cidadão à informação e à comunicação sobre a rotulagem de alimentos.

A delimitação desta questão orientadora possibilitou a caracterização da “teoria preliminar”. No Estudo de Caso, considera-se em substituição à hipótese e aos objetivos uma teoria – preliminar – que é construída a partir da argumentação das diversas fontes mobilizadas na descrição teórica e conceitual. Esta descrição, segundo Martins (2006) denomina-se de plataforma teórica, na qual são agregadas as indagações e motivações do pesquisador. No nosso caso, a **teoria preliminar** pode ser enunciada do seguinte modo:

- há pouca articulação e precária comunicação entre Poder público, Mercado e Cidadão, no que concerne às informações sobre a rotulagem de alimentos, situação capaz de obstaculizar a apropriação das informações pelos cidadãos.

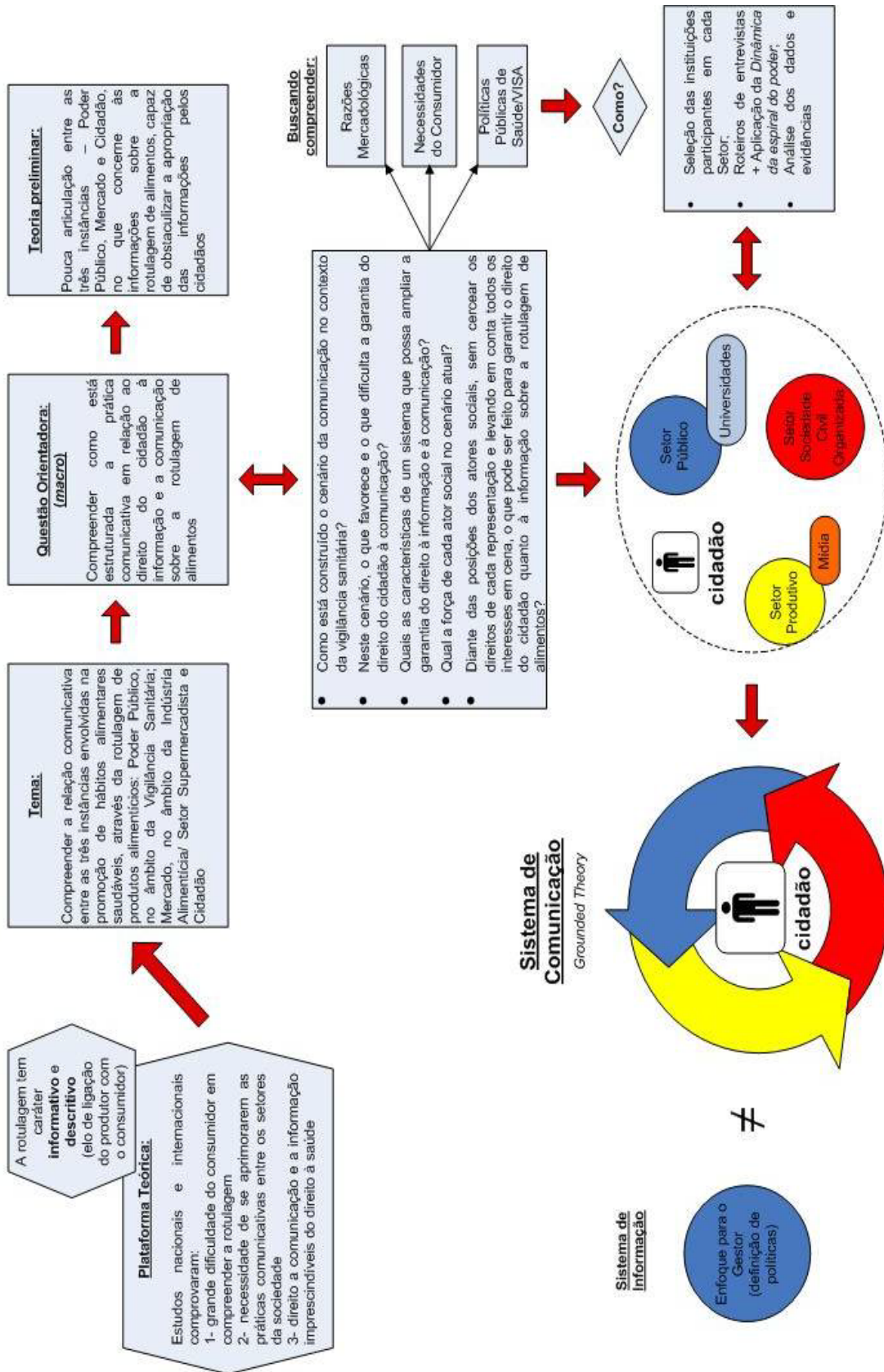
Ao identificarmos a questão orientadora, observamos a existência de outras questões que deveriam também ser respondidas. Estas questões ofereceram subsídios para construção da **Grounded Theory**, que neste estudo refere-se à proposição de um sistema de comunicação que vise ampliar a garantia do direito do cidadão em relação às informações sobre a rotulagem de alimentos. Assim, identificamos cinco novas questões:

- Como está construído o cenário da comunicação no contexto da vigilância sanitária?

- Neste cenário, o que favorece e o que dificulta a garantia do direito do cidadão à comunicação?
- Quais as características de um sistema que possa ampliar a garantia do direito à informação e à comunicação?
- Qual a força de cada ator social no cenário atual?
- Diante das posições dos atores sociais, sem cercear os direitos de cada representação e levando em conta todos os interesses em cena, o que pode ser feito para garantir o direito do cidadão quanto à informação sobre a rotulagem de alimentos?

Para elucidação das questões supracitadas, foi indispensável compreender, junto aos entrevistados, as percepções, motivações, discursos, interesses e situações que envolvem o direito do cidadão em relação à informação sobre a rotulagem de alimentos. Assim, após a definição do tema, da teoria preliminar e dos questionamentos suscitados, a etapa seguinte foi identificar os atores sociais e a técnica mais adequada para coleta dos dados. Antes de passar aos mesmos, apresentamos na página seguinte um diagrama que ilustra os passos do método adotado (Fig. 1).

Figura 1: Estudo de Caso: Rotulagem de Alimentos



3.2.1 Identificação dos atores sociais que participaram da pesquisa

A seleção foi baseada na Portaria nº 599, de 9 de outubro de 2006 da Agência Nacional de Vigilância Sanitária/MS, que cria a Câmara Setorial de Alimentos para subsidiar a diretoria Colegiada nos assuntos de sua competência, composta por representantes das instituições do setor produtivo, da sociedade e do governo. Uma instituição colegiada tem caráter consultivo e de assessoramento, de atuação em área temática, com o objetivo de subsidiar a ANVISA nos assuntos de sua competência.

Para a seleção foram levados em consideração três critérios: o papel desempenhado no processo de negociação em relação ao consumo de alimentos e mais especificamente nas questões que tangem a rotulagem; representatividade e legitimidade para cada setor; e factibilidade para realização das entrevistas, tanto quanto ao tempo como ao acesso. Assim, dentre as 31 instituições convidadas a participar da Câmara Setorial de Alimentos, oito foram selecionadas.

Representantes do Setor Produtivo:

- Associação Brasileira das Indústrias de Alimentação (ABIA)
- Associação Brasileira de Supermercados (ABRAS)

Representantes da Sociedade Civil Organizada:

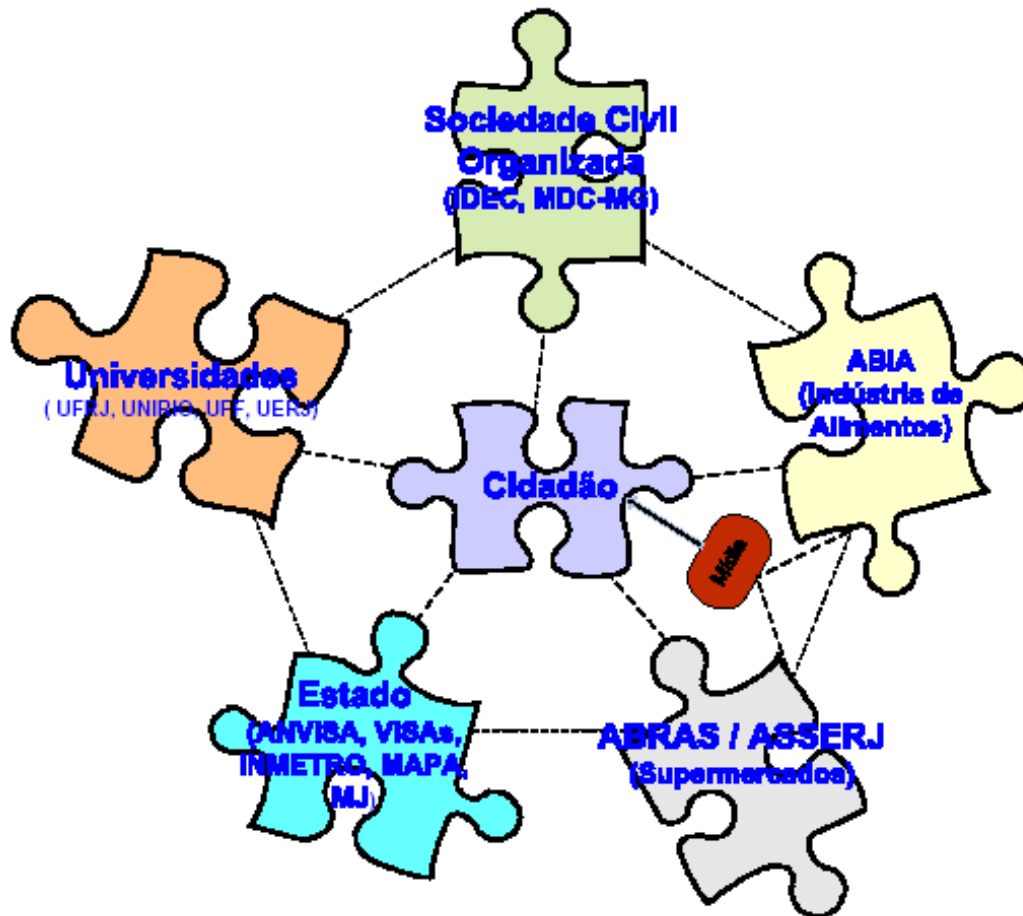
- Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor (IDEC)
- Confederação Nacional das Donas de Casa representado pelo Movimento das Donas de Casa e Consumidores de Minas Gerais (MDC-MG), sendo este a representação na região sudeste.

Representantes do Setor Público:

- Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA)
- Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA)
- Departamento de Proteção e Defesa do Consumidor subordinado ao Ministério da Justiça (DPDC/SDE/MJ)
- Instituto Nacional de Metrologia (INMETRO)

A diagrama abaixo representa os atores sociais que foram objeto da pesquisa empírica.

Figura 2: Atores sociais que compõem o universo pesquisado



Durante a seleção das instituições participantes evidenciou-se a necessidade de um recorte geográfico para exemplificar essa relação comunicativa junto aos cidadãos. Então, optou-se por estudar particularmente instituições no Estado do Rio de Janeiro e mais especificamente no Município de Niterói. Niterói foi escolhido por ser uma cidade próxima ao Rio, de tamanho médio e pelo fato de minha pesquisa de mestrado ter se desenvolvido naquela cidade, já existindo um amplo banco de dados relativo às questões de rotulagem de alimentos. Ao estudar um Estado e um Município, foi possível avaliar se existem ações descentralizadas que versem sobre a temática proposta por este estudo e de certa forma, verificar se as políticas que prevêem a necessidade de ações integradas entre os diferentes setores da sociedade vêm sendo executadas. Desta forma, outras quatro instituições foram selecionadas:

- Associação de Supermercadistas do Estado do Rio de Janeiro (ASSERJ)
- Programa de Orientação e Proteção do Consumidor (PROCON) do Estado do Rio de Janeiro
- Coordenação de Vigilância e Fiscalização Sanitária do Estado do Rio de Janeiro (SES-VISA/RJ)
- Coordenação de Vigilância e Fiscalização Sanitária do Município de Niterói – Rio de Janeiro

Inicialmente, não tínhamos cogitado a participação do Ministério da Justiça e do Movimento das Donas de Casa e Consumidores, que foram incluídas por terem sido mencionadas por alguns dos entrevistados como instituições importantes a serem ouvidas para construção deste sistema.

Tendo a primeira aproximação com o tema apontado a relevância das instituições públicas de ensino superior e pesquisa – universidades – como pólos de produção de conhecimento que oferecem contribuição técnico-científica relevante para o processo de construção das políticas públicas, estas foram também incluídas. Dentre as instituições acadêmicas, selecionamos o curso de graduação em nutrição, pois cabe ao profissional de nutrição a orientação sobre o consumo adequado de alimentos a populações humanas.

De acordo com Vasconcelos (2002), o campo da nutrição agrega duas vertentes, a primeira, trata-se de da perspectiva biológica, cuja preocupação está essencialmente nos aspectos clínico-fisiológicos relacionados ao consumo e à utilização biológica dos nutrientes e a segunda é a perspectiva social, ou seja, os aspectos relacionados à produção, à distribuição e ao consumo de alimentos pela população brasileira. Foi esta segunda vertente a contemplada na nossa seleção dos participantes da pesquisa.

Foram selecionadas as Faculdades Públicas de Nutrição das seguintes instituições acadêmicas localizadas no Estado do Rio de Janeiro:

- Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ)
- Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO)
- Universidade Federal Fluminense (UFF)
- Universidade Estadual do Rio de Janeiro (UERJ)

Sendo a área da alimentação e nutrição um campo multidisciplinar, era previsível que alguns professores entrevistados não fossem nutricionistas, mas tivessem outra formação acadêmica, como químicos, médicos-veterinários, farmacêuticos ou biólogos.

3.2.2 Caracterização dos roteiros de entrevistas

Dentre as diferentes técnicas para coleta dos dados, observamos que a entrevista individual em profundidade seria mais pertinente:

“Nesse procedimento metodológico, destacamos a noção de entrevista em profundidade que possibilita um diálogo intensamente correspondido entre entrevistador e informante. Para muitas pesquisas, a história de vida tem tudo para ser um ponto inicial privilegiado porque permite ao informante retornar sua vivência de forma retrospectiva, com uma exaustiva interpretação. Nela geralmente acontece a liberação de um pensamento crítico reprimido e que muitas vezes nos chega em tom de confiança. É um olhar cuidadoso sobre a própria vivência ou sobre determinado fato. Esse relato fornece um material extremamente rico para análises do vivido. Nele podemos encontrar o reflexo da dimensão coletiva a partir da visão individual”. (NETO, 2002, p.59)

Levando-se em consideração as características de atuação e competência, foram elaborados dois roteiros de entrevista (ANEXO I), um direcionado para as instituições acadêmicas e outro para as demais instituições. Teoricamente, a universidade está mais direcionada para a produção científica-acadêmica, enquanto as demais exercem caráter executor e/ou fiscalizador das políticas públicas no tocante a rotulagem de alimentos.

Os roteiros de entrevista foram semi-estruturados e divididos em quatro grupos de perguntas, que objetivaram obter dados objetivos e subjetivos. De acordo com Neto (2002), os dados objetivos referem-se a censos, estatísticas ou outras formas de registro; e os dados subjetivos se relacionam aos valores, às atitudes e opiniões dos sujeitos entrevistados. Os quatro grupos de perguntas versavam sobre os seguintes temas: informação, comunicação, rotulagem de alimentos, direito, cidadão e vigilância sanitária, sendo estes

temas peças-chaves para encadeamento do sistema proposto (*Grounded Theory*).

Algumas modificações foram incluídas durante a pesquisa de campo, conforme previsto em metodologia que utiliza este tipo de instrumento (Souza et al, 2005). Os grupos de pergunta versavam sobre:

- 1- Motivações, opiniões e percepções sobre o direito do cidadão em relação à informação sobre a rotulagem de alimentos.
- 2- O processo de comunicação institucional e a relação com as demais instituições envolvidas neste estudo. As expectativas para ampliar o processo de comunicação entre as três instâncias de atores sociais para melhor garantir o direito do cidadão em relação às informações sobre a rotulagem de alimentos.
- 3- Legislação sanitária sobre a rotulagem de alimentos e o cidadão. Solicitação de análise crítica sobre os pontos favoráveis e desfavoráveis na legislação que possam afetar o entendimento pelo consumidor.
- 4- Avaliação sobre a relevância e metodologia da pesquisa. Opiniões, sugestões e críticas dos entrevistados.

Nestes quatro grupos de perguntas refletiu-se sobre:

- Posição de cada ator social envolvido no processo de negociação.
- As práticas de comunicação institucional e como se estabelecem as relações com as demais instituições.
- Principais problemas em cada segmento representado neste estudo em relação às práticas comunicativas.
- Demandas para as práticas comunicativas realizadas por estas instituições. Quais são as diretrizes que orientam estas demandas.
- O que deve ser priorizado para a integração destas práticas entre as instituições analisadas e o que obstaculiza esta interação. Quais são os interesses.

- Como se estabelecem as relações com os cidadãos, em relação à alimentação, focando na rotulagem de gêneros alimentícios.
- Em que medida as práticas comunicativas atendem a demanda: o que precisa ser feito, quais os impeditivos e quais as confluências.
- Qual a proposta para uma política de comunicação que integre estas instituições, através de um sistema, capaz de garantir o direito à informação e à comunicação pelo cidadão.

Nos dois quadros subseqüentes estão apresentados os itens que foram contemplados nos roteiros. Os itens sinalizados com asteriscos foram aplicados exclusivamente a determinadas instituições, devido à competência institucional.

Quadro 1: Roteiro de entrevista aplicado às instituições não acadêmicas.

Motivações, opiniões, percepções sobre o direito do cidadão em relação a informação sobre a rotulagem de alimentos.
Missão institucional / atuação na área de alimentos.
Respeito aos direitos do cidadão sobre informações na rotulagem.
Apropriação do consumidor sobre as informações da rotulagem.
Contribuição/participação no processo de difusão da informação pela instituição/ Sugestões para melhoria deste processo.
Processo de Comunicação
Relevância da comunicação / Marco Institucional para comunicação / Quais as estratégias desenvolvidas.
Setor de comunicação no organograma da instituição / Responsabilidades no processo de negociação entre a instituição com as demais / Como é feita a mediação/discussão das demandas de informação (estratégias).
Existência da Ouvidoria / Atuação / Retorno para a sociedade / Avaliação.
¹ Percepção da comunicação: risco ou dialogada dentro das políticas públicas no campo da comunicação em saúde (vigilância sanitária).
² Relação comunicativa instituição e associados / Demandas internas (associados) e externas (setor público) em relação às estratégias de comunicação na área de alimentos e mais especificamente sobre a relação a rotulagem / Canais de repasse instituição com o setor público / ³ Contribuições do setor supermercadista na difusão da informação ao cidadão.
Divergências entre o setor regulado (indústria de alimentos) e o setor regulador em relação à difusão da informação.
Como são estabelecidas as relações da instituição com as demais / E com a sociedade.
Necessidades de informação (iniciativas) interna ou externa à instituição / Existência de dificuldade em atendê-las (quais?) / Conflituosas ou possíveis aos interesses institucionais.

Continua...

Continuação...

Identificação das divergências e confluências entre os atores envolvidos nesta pesquisa / O que facilita e o que dificulta / Freqüência de diálogo entre as instituições / Parcerias e motivações.
Existência de estratégias de comunicação que estreite o “diálogo” com o cidadão em relação aos alimentos e mais especificamente em relação à rotulagem.
Práticas comunicativas em andamento (projetos, ações, materiais) / Repercussão.
⁴ Avaliação da relação comunicativa entre as três esferas de poder no campo da vigilância sanitária (Município de Niterói; Estado do Rio de Janeiro e ANVISA) com foco na área de alimentos e especificamente para difusão da informação sobre a rotulagem de alimentos / ¹ Avaliação da relação comunicativa entre estas instituições.
<u>Expectativas</u> : O que se pode esperar das três setores envolvidos no processo de negociação sobre a rotulagem de alimentos no que concerne a prática comunicativa e o respeito aos direitos do cidadão em relação à informação / O que a instituição ainda precisa fazer para melhor se comunicar com o cidadão e com as demais instituições / Quais as parcerias desejáveis.
Legislação sanitária sobre a rotulagem de alimentos e o cidadão
Contribuição para as diretrizes legais / Opinião sobre a legislação sanitária sobre rotulagem / Conflitos / Acessibilidade / Compreensibilidade / ⁵ Avanços e Metas.
⁶ Divergências de competências entre órgãos / Processo de fiscalização (critérios, periodicidade, principais não conformidades) / Gerenciamento das não conformidades, críticas e sugestões.
Críticas e dúvidas do cidadão / Formas de saná-las / Iniciativas para melhor orientar o cidadão.
Estratégias para melhor orientar as indústrias na rotulagem de alimentos.
Exemplificação de terminologias utilizadas na rotulagem capaz de gerar dúvidas ao cidadão/ Possibilidades de modificação.
Existência de dificuldades para aplicabilidade da norma pelo setor produtivo.
Estratégia para estimular o cidadão na leitura dos rótulos.
Avaliação da pesquisa
Avaliação da pesquisa pelo entrevistado.
Sugestões de entrevistados / instituições que pudessem contribuir com a pesquisa.
Sugestão de questionamento para algum outro setor.
Apenas para: ¹ ANVISA, MAPA, MJ, INMETRO ² ABRAS, ASSERJ, ABIA, MDC-MG, IDEC ³ ABRAS, ASSERJ ⁴ VISAs (Niterói, Estado do Rio de Janeiro; ANVISA) ⁵ ANVISA, MAPA ⁶ ANVISA, MAPA, MJ, PROCON e VISAs (Niterói, Estado do Rio de Janeiro)

Quadro 2: Roteiro de entrevista aplicado às instituições acadêmicas.

Motivações, opiniões, percepções sobre o direito do cidadão em relação a informação sobre a rotulagem de alimentos.
Respeito aos direitos do cidadão sobre informações na rotulagem
Apropriação do cidadão das informações da rotulagem / Sugestão para favorecer a apropriação
Contribuição/participação no processo de difusão da informação sobre a rotulagem para o cidadão
Pesquisas desenvolvidas pelo professor/departamento / Origem da demanda / Recursos / Parcerias
Produtos da pesquisa / Repasses para a sociedade, setor público, setor produtivo / Forma de repercussão
Os eventos acadêmicos (congressos, encontros, reuniões) contribuição deste espaço na busca de estratégias para o direito do cidadão / Setores envolvidos
Processo de Comunicação
Avaliação sobre as políticas públicas de comunicação no âmbito da Vigilância Sanitária / Avaliação das estratégias de comunicação desenvolvidas pelo setor regulado
Frequência no diálogo junto com os setores envolvidos / Identificação das convergências e divergências
Avaliação da forma de comunicação entre a tríade Estado X Mercado X Sociedade
Legislação sanitária sobre a rotulagem de alimentos e o cidadão
Identificação de pontos conflitantes / Sugestões de mudança
Identificação de pontos positivos
Sugestões para garantir ao cidadão o direito à informação
Estratégias para melhor orientar as indústrias na rotulagem de alimentos
Avaliação da pesquisa
Avaliação da pesquisa pelo entrevistado
Sugestões de entrevistados ou instituições que pudessem contribuir com a pesquisa
Sugestão de questionamento para algum outro setor

3.2.3 Da seleção das instituições à seleção dos respondentes-chaves

O convite às instituições foi realizado mediante carta de apresentação (Anexo II) e carta de intenção (Anexo III); encaminhadas via correio eletrônico institucional e endereçadas aos seus dirigentes. Na carta de intenção descrevemos a temática da pesquisa e o objetivo do convite, cabendo à instituição delegar seu(s) representante(s) para serem entrevistados. No Estudo de Caso, este indivíduo denomina-se “respondente-chave”, cuja função se mostra relevante na medida em que fornece ao pesquisador percepções e interpretações de eventos, como também pode sugerir fontes alternativas para complementar evidências obtidas a partir de outras fontes, capaz de auxiliar no

encadeamento delas (Martins, 2006). De fato, algumas instituições fizeram a indicação de mais de um representante.

Entretanto, a direção da faculdade de nutrição da UFRJ fez a indicação de um determinado departamento, cuja chefia por sua vez indicou todos os oito professores subordinados. Neste caso, não foi possível ouvir a todos, então, a seleção para entrevista foi com base no *curriculum lattes* do professor *versus* a relação com a temática aqui discutida. A professora entrevistada acabou por sugerir outra para participar da pesquisa, sendo esta docente da Faculdade de Farmácia da mesma instituição, cuja atividade acadêmica revelou afinidade com o propósito desta pesquisa, fato que se repetiu na UNIRIO.

No PROCON-RJ, o entrevistado solicitou permissão para que outro funcionário do departamento complementasse a informação sobre a discussão sobre a legislação sanitária de rotulagem de alimentos e o cidadão.

As entrevistas foram realizadas no período de agosto a dezembro de 2008 com agendamento prévio junto aos indicados. Todas as entrevistas foram gravadas com a aquiescência dos entrevistados, perfazendo um total de 28 e o tempo médio de realização foi de duas horas e meia, sendo a transcrição do material gravado realizada na íntegra.

Foi dado ao entrevistado liberdade de recusa para responder itens propostos. Compreendemos que assim possíveis hesitações e divagações seriam minimizadas.

3.2.4 As indicações institucionais

Quadro 3: Cômputo de respondentes-chaves ouvidos nas instituições participantes e formação acadêmica

Instituição (Quantitativo)	Formação Acadêmica
ABIA – 1	Nutrição
ABRAS – 1	Jornalismo
IDEC – 1	Engenharia
MDC-MG – 1	---
ANVISA – 1	Nutrição

Continua....

Continuação...

MAPA – 3, sendo 2 do DIPOV e 1 DIPOA	2 Engenharia Agrônoma e 1 Medicina Veterinária
DPDC/SDE/MJ – 1	Direito
INMETRO – 2	1 Engenharia civil e 1 Engenharia de Alimentos
ASSERJ – 1	Ciências Contábeis
PROCON-RJ – 2	1 Direito e 1 Jornalismo
SES-VISA/RJ – 1	Medicina Veterinária
SMS-VISA/Niterói – 3	Medicina Veterinária
Universidades: UFRJ – 2 UNIRIO – 2 UFF – 3 UERJ – 3	UFRJ – Farmácia e Biologia UNIRIO – Farmácia e Medicina Veterinária UFF – 2 Nutrição e 1 Farmacêutica UERJ – Nutrição

3.2.5 Procedimentos éticos

Conforme as normas protocolares do Comitê de Ética e Pesquisa da Fundação Oswaldo Cruz, os entrevistados deram consentimento para a utilização do material coletado nesta pesquisa através da assinatura do Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE). Esta pesquisa foi registrada e aprovada sob o número 448/08 (Anexo IV).

3.2.6 A entrevista

No início de cada entrevista, apresentamos as cartas enviadas aos dirigentes institucionais com o objetivo de esclarecer algum questionamento pelo entrevistado e após a assinatura do TCLE demos início à realização da entrevista propriamente dita. Esta foi organizada em três procedimentos distintos:

- 1- Aplicação da dinâmica (*Espiral do poder*), com utilização de um instrumento preparado para tal fim apresentado ao entrevistado em dois momentos, no início e no final da entrevista;
- 2- Aplicação do roteiro de questões;

3- Coleta dos dados objetivos.

3.2.6 A aplicação da Dinâmica da espiral do poder

- A dinâmica e o instrumento

A dinâmica e o instrumento foram desenvolvidos (Araújo e Marins, 2008) para obter de forma mais eficaz as representações das pessoas sobre o lugar que elas e demais participantes do cenário estudado ocupam na escala de poder discursivo. O instrumento leva as pessoas a demarcarem as posições que elas imaginam ocupar nessa escala, assim como a dos demais atores implicados.

De uma forma geral, o instrumento possibilita discutir, com base nas experiências, motivações, interesses e/ou demandas institucionais, quais os interesses que permeiam o processo de negociação inerente à rede dos sentidos sociais. Assim, o instrumento pode ser aplicado em qualquer situação em que se pretende compreender qual a posição que cada indivíduo ou instituição ocupa no processo de decisão e construção de políticas e/ou valores e a quota de poder que possui para intervir no contexto analisado.

No caso da nossa pesquisa, possibilitou a contraposição pelos entrevistados da situação que consideravam real (primeiro momento) à situação considerada desejável (segundo momento).

- Descrição do instrumento:



O instrumento é formado por:

- uma caixa de madeira retangular;
- dois painéis (40 X 30 cm) embutidos na caixa, um de madeira na parte superior (tampa) outro de metal na caixa propriamente dita (tela de 40X30);
- 14 pinos de madeira sextavados (3 cm de altura X 2 cm de diâmetro) com uma base de metal imantado, pintado em cores diferentes (o formato sextavado permite melhor justaposição, caso hajam posições coincidentes); sendo 1 pino denominado de “outros”, ou seja, caso o entrevistado identifique outra instituição participante no processo de negociação
- o painel inferior traz o desenho pintado de uma espiral.
- o painel superior traz orifícios para armazenamento dos pinos e uma legenda referente às cores dos mesmos. As cores correspondem a diferentes atores sociais que deverão ser posicionados na espiral.

• Descrição da dinâmica:

O procedimento admite variações, de acordo com a situação, mas no nosso caso, consistiu em solicitar a cada interlocutor que, através de pinos

imantados sobre uma chapa de metal, posicionasse a sua instituição e as demais envolvidas em uma espiral cujas extremidades representam um centro e uma periferia de poder. Este processo deve ser repetido tantas vezes quanto necessário para os fins desejados.

O procedimento metodológico previa a utilização do instrumento em dois patamares subseqüentes: no primeiro, após o participante ordenar as peças segundo sua percepção, buscando representar a configuração atual do cenário, respondia à entrevista, que tinha por principal objetivo entender seus critérios de identificação das posições discursivas. No segundo momento, após a entrevista, ele novamente reconstruía as posições, desta vez sendo solicitado a expressar sua visão da situação ideal na rede de interlocução e poderes discursivos. Esta ação deveria ser justificada novamente pelo participante.

As duas representações foram fotografadas para registro e posteriormente realizamos a análise.

- Objetivo e fundamento de aplicação

Como já exposto, a Dinâmica da Espiral do Poder integrou a metodologia de coleta dos dados e teve como objetivo obter os dados necessários à pesquisa junto às instituições consideradas. Por seu caráter lúdico, facilitou a compreensão dos entrevistados quanto ao objetivo da pesquisa e dissolveu o natural constrangimento observado nessas situações, que levam as pessoas a restringirem suas informações.

O fundamento teórico tanto do instrumento quanto da dinâmica como um todo foi formado pela Teoria Social dos Discursos, contemplando particularmente os conceitos de polifonia (Bakthin, 1988), mercado simbólico, concorrência discursiva, comunidade discursiva e lugar de interlocução (Araújo, 2002). A representação gráfica constante no instrumento é parte do Modelo do Mercado Simbólico, proposto na tese de doutorado de Araújo, intitulada “Mercado simbólico: interlocução; luta; poder – Um modelo de comunicação para políticas públicas” (*Idem, Ibidem*), já exposto anteriormente no Cap. 1. A espiral que integra o instrumento é parte da representação gráfica desse modelo e destina-se a evidenciar que, no processo comunicacional, os

interlocutores ocupam posições diferenciadas de poder discursivo, numa escala entre posições máximas de centro e de periferia.

- Utilização do instrumento:

Na pesquisa, foram entrevistadas pessoas de 15 instituições representantes do setor público, privado e da sociedade civil que interagem no contexto das políticas públicas sobre rotulagem de alimentos.

O instrumento foi utilizado segundo a metodologia prevista, em duas etapas entremeadas pela entrevista. Mediante a opinião e reações observadas dos entrevistados, é possível afirmar que estes se mostraram mais à vontade para expressar suas percepções em relação à dinâmica de poder no contexto estudado do que o fariam se submetidos a uma entrevista convencional. Quando os entrevistados posicionavam cada interlocutor (instituição) sob a espiral e justificavam suas escolhas de posicionamento, sentiam-se bem para discorrer naturalmente sobre as confluências e as divergências no processo comunicativo e quais interesses permeiam esse processo. Outra atribuição do instrumento foi dar concretude a variáveis abstratas, como poder, tendo em vista que o posicionamento espacial destas instituições representa uma forma visual de expressar as relações de poder inerente ao processo comunicativo entre as instituições. Ao se visualizar estes posicionamentos (Centro e Periferia), tanto o entrevistado quanto o entrevistador perceberam de forma mais nítida o grau de poder implícito no contexto das políticas públicas em relação ao direito do cidadão sobre as informações sobre os rótulos dos alimentos. Pode-se afirmar com bastante certeza que o instrumento, além de ampliar o dinamismo da entrevista, suscitou maior motivação em responder às questões propostas.

3.2.7 Para coleta dos dados objetivos

Verificamos junto aos entrevistados a existência de documentos institucionais que abordassem a temática estudada (projetos, materiais

desenvolvidos, instruções de serviço, sites, relatórios, regulamentações etc) e a possibilidade de acesso aos mesmos.

3.3 Processo de Análise

Realizamos a análise em conjunto dos dados obtidos com a aplicação do instrumento da espiral do poder e dos obtidos com as entrevistas.

3.3.1 *Dinâmica da espiral do poder: as fotografias*

A análise das fotografias foi realizada paralelamente com a da fala do entrevistado, observando-se as duas cenarizações produzidas por ele, a do sistema vigente (primeira fotografia) e a do sistema proposto (segunda fotografia). Ao esquematizar graficamente as suas percepções sobre a temática discutida, o entrevistado discorria livremente sobre as características do sistema atual (primeira fotografia) e do sistema proposto (segunda fotografia) sem estar “condicionado” a responder as questões do roteiro de entrevista. Outro critério levado em consideração para análise das fotografias foi avaliar se os lugares de interlocução na espiral do poder atribuídos pelo entrevistado à sua instituição e às demais refletiam o seu discurso ou vice-versa. E por último, tentamos verificar a existência de semelhanças entre os interlocutores de acordo com o setor ao qual pertenciam. Indubitavelmente, as imagens fotográficas permitiram visualizar “especialmente” as interações estabelecidas entre os interlocutores e os interesses envolvidos sobre as decisões que tangem a rotulagem de alimentos.

No Anexo V poderão ser apreciados registros fotográficos das posições de poder identificadas pelos entrevistados durante a aplicação da Dinâmica da espiral do poder.

3.3.2 *As Entrevistas*

Para análise das entrevistas, estabelecemos uma correlação com a matriz proposta por Araújo (2002) no seu “Modelo do Mercado Simbólico”.

Aplicando a matriz aos dados obtidos, foi possível identificar os fatores de mediação na fala dos entrevistados (os fatores são da ordem das motivações e interesses; das relações; das competências; das discursividades; dos dispositivos de comunicação; e das leis, normas e práticas convencionadas).

Ao entrelaçarmos a plataforma teórica com os dados obtidos nas entrevistas, foi possível observar com mais nitidez os dois cenários, o atual, que está hoje institucionalizado e o idealizado (base da *Grounded Theory*).

4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

4.1 A Prática de Informação e Comunicação na rotulagem: o sistema atual

A correlação com os elementos matriciais permitiu analisar as dinâmicas de funcionamento de cada cenário, observando os pontos que convergem e divergem, os interesses e as mediações no processo de negociação em relação ao direito do cidadão sobre as informações da rotulagem de alimentos.

Os resultados deste estudo serão apresentados em dois momentos. No primeiro apresentaremos o ponto de vista dos atores. No segundo, o nosso ponto de vista sobre o cenário desenhado anteriormente. Estas concepções foram pautadas pelas questões orientadoras da pesquisa e subsidiadas pela percepção e opinião dos respondentes-chaves delegados por cada setor ouvido sobre seu papel, o papel dos outros setores envolvidos, a dinâmica de interação entre estes setores e os pontos convergentes e divergentes no processo dialógico. Agrupamos estas percepções em oito categorias: *ponto de vista do setor em relação aos demais atores envolvidos; limitações do setor no sistema; reflexões do setor sobre si mesmo no sistema; percepções do setor sobre as limitações do sistema atual; pontos críticos do sistema atual; experiências louváveis desenvolvidas por outros segmentos da sociedade que estabelecem relação com a temática deste estudo; experiências/práticas desenvolvidas pelo setor que estabelecem relação com a temática deste estudo; canais de comunicação do setor com a sociedade.*

A interlocução com os entrevistados foi bastante profícua, mesmo quando os profissionais não tinham pleno conhecimento de todas as variáveis envolvidas na pesquisa (comunicação, informação, rotulagem de alimentos, direito à saúde, cidadão, vigilância sanitária).

Os resultados evidenciaram que a questão da rotulagem de alimentos é apenas a “*ponta do iceberg*” de um processo que, mesmo não estando ainda percebido naturalmente e suas questões incorporadas rotineiramente pelos

participantes, envolve muitos, diferentes e mesmo discrepantes interesses. Mesmo reconhecendo que o sistema de comunicação é operado por indivíduos imbuídos de suas motivações e interesses; relações; competências; discursividades; que desenvolvem seus dispositivos de comunicação e que são regidos por leis, normas e práticas convencionadas para operar este sistema; podemos estabelecer uma comparação com os sistemas mecânicos.

Quando algum fator limita o bom funcionamento sistêmico, nos sistemas mecânicos, a revisão da “engenharia do sistema” permite identificar o problema para a tomada de decisão e reversão da situação. Num sistema operado por indivíduos (no caso este que estudamos), os problemas são semelhantes, por exemplo, o problema mais básico de todos; a energia motriz não tem potência adequada que o sistema exige (falta interlocução, diálogo insuficiente), ou algumas “peças” fundamentais podem estar com funcionamento deficiente (pouca participação de alguns dos interlocutores), algumas engrenagem mais bem conservadas que outras (interlocutores com maior força de interferir no processo decisório); ou cabos e conectores ultrapassados (canais e práticas comunicativas insuficientes ou obsoletos).

Esta analogia, ainda que possa parecer simplista, pode favorecer uma reflexão sobre algumas das questões públicas deste país, talvez a “ineficácia” do sistema possa ser mais bem compreendida quando se compreende melhor a prática comunicativa operada pelos atores sociais. Pretensões à parte, os resultados deste estudo de caso que tomou como base a rotulagem de alimentos podem indicar porque algumas ações de saúde dentro do próprio SUS ainda são dificultadas pela falta de comunicação.

4.2 O ponto de vista dos atores

4.2.1 Setor Acadêmico – Instituições Públicas de Ensino Superior e Pesquisa

As entrevistas foram realizadas inicialmente com o setor acadêmico por acreditarmos que ele poderia aperfeiçoar o nosso roteiro de entrevista institucional. De fato, isto ocorreu e a contribuição mais significativa se deu em

relação às questões referentes ao tópico que discutiu a legislação sanitária sobre rotulagem de alimentos e o cidadão, sendo levantados outros questionamentos que foram direcionados aos setores produtivos e públicos.

Entre os professores entrevistados, observamos que apesar de possuírem atuações diferentes, estas eram complementares, pois alguns discutem a rotulagem sob o enfoque técnico-analítico (caracterização da composição centesimal); outros sob o higiênico-sanitário (riscos a saúde) e outros sob o aspecto social (orientação sob o uso das informações junto ao cidadão) e que suas práticas abarcam o campo do ensino (docência) – extensão (projetos com a comunidade) – pesquisa (projetos de pesquisa desenvolvidos pelo professor).

4.2.1.a – Ponto de vista do setor em relação aos demais atores:

Em relação à **ANVISA**, de um modo geral, a percepção do setor é de que, apesar de ser um órgão regulador de grande poder político, econômico e decisório, sua atuação está imbricada também nos interesses do setor produtivo. Abaixo e na seqüência apresentamos alguns extratos dos depoimentos que ilustram nossas inferências:

“(...) o que venho observando é que ao longo dos anos o rigor da legislação sobre a análise de alimentos para a indústria diminuiu, o rigor da legislação para os alimentos na avaliação da qualidade, na avaliação da identidade”.

“(...) o lobby da indústria, isso em todos os níveis, não é só alimento é em todos os níveis. O lobby da indústria de uma forma geral e em órgãos como ANVISA (...) é muito grande e a gente sabe disso, todo mundo sabe”. (PROFESSORA B – UFRJ)

Outra percepção deste setor sobre a ANVISA é que a confluência de sua atuação com a atuação do **MAPA**, por possuírem competências legais semelhantes e este fato acaba por gerar conflitos na atuação fiscal. O órgão foi avaliado por este setor como tendo pouca atuação em relação às questões que concernem à difusão da informação para o cidadão e em relação à rotulagem.

Contudo, sua atuação tem sido fortemente caracterizada pela atenção com os processos tecnológicos de produtos de origem animal e vegetal.

“Porque pelo menos aqui no nosso país a instituição de maior poder nas decisões sobre rotulagem é a ANVISA (...) Em segundo lugar, dividindo com a ANVISA, vem o Ministério da Agricultura, nós temos uma cisão entre esses dois órgãos no tocante a rotulagem, essa cisão inclusive gera conflitos. (...) Até hoje a gente tem dúvidas em relação à rotulagem, se determinados produtos deveriam ter a rotulagem mais aprovada pelo órgão da Saúde (...) ou pela Agricultura? (...) Um desses conflitos e a questão da liberação de registro (...) é uma burocracia talvez até desnecessária, gera custos (...). Um produto ele pode ser muito bem controlado e não precisa de registro, mas existe uma confusão entre registro e controle, mas de qualquer forma isso não é bem esclarecido a população acadêmica ou não acadêmica (...) acho que a ANVISA ela deveria intervir melhor, porque todos os refrigerantes, por exemplo, sucos, bebidas, são controlados pela Agricultura e que tem uma preocupação muito maior com o processamento tecnológico industrial e pouca preocupação com a questão do risco”. (PROFESSORA B – UNIRIO)

“(...) Essa questão desta Portaria nº 8 (...) do MAPA e que fica a responsabilidade do fabricante a rotulagem nutricional e que fica a cargo da ANVISA quando exposto a venda a fiscalização vai de encontro a algumas legislações (...) os dois teriam que se integrar numa ação maior. Porque que só a vigilância sanitária que tem que se preocupar com a saúde coletiva? O MAPA não?”. (PROFESSORA C – UFF)

Em relação à **ABIA**, o setor enunciou que esta associação detém poder econômico e pressiona o poder público em busca de favorecimentos, ao mesmo tempo em que se imbuí da publicidade de forma a “magnetizar” o cidadão.

(...) Sabe que a legislação pra ser aprovada, ela tem que passar pelas instâncias do Congresso Nacional, Senado.(...) Legislação só passa a conta de muita força política,(...) pressões internas, (...) sabe muito bem que a gente tem representante da indústria de alimentos, como a gente tem da indústria farmacêutica nesses espaços.(...) Tava lembrando aí da briga que a gente tem hoje pra passar a legislação que protege o consumidor em relação a publicidade de alimentos. (...) a gente vai ter muita luta aí pela frente ainda pra conseguir que essa legislação passe (...) por que tem essas duas forças, então assim, se a gente defende o consumidor, protege esse consumidor (...) a gente precisa de medidas que protejam esse

consumidor e isso tem que ser feito pelo o Estado”.
(PROFESSORA B – UERJ)

Em relação às **ABRAS e ASSERJ**, o setor avaliou como exercendo pouca interferência processo decisório em relação à rotulagem. Contudo, possuem forte poder de influenciar o consumidor no ponto de venda na medida em que se valem das estratégias de *marketing* principalmente, as táticas promocionais. No caso da rotulagem de fracionados, são observadas inadequações e ainda pouco empenho para adequação da mesma, ao mesmo tempo, este setor faz menção à falta de uma prática de fiscalização dos órgãos competentes.

“(...) a ASSERJ, que é a Associação de Supermercadistas (...) cujo poder (...) é muito limitado, a gente percebe muitos erros na rotulagem de supermercados até por falta de interesse realmente do mercado de melhor informar ou de investirem numa rotulagem mais concisa, mais bem informada e às vezes eu acho que foge um pouquinho do interesse mesmo? Não é nem interesse econômico é desinteresse (...) Falhas na rotulagem de produtos fracionados comercializados em supermercados (...) a gente verifica que cada supermercado faz essa rotulagem de um jeito em relação aos fracionados (...) falta de interesse porque não há cobrança, não havendo cobrança esse interesse diminui (...) “Pra quê que eu vou fazer uma coisa melhor, que vai me custar mais, se ninguém está me cobrando?” Por outro lado ele também ele não vê a importância de um rótulo bem informado, porque ele também não foi capacitado pra isso, então vira um círculo vicioso: não faz porque não é cobrado, não sendo cobrado acha que não é importante e não sendo importante a coisa vai ficando desse jeito”. (PROFESSORA B – UNIRIO)

Em relação ao **IDEC e PROCON** o setor apontou a importância no processo de negociação sobre a rotulagem de alimentos. E ainda relatou que estas instituições inspiram credibilidade. Contudo suas ações precisam ser *mediatizadas* para adquirirem maior visibilidade. A principal missão destas instituições é a defesa e proteção do consumidor.

“(...) que o PROCON e o IDEC atuam muito em defesa do consumidor, mas aí é a questão do poder, eles têm hoje em dia uma atuação muito boa e conseguem interferir. Mas acho que ainda falta muito para a coisa funcionar, para ganhar “boca” junto a mídia”. (PROFESSORA A – UFRJ)

Em relação ao **INMETRO** recebeu maior credibilidade, além de avaliarem de forma positiva suas ações, estas ganham repercussão midiática. Alguns dos professores mencionaram conflitos principalmente em relação à atuação junto ao MAPA e a ANVISA e outros percebem como instituições de apoio, principalmente em relação às análises laboratoriais.

“(...) o INMETRO (...) também é um órgão muito sério, muito competente, (...) a mídia também quando veicula os resultados, (...) veicula essas pesquisas isso ganha uma expressão maravilhosa (...) as reportagens que saem no Fantástico”.
(PROFESSORA B – UERJ)

“(...) o INMETRO também tem uma grande responsabilidade nessa questão da rotulagem, não somente no aspecto metrológico (...) também em relação ao tipo de embalagem e outras informações também (...) o INMETRO hoje tem regulamentos específicos defini também de sobremaneira a questão de pesos e medidas (...) com isso também a gente verifica às vezes o fortalecimento das questões relacionadas a ANVISA e a Agricultura e as vezes também conflitos”.
(PROFESSORA B – UNIRIO)

Em relação à **MÍDIA**, foi descrito que esta possui duas fortes vertentes, de característica antagônica. A primeira, com forte apelo para a publicidade, com estímulo ao consumo de alimentos, de sedução e interferindo nas escolhas alimentares do cidadão, estando aliada aos interesses comerciais. A segunda vertente é o seu caráter informativo, de difusão da informação. Entretanto, estas vertentes são condicionadas aos interesses de repercussão da informação. De acordo com as opiniões coletadas, houve prevalência, da primeira vertente.

“(...) Eu costumo trabalhar isso com os meus alunos (...) quais são as estratégias que a mídia utiliza pra que a gente seja seduzido, porque a gente não é obrigado a comprar nada, a mídia não tem um poder direto de obrigar a gente a ir lá comprar um determinado produto, mas ela tem um poder muito importante na persuasão, na sedução, e aí ela vai usar cores, brindes, personalidades, personagens (...) eu acho que a mídia dentro deste cenário atual de informação ela tem um espaço importantíssimo. (...) muitos estudos (...) mostram (...) propaganda de alimentos (...) tem um espaço muito importante (...) pra essa questão do consumo de alimentos industrializados

(...) a mídia influencia negativamente”. (PROFESSORA B – UERJ)

“(...) mídia (...) vai ter um outro posicionamento, mas é muito difícil porque a mídia é um órgão muito dividido, ela fica no meio, vai depender da onde tiver mais força (...) se num momento a ANVISA divulgar uma regulamentação em relação, por exemplo, à rotulagem, que não vá trazer grandes prejuízos a indústria e que realmente beneficie a população e que tenha um caráter positivo (...) a mídia realmente vai fazer acontecer, mas se for o inverso ela se posiciona meio que em cima do muro aí vai depender de quem vai arcar com a despesa dessa mídia”. (PROFESSORA B – UNIRIO)

Em relação às **VIGILÂNCIAS SANITÁRIAS (ESTADUAL E MUNICIPAL)** estas sofreram críticas. E, apesar do setor acadêmico compreender que estas instituições não possuem caráter normativo em relação à rotulagem, foram atribuídas a estas instâncias deficiências para o exercício da fiscalização. Outra característica mencionada foi em relação às penalidades que ainda são consideradas “brandas”. As principais deficiências se devem a falta de recursos financeiros, pessoais e de gestão e até de segurança para o exercício da profissão. O setor ainda relatou que existe parcimônia para à atuação, dos fiscais sanitários com o setor produtivo.

“(...) Você sabe que tem um açougue dentro de uma comunidade, e se simplesmente não te deixarem entrar... isso não é vigilância, isso não é fiscalização, você não pode e muitas vezes é o que? Interferências de locais que você nem pode chegar. (...) Então eu acho que o papel do fiscal é muito delicado. Não que ele não saiba trabalhar (...) é um trabalho muito difícil, a interferência eu acho muito difícil”. (PROFESSORA A – UFRJ)

“(...) eu acho que o setor regulado trabalha lá, a vigilância fiscaliza, que a função dela é fiscalizar e não fiscaliza de forma adequada porque não tem gente para fazer, falta investimento do estado e aí fica desconectado, você coloca uma legislação em vigor e muitas das vezes ela não é cumprida de forma satisfatória porque não tem gente suficiente para dar conta e aí eu que reafirmo e aí nesse setor, como são poucos também, que trabalham, vamos dizer assim, de forma mais efetiva, ele não dá conta, para aquele que trabalha de forma mais efetiva, porque às vezes ele tem que fazer o trabalho dele e de quem não está fazendo, é isso que acontece em todos os níveis. (...) Acho que o maior problema é a intervenção direta, não é o legislar, não é fiscalizar, mas é intervenção mesmo, chegar lá, você não vai mais produzir produto e acabou. Isso é o que falta”. (PROFESSORA B – UFRJ)

“(...) é uma questão até que a Vigilância Sanitária pode de repente, até esclarecer melhor, eu trabalhei, eu sei disso, o diet ele precisa de registro, então precisa pagar o registro e acontece com o diet porque ele está na categoria de alimentos para fins especiais. O light não, o light está na categoria de informação complementar, então para o fabricante é muito mais barato o light e o light é um termo assim que agrega saúde, o consumidor ele vê o light como boa forma, então o é muito mais bem visto pelo consumidor do que o diet. (...) já trabalhei na Vigilância Sanitária também com diet e light e é uma confusão danada. (...) quando eu estava trabalhando na Vigilância Sanitária eu ouvi muita indústria, muito fabricante que ia lá dizendo que estavam optando pelo light porque não pagava”. (PROFESSORA C – UERJ)

“(...) embora qualquer produto que esteja com a rotulagem inadequada essa Vigilância local ela tem o poder de retirar do mercado, de multar, de exigir medidas corretivas, mas é um poder regionalizado que só se aplica aquele município. E aí vai depender também da capacitação e do querer fazer desses agentes, quer dizer vai depender também de toda uma contextualização política, se realmente aquela prefeitura tem interesse de que problemas relacionados a rotulagem sejam corrigidos ou melhorados no sentido de melhor informar a população, mas aí vai depender muito dos mandantes”. (PROFESSORA B – UNIRIO)

Em relação à **UNIVERSIDADE** (a si mesmos), ressentem-se da pouca participação no cenário decisório das políticas públicas no que concerne às questões relativas a rotulagem e a difusão da informação para o cidadão, pois as pesquisas acadêmicas acabam por ficarem restritas ao meio acadêmico; a universidade é pouco acionada para a promoção do debate. Apesar de não terem interferência no sistema decisório, produzem uma crítica sobre parâmetros e políticas adotadas.

Em relação ao **CIDADÃO**, o setor reconhece que este tem maior visibilidade quando representados pelo setor da sociedade civil. Para este setor os direitos do cidadão serão respeitados quando existem mecanismos de regulação eficazes e efetivos, primeiramente, através de políticas públicas que percebam a alimentação como direito humano e, em segundo, que no âmbito da rotulagem definam critérios confiáveis, aplicáveis e fiscalizados de acordo com as competências de cada setor da sociedade.

“(...) o Estado tem obrigação! (...) de regular a indústria (...) de regular a mídia, porque é um direito. E a alimentação tem que

ser adequada, pra ela ser adequada, e aí não é o consumidor, porque o consumidor é a figura que compra, que consome. A idéia do direito humano é uma idéia diferente do consumidor e é diferente da cidadania porque a cidadania é pra quem é cidadão, cidadão é quem tem, para o governo, quem está formalizado não é todo mundo, a discussão de direito humano ainda amplia mais isso, porque aí todo mundo tem que ter uma alimentação adequada e pra ela ser adequada o direito a informação tem que ser garantido. A informação em vários sentidos, não só da composição nutricional, mas se aquele produto é adequado, o que é composição nutricional, a adequação do ponto de vista nutricional, de saúde e tal, mas também a discussão das doenças associadas à intolerância a determinados alimentos”. (PROFESSORA A – UFF)

O setor apontou que o direito do cidadão é “cerceado” ou “menosprezado” na medida em que existem erros nas descrições da rotulagem; outra característica descrita por este setor é a “permissividade” da legislação ou fiscalização deficitária. Para ilustrar esta realidade, foram levantados os pontos sobre a rotulagem de alimentos que ainda deixam a desejar: as tabelas de composição são compilações de dados e sofrem variações; a apresentação da porção do alimento sem considerar produto todo, variações para prazos de validade e forma de conservação para uma mesma categoria de produtos; variação considerável para os macronutrientes e micronutrientes; falta de contraste da informação, letras pequenas; publicidade na rotulagem; significado do percentual de Valor Diário(%VD); registro (obrigatoriedade ou não), ausência de informações sobre o tipo do aditivo alimentar, informações sobre a presença ou ausência de glúten; alimentos *diet* e *light*.

“(...) você vê suplementos com informações totalmente deturpadas, erradas, e que passam, alguém aprovou esse produto, ou será que esse rótulo foi modificado após a aprovação do produto?”. (PROFESSORA B – UNIRIO)

“É a tabela de composição, se você pegar todas as tabelas que a gente tem disponíveis cada uma delas apresenta a composição centesimal com um determinado valor, e se a gente for fazer uma média a gente vai ver que fica muito discrepante. (...) ainda tem o problema da ANVISA aceitar 20% de erro pra mais ou pra menos desses valores, então na verdade a gente tem uma amplitude de 40%, já que vai 20 pra baixo 20 pra cima, a gente tem uma amplitude de 40%, que é absurdo?”. (PROFESSORA A – UNIRIO)

“Muitas embalagens apresentam a composição em 100 gramas e ao lado a porção (...) isso é o mais correto, não é abolir, porque você pode dar o direito a ele de comer toda a porção, mostrar em cem gramas (...) então fica toda a porção, o que corresponde a 100 gramas ou então da porção que representa aquele pacote. (...) dá o direito a ele, sabedor que se ele comer tudo aquilo, ele vai estar ingerindo aquela quantidade daqueles nutrientes e ao lado a porção”. (PROFESSORA B – UFRJ)

“(...) em relação a validade a gente percebe validades discrepantes (...) pega um produto com a mesma tecnologia, o mesmo peso, a mesma composição, e um as vezes tem o dobro da validade do outro, por quê isso? O quê que fez essa diferença? (...) onde se buscou essa validade? (...) ainda verifica isso que na maioria das vezes essa validade é buscada em outros produtos (...) a gente percebe também que nós não temos no Brasil listagens de validades de produtos quer dizer devidamente pesquisadas e avaliadas por um órgão. (...) algumas informações podem colocar o consumidor em risco em relação, por exemplo, a glúten, a determinados conservantes como nitratos, como sulfitos (...) a gente vê que não consta é muito difícil você encontrar um produto que traga todos os seus ingredientes, ou que tenha toda a sua composição”. (PROFESSORA B – UNIRIO)

“(...) não consegue enxergar (...) tamanho do produto, a gente não consegue enxergar, as letras ficam muito juntinhas e (...), por exemplo, aqueles biscoitos feitos em embalagem única (...) é uma dificuldade”. (PROFESSORA B – UFRJ)

“(...) a última vez uma idosinha foi tão perspicaz (...). Era um produto, e tinha um prato do alimento preparado (...) ela falou (...) “ué, mas isso aqui é marketing, é publicidade dentro do rótulo”, que é botar um produto lindo, como era na época que eu tinha a questão da foto do bebê nos leites infantis que depois ainda bem conseguimos que a legislação proibisse isso, mas a Gerber sempre usou a foto do bebê lindo (...) pra vender a papinha, o produto (...) a gente ainda tem muita coisa no produto que é marketing (...) a propaganda trabalha com essa idéia do status, da elegância, do chique, então as cores, isso é marketing, isso está no rótulo (...) o rótulo não é só veículo de informação, ele é um veículo importante de marketing e de publicidade”. (PROFESSORA B – UERJ)

“(...) sabe o que é Valor Diário, mas ele não sabe o que representa aquele percentual, o que é aquilo? Embora no rótulo venha escrito lá com base em 2000 kcal, ele não sabe como calcular aquilo, então ele não sabe o que representa aqueles 3%, 4%, 10”. (PROFESSORA B – UFRJ)

“(...) refrigerantes são registrados e controlados pela Agricultura águas minerais não, são pela saúde, mesmo engarrafadas e mesmo aquelas gaseificadas. (...) o guaraná, então o guaraná é um produto controlado pela Agricultura, no entanto sabe-se de modo geral que sempre que esse guaraná tiver propriedades específicas para dietas especiais ele tem

que está registrado pela Saúde e a gente abre o site da Agricultura e vê um monte de guaranás ditos repositores eletrolíticos ou para usos... e esta lá registrado pela Agricultura, então fica muito confuso”. (PROFESSORA B – UNIRIO)

OUTROS interlocutores que também participam deste sistema de forma direta ou indireta foram identificados pelo setor como os profissionais de saúde; a revista PROTEST (meio de divulgação impresso para a sociedade civil); Conselho Federal de Nutrição (CFN); Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA); Associação dos Celíacos do Brasil (ACELBRA); Ministério da Educação e Cultura (MEC); Serviço de Inspeção Estadual – Empresa de Pesquisa Agropecuária do Estado do Rio de Janeiro – (PESAGRO); Secretaria Municipal de Saúde; Secretaria Estadual de Saúde; Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA); Conselho de Auto-regulamentação Publicitária (CONAR); Serviço Social da Indústria (SESI); Serviço Social do Comércio (SESC); Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI); Instituto de Nutrição Annes Dias (INAD); Ministério do Desenvolvimento Social (MDS); Ministério da Justiça (MJ); Universidade de Campinas (UNICAMP); USP (Universidade de São Paulo).

4.2.1.b – Limitações do setor no sistema:

Neste tópico o setor evidenciou que existem poucas parcerias intra e interinstitucionais, quando existentes são iniciativas dos docentes e discentes; em alguns momentos as pesquisas acadêmicas “sofrem” como os interesses pessoais (vaidades) e burocracias. Os congressos e encontro científicos apesar de representarem uma boa estratégia para difusão da informação, ainda não conseguem extrapolar para a sociedade e nem interferir nas políticas públicas. Outra limitação setorial apontada foi a carência de recursos financeiros e equipamentos.

“(...) fora da universidade, então essa comunicação, essa parceria com os órgãos fora da universidade, então eu acho que de uma forma geral ela ainda está bem restrita ao meio acadêmico”. (PROFESSOR B – UFRJ)

“(...) são as pessoas no lugar certo, na hora certa, infelizmente a gente pensa dessa forma, as coisas acontecem de uma forma muito corporativista na realidade, a vaidade, o ego (...) vai depender muito da consciência dos pesquisadores, não existe ninguém melhor nem pior, existem conhecimentos diferentes que se agregam, que se complementam, não que disputam”. (PROFESSORA C – UFF)

“(...) você vai fazer composição, se você vai avaliar os parâmetros nutricionais, aí não, tem reagente e isso aí a universidade... agora fugiu disso a gente tem sérios problemas”. (PROFESSOR B – UFRJ)

“(...) o nosso maior meio de divulgação realmente são os Congressos e as publicações (...) eventualmente uma palestra (...) A gente tem ainda uma dificuldade talvez um muro que nos separe que a gente precisa quebrar pra poder ter esse diálogo, porque a gente pode ajudar porque a gente tem os laboratórios, porque a gente tem os pesquisadores (...) eles têm os gestores (...) então poderia ser uma parceria que funcionaria (...) ainda tem muito a percorrer pra que essa parceria seja efetiva”. (PROFESSORA A – UNIRIO)

“(...) meus alunos não puderam fazer o estágio no Noel Nutels por questões políticas (...) foi simplesmente política, então mudou a política de estágio, mas existia um (...) convênio estava vencendo, então a gente renovou, os meus alunos fizeram o estágio e quando foi agora mudou a política e aí (...) não consegui o estágio e a questão foi política”. (PROFESSORA B – UFRJ)

4.2.1.c – Reflexões do setor sobre si mesmo no sistema:

De acordo com o setor a divulgação dos resultados científicos tem maior visibilidade para o pesquisador quando publicados em periódicos científicos. A relação estabelecida com a Vigilância Sanitária é de caráter pontual e existem alguns projetos pontuais com outros segmentos da sociedade.

“Porque (...) meio muito acadêmico estrito e (...) acaba focando nos seus próprios mecanismos de divulgação da informação que são o que? As revistas científicas, aí começam as regras do meio acadêmico que é: é isso que conta ponto para os pesquisadores, para os professores, para a publicação (...) eu tenho que ficar (...) fazendo um balanço, eu escrevo pra várias revistas que não tem “nada a ver” com a academia, que são as Organizações da sociedade civil, pra divulgar as coisas pra sociedade civil porque eu já trabalho com a sociedade civil há muito tempo. Isso não conta nada pra academia, nada! (...) eu tenho que conseguir fazer isso e ao mesmo tempo publicar minhas revistas científicas, mas isso porque eu tenho essa

experiência de trabalhar com a sociedade civil, mas isso não é também todo professor universitário que tem essa experiência”. (PROFESSORA A – UFF)

“Na verdade não existe, essa conversa não existe e o pouco que a gente tem, nós aqui, temos de contato com a Vigilância é porque nós temos um membro da Vigilância Sanitária municipal no nosso departamento, então a gente acaba tendo algumas informações ou ela acaba levando algumas informações pra Vigilância por causa disso, porque se a gente não tivesse eu acho que seria muito mais complicado a gente ter algum tipo de contato, saber de alguma coisa (...) e pára por aí, a gente não tem nada mais formal”. (PROFESSORA A – UNIRIO)

4.2.1.d – Percepções do setor sobre as limitações do sistema atual:

Para o setor as principais limitações do sistema atual também têm relação quanto à apropriação das informações pelo cidadão que estará sujeita ao perfil de consumo, ou seja, às motivações pessoais, interesses de saúde, nível sócio-cultural. Contudo, a formatação das informações disponíveis na rotulagem não estimula a leitura e ainda é de caráter complexo e alguns casos as informações da rotulagem apresentam defasagem. Outra questão abordada pelo setor é pouca valorização da rotulagem a não ser que esteja associada a um risco sanitário. As consultas públicas, apesar de ser um avanço para discussão das políticas públicas ainda não conferem a participação de todos os segmentos. Outra limitação identificada pelo setor está relacionada aos materiais informativos que além da necessidade de serem continuamente avaliados são distribuídos de forma limitada, outro canal de significativa importância é a *internet*, contudo parte da população ainda não tem acesso e/ou interesse. Reconhece a posição do Estado como normatizador e fiscalizador, contudo em alguns aspectos normativos são observados excessos ou sobreposição. Em outros, na área de educação, informação e comunicação possuem fragilidade normativa e fiscalizadora. Questões operacionais como, por exemplo, problemas com o *site* da ANVISA podem restringir o acesso ao *link* para realização dos cálculos da Tabela Nutricional. E por fim, a realização de pesquisas sem incentivo público.

“(...) Se você perguntar a qualquer cidadão se ele lê rotulagem, eu acredito que mais de 90% vai dizer que lê, só que nessa

leitura de rotulagem ele prioriza a validade, ele prioriza o preço (...) mas ele não prioriza, por exemplo, muitas vezes o conteúdo, a composição (...) só alguns que já foram alertados pelo seu médico”. (PROFESSORA B – UNIRIO)

“(...) é difícil pro consumidor se apropriar de tanta informação nesse rótulo (...) e pra mim em especial tem uma questão também do formato, de como essa informação é disposta pra esse consumidor. (...) na legislação que ela tem que ser clara, (...) a letra legível (...) só que não é assim. As letras são minúsculas, eu trabalho com idosos, a gente leva lupa pra sala quando a gente discute rotulagem pra brincar entre aspas com a situação, mas é isso, é muito difícil pra eles”. (PROFESSORA B – UERJ)

“(...) mas a gente vem percebendo que essa rotulagem ela não é uma rotulagem real, então até que ponto o consumidor está sendo agraciado com essa rotulagem se ela não corresponde à realidade? (...) a gente que analisa isso encontra diversos problemas. O primeiro problema é que a gente sabe que um produto que não foi analisado no laboratório (...) rotulagem foi feita através de consultas a tabelas nunca vai ser igual a uma análise, a gente já vai ter uma discrepância grande”. (PROFESSORA A – UNIRIO)

“(...) essas consultas públicas, essas audiências públicas que dizem que vai todo mundo, não é bem assim. Tem que ser uma coisa muito integrada mesmo, representante dos estados, dos municípios e etc. é uma coisa longa, é um trabalho realmente difícil e longo. Mas qual é a tendência de hoje em dia você formar redes?” (PROFESSORA A – UFRJ)

“(...) porque material educativo só funciona também se você trabalha com as pessoas sobre aquele material, você manda o material, nem chega pras pessoas, e quando ele chega, chega uma coisa solta”. (PROFESSORA A – UFF)

“(...) tem um computador é muito fácil: clicar ANVISA vai lá buscar rotulagem, mas e para a dona de casa, para a empregada doméstica? Para o açougueiro ou para até o estoquista de um mercado, será que ele recebe informações?”. (PROFESSORA B – UNIRIO)

“(...) Estado, para algumas ações ele tem mais força, que poderiam ser essa regulamentação, a normatização, que são mecanismos de proteção importantes, pra outras ele é mais frágil, que é essa parte da formação, da educação, da construção de valores, da apropriação da mídia pra construir valores em prol da promoção. Na parte de promoção, que é outra obrigação, ele estaria um pouco mais frágil”. (PROFESSORA A – UFF)

“(...) existem muitas legislações (...), por exemplo, (...) a questão dos suplementos (...) alimentares (...) existem algumas propagandas, (...) nesse tipo de produto que não estão adequadas com a categoria e aí o aluno, o próprio responsável técnico e até professores, e eu me incluo nesses (...) ficamos

em dúvida (...) começa a consultar a norma específica (...) começa a perceber que ali tem um erro e um erro até de certa forma grave, ou ele tem alguma propaganda mentirosa embutida, ou ele tem o nome um pouco diferente do que na realidade o produto e aí a gente verifica que isso é pouco inspecionado”. (PROFESSORA B – UNIRIO)

“(...) O caso das gorduras trans é um exemplo, eu lembro de uma professora que estava estudando em 99, antes de um grande pesquisador epidemiológico lançar o estudo que foi o ponta pé inicial para lançar os ácidos graxos trans como um elemento que aumentava o nível de colesterol sérico, independente da quantidade de gordura (...) A mídia usa isso de uma forma bastante perversa colocando alimentos sem trans, livre de qualquer problema. (...) uma professora daqui em um determinado período antes desse “bum” de estudos e outros internacionais inclusive ela tinha um projeto financiado por organismos federais ela não teve a liberação do estudo dela porque ela falava de desenvolver uma tabela de composição de alimento onde o conteúdo de trans iria entrar. Ela não teve a liberação do projeto dela. E logo em seguida uns 3 anos depois houve esse bum do trans e as indústrias se apropriaram rapidamente e colocaram como se fosse uma vantagem nos seus produtos”. (PROFESSORA A – UERJ)

“(...) Para os usuários ou população em geral a gente trabalha com as práticas, mas nunca temos o contato da ANVISA (...) Eles vêm aqui para dar aula, para falar dos planos que eles têm, mas da dificuldade operacional que eles têm de difundir essa atividade”. (PROFESSORA A – UERJ)

“(...) agora vamos ao “X” do problema real (...). A rotulagem nutricional ela é feita por orientação da própria ANVISA através de tabelas de composição, através de banco de dados, através de Softwares que ela mesmo disponibiliza no seu site. Só que aqueles dados é a compilação de dados, não são dados confiáveis, se você for usar aquilo como eles usam, que é o programa que (...) não funciona”. (PROFESSORA C – UFF)

4.2.1.e – Pontos críticos do sistema atual:

Nesta categoria o setor enunciou a pouca articulação com o setor produtivo, e esta acontece de forma esporádica, quando existe alguma demanda ou problema específico. Alegaram que os resultados das pesquisas acadêmicas recebem pouco reconhecimento dos serviços de vigilância sanitária (pouca legitimidade). Em relação aos convênios institucionais, estes ocorrem de forma limitada e quando firmados não recebem continuidade. Para este setor, os profissionais que atuam no serviço de fiscalização sanitária (e de certa forma no serviço público) são pouco estimulados para melhoria do

serviço, ao mesmo tempo, o setor produtivo exerce forte *lobby* nos órgãos públicos. O pouco compromisso ético do setor produtivo no desenvolvimento da rotulagem dos produtos alimentícios também representa um ponto crítico capaz de obstruir o direito do cidadão à informação e a comunicação somado em alguns casos, ao imbricamento da atuação fiscal a interesses políticos. A pouca integração entre os três principais órgãos federais (ANVISA; MAPA e INMETRO) a instâncias estaduais e municipais também é um fator limitador. Inadequações na rotulagem capaz de condenar um produto desde que acompanhada de outra não conformidade também preteri sua relevância para a saúde pública. Outro ponto destacado é a legislação sanitária que ainda gera dúvidas entre os próprios pesquisadores e a falta de comunicação intersetorial que ocorre apenas em situações pontuais, pois os canais existentes ainda não favorecem o repasse dos resultados científicos para os órgãos normativos e fiscais. E por fim, as dificuldades de gestão, infra-estrutura e recursos humanos do próprio Estado.

“(...) em países desenvolvidos a comunidade acadêmica ela atua, ela é consultada. Não sei se porque no Brasil nós somos desacreditados e a universidade esta muito sucateada (...) A pesquisa lá é financiada pela indústria e aqui não, aqui nós temos os órgãos de fomento, poucas são as indústrias que financiam pesquisas”. (PROFESSORA A – UFRJ)

“(...) porque não somos um órgão fiscalizador, e normalmente quando tem qualquer problema de desvio de conformidade e que às vezes sai da mídia é por denúncia e é encaminhado para o órgão ligado à vigilância sanitária para análise. Então se a gente aqui detecta alguma coisa, porque a gente faz isso de rotina, em aula (...) se descobre alguma coisa (...) fica na ciência do aluno. Porque se você divulga, faz a divulgação como aconteceu com a granola, a resposta da vigilância (...) vai dizer o seguinte, que não pediu nenhuma análise ao referido laboratório, então ele desconhece (...) a vigilância disse o seguinte, que o órgão não era reconhecido como sendo um órgão (...) credenciado para dar um laudo analítico”. (PROFESSORA B – UFRJ)

“(...) esse diálogo não existe. (...) cada um no seu meio e realmente acho que cada um cumpre o seu papel (...) um dentro da sua esfera de trabalho e esse diálogo realmente não existe (...) porque faltam pernas até para o próprio Estado, porque ele não tem pessoal suficiente, realmente não tem, o salário é ruim, então com certeza eles não vão fazer mais do que eles fazem.” (PROFESSORA B – UFRJ)

“(...) às vezes por entrave administrativo, político. (...) a coordenação mudou, e o novo coordenador já mudou todo o trabalho que estava andando (...) é uma coisa também que emperra o produto, no órgão público é essa questão política, fica a mercê de na mão de quem está o poder. (...) o gerente (...) não está pensando no público final que seria a população, ele está pensando nos pequenos poderes que distribuem cargos, funções oriundas ao cargo que deveria estar trabalhando em prol da população. (...) muitas vezes estão trabalhando em prol dos interesses”. (PROFESSORA A – UERJ)

“(...) Não basta fazer a Norma e jogar a Norma na internet e cumpra-se (...). Essa Norma tem que ser trabalhada, as pessoas têm que ser capacitadas, tanto aqueles das Vigilâncias estaduais, municipais, como aqueles da ABIA, os responsáveis pela Associação de Supermercados (...) eu não vejo essa capacitação, então existe a Norma, cada um que interprete como quiser”. (PROFESSORA B – UNIRIO)

“(...) mas a avaliação dos produtos comercializados ela é feita ainda de uma maneira muito subjetiva. (...) o fiscal pega o produto (...) olha assim a validade (...) olha a textura, essas coisas (...) ele percebe falhas na rotulagem, eu percebo que ele da uma importância menor a esse fato, pra ele é muito mais importante assim o produto está descongelado (...) uma rotulagem mal feita, e a rotulagem mal feita ela torna o produto tão impróprio (...) quanto um produto contaminado, um produto sem proteção”. (PROFESSORA B – UNIRIO)

“(...) não tem um canal pra fazer essa divulgação direta (...) “fiz e agora vou mandar pra ANVISA esse material pra ela avaliar” (...) talvez até exista esse canal, mas não é de conhecimento nosso. (...) por um outro lado nos Congressos (...) que a gente participa sempre tem alguém ligado a esses órgãos, então eu acho que eles também precisam estar atentos, não é só a gente ter que ir a eles, mas eles também poderiam vir a nós buscar o auxílio”. (PROFESSORA A – UNIRIO)

4.2.1.f – Experiências desenvolvidas por outros segmentos da sociedade que estabelecem relação com a temática deste estudo:

- Guia Alimentar para o consumidor desenvolvido pela ANVISA, disponível em <http://anvisa.gov.br/cidadao/alimentos/index.htm>
- Programa de Alimentação Escolar cidade do Rio de Janeiro, gestão prefeito César Maia (ementário consultar <http://www.rio.rj.gov.br>)
- Peça Publicitária da Rede *Horti-Fruti*.

4.2.1.g – Canais de comunicação do setor com a sociedade:

- Sites das Universidades
- Boletim Eletrônico – “*Olhar Vital*”: divulga as pesquisas que estão sendo realizadas na Universidade: Institucional: UFRJ
- Blog – Laboratório de Consumo e Saúde (*LabConS*): Instituição: UFRJ/Faculdade de Farmácia pela iniciativa docente-discente.

4.2.2 Setor Produtivo – Indústria e Comércio

Na apresentação dos resultados obtidos junto aos dois segmentos que compõe o setor produtivo, indústria e comércio, levamos em consideração que a dinâmica deste setor sofre conformações diferentes, tendo em vista que a atuação do primeiro está voltada para o comércio de alimentos e do segundo para a produção. De acordo com o relato deste setor, a forma de comunicação não ocorre diretamente com o cidadão, a comunicação estabelecida ocorre com os associados, sendo estes, os interlocutores diretos.

As questões suscitadas pelas universidades, principalmente as que se referem ao tópico sobre a legislação sanitária de rotulagem de alimentos e o cidadão, avaliamos a aplicabilidade do questionamento levando-se em consideração o campo de atuação de cada segmento.

4.2.2.a– Ponto de vista do setor em relação aos atores:

Em relação à **ANVISA** e ao **MAPA**, foi apontado um forte poder regulatório e normativo, como característica central, do qual emanam as legislações sanitárias. Seguem-se alguns extratos de depoimentos:

“Primeiro no centro, quem define hoje essa questão e é ainda de cima pra baixo, como acontece a maior parte das políticas públicas no Brasil é o estado (...) coloquei a ANVISA (...) o MAPA (...) porque tem coisa que é o MAPA e tem coisa que é a ANVISA”. (ABRAS)

“Coloquei em 1º lugar com maior força, os Ministérios, que regulamentam hoje a forma de como os rótulos deve ser feitos

(...) então coloquei (...) MAPA, a ANVISA e INMETRO cada um na sua competência(...) São eles que estabelecem as regras, (...) as normas ao serem abertas a consulta pública, para toda sociedade opinar (...) finaliza uma norma que deve ser cumprida por todos são estes órgãos (...) Passando depois para estado, município (...) o Ministério Público que tem uma força muito grande sobre essa regulamentação. (...) o Ministério Público recebe reclamações de consumidores (...) e essas reclamações interferem muito fortemente nos órgãos que regulamentam (...) muitas vezes a gente vê ações dos Ministérios (...) porque foram provocadas pelo Ministério Público”. (ABIA)

Em relação ao **IDEC e PROCON**, foram enunciados como importantes órgãos de defesa do cidadão e ainda exercendo forte poder no sistema atual.

“(...) IDEC, por representar aqui o interesse dos consumidores, (...) as coisas que ficam distantes do consumidor, no aspecto à qualidade de informação (...) cuida desses aspectos e é muito importante essa atuação. (...) PROCON (...) por defender os interesses do consumidor (...) tem um papel bastante significativo e eles são bastante atuantes”. (ASSERJ)

“(...) o PROCON e IDEC porque eles têm mais força (...) São órgãos de defesa do consumidor então muitas vezes por provocações do consumidor (...) essas organizações são muito mais bem estruturadas para fazer trabalho hoje sem ser por demanda do consumidor, mas proativos, mas sofre também interferência do consumidor (...) uma grande força do consumidor”. (ABIA)

Em relação ao **INMETRO**, exercem função técnica, definem os padrões metrológicos.

“(...) O INMETRO é o terceiro porque o INMETRO também realiza pesquisas de campo, de embalagens, para verificar principalmente a veracidade dos volumes, das quantidades que constam nas embalagens, para ver se o conteúdo realmente (...) com o que está informado no rótulo. (...) o INMETRO tem o papel de poder regular a variedade de volumes e quantidade dentro do rótulo para se evitar que se prolifere inúmero embalagens do mesmo produto com pequenas variações de quantidade, porque isso confunde o consumidor”. (ASSERJ)

Em relação à **MÍDIA**, foi ressaltado poder indireto, geralmente, atuando de forma a valorizar o produto, interesses econômicos; em alguns aspectos repasse de informações equivocadas à sociedade.

“(...) muito mais como uma entidade de poder indireto (...) pode colocar lá no alto, (...) lá em baixo um produto. (...) a mídia também trabalha de acordo com seus interesses, (...) dificilmente (...) pegar um produto e fazer críticas ao produto, (...) aquele industrial pode ser um cliente da mídia, (...) mas no fundo existe um comprometimento de interesses comerciais e que os permitem levar a informação ao consumidor e aí o consumidor é que chega às suas conclusões”. (ASSERJ)

“(...) que mais vende são as informações (...) negativas (...) as informações mais polêmicas hoje em dia, (...) neste sentido é, apesar da mídia também passar informações sobre o que a indústria faz, (...) eu acho que ela impulsiona mais essa questão, tem mais poder, por divulgar questões muito polêmicas (...). Muitas vezes vem do PROCON e IDEC”. (ABIA)

Em relação às **VIGILÂNCIAS SANITÁRIAS (ESTADUAL E MUNICIPAL)**, o setor descreveu que estas possuem função assemelhada da ANVISA, mas levando-se em consideração as esferas de competência legal.

“(...) entidades estaduais de Vigilância Sanitária (...) tem um papel muito importante um pouco assemelhado à ANVISA, às áreas de superposição, (...) ela atua mais no micro e a ANVISA mais no macro; e da mesma forma a Vigilância Sanitária municipal. Então essas duas se equivalem cada uma na sua jurisdição e competência”. (ASSERJ)

Em relação à **UNIVERSIDADE**, foi atribuída a sua participação nas pesquisas acadêmicas capaz de gerar conhecimento, em alguns casos podem estar direcionados a apoiar a indústria com vias de melhorar a qualidade do produto.

“(...) as universidades porque é gerador de conhecimento, com o conhecimento que ela está gerando (...) eu coloquei aqui, mas eu não sei aonde seria”. (ABRAS)

“(...) a universidade (...) eu acho que ela é fundamental, (...) fonte de informação (...) deve ser muito mais aproveitada (...) explorada para auxiliar esse processo (...) universidade ainda precisa ser mais inserida”. (ABIA)

Em relação à **ABIA** (a si mesma), o setor percebe sua atuação de forma direta no processo decisório principalmente na discussão de critérios higiênico-

sanitário, tendo em vista que seus objetivos é tornar seu produto mais competitivo de acordo com as exigências do cidadão.

“O centro do poder (...) está o próprio industrial, (...) parte dele a própria definição do que vai ser a sua embalagem, a sua rotulagem (...) tem que seguir com esse propósito observando as obrigações legais. Existem obrigações legais referente a um nível de informações que é obrigatória conterem no rótulo, (...) problema de tamanho de corpo de letra, cores, facilidade de leitura (...) ele é o maior interessado (...) também emana o maior poder, porque (...) quando coloca um produto no mercado, ele tem por interesse fazer esse produto se tornar vitorioso (...) o centro está aí, a própria indústria (...) representado pela Associação Brasileira”. (ASSERJ)

“(...) nós não temos tanto poder, (...) ela é ouvida, mas com muito pé atrás tantos dos órgãos (...) quanto de defesa do consumidor (...) não vejo a indústria tem força (...) uma força para alavancar a economia do Brasil, por ser uma parte fundamental da economia, etc, mas assim ela participa, mas eu não vejo tanta força para intervir nas regulamentações relativas a rotulagem”. (ABIA)

“(...) área técnica (...) é representar a indústria de alimentos junto ao governo, junto a sociedade, levar aos pleitos, representar nas reuniões junto ao governo nós temos essa grande missão, lógico que sempre tendo como foco o consumidor final (...) que deve ser respeitado...(...) alguns padrões das entidades de qualidade de alimentos lácteos, muitas vezes a gente esbarrava na atualização da legislação RIISPOA tem um item lá que não permite isso (...) a gente pode atualizar (...) estava impedindo avanços tecnológicos, assim, até deixando o Brasil comercialmente defasado (...) então eu acho que o Ministério.... foi com certeza uma iniciativa muito boa do Ministério (...) o Ministério elaborou a proposta, disponibilizou para a indústria poder avaliar (...) a gente reuniu todos os setores para analisar proposta, elaborar sugestões, justificativas (...) uma outra função da ABIA, a gente chama as empresas para discutir um proposta nova do governo, ou então até mesmo para propor uma nova regulamentação (...) então ABIA vai para representar a indústria”. (ABIA)

Em relação às **ABRAS e ASSERJ** (a si mesmos), o setor explicita não ter poder de interferência sobre a rotulagem, contudo, a ABRAS relatou estar mais perto do centro decisório e exercer interferência sobre as políticas públicas caso exista relação específica com a dinâmica do setor supermercadista.

“(...) a ABRAS define mais porque, assim, a ABRAS, isso tudo feito, ela vai ficar a par dessas políticas, num sentido de até, vamos supor (...) uma determinada política poderia ter uma interferência, por isso que ela vem antes das estaduais”. (ABRAS)

“(...) o supermercado só vai ver assim, esse produto vai vender, tem aceitabilidade pelo meu consumidor, o consumidor quer comprar este produto, o rótulo funciona como um a mais. (...) de o produto ser bom para vender, esse rótulo diz que este produto faz bem para saúde. Dá para você entender onde interessa para o supermercadista? (...) esse faz bem para saúde, se esse não faz bem para saúde, talvez vale a pena eu dar um destaque na minha gôndola para este. Então o supermercadista vai pensar no sentido vendedor, o que é melhor para ele vender (...) ele não tem gerencia sobre rótulos”. (ABRAS)

“(...) a ABIA outra entidade, (...) não me sinto muito no direito de estar colocando a ABRAS (...) porque nosso trabalho é independente, (...) eles tem mesma dificuldade que a gente tem dificuldade, é um setor produtivo (...) Porque gente apesar de participar de todo o processo de discussão de normas, com os órgãos regulamentadores, receber muitos influxos dos órgãos do consumidor”. (ABIA)

Em relação ao **CIDADÃO**, o setor enunciou que este não possui poder de interferência direta nas políticas públicas, mas pode decidir sobre o ato do consumo e a capacidade de conferir ou não êxito ao produto.

“(...) o consumidor é o maior interessado dessa história (...) mas ele na realidade, é aquele que tem menos poder de interferir no primeiro momento (...) a interferência deles se faz na seleção do produto, quer dizer ele pode torná-lo vitorioso como também proporcionar sua derrota (...) é muito importante, (...) ele é o foco de todos os objetivos (...) na realidade eu acho que o consumidor brasileiro ainda está um pouco, por questões de educação (...) questões de hábitos, por questões até antropológicas (...) ele ainda está um pouco distante do centro do poder, apesar (...) na direção dele que emanam todas as políticas (...) do industrial (...) entidades que atuam no setor”. (ASSERJ)

Sobre a rotulagem de alimentos, necessidade de padronização das embalagens. Hoje, a rotulagem de alguns produtos apresenta atrativos de estímulo ao consumo sem preterir as especificações legais. O setor ainda destacou a relevância da harmonização com as normas internacionais, apesar de alguns pontos da legislação para a rotulagem nutricional ainda gerar

dúvidas para a indústria. O setor aponta que não há necessidade de proibição do uso das terminologias na língua inglesa, mas explicita sobre a necessidade de melhor explicá-la enunciando ainda que o cidadão ainda não valoriza a rotulagem.

“(...) não tem como generalizar eu acho que a grande maioria dos produtos tem um rótulo satisfatório em nível de informação que se precisa dar ao consumidor. Eu não sei se precisaria todos os rótulos (...) dizer isso é muito bom para isso (...) cura isso, isso, isso (...) ruim para isso, (...) para o consumidor. Não sei se pudesse chegar à esse nível de informação (...) você não tem que colocar nem um produto no mercado se ele tem aspectos que não facilitem, ou prejudiquem a vida do consumidor (...) por exemplo, eu não posso colocar uma embalagem tão pequena que não me permita colocar o rótulo com todas as informações possíveis (...) minúscula que ninguém consiga ler (...) também muitas vezes estão muito focados no aspecto de causar uma impressão ao consumidor boa para ele criar um atrativo comercial. Você sabe que dentro do supermercado, eu não posso esconder isso de você. A maior parte das decisões de venda é feita por impulso.” (ASSERJ)

“(...) A gente (...) participa da discussão (...) contribuindo com sugestões, procura justificar essas sugestões com uma legislação (...) reconhecida com Codex, com a legislação européia”. (ABIA)

“(...) não é de uma maneira geral que é difícil de implementar a rotulagem tem alguns pontos da legislação que você não consegue entender (...) se você for ver de maneira geral mais... peso líquido, todo mundo coloca peso líquido, validade... todo mundo coloca validade são coisas que não tem como errar (...) agora quando precisa de interpretação é mais difícil, rotulagem nutricional foi muito difícil de implementar. (...) Muitas dúvidas, muitas dúvidas nós fizemos pelo menos 3 pleitos com a ANVISA acho que com umas 50 questões de dúvidas, medida caseira, como enquadrar, produto que não estava na tabela, onde enquadra, qual porção, como calcula, uma série de dúvidas”. (ABIA)

“(...) dificuldade mesmo foi a rotulagem nutricional obrigatória que saiu em 2003 no MERCOSUL e foi muito difícil mesmo (...) ontem mesmo respondemos a um e-mail que não tinha categoria, tinha que calcular porção e (...) diria que a grande dificuldade hoje é VD para criança que está bem obscuro ainda, cada empresa está fazendo de uma maneira. A gente está trabalhando com a ANVISA (...) poder conseguir uma orientação geral (...) Por enquanto a VD tem que ser só para adultos mesmo, nós não concordamos, mas trabalhos no sentido que possa complementarmente fazer uma adequação para faixa etária”. (ABIA)

“Alguns termos em inglês estão na norma (...) mas o light, por exemplo, é um termo mais comum para o consumidor é lógico que ele precisa entender o porque o produto é light, então por questão do refinamento da questão do que é light as empresas tem que colocar lá light porque tem redução de 25 % de calorias (...) o porquê do light então eu acho que a questão de termo em inglês não é tanto ponto porque o light é sinônimo de uma coisa mais leve, o porquê que é light é fundamental que seja bem claro no rótulo. (...) Na legislação tem legislação de diet e tem legislação de light, às vezes o critério para falar que é diet é o mesmo que o light. (...) o problema não é a terminologia o problema é deixar claro ou ficar claro porque é light”. (ABIA)

“(...) Eu acredito que o consumidor esta cada vez mais olhando, antigamente olhava-se a validade hoje já se olha validade e tabela nutricional para ver calorias”. (ABIA)

OUTROS: a revista PROTEST (meio de divulgação impresso para a sociedade civil); Secretaria de Saúde; Secretaria da Indústria e Comércio; Câmara Setorial de Alimentos; Ministério da Justiça; Ministério Público; Embrapa; USP; UNICAMP; Instituto de Tecnologia de Alimentos (ITAL); International Life Sciences Institute (ILSI); Organização Panamericana de Saúde (OPAS); Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP)

4.2.2.b – Limitações do setor no sistema:

No caso da ABRAS e ASSERJ: estas associações relataram a dificuldade para a rotulagem de alimentos fracionados, associando-a aos hábitos de consumo de alguns alimentos. A qualidade da mão-de-obra (rotatividade) e a difusão da informação ao cidadão sobre a rotulagem esta relacionada às condições financeiras e iniciativas de cada supermercadista.

“(...) A ABRAS tem o poder de chamar o pessoal da ANVISA discutir “nós queremos cumprir a lei só que nós temos um problema técnico assim na hora de fracionar o queijo (...) eu coloco todas aquelas informações que você esta obrigando por lei? ”eu não sou indústria, mas tenho que fracionar e a lei diz que tem que rotular exatamente como estava, (...) o mais importante é colocar um monte de palavrinhas não é dar informação exata para o consumidor, na verdade a quantidade de informação é mais importante do que a qualidade da informação (...) Eu diria que a ABRAS fez um trabalho no sentido de entender como rotular, mas também informou a ANVISA da dificuldade de alguns fracionados. Em alguns

casos dependendo do fracionado ha mais facilidade e há menos facilidade. (...) Então não é uma questão de querer ou não querer é a capacidade de cada um de poder cumprir ou não”. (ABRAS)

“(...) você quer ver um problema é aquele setor de salgado de supermercado, que vende bacalhau, lingüiças, partes de porco; aquilo ali é uma luta pra gente acabar com a venda a varejo, porque o consumidor, o ideal era aquilo vir empacotado da indústria pra gente, e a gente só pesar e precificar; embalagem variada, peso variado, eu peso e rotulo ali e coloco ali; praticamente não vende; a gente está fazendo uma tentativa já em algumas lojas, só trabalhar com isso empacotado (...) o cara quer comer um presunto, não compra encartelado porque acha que é muito caro e aí ele vai ao varejo; e se você não tiver você perde venda (...) quer dizer existem conveniências, existem interesses”. (ASSERJ)

“(...) de uma forma geral ocorre falha humana, erro, falta de treinamento do pessoal, falta de informação; mas a intenção de cumprir a lei”. (ASSERJ)

“(...) no nosso ramo “o supermercadista faz a coisa conforme a concorrência exige, aí alguém faz e ele sai atrás”, mas eu acho que isso não é o certo. (...) forma geral, infelizmente e é uma característica muito maior no mercado do Rio de Janeiro, nós estamos muito focado em preço (...) “tudo bem eu não vou explorar o consumidor com preço maior, mas eu vou fazer com que ele perceba que eu tenho um diferencial por informar a ele”. (ASSERJ)

“Então faz-se alguma coisa no tocante de mais técnicas de... (...) Perda do alimento, perda, manipulação, contaminação, isso faz. Isso tem, todo ano tem esse tipo de nível de curso voltado para o pessoal operacional (...) O pouco que existe é função da ação individual de cada um dos supermercadistas”. (ASSERJ)

No caso da ABIA: esta associação relatou que substituição de tecnologias para processamento de alimentos e a difusão da informação ao cidadão sobre a rotulagem de alimentos dependerá das condições financeiras e iniciativa de cada indústria.

“(...) Ou pelo processo foi alterado, ou a matéria-prima mesmo que foi usada foi substituída. (...) existe algumas dificuldades pra substituição, como por exemplo: o óleo de Palma. O óleo de Palma tem que se importado, tem aquela questão da taxa de importação que encarece o produto (...) óleo de Palma ele diminui a trans, mas aumenta as gorduras saturadas. (...) também é uma preocupação, então não é tão fácil substituir pelo óleo de Palma (...) uma das preocupações da OPAS é essa, que você substitua mas atente pro aumento das

saturadas (...) Não é fácil tirar de uma hora pra outra, enfim. Mesmo com as dificuldades, mesmo antes de todo o assunto vir à tona, a indústria vem dando forma de reduzir e já alguns produtos ela conseguiu que estão no mercado”. (ABIA)

“É não existe nenhuma ação, assim em andamento ainda (...) mas eu acho que uma tendência (...) a gente até discutiu e também esses fóruns que foram instituídos com o Ministério (...) trabalhar com educação da população (...) que isso é fundamental (...) que a partir dessas conversas (...) reuniões (...) grupos de trabalho (...) muita coisa pode ser feita (...) Não teve proposta nenhuma pra projeto (...) ele ainda precisa ser aprovado por seus associados... Mas a idéia é mensurar ao nível de entendimento do consumidor sobre os rótulos (...) Foi uma idéia interna dos departamentos daqui da ABIA, técnico e jurídico (...) de mensurar pra uma possível atuação de educação (...) em relação pra proporcionar o melhor entendimento da rotulagem nutricional”. (ABIA)

4.2.2.c – Reflexões do setor sobre si mesmo no sistema:

No caso da ABRAS e ASSERJ apontaram sobre a necessidade de maior incentivo antes a imposição legal, pois a indústria busca atender as demandas do cidadão sem desconsiderar os interesses comerciais. A formatação das informações disponíveis na rotulagem pouco estimula a leitura, pois as informações ainda são complexas para o cidadão. Não existe uma relação de interferência direta da indústria e o comercio, contudo as técnicas de *marketing* auxiliam a disposição dos produtos nas gôndolas. Para o setor supermercadista a rotulagem de alimentos está a encargo da indústria; sendo que o setor supermercadista busca auxiliar as escolhas alimentares do cidadão através da organização dos produtos nas gôndolas. Atualmente, os treinamentos sobre práticas de higiene são desenvolvidos com maior frequência.

“(...) eu acho que o industrial, o comerciante, acho que ele respeita o direito, volto a te dizer eu sempre lamento quando alguma normatização aparece no mercado obrigando alguém a fazer certas coisas, e eu digo puxa vida, mas porque nós não fizemos isso? (...) tudo bem algumas coisas é por uma certa desinformação porque cada um tem uma especialidade, (...) você é obrigado a colocar nos encartes, nesses panfletos, você vende os produtos, sempre que você vende leite é obrigado a colocar: ‘é recomendado a amamentação...’ (...) hoje nós colocamos até nas prateleiras, você também é obrigado, (...)

Porque eu acho que tem sempre aqueles entes aproveitadores que fazem o capitalismo selvagem, praticam o capitalismo selvagem; mas em fim na sua grande maioria procuram cumprir as normas e fazem a coisa funcionar focada na necessidade, no desejo do direito do consumidor”. (ASSERJ)

“(...) pro supermercadista, uma informação definida, quanto mais clara, o supermercadista não inventa, (...) não pode interferir naquela informação, aquela informação é definida pelo estado, passada pela indústria (...) quanto melhor a informação de rotulagem (...) o supermercadista pode por o produto na gôndola (...) ele pode ser um agente participativo (...) informar pro consumidor melhor, (...) quando ele pega aquele produto com uma rotulagem definida e coloca assim: “produtos com mais vitamina, ou produtos com lactose, produtos sem lactose...” esse tipo de informação ajuda o consumidor na hora da compra e daí, no posicionamento de gôndola (...) o supermercadista também é um personagem que precisa entender essa rotulagem pra poder posicioná-la melhor (...) supermercadista fica encarregado nesse posicionamento e nessa venda, cada um com o seu papel”. (ABRAS)

“(...) não adianta o governo, na minha opinião, aqui instituído, achar que ele pode por tudo naquele negócio e vai resolver, porque isso também é balela, é uma intelectualidade burra, (...) supermercado não interfere na rotulagem, ele pega aquilo e passa, só que é o seguinte, o que vai estar de fácil entendimento da minha gôndola? (...) posicionada e se aquela parte que está indicando aquelas informações está visualmente fácil pro consumidor poder optar.” (ABRAS)

“(...) na ASSERJ, nós estamos em permanente contato com a Vigilância Sanitária do município e do estado fazendo cursos, palestras ministradas por eles; (...) nós fizemos algumas palestras muito interessantes falando de contaminação por bactéria, manipulação de alimentos e isso normalmente o que nós fazemos? (...) treinamento contínuo de pessoal de loja, sobre atendimento, sobre contaminação, sobre manipulação, contínuo. Nenhum funcionário dos meus treze associados, quando se abre ou reforma uma loja começa sem que se passe por um processo de treinamento pra falar sobre isso”. (ASSERJ)

A ABIA relatou que determinadas diretrizes legais podem ser questionadas em atendimento a necessidades imediatas. O setor evidenciou que o lugar de interlocução ocupado pela universidade e o cidadão neste sistema favorece significativamente para a melhoria dos produtos.

“eu acho que as empresas quando elas conseguem substituir pelo óleo de Palma, elas têm feito isso, eu estou colocando um olhar crítico (...) muitas empresas já fizeram isso (...) tudo aquilo que pode ser feito no sentido de tirar, está sendo feito,

mas tem dificuldades, eu até recomendo que isso seja uma dificuldade que foi apontada no workshop, são dificuldades assim reais”. (ABIA)

“Parceiro? Tem as Universidades,... acho que são os grandes parceiros (...) por ela ter essa questão mais, um conceito mais técnico-científico, (...) imparcial eu diria talvez (...) o consumidor também é um grande parceiro da indústria (...) ele também dá sugestões, sabe dos produtos, ele propõe coisas novas, ele faz um contato com a indústria (...) olha procura fazer um produto assim (...) sugestões dos consumidores passam, elas são usadas pra desenvolver nossos novos produtos, novas embalagens”. (ABIA)

4.2.2.d– Percepções do setor sobre as limitações do sistema atual:

A ABRAS e ASSERJ relataram que apropriação e a exigência das informações pelo cidadão estão condicionadas ao poder aquisitivo e nível sócio-cultural. O fator capaz de auxiliar o processo de apropriação é a avaliação do nível qualidade e a quantidade da informação e que as ações desenvolvidas são deflagradas com base em demandas e questões específicas que em alguns casos conta-se com a parceria com o Poder Público. Ressaltaram ainda que as parcerias não são de caráter contínuo e que o diálogo com alguns setores da sociedade não é facilitado. Abaixo apresentaremos alguns relatos:

“(...) eu acho que o consumidor está cada vez mais protegido, nesse sentido, só que a rotulagem ainda fica devendo, naquele sentido que eu falei, ou seja, como eu tenho um problema de nível da população, de nível de informação da população (...) ter mais sensibilidade no sentido de não colocar, quer dizer, é importante informar tudo? Talvez não seja, não sou eu que vou dizer que não é importante informar tudo, mas o como informar e o que é mais importante pra ter um destaque, porque no sentido de eu querer oferecer mais, é oferecer muita coisa e às vezes eu ofereço menos”. (ABRAS)

“(...) mas sempre está se falando com todo esse pessoal, ora com o PROCON, ora com representantes do Ministério da Agricultura, a Vigilância Sanitária, a Municipal e a Estadual; (...) fala com todos eles, não existe assim uma frequência pré-definida, não ocorre todo dia, não, amanhã é dia (...) ela (...), ou ela é provocada ou ela é planejada”. (ASSERJ)

“(...) tipo a ANVISA e outras mais, colaborando, participando de ações, não tem dificuldade não; as portas normalmente são abertas sem mais dificuldades; as vezes é muito mais questão

de disponibilidade de tempo de cada um, as vezes com quem se quer falar não está disponível a agenda, mas não tem dificuldade nenhuma. Os canais são bastante abertos". (ASSERJ)

"(...) eu diria que alguns órgãos de defesa que nem o IDEC, já não é um órgão do governo (...) órgão privado (...) ou seja, não é um órgão de articulação de conversa. Os supermercados sempre que são chamados... mas (...) esses institutos tem mais interesse de chamar atenção para grandes causas. Eles não estão interessados em chamar os canais para conversar, eles estão mais interessados em ou denunciar, ou propagar uma informação, que é a função dele". (ABRAS)

A ABIA relatou que, em alguns órgãos, a legislação sanitária nem sempre está facilmente acessível no site do órgão público e também determinadas exigências legais podem tornar a rotulagem de difícil compreensão para o cidadão. O diálogo com alguns setores não é muito fácil ou é moroso. De acordo com esta associação existe maior articulação discursiva entre o setor da sociedade civil organizada e o setor regulador. Esta associação ainda complementou sobre a necessidade de não se deixar apenas a encargo do setor produtivo o desenvolvimento de estratégias sobre o consumo de alimentos enfatizando a necessidade de parcerias com o setor regulador. Outro ponto que pode ser limitante ao bom funcionamento sistêmico é a harmonização das legislações no MERCOSUL, pois em alguns pontos ainda são de difícil implementação.

"(...) não é tudo que é publicado na verdade no Diário Oficial, então muita informação de aplicação da legislação ou as vezes até de alteração um pouco da legislação são disponibilizadas no site (...) acompanha isso diariamente, tem uma pessoa que todo dia olha o site da ANVISA, tem uma que olha o do Ministério da Agricultura, o INMETRO não precisa porque o INMETRO sempre publica no Diário Oficial (...) MAPA tem muito ofício circulares, muitas vezes esses ofícios circulares não ficam disponível no site, ficam só para as empresas, ABIA não recebe esse ofício, às vezes, as empresas que encaminham para a ABIA esse ofício, ou então a gente tem que pedir pro MAPA (...) MAPA, ele tem alguns ofícios circulares que são internos, são publicações (...) Ou então recebem quando vai ser autuada (...) porque não é tudo que sai no Diário Oficial, então as pequenas e médias empresas, por exemplo, muitas delas desconhecem, muitas informações que estão no site ou então que circulam". (ABIA)

“(...) ABIA recomenda que a legislação seja cumprida sempre (...) a gente não pode falar pelas empresas (...) nós representamos as empresas (...) nós recomendamos à aplicação da legislação, então na medida do possível, as empresas procuram colocar informações mais claras, precisas, possível (...) pesquisa que fizemos de 80 a 90% das informações estão no rótulo do alimento, elas estão porque a legislação exige (...) existe uma legislação por trás disso (...) esta revisão no MERCOSUL que esta acontecendo (...) pra melhorar estes pontos que ficaram duvidosos na legislação e tudo (...) por exemplo: o caso do não contem glúten, o não glúten esta nos rótulos porque existe uma lei que... (...) Será que para uma água seria interessante: o contém ou não contém glúten? Porque o não contém glúten... então algumas coisas poderiam ser melhoradas”. (ABIA)

“Não é muito fácil isso, bem sinceramente não é muito fácil, porque muitas vezes as duvidas não são respondidas (...) deve ter muita demanda de trabalho também, muitas duvidas que chegam lá, existe uma certa demora (...) mas assim varia de Ministério para Ministério, dentro do Ministério da Agricultura, (...) setor de carne são mundos diferentes (...) de maneira geral ANVISA, Agricultura e INMETRO, as respostas é mais ágil, bem mais ágil (...) tenho que fazer esta ressalva porque realmente o INMETRO, eles são bastantes rápidos nas respostas, as orientações são sempre muito fácil de entender, (...) agora em geral as respostas são mais demoradas, muitas das vezes elas não são muitos orientativas (...) tem resposta que demora até um ano, resposta que não vem (...) resposta que vem rápidas (...) se a resposta é fácil ela vem mais rápido, (...) às vezes (...) nós temos (...) por favor nos envie as respostas, estamos precisando das respostas”. (ABIA)

“(...) as parcerias mais desejáveis seriam pra ABIA (...) educação (...) pode ser discutido pode ser comentado muito com a parceria do governo (...) que a parte de produção de alimentos de rotulagem (...) cabe a indústria (...) atender a legislação, atender o consumidor as demandas. (...) essa parte de educação não é só com a indústria (...) parceria com outros setores da sociedade que são também responsáveis por isso”. (ABIA)

“(...) muitas sugestões que foram colocadas muitas não foram consideradas (...) era uma discussão política muito difícil porque harmonizar uma regulamentação entre quatro países ainda mais de rotulagem nutricional, imagina cada um tem uma visão, é difícil. O Brasil (...) tinha uma regulação de 2001 (...) que foram aprovadas aqui sem levar para o MERCOSUL (...) implementou-se uma legislação aqui (...) era em relação a 2.500 Kcal (...) quando foi levar para harmonizar para o MERCOSUL, não conseguiu harmonizar exatamente como está em vigor aqui, (...) discussão política (...) posso dizer que a rotulagem nutricional obrigatórias aqui foram totalmente harmonizadas, muitas sugestões que na época nós sinalizamos que seriam difíceis de implementar, não foram

consideradas, e aqueles problemas lá de trás a gente reflete hoje (...) mas tem muita dúvida que teve que ser esclarecida via informe técnico (...) teve que ser esclarecido aqui no Brasil e não foi esclarecido na Argentina. (...) por exemplo, a rotulagem de produtos para crianças que é a resolução 360 (...) tem uma tabela de recomendação de vitaminas e minerais para você fazer o cálculo do VD, então aquela tabela é uma recomendação (...) valor de adulto (...) Existe (...) hoje uma discussão para complementarmente da informação para adulto colocar para criança (...) se você for olhar a listagem da ANVISA o informe técnico só apresenta para adulto (...) Foi algo que não foi bem discutido na época, talvez se viesse a se discutir novamente, mas que isso inclui também questões políticas”. (ABIA)

4.2.2.e – Pontos críticos do sistema atual:

O setor expressou-se sobre o excesso ou sobreposição de normas, a pouca autonomia do Mercado, a atuação dos serviços de inspeção sanitária ainda de forte caráter fiscalizatório, burocracias e interferências políticas. Outros pontos destacados capazes de “engessar” sistemicamente o fluxo da comunicação foram vaidade, política verticalizada e a falta de integração das ações. O posicionamento intransigente de alguns setores com a sociedade civil organizada e a universidade também são obstrutores, a legislação sanitária para rotulagem de difícil fiscalização e execução pelo setor produtivo, além da interferência midiática negativa em relação às informações veiculadas para o cidadão.

“(...) Estado ou qualquer entidade detém algum poder paralelo à indústria tem que normatizar as coisas para a indústria, definir como se faz, como se compra, como se vende; eu acho que isso devia emanar do próprio industrial dentro do código de ética, dentro de uma postura de ética objetivando a satisfação do consumidor, objetivando o consumidor (...) informações que tem que fazer parte da embalagem, da praticidade, da conveniência (...) acho que tudo deveria ser responsabilidade da própria indústria (...) quer dizer não precisar que viesse uma entidade de poder, de qualquer nível de governo ou até entidades paralelas formadas pela sociedade para se defenderem, para poder estabelecer normas e me dizer, olha você não faz isso, tem que fazer; quer dizer eu podia fazer isso e usar isso como um marketing do meu negócio (...) seria uma forma até de se diferenciar no mercado à quem não o fizesse (...) Tudo bem, eu não acho que o mercado resolva todos os problemas (...)o que eu digo é que deveria existir por parte do

governo, dos governos estruturas mínimas que estivesse voltado para tudo isso; não sou um idealizador de que o mercado resolve tudo, não é bem assim, porque o mercado ele tem as suas próprias características de competição e aí tem as pessoas com mais ética, mais preocupação com o direito do consumidor e alguns puro e simplesmente pelo lado selvagem do capitalismo aplicam coisas que venha acabar exigindo que o Estado interfira do jeito que se interfere, mas eu acho excessivo”. (ASSERJ)

“(...) acho que teria que ter uma facilidade neste processo, uma desburocratização”. (ABRAS)

“(...) poder fazer um trabalho de coordenação, organizar e coordenar, workshops, seminários, convenções, congressos que possa tratar disso; sendo que todo mundo chegue em condição de igualdade e não o cara do governo já chegar lá com chibata na mão, com uma espada na mão, ‘Eu sou a força’, tratar do interesse de uma forma comum. Todo mundo sentar e ter os temas, poder se fazer uma organização pautada com antecedência, planejada, ter os temas, e permanentemente estar se focando nisso; dentro das próprias entidades de classe eu acho que também deveria ser coisas temáticas e deveriam ser pautadas; mas vez por outra a gente está tão envolvido com esse excesso de legislação que você não consegue enxergar e você perde o foco porque uma entidade de classe de supermercado, o foco principal dela tem que ser o consumidor e não legislações de governo”. (ASSERJ)

“(...) essas entidades todas, principalmente as que dizem respeito ao governo, sofrem a ação política da descontinuidade. Muda o governo, muda o diretor, muda a estrutura (...) quer dizer essa descontinuidade administrativa conduz também a que não se possam fazer planos de longo prazo; eles próprios tem esse tipo de dificuldade”. (ASSERJ)

“(...) acho as entidades precisam ter uma postura não policialesca, não fiscalizatoria, usar a associação de supermercados, um apoio pra buscar fatos, ações enfim enxergar a associação de supermercados como um parceiro”. (ASSERJ)

“(...) tem estaduais que tem um bom dialogo com o PROCON, por que a direção do PROCON esta mais aberta ao dialogo, e tem estado em que o PROCON não esta aberto ao dialogo, ele é simplesmente um órgão delegativo. As VISAs estaduais é a mesma coisa, algumas são mais ou menos”. (ABRAS)

“(...) às vezes tem algumas revistas de defesa do consumidor, que pegam o nosso rótulo e falam “olha, de acordo com as normas internacionais, o rótulo ta faltando isso”, e diz que o produto é inapropriado porque o rótulo do produto falta aquilo, mas pergunta quantas pessoas no país sabem o que é aquilo, entendeu? E daí uma revista que pega um produto que foi feito investimento, ele é inapropriado porque falta alguma coisinha no rótulo (...) falta de bom senso (...) pegou uma norma

internacional, mas a norma internacional (...) “a nossa população vai saber qual é essa norma internacional (...) nossa população tem entendimento pra essa norma” (...) Então, nós temos que ter soluções de acordo com a nossa realidade (...) de consumidores, e de supermercadistas, e de governo, e sociedade”. (ABRAS)

“(...) eu acho que já é uma pré, um preconceito (...) uma visão muito que a indústria só quer levar vantagem esses tipos de coisas (...) precisa (...) consiga reverter esta situação, conversamos com os órgãos regulamentadores, (...) mas assim, quem está no dia-a-dia percebe uma resistência existe um pouco de pé atrás, (...) eu posso até citar um exemplo, a gente esta participando de uma revisão da legislação sobre claims MERCOSUL (...) é muito difícil a participação da indústria, a gente esta com uma proposta de referência do Canadá, para um cliente específico, está difícil de conseguir valer (...) lógico que o Governo quer fechar, restringir o máximo possível da alegação”. (ABIA)

“(...) primeiro lugar seria o treinamento dos fiscais, (...) fiscal muitas vezes não tem toda informação. Acontece muito do fiscal não saber que o informe técnico numero x tem uma orientação que permite aquilo, ai autua e a empresa tem que responder. (...) uma boa fiscalização começa com um bom treinamento dos fiscais e orientar também porque às vezes multa, mas não orienta”. (ABIA)

“É bom tocar nesse assunto pra esclarecer (...) a Veja não nos procurou pra confirmar a nossa posição (...) A matéria da Folha, ela foi uma matéria distorcida, (...)? (...) é lamentável (...) não contém nenhuma informação que nós passamos por e-mail pro jornalista da Folha (...) Todos os acordos que nós fizemos, nós fizemos um acordo com o Ministério da Saúde, recentemente, pra discutir dentro de um Fórum de Alimentação Saudável possíveis ações, não só pra gordura trans mas para obesidade, uma série de outros assuntos (...) uma portaria que instituiu esse Fórum do Ministério (...) que foi assinado entre a ABIA e o Ministro da Saúde (...) essa matéria ela não reflete o acordo que foi assinado (...) não reflete o documento que a ABIA assinou junto da Organização Panamericana da Saúde OPAS também onde a ABIA é signatária pra (...) possível eliminação das gorduras trans dos alimentos. (...) isso não bate como acordo que a ABIA assinou com as discussões que teve com o Ministério com o acordo da OPAS (...) grande poder da mídia, porque como que você depois conseguir reverter esse quadro? (...) tem diversos Fóruns que a ABIA tem participado (...) Então é revoltante!”. (ABIA)

4.2.2.f – Experiências/Práticas Desenvolvidas pelo setor que estabelecem relação com a temática deste estudo:

- No caso da ABRAS e ASSERJ: as peças publicitárias e encartes promocionais que veiculam alimentos para lactentes e crianças de primeira infância obedecem a legislação (Resolução - RDC nº 222, de 05 de agosto de 2002); a Escola Nacional de Supermercados (treinamento/orientação aos seus associados); Comitês Técnicos exerce atuação junto a ANVISA.

- No caso da ABIA: estudos com apoio dos institutos de pesquisa/universidades para discussão de problemas setoriais; treinamento de associados; projeto na rede de ensino das escolas da rede SESI; encontro que reuniu representantes do governo (ANVISA) com o setor produtivo; orientação para os associados sobre a Rotulagem Nutricional e a Rotulagem e a Promoção Comercial de Alimentos para Lactentes e Crianças de Primeira Infância; treinamento sobre a aplicabilidade da legislação sobre rotulagem nutricional.

4.2.2.g – Estratégias desenvolvidas por outros segmentos da sociedade:

- No caso da ABRAS e ASSERJ: A revista *Protest* para a difusão da informação sobre a qualidade de produtos e serviços; alguns supermercadistas (grande e médio porte) disponibilizam em seus encartes promocionais informações de saúde; cartilha desenvolvida pela ANVISA em parceria com a Secretaria Especial de Aquicultura e Pesca da República de orientação para a compra do pescado.

- No caso da ABIA: algumas empresas possuem diretamente projetos/ações individuais que estreite o diálogo com o cidadão; o Manual de Orientação para a Indústria e para o Cidadão sobre a rotulagem de alimentos da ANVISA; obtenção de informações através do ILSI.

4.2.2.h – Canais de comunicação do setor com a sociedade:

- No caso da ABRAS e ASSERJ: via correio eletrônico para os associados, este diálogo visando atender/elucidar as demandas do setor; não existem parcerias para a difusão da informação para o cidadão, quando estas existem estão a encargo de cada associado, ou seja, dos estabelecimentos comerciais, por exemplo, o Serviço de Atendimento ao Cliente (SAC) ou *sites* das redes de supermercados; a Revista *SuperHiper* e o *site* da ABRAS direcionado para atender as demandas do setor; comunicação com o setor público via Diário Oficial da União, correspondência direta, mídia.

- No caso da ABIA: a estratégia de comunicação desenvolvida por esta instituição assemelha-se a das associações de supermercadistas via correio eletrônico para os associados também sendo disponibilizadas informações no *site* institucional visando atender/elucidar as demandas do setor. Quando estabelecido canal de comunicação com o cidadão ocorre via mídia (*site* institucional) e em alguns casos via correio eletrônico, sendo a principal forma de difusão da informação para o cidadão, o Serviço de Atendimento ao Cliente (SAC) ou *sites* das indústrias.

4.2.3 – Setor da Sociedade Civil Organizada

4.2.3.a – Ponto de vista do setor em relação aos demais atores:

Em relação à **ANVISA** e ao **MAPA**, foi apontado um forte poder normativo e regulatório, principalmente exercido pela ANVISA, na qual emanam as legislações sanitárias referente a rotulagem, contudo a atuação também está imbricada aos interesses do setor produtivo.

“(...) a Agência Nacional de Vigilância Sanitária exatamente para controlar as políticas públicas de proteção e defesa do consumidor nessa área de saúde (...) na área de segurança alimentar (...) passa por ela as decisões maiores”. (MDC-MG)

“(...) e a gente sabe que elas têm um acesso grande a ANVISA assim, assim como são as farmacêuticas, e enfim cada área

regulada, eles têm um acesso ao regulador muito maior”.
(IDEC)

Em relação ao **IDEC** (a si mesmo), afirma ser importante órgão de defesa do cidadão, cuja missão é exercer pressão sobre o setor público e produtivo em defesa dos seus interesses, mesmo reconhecendo pouca participação no processo decisório, assim como das suas demais instituições representativas.

“(...) o IDEC é uma Organização não Governamental (...) são só pessoas físicas, jurídica não pode ser associada, jurídica pode assinar e receber a revista do IDEC (...) A missão do IDEC é informar, educar o consumidor, e atuar por um maior equilíbrio na etapa de consumo, um equilíbrio entre o consumidor e os produtores, órgãos públicos (...) tem várias atuações nesse sentido (...) a outra parte é a gente batalhar por mudanças no mercado (...) A gente se manifesta (...) não define, participa de consultas públicas, debates, procura trazer a ANVISA para debates em algum tema que seja importante”.
(IDEC)

“Movimentos das Donas de Casa, às vezes têm uma força (...) interessante nesse caso (...) então algumas até na verdade eu colocaria até mais pra frente, mas no geral eu vejo que elas estão um pouco mais pra trás por falta de estrutura mesmo de acompanhar isso, porque não são muitos que conhecem regulamentação”. (IDEC)

Em relação ao **INMETRO**: o setor apontou como sendo papel deste instituto a definição de padrões metrológicos, certificação e credibilidade, contudo percebem pouca interferência na definição da legislação sanitária.

“(...) INMETRO atua bastante numa questão metrológica ali, mas pouco assim eu diria em rotulagem (...) alguma coisa ou outra ele faz em regulamentação (...) Programa Brasileiro de Certificação, (...) alguma coisa de rotulagem pouquíssimo na área de alimentos”. (IDEC)

Em relação ao **PROCON**: descrevem como forte poder fiscalizador, mas pouco poder regulamentador, atuação na com vias para a proteção do cidadão nas relações de consumo.

“(...) PROCONs são órgãos muito importantes, (...) principalmente na fiscalização, eles atuam pouco na

regulação... o PROCON de São Paulo ele atua mais, mas ele é uma exceção dos outros PROCONs do Brasil, ele é o primeiro PROCON que existiu, mais de uma década antes de ter o Código de Defesa do Consumidor (...) depende muito dos dirigentes, se esse já tem essa dificuldade, outros então é muito pior". (IDEC)

Em relação à **MÍDIA**: o setor percebe duas vertentes, a publicitária, que atende os interesses comerciais e a informativa, com uma função mais social e política.

"(...) mídia pensando um pouco na força (...) na mídia como um instrumento (...), por exemplo, tem a mídia publicitária e essa tem um interesse em que a publicidade seja sempre alavancada (...) um processo de comunicação forte então eles atuam junto com as indústrias (...) mas eles têm os seus próprios interesses (...) e a mídia impressa, e os jornais, internet, televisão, rádio, engenharia informativa digamos assim eles têm um papel, eu acho importante, de mostrar resultados de pesquisas, de trazer o debate a público e às vezes jogar o debate pros reguladores assim... essa mídia informativa eu não vejo assim como muito influente (...) ajuda a construir posicionamentos assim, mas ela é um pouco instrumental". (IDEC)

"a mídia também é muito importante porque através dela nós divulgamos (...) quais são os problemas, (...) encontramos nos alimentos, nas rotulagens (...) a mídia tem nos acompanhado (...) divulga as nossas pesquisas de qualidade (...) reclamações sobre armazenamento de alimentos, enfim, a mídia se faz muito necessária também para orientar o consumidor, seja ela escrita, falada, televisada (...). A televisada, então, é a que mais atinge a todo um grupo maior". (MDC-MG)

Em relação às **VIGILÂNCIAS SANITÁRIAS (ESTADUAL E MUNICIPAL)**: função assemelhada à da ANVISA, tem pouca força no processo decisório, contudo forte caráter fiscal, mas a ainda precisam ser mais atuantes dentro de sua atribuição legal. Limitação de recursos humanos.

"(...) Secretaria Estadual e Municipal de Vigilância Sanitária muito embora, deixam a desejar no que diz respeito a análise de produtos e quando a gente aciona: " ah, não tem como resolver o problema" e ficam demorando quando a gente manda as reclamações e denúncias da população (...) dos consumidores (...) são órgãos bastante burocráticos (...) e que precisavam atuar com mais agilidade diante das reclamações, dos consumidores". (MDC-MG)

“(...) as duas Vigilâncias (...) elas atuam em áreas diferentes, mas eu entendo que mais ou menos no mesmo nível de força (...) participam muito pouco desse debate (...) não tem muito um papel (...) regulamentador poderiam até complementar a regulação federal, mas não tem (...) às vezes nem capacidade técnica pra fazer isso”. (IDEC)

Em relação à **UNIVERSIDADE**: o setor conotou as universidades como importantes estruturas de geração de conhecimento científico aplicáveis a sociedade; contudo, participam pouco do processo decisório.

“(...) As instituições acadêmicas (...) apesar de eu não notar no geral muita atuação (...) elas não têm muita altivez (...) não é da natureza delas ser muito ativistas nesta área, na discussão de segurança de produtos essas coisas é mais do que de rotulagem (...) a opinião é respeitada (...) sinto falta de vê esse tipo de coisa, ou se sai muita coisa fica lá dentro da Universidade (...) É o foco da pesquisa, o da publicação e o negócio meio que pára aí (...) vai depender muito do interesse dos pesquisadores (...) tem o problema do financiamento (...) um pouco inconstante”. (IDEC)

Em relação à **ABIA**: o setor atribuiu a essa instituição atuação direta no processo decisório em relação aos critérios da legislação sanitária.

“(...) a Associação das Indústrias de Alimento (...) tem uma força muito grande aí nesses processos (...) poder de veto forte (...) a gente percebe trabalhando com essa questão (...) sempre falam numa série de dificuldades (...) que faz com que o processo se alongue (...) o processo da rotulagem nutricional ele levou anos (...) as empresas que foram pedindo pra adiar, colocar gorduras trans em rotulagem (...) pediram pra adiar em 6 meses o prazo final (...) tem uma força grande (...) barrar novas regulações (...) ator de veto importante (...) ator que pressiona (...) pra diminuir o escopo da regulação”. (IDEC)

Em relação às **ABRAS e ASSERJ**: o setor reconheceu que, apesar de não possuírem interferência direta sobre as normas de rotulagem, deveriam participar mais ativamente da difusão da informação para o cidadão.

“As Associações de Supermercados (...) não vejo muito ativismo (...) sinto uma certa dificuldade da ANVISA assim em colocar o supermercado junto nessa parte (...) dificuldade é que há supermercados de todos os tamanhos (...) são bastante difíceis (...) noto eles se movimentando quando se fala alguma coisa de qualidade de produtos, de marcas próprias (...) ainda

não seja um grande canal assim de informação mas é uma coisa esporádica”. (IDEC)

“Associação tanto a Brasileira quanto a Estadual, nós temos um relacionamento (...) de respeito (...) quando acontece algum problema (...) resolvemos chamar os donos de supermercados, a Associação, os presidentes (...) e nós discutimos, sentamos à mesa e discutimos o problema como nós estamos sentindo (...) mas quando o problema não é resolvido, a gente bota a boca no trombone”. (MDC-MG)

Em relação ao **CIDADÃO**: o setor indicou não possuir poder de interferência direta nas políticas públicas e ainda desconhecem seus direitos. O cidadão ainda é muito influenciado pela mídia e desacredita da atuação do poder público como defensor dos seus direitos.

“(...) não tem muitas condições de interferir (...) nem conhece quem regula, como cobrar, tem coisas que o consumidor sequer pensa em cobrar de um regulador (...) tem que despertar um pouco a idéia (...) o consumidor individual (...) não se preocupam em reclamar (...) a não ser que o negócio seja absurdamente gritante se não a pessoa dificilmente reclama (...) ator pouco influente (...) não ser quando ele é despertado”. (IDEC)

“O cidadão (...) sozinho (...) fica perdido diante de tanto chamamento da mídia, (...) que é o lado aí da propaganda (...) há um chamamento muito forte (...) o consumidor ele é imediatista (...) o consumidor (...) mais evoluído nos seus direitos e deveres, ele quer saber de imediato (...) acho muito moroso tudo que se faz (...) ele deixa de acreditar nos órgãos porque ele diz o seguinte: “Ah, já reclamei. Não adiantou nada” (...) “eu quero saber tal, eu quero dissipar tal dúvida, mas eu não consigo de imediato” (...) e tem também a questão do atendimento (...) dos órgãos públicos”. (MDC-MG)

Sobre a rotulagem de alimentos: o setor afirmou que as informações não são acessíveis (são técnicas); sugere que a “porção” do alimento seja apresentada em 100 gramas e ainda argumentou que a permissão da utilização de expressões em língua estrangeira traz dúvidas para o cidadão.

“A gente tem uma avaliação aqui que quem gosta da rotulagem bem detalhada é fanático! (...) tem que ser fanático ou interessado por certa razão (...) por exemplo, um diabético (...) um celíaco (...) o hipertenso, (...) ela tem que tá lá disponível pra quem precisa, (...) eu não espero que ela seja a solução

(...) o primeiro passo foi tornar (...) disponível (...) ser tornada mais claramente e facilmente acessível". (IDEC)

"(...) o consumidor, depois de muito a gente batalhar (...) olha, (...) data de fabricação (...) validade (...) estufada a lata (...) visual do produto se é embutido, mas ele não sabe interpretar valor nutricional, aditivos (...) outros corantes (...). Eu acho que tinha que ser, (...) se faz mal à saúde, então proibir (...). tem que haver uma explicação mais prática ao consumidor". (MDC-MG)

"(...) precisa de uma reavaliação (...) outro dia (...) os mesmos adoçantes eram chamados por um fabricante de diet e por outro de light e o consumidor fala um é diet light qual é melhor? E são iguais? (...) um apelo comercial e isso dificulta bastante (...) isso gera confusão para o consumidor". (IDEC)

"(...) Acho que dificulta muito o consumidor (...) tem que ter mais padronização (...) por exemplo, iogurte com 200 g 185g e de 150g ai você vê preços diferentes para um e ai você tem que saber por unidade (...) fazer compras com calculadora (...) de porção é a mesma coisa (...) tinha pizza assim que a porção variava literalmente de 110 gramas a 300 gramas (...) pizza teria 11 pedaços e a outras 6 (...) vantagem dessa informação nutricional (...) utilizar todo por 100 gramas". (IDEC)

OUTROS: Rede Internacional em Defesa do Direito de Amamentar (IBFAN); Banco Interamericano; Universidade Federal de São Paulo (UNIFESP); Fundação Ford; Ministério de Educação e Cultura (MEC); Ministério do Meio Ambiente (MMA)

4.2.3.b – Limitações do setor no sistema:

O setor apontou a carência de recursos financeiros, humanos, operacionais para a ampliação da produção de materiais informativos e a necessidade de avaliação dos impactos promovidos por esta estratégia.

"(...) os nossos recursos são limitados, mas pros associados (...) a gente procura dá uma resposta (...) a gente tem que priorizar (...) a gente não consegue tratar tudo ao mesmo tempo (...) não tem gente o tempo todo (...) se a gente tem condição (...) de se posicionar de maneira consistente, depende muito disso. Se a gente tem conhecimento porque trazer para ficar assistindo não, a gente tem que debater (...) posicionamento isso demanda se aprofundar no assunto, conhecer a informação (...) a mesma pessoa que lida com postos de saúde lida com telecomunicações entendeu?" (IDEC)

“(...) tem um material educativo, mas não se tem investido energia nisso por falta de energia mesmo. Falta de gente interna (...) ter mais interação com os associados já é um plano antigo, mas realmente não tenho conseguido por em prática. (...) a gente procura (...) alguém para financiar porque a impressão e distribuição são melhores e a gente não tem condição de arcar com isso (...) a gente produz um material a gente trata de tentar fazer circulação de alguma forma (...) põe num projeto o financiador a gente tem que definir qual vai ser a circulação, quanto e para onde (...) a gente sabe que eles foram distribuídos, mas o impacto disso a gente não tem idéia não”. (IDEC)

4.2.3.c – Reflexões do setor sobre si mesmo no sistema:

Foi enunciado que o diálogo é mais restrito com alguns setores da sociedade. O setor julga relevante motivar o cidadão na leitura da rotulagem e que este não pode ser percebido como “ingênuo”. As demandas do cidadão são investigadas a partir das “queixas” e que os resultados analíticos são enviados ao setor produtivo. Um ponto favorável no sistema foi o advento do Código de Defesa do Consumidor (CDC), que ampliou as garantias do direito do cidadão. E que, apesar do *site* institucional representar uma boa estratégia de difusão da informação, ainda restringe o acesso por parte da população.

“(...) órgãos setoriais (...) ABIA, ABRAS (...) a gente tem uma comunicação sempre formal (...) Então a gente mantém esse canal de comunicação, recebe bem, as pessoas tratam isso formalmente, a gente tem uma série de regras no código de conduta pra lidar com empresas, por exemplo, nunca uma pessoa sozinha do IDEC conversar com alguém de empresa sempre são 2 pra não ter o risco de nenhuma acusação (...) pra ter a testemunha (...) nunca teve porque a gente também se precaver (...) a gente nota que tem um respeito...a pessoa pode não gostar, se irritar, tentar desclassificar nossa pesquisa, mas respeita o que a gente faz (...) a gente também respeita qualquer organização, que eu acho que não é muito séria então fica difícil (...) faz parte do diálogo discordar, com a ANVISA depende, mas isso depende muito da gestão dos órgãos”. (IDEC)

“(...) eu acho que é fundamental (...) falar que o consumidor não sabe lê as coisas não entende, claro você já tentou explicar?” (IDEC)

“(...) A gente presta atenção em muitas (...) um cara reclamou porque ele comprava achocolatado (...) e quando ele abria a lata (...) vinha um espaço (...) a gente foi pesquisar e isso

acontecia mesmo (...) tem uma regulamentação do INMETRO a respeito disso e não tava sendo respeitado”. (IDEC)

“(...) o Código de Defesa do Consumidor trata muito a questão da informação (...) fala assim de produtos perigosos, um dos fatores que alteram a periculosidade do produto (...) tem a informação sobre composição, riscos, essa informação de risco tem que estar presente o tempo todo. (...) Quando a gente avalia a rotulagem (...) vai ver informações que obrigatoriamente tem que estar (...) outras coisas a gente coloca com base no código (...) o modo de preparo, o cuidado com o preparo de um produto às vezes pode ser uma informação sobre risco”. (IDEC)

“(...) então acho que a gente não tem uma avaliação de resultado das ações de comunicação, e a gente vê que quando coloca um assunto no site, por meio de revista, desperta a atenção da imprensa (...) para mim isso é uma prova que desperta interesse no público (...) internet é uma ferramenta que ajuda (...) mas ao mesmo tempo ela restringe (...) nem todo mundo tem acesso”. (IDEC)

4.2.3.d – Percepções do setor sobre as limitações do sistema atual:

O setor apontou sobre a necessidade de intensificar a regulação do mercado contra práticas abusivas, pois a publicidade mascara a informação. Existe morosidade para responder as demandas da sociedade e a comunicação entre as instituições dependerá do gestor. O setor evidenciou que os canais institucionalizados de participação/acesso dos diferentes setores da sociedade também são limitados e ainda que as pesquisas científicas precisam ser mais bem divulgadas.

“(...) nota muita dificuldade (...) tem empresas bem intencionadas, (...) falam “bom, se eu fizer isso e a minha concorrência não fizer eu vou me prejudicar, então eu não vou fazer” (...) o mercado se nivela por baixo (...) por isso que a regulação é importante”. (IDEC)

“(...) a publicidade (...) piorou bastante nos últimos anos (...) tem bastante informação no produto, mas (...) grandes apelos assim levam a confusão (...) impressões erradas (...) as empresas tem demonstrado as vezes muita criatividade (...) órgão regulamentador as vezes permiti alguns abusos (...) o que era chamado de bebida láctea (...) era a mistura de soro de leite com leite (...) outras coisas, depois eles acabaram tirando isso do mercado (...) ficava (...) aparecendo do lado do leite longa vida bebida láctea, bebida láctea 30% mais barato o

peçoal achava que era o leite em promoção (...) não era”. (IDEC)

“Varia de instituição pra instituição (...) Vai de área a área (...) já teve esse tipo de coisa (...) Você chega ali diretamente com o técnico, chega na ouvidoria, chega na diretoria, (...) depende de por onde chega (...) a resposta assim da carta “IDEC 4806” (...) é uma carta de 2006 (...) que essa carta (...)? “mas faz 2 anos que eu mandei isso (...) agora que chegou? ”Tem cartas que levam uns 6 meses pra ter uma resposta, tem coisa que tem uma resposta imediata”. (IDEC)

“(...) toda instituição tem fraturas internas então se você fizer uma crítica, uma parte dessa divisão recebe bem (...) com os órgãos governamentais é pontual mesmo sente as vezes a dificuldade por essa postura que eu te falei de... “nós somos os detentores de conhecimento” (...) isso com vários órgãos não é só com a ANVISA não. Tem uma prepotência que dificulta o diálogo (...) participar do diálogo na busca de desenvolver estratégias para difundir a informação sobre os rótulos (...) Acho que não existe articulação nenhuma entre os órgãos públicos, não existe eu não vejo nem articulação entre a ANVISA e as VISAs estaduais e municipais que são órgãos que fazem parte da mesma rede (...) vejo iniciativas um pouco separadas (...) A gente costuma ser chamado sim para participar de diálogos, eventos (...) de tempos em tempos (...) muda a gerência pública entra em contato com IDEC eles chamam outros as vezes chamam a contra gosto, mas costuma ter um diálogo sim (...) tem um meio de reconhecimento com órgãos públicos e associações setoriais e legitimidade em relação ao posicionamento do IDEC mesmo que seja para discordar”. (IDEC)

“(...) nas organizações dos Estados Unidos (...) é muito comum ter professores de universidades opinando nas coisas (...) muito comum para qualquer lado contra e a favor (...). Aqui é mais difícil em alguns casos a gente acha até bom que não tenha, por exemplo, o caso dos transgênicos eram todos financiadas pela área pesquisadora de genética então as coisas estão todas de um lado só. Era importante ter até mais pesquisas independentes (...) como ela é financiada por alguém a tendência é que ela seja favorável, elas tem um papel que não é muito assumido que não é muito sistemático (...) sinto uma falta de uma universidade que tenha linhas de pesquisa nesse assunto (...) você sabe que ali tem um acúmulo de conhecimento”. (IDEC)

4.2.3.e – Pontos críticos do sistema atual:

A percepção é de que o setor regulador ainda é bastante “benevolente” com o setor produtivo e que a dificuldade de interlocução com o setor produtivo deve-se a pouca inclinação a mudanças. Outro ponto destacado refere-se à

legislação, que ainda é conflituosa e prevê punições brandas. Isto, aliado à burocracia, propicia que a “imagem pública” seja prejudicada; ainda somam-se os próprios conflitos setoriais.

“(...) o governo, os órgãos públicos não poderiam delegar de uma forma generalizada essa incumbência ao consumidor final, porque nem sempre, ele tem, (...) instrução para poder analisar. (...) acho (...) que os órgãos governamentais (...) eles são muito condescendentes com a indústria, com os fabricantes (...) está irregular, vai prejudicar o consumidor, a saúde do consumidor, (...) tinha que ser retirado e não ficar com essa condescendência (...) “ah, paga multa, mas continua” (...) isso não poderia ser (...) de espécie alguma”. (MDC-MG)

“(...) como a ANVISA (...) algumas vezes um resultado, as vezes algumas respostas sínicas (...) a gente fez uma sobre informação de adoçante (...) fizeram uma regulamentação agora ridícula (...) regulamentação tem tanta exceção (...) em vez de ter gastado muito pra escrever (...) deviam ter colocado o nome e a marca direto pra ficar mais fácil (...) está na cara que aquilo ali (...) ficou tão recortado que ficou ridículo (...) eles deram uma resposta quando a gente comunicou do nível abusivo do nível de alguns adoçantes em refrigerantes, a resposta levou 5 meses pra vir...não foi das mais demoradas porque teve resposta que levou 2 anos pra chegar”. (IDEC)

“(...) tem coisas que são patéticas até como desculpa (...) o cara da ABIA falou “ah se for tirar gordura trans aí vai usar gordura de porco” (...) seja razoável pelo menos (...), empresas é uma questão naturalmente vai haver divergências, faz parte da lógica de funcionamento então a gente não vai ser totalmente convergente (...) eu não acho que seja impossível, quantas empresas no tempo que estou aqui já perceberam que podem conversar com a gente (...) tem certos assuntos que chegam em coisas de impasse e que é impossível o diálogo (...) quando diz aqui que gordura trans tem que voltar para gordura de porco aí tem impasse e não tem diálogo”. (IDEC)

“(...) tem coisas que permitem dupla interpretação (...) aconteceu recentemente sobre requeijão como o Ministério da Agricultura define requeijão e como tem que estar informado. (...) suponho que o cara que fez isso estava bem intencionado e queria que ele fosse chamado de ervas (...) você entra no supermercado e vê requeijão com amido, amido é outra substância então eu acho que neste caso (...) foi uma brecha grande (...) abrem essas brechas grandes que permitem essa interpretação às vezes eu acho que falta um pouco de clareza (...) regulamento pode ser mais bem definido (...) a gente já vê um negocio render e chegar outra interpretação e (...) gente decidiu como referência o Código de Defesa do Consumidor o princípio que a informação tem que ser plena é a nossa interpretação (...) falta um pouco deste (...) de mais clareza (...) temperatura de conservação (...) congelado tem um tempo de conservação (...) na maior parte dos produtos

tem só um prazo de validade considerado que é – 18°C (...) alguns até dizem de vários do prazo (...) tem essas brechas”. (IDEC)

“(...) o sistema punitivo administrativo é muito ineficiente (...) as punições são ridículas, multas são baixíssimas no Brasil (...) eles procuram fazer termos de ajustamento de conduta que leva um tempão para fazer não é que falta legitimidade, falta exercer autoridade”. (IDEC)

“(...) tudo muito demorado (...) burocratizadíssimo, máquina pública é de uma lentidão que não tem tamanho, depois (...) eu diria, vaidade entre os órgãos, (...) porque enquanto as entidades civis (...) são totalmente independentes e trabalham mesmo pra valer, há certa, eu não diria rivalidade (...) uma certa picuinha dos órgãos públicos com as entidades civis de defesa do consumidor”. (MDC - MG)

4.2.3.f – Experiências/Práticas desenvolvidas pelo setor que estabelecem relação com a temática deste estudo:

- Não foram referidas.

4.2.3.g – Estratégias desenvolvidas por outros segmentos da sociedade.

- Projeto de Certificação do INMETRO

4.2.3.h – Canais de comunicação do setor com a sociedade:

- O setor relatou que existe comunicação direta entre as instituições, também o *site* institucional, atendimento pessoal, revista do IDEC, telefone institucional, material informativo e palestras.

4.2.4 – Setor Público

Assim como no setor produtivo, as questões suscitadas pelas universidades, principalmente as que se referem ao tópico sobre a legislação sanitária de rotulagem de alimentos e ao cidadão, foram aplicadas de forma a complementar o roteiro de entrevista aplicado às instituições participantes deste setor de acordo com o campo de atuação de cada instituição

4.2.4.a – Ponto de vista do setor em relação aos demais atores:

Em relação a **ANVISA** e ao **MAPA** (a si mesmos): o setor percebe serem instituições imbuídas de poder regulatório e decisório equivalente.

“(...) em termos de rotulagem nutricional a ANVISA é a instituição (...) é a instituição que trabalha mais esse tema (...) as normas de rotulagem geral, nutricional, informação nutricional complementar e várias outras elas são publicadas pela ANVISA (...) digamos assim que talvez ela esteja no ápice dessa espiral”. (ANVISA)

“(...) Ministério da Agricultura (...) INMETRO e a ANVISA (...) hoje as políticas de informação ao consumidor e a questão de aprovação de rotulagem essas são as legislações que são os órgãos que fazem a legislação hoje sobre a rotulagem (...) essas são as áreas que têm maior poder de decisão sobre o que vai constar numa rotulagem (...) o que vai ser transmitido ao consumidor”. (DIPOA-MAPA)

Em relação ao **INMETRO** (a si mesmo): apesar de não definirem políticas diretas sobre a rotulagem de alimentos, sua atuação inspira credibilidade e articula-se com os demais órgãos públicos. Cabe-lhe a definição de padrões metrológicos.

“(...) o INMETRO não faz parte de rotulagem de alimentos, ele só faz a parte de produtos pré-medidos (...) não participa na regulamentação de alimentos, quem é o órgão regulamentador é a ANVISA (...) o INMETRO (...) faz o programa de análise de produtos e é (...) divulgado normalmente no Fantástico (...) que atinge uma grande proporção de consumidores (...) quando a gente faz um programa desse e é divulgado um problema de rotulagem isso atinge os consumidores e acaba mobilizando a ANVISA e o Ministério da Agricultura, a gente passa a informação, mas a gente não tem poder de chegar lá e falar: “Oh! Tem que mudar isso aqui porque está errado”, a gente só tem o poder de fazer essa divulgação (...) vai dar o pontapé inicial (...) uma regulamentação mude ou os fabricantes revejam (...) fórmula (...) produtos que estejam em desacordo com a norma (...) da ANVISA, que é uma regulamentação que tem poder compulsório (...) então eu acho que a gente faz a diferença aqui”. (INMETRO)

“(...) o INMETRO tem um escopo muito grande atuação (...) mais reconhecido pelos outros produtos (...) metrologia (...) e nem tem competência pra isso, competência legal ou o

direcionamento técnico pra questão da política de alimentos. (...) fica muito vinculado ao sistema VISA (...) Ministério da Agricultura (...) os órgãos de defesa do consumidor”. (DIPOV-MAPA)

Em relação à **ABIA**: o setor acredita que esta associação detém poder econômico exercendo *lobby* sobre o setor regulador, possuindo também aporte tecnológico considerável.

“(...) setor privado interessado (...) participa diretamente das discussões de normativas que vão (...) influenciar no produto deles (...) eles fazem todo o papel de participação tanto técnica quanto de pressão política, econômica, gestão, lobby e tudo mais, na ANVISA, no Ministério da Agricultura (...) todos os demais órgãos (...) relação à questão de rotulagem”. (DIPOV-MAPA)

“(...) O quê que se ouve dos fabricantes? Que eles costumam conhecer seu consumidor, eles alegam isso, não sei até que ponto isso é comprovado. Eles alegam que eles colocam muitas informações no rótulo porque o consumidor dos seus produtos precisa daquelas informações (...) eu acho que é uma combinação de poder entre o setor (...) uma negociação mesmo, muito próxima, entre o que o setor acha que é necessário e o que a ANVISA acha que é necessário (...) regulamentar o mercado, como governo eles têm uma ótica do bem público, proibir abusos (...) por isso que eles tão no centro e são eles que decidem sobre a política de rotulagem (...) que deve acontecer, sobre o que não deve acontecer (...) não que conversem o tempo todo entre si (...) é meio um jogo de poder é isso que acontece ali (...) Associação Brasileira da Indústria de Alimentos (...) têm um consenso aí vira o posicionamento do setor que (...) a ABIA ela até se faz representar nessas discussões, vai nos comitês técnicos discutir tudo bem, mas ela vai representar o que as empresas querem, o que a maioria dos seus associados tem interesse”. (INMETRO)

Em relação às **ABRAS** e **ASSERJ**: pouco interferem no processo decisório em relação à rotulagem e, quando participam, relacionam-se às questões de interesse do setor; contudo, podem influenciar o consumidor no ponto de venda, através de estratégias promocionais; no caso da rotulagem de produtos alimentícios produzidos pelos supermercado ainda são observadas inadequações.

“(...) a Associação Brasileira de Supermercadistas, quando a gente entra em contato com eles (...) existe no programa, o

controle (...) controle de agrotóxicos (...) Como esses alimentos são coletados nos supermercados (...) pra rastrear, então os produtores (...) da parte da rural (...). Mas a questão da rotulagem, eu não me lembro da Associação ter participado". (VISA-ESTADO)

"(...) Associação Brasileira de Supermercadistas (...) Não raro a gente tem que acionar a Defesa do Consumidor ou sair documento aqui do Ministério ou imagino que de outros órgãos avisando a ABRAS "olha esse produto ta sendo comercializado de forma inadequada" (...) a gente verifica que não há o menor controle (...) no sentido da exposição em gôndola porque é uma responsabilidade deles e dos fabricantes, e o quê que acontece quando você chama um órgão deles? Eles falam que a responsabilidade é do fabricante (...) você entra no supermercado e vê o refrigerante sendo vendido na gôndola como se fosse água (...) néctar vendido como suco (néctar é diferente de suco), refresco vendido como suco, sangrias e coquetéis vendidos como se fossem vinhos, sangrias e coquetéis são produtos derivados do vinho, mas tem (...) garrafinha de vinho, na mesma gôndola misturado (...) o nosso Ministério tem reparado isso, tanto propaganda escancaradamente errônea". (DIPOV-MAPA)

"(...) Associações de Supermercados na rotulagem nutricional, por exemplo, (...) alegavam muito a questão da dificuldade (...) dos fracionados, porque eles tinham que ter balanças especiais, com programas especiais e isso realmente era um custo muito elevado, um custo muito elevado que só quem conseguiu em princípio segurar esse custo eram as grandes redes de supermercados, as pequenas redes era uma dificuldade muito grande (...) nós tiramos essa obrigatoriedade da rotulagem nutricional dos produtos fracionados porque também como era uma Norma harmonizada no Mercosul esses produtos não iam ser produtos objeto de comércio no Mercosul (...) hoje a questão deles é "se eu pegar o meu produto botar numa embalagem eu vou ter que fazer a rotulagem nutricional?" eles já sabem que tem que fazer (...) eu acho que são mais os pequenos do que os grandes supermercados". (ANVISA)

Em relação ao **PROCON** (a si mesmo) e ao **IDEC**: de acordo com este setor, estas instituições participam indiretamente no processo de negociação sobre a rotulagem de alimentos; atuação em conjunto com os órgãos reguladores; atuação destas instituições inspira credibilidade. São instituições cuja atuação se atêm às relações de consumo de defesa e proteção do consumidor.

"(...) O PROCON ele torna-se digamos assim entre aspas um órgão onde o consumidor ele vai fazer as suas reclamações, (...) ele concentra as reclamações e ele nos cobra digamos

assim informações às vezes mais legíveis, informações menos enganosas, e tudo isso são referências, são informações importantes que no momento da Norma a gente precisa contemplar entendeu (...) uma Norma na ANVISA nós não temos a tradição de ter uma participação de PROCON, de Ministério da Justiça sim, (...) no entanto (...) PROCON (...) nos dá um feedback, ele nos alimenta muito sobre a reclamação de consumidores”. (ANVISA)

“(...) nós convidamos sempre na elaboração das nossas Normas (...) o IDEC, (...) nem sempre ele participa, é muito rara essa participação (...) eles alegam que a dificuldade é mais em função financeira (...) pra participar de várias discussões (...) mas dentro do possível ele participa (...) eu considero que o IDEC deveria ter uma participação maior porque (...) congrega a organização dos consumidores”. (ANVISA)

“(...) o Ministério da Justiça tem um espaço de divulgação de alimentos que diz respeito ao Código de Defesa do Consumidor que é discutido com o sistema, com os PROCONs, com as entidades civis, (...) o IDEC tem um papel tremendo (...) é entidade mais antiga de Defesa do Consumidor no Brasil, super séria (...) não tem publicidade no material deles (...) é outro nível (...) o IDEC é extraordinário”. (DPDC/SDE/MJ)

Em relação à **MÍDIA**: apesar de não interferirem diretamente nas políticas públicas, possuem forte caráter informativo e publicitário. O setor produtivo utiliza-se das estratégias midiáticas, para estimular o consumo. Em alguns momentos, a informação midiática desfavorece a “imagem” do setor público e em outros, provoca mudanças no cenário, contudo o interesse midiático está voltado à difusão de informações que tenham repercussão.

“(...) de repente tendenciosa pra um lado ou pro outro... de repente pode até acontecer por ser... a mídia hoje... os meios de comunicação muitos são por concessão, mas tão ligados a iniciativa privada e ligados a iniciativa privada lógico que tem os interesses”. (DIPOV-MAPA)

“a mídia no geral é muito mais interessada em criticar o governo e qualquer outro órgão público do que em realmente passar uma informação, é o meu posicionamento. (...) mídia vende o que dá notícia pra eles e normalmente o que dá notícia pra eles é a notícia ruim (...) não vejo uma atuação muito positiva da mídia (...) são informações isoladas, dependendo do poder de articulação de cada órgão ou são informações críticas pela crítica sem muita correção (...) sem muito compromisso com a verdade (...) não digo ajudar a defender o governo porque a gente tem que diferenciar governo de Estado (...) o governo é aquele governo que está naquele momento gerenciando independente de quem (...) existe o Estado, existe

a atuação do Estado, existem os servidores públicos de carreira, órgãos que independente de mudança de presidente, de ministro etc (...) mídia distorce isso, normalmente distorce, sempre vincula, com muita frequência vincula uma ação de Estado com a ação do governo”. (DIPOV-MAPA)

“(...) a mídia e ela reporta os problemas e ela tem um poder muito grande de provocar mudanças (...), por exemplo, a questão do leite recentemente, (...) questão do peso do frango (...) água do frango congelado (...) a pressão que a mídia faz ela até provoca mudanças (...) muito pontuais”. (INMETRO)

Em relação às **VIGILÂNCIAS SANITÁRIAS (ESTADUAL E MUNICIPAL)** (a si mesmas): o setor enunciou que as vigilâncias estaduais e municipais, apesar de não possuírem caráter normativo em relação à rotulagem, são sujeitos de significativa importância para ação fiscal. As ações desenvolvidas devem estar interligadas ao sistema nacional de vigilância sanitária; contudo sofrem interferências políticas, capaz de minimizar a ação. Este contexto é agravado em virtude da defasagem financeira e carência de recursos humanos. As vigilâncias municipais pouco ainda participam dos fóruns públicos de discussão.

“(...) estão interligadas (...) quem libera o produto (...) as vigilâncias federais (...) estaduais vão ter de acordo com seu órgão de competência elas estão interligadas (...) como se fosse um braço (...) fazendo uma coisa (...) município não tem poder (...) regular uma indústria, (...) estado fiscaliza uma indústria (...) não tem poder de dar uma licença de dar uma planta. (...) uma norma tal”. (VISA-NITERÓI)

“(...) é uma questão política, entendeu? (...) a vigilância sanitária pra uns políticos que tão aí incomoda. Entendeu? (...) você vai num município e (...) você detecta que tem um comércio que não tem condições de funcionar, (...) quando você chega (...) vai atuar o município, atuar o profissional que precisa atuar (...) sempre um vereador que é próximo, que é parente (...) às vezes a gente não consegue funcionar (...) porque veja bem (...) o funcionário da vigilância sanitária ele tem que ser um funcionário do quadro: matrícula, senão não adianta nada (...) segundo: esse funcionário muitas vezes a política o que faz? Ela nomeia, ela contrata (...) aquele funcionário contratado não pode atuar, ele que é o responsável, ele que é o chefe (...) como ele não pode atuar, ninguém atua (...) justamente pra não funcionar (...) você vê que por trás tem um esquema político que acaba que funciona, entendeu? A gente tem muito isso assim”. (VISA-ESTADO).

“(...) ANVISA nós somos o órgão federal regulamentador, no entanto a aplicabilidade dessa Norma ela vai estar no nível federal ou estadual e principalmente no municipal então as visões elas são diferentes então o município ele deveria estar mais presente nesse processo porque ele é o aplicador da Norma, ele que vai enfrentar as dificuldades (...) reais, na ponta (...) deveria ter um processo mais ativo, deveriam ter uma participação mais ativa nesse processo”. (ANVISA)

Em relação à **UNIVERSIDADE**: são importantes formadoras de opinião, mas com pouca participação no cenário decisório das políticas públicas. As pesquisas acadêmicas acabam por ficar restritas ao próprio meio acadêmico e na verdade, deveriam subsidiar cientificamente o setor produtivo e o setor público.

“(...) as Universidades (...) mais executoras do que propriamente formuladoras (...) ela treina e capacita as pessoas pra execução de tarefas, ela não treina as pessoas pra produzir conhecimento, a produção de conhecimento ela começa a ficar muito distante são ilhas e centros de excelência que conseguem manter a produção do conhecimento (...) Universidade tem um grande papel sendo menos executora, menos operacional, e se reservando a um papel mais de formulação, de elaboração de conhecimento, do processo de conhecimento, que ela reproduz, mas ela não consegue formular, é raro quando ela consegue formular e quando ela formula, ela está tão dissociada da realidade ou das necessidades que ela também acaba não sendo tão necessariamente retribuindo pra sociedade aquilo que se espera delas. (...) é uma crítica que eu faço (...) ela tem um grande papel como formuladora do processo de conhecimento, como crítica de todos os processos desempenhados pela sociedade (...) um termômetro (...) com uma imparcialidade intelectual e capaz de estabelecer com clareza aonde são os principais pontos sensíveis de interesse público”. (DPDC/SDE/MJ)

Em relação ao **CIDADÃO**: o setor reconhece que este tem maior visibilidade quando representado pela sociedade civil organizada, individualmente não participa do processo decisório. O setor aponta ser este o ator “mais sensível” do sistema, pois ainda desconhece as informações da rotulagem.

“(...) o consumidor depois de todas essas entidades (...) entendendo que tem um papel que deveria ser o principal (...)”

deveria ser quem demanda maior exigência, no entanto ele entra mais realmente como o Código de Defesa do Consumidor prevê (...) ele mais sensível (...) ele sofre ou ele demanda (...) ele depende de todas essas outras (...) pra ter uma informação adequada”. (DIPOA-MAPA)

“(...) o consumidor é o último, ele desconhece, nem todos tem conhecimento sobre rotulagem de alimentos (...) na maioria das vezes a gente vê eles desconhecem aqueles termos técnicos”. (VISA-NITERÓI)

Sobre a rotulagem de alimentos: para este setor a rotulagem é um importante instrumento da liberdade de escolha do cidadão. Contudo, as informações ainda não são claras e precisas: letra pequena e ausência de informações como origem do produto, prazo de validade e composição do produto ainda são recorrentes. O setor apontou também a necessidade de avaliar a quantidade e a qualidade da informação presente na rotulagem, se esta atende as demandas do cidadão e que em alguns momentos também pode representar dificuldades no momento da inspeção. A rotulagem deveria apresentar informações sobre os aspectos tecnológicos de produção do alimento e o uso de expressões na língua inglesa pode obstaculizar a apropriação pelo cidadão. Outros elementos apontados foram a utilização de expressões “*tipo...*”, “*sabor de...*” e a listagem de aditivos, que devem ser melhor elucidados; ainda a legislação sanitária apresenta “brechas” e pontos que podem ser interpretados de forma subjetiva. São freqüentes rótulos ainda não de conformidade com as normas, principalmente a rotulagem de alimentos fracionados e alimentos produzidos pelo mercado e inexistência de parcerias entre as instituições para difusão da informação sobre a rotulagem de alimentos. A fiscalização da rotulagem ainda é de caráter pontual, caso existam não conformidades na rotulagem, o produto será considerado impróprio para consumo dependendo da gravidade ou se estiver associado a outra não conformidade, pois a fiscalização da rotulagem ainda é percebida como sendo “menos emergencial”. No ato da inspeção, fica a cargo do órgão que regulamenta.

Concepções diferentes em relação ao registro/ análise prévia do alimento ainda são observadas entre a ANVISA; MAPA e VISA-ESTADO. O setor também apontou a necessidade de realização de estudos antes de propor

a alteração da configuração das informações nutricionais e que estratégias como o “semáforo” nutricional devem ser avaliados com cautela, assim como a utilização de selo de identidade conferido por instituições liberais; pois qualquer alteração na rotulagem pode requerer um processo de negociação no âmbito MERCOSUL.

“(...) a rotulagem é um mecanismo que pelo menos garante a possibilidade, (...) pra que o consumidor possa exercer a sua liberdade de escolha dentro desse arranjo de mercado constante”. (DPDC/SDE/MJ)

“(...) mudar mesmo é em relação à letra (...) conseguiu, por exemplo, ver o prazo de validade de uma garrafa de refrigerante? (...) quando ele fala a informação clara, precisa e ostensiva (...) fica em dúvida do que seria clara, precisa e ostensiva (...) dizer exatamente o qual é o tamanho da letra, (...) e ostensivo ao consumidor (...) está determinando que é um milímetro, a gente não pode autuar, mas ao meu entender isso não é uma informação clara nem ostensiva”. (PROCON)

“(...) rotulagem hoje não é só uma questão de comércio de alimentos (...) ela é um item muito importante porque ela é a comunicação do produto com o consumidor (...) não deve interessar só ao regulador (...) órgão regulador e ao fabricante não (...) temos que batalhar nesse sentido, pra que (...) informação ela se torne mais clara (...) É o rótulo é o retrato do alimento”. (ANVISA)

“Até porque fiscais (...) são muito poucos que conhecem as legislações de rotulagem, eu estou sendo sincera (...) eu acho muito complicado, são muitas legislações e elas mudam constantemente (...) hoje as indústrias (...) “mas eu não consegui nem me adequar aquela e já foi revogada, deu mais um prazo” (...) como foi a tabela de informação nutricional que teve várias mudanças, vários prazos”. (VISA-NITERÓI)

“(...) muito difícil (...) trabalhar com essa idéia de o quê que o consumidor quer saber, por exemplo, (...) nós temos um produto chamado “carne mecanicamente separada” (...) ele é um subproduto da sobra de desossa (...) osso que como você pode imaginar numa desossa manual já fica com algum resquício de carne, coloca numa máquina, máquina tritura o osso e separa a parte mole, o tecido mole do tecido duro, e separa daquela carne daquele osso mais um pouquinho de carne (...) em termos de proteína e tal é ok? (...) em termos de tecnologia o quê que você prefere comer um bife ou isso? Obviamente um bife (...) chama “carne mecanicamente separada”, se você fizer uma entrevista no supermercado e perguntar pro consumidor se ele prefere uma carne desossada manual ou uma carne mecanicamente separada o quê que você acha que ele vai querer?” (DIPOA-MAPA)

“(...) não conseguiria afirmar, com a experiência que eu tenho (...) que esses produtos sejam realmente light como o consumidor pensa que são. (...) é impressionante a quantidade de produtos alimentícios que estão em desacordo com as legislações vigentes, da ANVISA e do Ministério da Agricultura (...) é impossível fiscalizar o Brasil inteiro (...) essa questão da rotulagem é muito solta. (...) a gente sempre acha problemas e quase nunca (...) encontra produtos que estejam em acordo com a legislação (...) Ao mesmo tempo (...) produtos diet e light que o consumidor não entende aqueles rótulos, ele não sabe exatamente pra que servem esses produtos e a desinformação é muito grande”. (INMETRO)

“(...) questão do “tipo” (...) feito (...) uma denominação... por exemplo, você tem um queijo Roquefort que só pode ser rotulado se for produzido lá no local então “tipo” Roquefort seria uma queijo produzido no Brasil com as características daquele queijo (...) esse seria a origem do “tipo” que não causaria confusão ao consumidor porque seria o equivalente ao Roquefort, porém produzido em outra região (...) virou uma forma alternativa de produção do mesmo produto com valor tecnológico menor, não nutricional menor, nada menor (...) ser a questão tecnológica (...) uma mortadela bolonha e uma “tipo” bolonha tem diferença na composição que não afeta a questão de proteína enfim, mas afeta a questão de qualidade (...) matéria-prima (...) que seja diferenciado e eu acredito que a linha do Departamento seja uma reavaliação dessas legislações pra, como eu te disse, nós não vamos impedir nenhuma empresa de produzir uma mortadela”. (DIPOA-MAPA)

“Não é queijo é creme (...) não pode proibir o cara de produzir um negócio que tem sabor de tal coisa e está escrito ali que não é, não está escrito que é queijo está escrito que é creme sabor (...) vai dizer que tu acha que creme sabor Catupiry aquilo tem gosto de Catupiry? (...) eu consumo aquilo (...) e eu continuo comprando porque eu quero ter na minha mesa um negócio que parece Catupiry e não é, mas eu não tenho dinheiro pra comprar o Catupiry (...) o que a gente tem que fazer é explicar (...) eu não posso proibir a venda do negócio (...) em relação a esses produtos lácteos que não eram lácteos (...) realmente já foi corrigido (...) as questões do “tipo” é essa questão o tipo na verdade ele não desmerece o produto é diferente do creme sabor parara, o creme sabor parara sabor queijo, sabor não sei o quê não é produto de origem animal e nem tem registro aqui (...) É, um creme sabor...pensa bem? Tem uma fábrica lá que faz um creme sabor Cheddar, vai maisena (...) Não vai Cheddar então não é um produto que caiba registro no Ministério da Agricultura, ele não é de origem animal (...) Não sei onde é registrado, mas não é nosso registro entendeu?”. (DIPOA)

“À base de” (...) quando pelo menos aquele alimento tem o ingrediente (...) a questão do sabor (...) quando você não utiliza o ingrediente você tem o sabor e é difícil você estabelecer

como falar isso. Quando você não tem um ingrediente você diz “à base de” ou “com” normalmente o ingrediente agora quando você diz “sabor” você vai ter sempre um aroma (...) aroma natural ou (...) aroma artificial ou (...) um aroma idêntico ao natural (...) na época do Decreto/Lei nem tinha idêntico ao natural (...). É um sintético (...) é feito de substâncias extraídas do aroma natural (...) ele é sintético. Então difícil (...) agora pra mim o quê que é mais enganoso? (...) você colocar a foto de uma fruta e dizer que é sabor”. (ANVISA)

“(...) INS a gente não tem como fazer (...) o país que não utiliza regra Codex (...) vai pra OMC (...) disputa comercial tem preferência o país que utiliza a norma Codex (...) se você for declarar (...) todos os aditivos você nem vai conseguir declarar, você tem que ter um rótulo imenso e outra coisa, o consumidor não vai ter essa compreensão”. (ANVISA)

“(...) existem muitas informações subjetivas, por exemplo, uma marca, até que ponto uma marca de um determinado produto está fazendo (...) induzir ao consumidor (...) outro produto? Ou uma figura (...) imagem (...) chamada de qualidade (...) nós somos técnicos de alimentos, a gente fica muito no âmbito do subjetivo então por causa disso (...) o Ministério vai deixar de aprovar previamente rotulagem porque existe uma legislação de defesa do consumidor (...) nossa legislação específica e o setor privado tem que cumprir (...) a gente precisa deixar essa discussão no âmbito da responsabilidade das indústrias (...) o DPDC (...) muito suporte nessas questões subjetivas de rotulagem”. (DIPOV-MAPA)

“todas essas instituições pra discutir a questão do direito a informação pro consumidor. Não. (...) é questão de trabalho de cada um (...), de competência (...) não necessariamente pra discutir esse assunto até porque isso (...) muito amplo, se (...) formos fazer reunião pra discutir rotulagem de consumidor de uma forma geral, vamos ficar o quê? Meses se reunindo...”. (DIPOV-MAPA)

“(...) muitas vezes o rótulo tem um carimbo com uma tinta que, se aquilo caiu uma gota d’água retira aquela informação, (...) a gente vai na empresa e diz: “Olha, isso aqui não pode acontecer.” (...) quando já está no mercado (...) mas (...) produto em si foi bem na avaliação. (...) uma data de fabricação (...) carimbo com tinta, data de fabricação (...) você faz a qualidade sanitária do produto e ela não está ruim (...) chama a empresa (...) “Olha, isso aqui não pode.” (...) se for um caso de risco tipo (...) café, em que você vê que a data de fabricação dele desapareceu, ela é obrigada a estar no rótulo, mas ela desapareceu (...) você comunica à empresa que isso não pode acontecer, mas não é um produto de risco o café (...) se for um produto infantil, da linha dos produtos especiais (...) Está condicionada ao risco. (...) Tira, principalmente se ela tiver alegações terapêuticas”. (VISA-ESTADO)

“(...) eu acho que perdeu porque (...) um termo de compromisso (...) análise prévia (...). Eu estou registrando isso (...) isso é o

que eu vou fazer (...) se ele não tivesse (...) teria como responder e responder seriamente por aquilo (...) Hoje (...) você acredita que ele está fazendo (...) você vai coletar aquele produto e (...) ver que depois (...) quando (...) vai correr atrás do prejuízo (...) quantas pessoas já foram prejudicadas?” (VISA-ESTADO)

“Tabela nutricional (...) é uma coisa que a gente não tem competência pra avaliar eu não tenho competência pra te dizer se aquelas informações (...) tem tantos por cento de proteína, elas condizem com o produto que ele produz, eu não tenho nem subsídio pra fazer essa fiscalização quem faz essa fiscalização é quem cria as Normas, eu não posso criar uma Norma pra ANVISA avaliar entendeu? As Normas da ANVISA ela que fiscaliza, Normas do INMETRO é o INMETRO que fiscaliza então eu não posso (...) não é que a gente não faz, seria ilegal se a gente fizesse (...) nós não temos competência legal pra fazer a avaliação então o quê que a gente faz? Tem a tabela nutricional, atendeu a ANVISA, atendeu (...) escrito o que tem que ter (...) a ANVISA tem uma rede de laboratório (...) se eu fizer vai ter dupla fiscalização”. (DIPOA-MAPA)

“Os produtos com obrigatoriedade de registro sim fazemos os dispensados não, só que você se ilude com análise prévia (...) (...) porque às vezes no registro nós observamos que a gente faz exigência técnica, fazemos muitas (...) rótulo é adequado quando a gente chega (...) mercado o rótulo não está igual aquilo que a gente solicitou (...) Agricultura também porque eu vejo um monte (...) de produtos com a rotulagem inadequada. (...) registro é cartorial (...) não garante qualidade sanitária de produto (...) a empresa (...) tem que estar imbuída que a responsabilidade do produto com a qualidade sanitária e com a informação correta é dela (...) não tem que ser partilhada com (...) com o setor público (...) os seus esforços para fazer (...) inspeção e monitoramento de produto no mercado que eu acho mais efetivo”. (ANVISA)

“(...) rótulo é a forma mais barata e mais eficiente de propaganda de um produto (...) tudo o setor privado quer colocar no rótulo (...) um problema pra gente que você nem imagina, pra nós que somos técnicos (...) que estamos aqui pra analisar a qualidade do produto, a idoneidade dele (...) informações obrigatórias de rotulagem (...) o quê que é aquele produto sem maquiagem, sem enganar, e garantir a idoneidade (...) persuasão (...) compra (...) é uma disputa com certeza entre órgãos reguladores e (...) setor privado, é uma disputa constante pra quem analisa rotulagem”. (DIPOV-MAPA)

“(...) tem que ter esse cuidado pra você (...) rotular determinados alimentos como alimentos do mal (...) quando esse alimento é uma outra fonte, digamos assim (...) é um cuidado que tem que se ter (...) não adianta eu pegar um modelo que foi feito no Reino Unido, porque o semáforo veio de lá (...) o modelo ele tem que ser testado não adianta eu chegar amanhã “indústria coloque se o produto tiver acima de X por cento de gordura saturada, ou de Sódio ou de açúcar (...)

se tiver entre tanto e tanto o semaforozinho vai ser amarelo, se tiver abaixo disso vai ser verde” e explicar (...) pra população, porque o que é o verde?” (ANVISA)

“(...) engana muito o consumidor são os selos de entidades de profissionais liberais INCOR, Sociedade de Cardiologia, de Pediatria (...) às vezes você vê um produto similar no mercado que tem a mesma base de formulação, um é bom pro coração o outro não? No momento que esse não tiver mais interesse de pagar ele não vai ser bom para o coração?”. (ANVISA)

“(...) rotulagem nutricional (...) foi uma negociação no MERCOSUL e negociação você ganha algumas coisas e perdem outras (...) negociamos e conseguimos negociar a rotulagem obrigatória, que era um ponto muito importante, negociamos a rotulagem por porção, utilização de VD, medida caseira (...) a gente solicitava e a gente praticamente perdeu esses 3 nutrientes (...) Colesterol, Ferro e Cálcio (...) movimento mundial pra reduzir gorduras trans no processamento dos alimentos por quê? (...) fator de risco convincente (...) e de risco provável, a gente realmente entendeu que o de risco convincente tem um peso muito maior” (ANVISA)

OUTROS órgãos apontados pelo setor que participam do sistema: Ministério Público; Ministério da Educação e Cultura (MEC); Coordenação Geral de Políticas de Alimentação e Nutrição/Ministério da Saúde (CGPAN-MS) Congresso Nacional; Governo do Estado do Rio de Janeiro; Conselho Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial (CONMETRO); Comitê Brasileiro de Avaliação da Conformidade (CBAC); Jornal o Globo; revista PRO TESTE; Comissão Permanente dos Consumidores (CPCON); Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT); Associação Brasileira de Produtos Dietéticos (ABIAD); SENAI; SEBRAE; SENAI; EMBRAPA; Movimento das Donas de Casa e Consumidores (MDC-MG); Conselho Federal de Nutrição (CFN); Conselho Federal de Educação Física (CFEF)

4.2.4.b – Limitações do setor no sistema:

O setor apontou como limitações a representação do PROCON em alguns municípios, número de profissionais insuficiente; escassez de recursos para produção de materiais informativos e divulgação na mídia; são priorizadas as ações mais urgentes para serem executadas. O setor ainda relatou a infra-

estrutura deficitária, como por exemplo, ausência de laboratórios de análise em alguns municípios, melhor definição sobre as atribuições de Estado e Municípios; contratação temporária de recursos humanos ao invés da realização de concursos públicos. O setor explicitou a necessidade de revisão de regulamentos e a impossibilidade da fiscalização de todo o setor produtivo, assim cabe ao setor produtor responsabilidade técnica e ética dos produtos, no caso do DIPOV algumas ações são centralizadas, ainda é necessário ampliar os canais de comunicação com a sociedade e empenhar recursos para investimentos em pesquisas. E por último, a dificuldade de recuperação de legislações sanitárias no site da ANVISA e defasagens nos programas de inspeção desenvolvidos.

“O certo seria que nos atuarmos quando houvesse uma prática infrativa (...) mas como nem todos os municípios ainda existe PROCON e os que têm às vezes não tem departamento de fiscalização”. (PROCON)

“(...) porque a gente tem pouca gente, existe um déficit na vigilância (...) a gente não faz programas (...) agora não temos por falta de gente. São salários baixos, serviço não é fácil”. (VISA-NITERÓI)

“É mais falta de recursos. (...) Podia ter várias outras coisas em relação ao consumo, não somente o mural, mas também folhetinhos, folders, ou o banner se tivesse estrutura (...) É mais às vezes falta papel, ai até desanima (...) não tem nenhum tipo de interação com outro setor para dar um projeto”. (PROCON)

“(...) a ANVISA, nós já trabalhamos bem a questão da rotulação (...) gente precisa trabalhar é a educação ao consumo (...) essa parte a gente ainda deve muito sabe (...) grandes campanhas em televisão são campanhas caríssimas (...) tem que avaliar o custo benefício (...) assim a gente tem trabalhado muito panfletos, brochuras (...) impressos (...)”. (ANVISA)

“(...) os produtos que vão ser alvos de avaliação da conformidade, então no programa de análise de produtos que a gente tem um cronograma anual (...) gente vai priorizar, dependendo da nossa demanda, tem pessoal? (...) tem recurso financeiro? (...) mas quem toma essa decisão, vem do diretor, o diretor fala “atende” (...) a divisão faz uma análise, quando o diretor não tem como atender, fala: “ah não, mas tem que atender”, então vamos ver o que a gente pode botar para depois pra poder atender essa demanda, entendeu? (...) tem dificuldade financeira e de pessoal, dificuldade porque a gente tem muita demanda, poucas pessoas (...) gente tenta também

priorizar, pensando sempre na saúde, segurança do consumidor”. (INMETRO)

“(...) quando você vai lá você, realmente avisa até o município que foi, fez a ação, só que aquela ação não teve continuidade porque, politicamente, eles não puderam. Pode multar? Ah, não posso multar porque não tenho nem bloco de multa, de infração (...) “Vocês não atuaram? (...) não tem como atuar porque não tem (...) não tem como infracionar porque não tem bloco de infração. (...) Justamente, pra não ocorrer. (...) São situações até de infecção. Casos de infecção como já aconteceu”. (VISA-ESTADO)

“(...) isso só em municípios que têm laboratórios próprios para rotulagem e aqui em Niterói nós não temos laboratório. (...) nunca houve sobre rotulagem, a gente trabalha com demanda de reclamação (...) e manda pro laboratório do estado”. (VISA-NITERÓI)

“(...) a nossa finalidade do Estado é coordenar e auditar, não é gastando o tempo que o Estado sai pra inspecionar, que não deveria ser o Estado só teria que coordenar as ações e auditar e o município executar (...) nós estamos ainda numa fase de sair pra fiscalizar (...) o estado já deveria ter repassado a fiscalização das indústrias para os municípios (...) nós temos município que não tem internet (...) que esse profissional vai trabalhar com legislação federal se não tem internet? (...) isso dificulta a ação”. (VISA-ESTADO)

“(...) às vezes você leva um ano, um ano e pouco (...) treina o funcionário (...) no meio do governo (...) aquele técnico vai começar a fazer as ações (...) mudou o secretário de saúde, (...) mudou o coordenador, aquele técnico está perdido (...) para a ação fiscalizadora ser legal (...) tem que ser do quadro, ninguém pode fazer fiscalização (...) se não for do quadro. Os municípios, muitas vezes (...) profissionais não são do quadro, são funcionários contratados”. (VISA-ESTADO)

“(...) nossa área não permite descentralização, a legislação nossa não permite descentralização (...) Decreto 5741 de 2006 (...) regulamentou a Lei Agrícola, o Sistema de Atenção Sanidade e Defesa Agropecuária (...) como existe o SUS (...) esse Sistema ainda não está estruturado (...) é muito complicado (...) acho que nós só vamos ter uma realidade do quantitativo ideal quando for estruturado o Sistema de Defesa Agropecuária como um todo, o Sistema descentralizado (...) trabalho conjunto de órgãos federais, municipais e estaduais com a orientação dos órgãos federais.” (DIPOV-MAPA)

“(...) quando existe a Norma, tranquilo (...) chegam as demandas (...) gente consegue dá a resposta (...) o minimamente processado cairia no segundo (...) quando não tem a Norma (...) aconteceu (...) empresas ligarem (...) e falarem “olha eu tenho uma empresa aqui de minimamente processado e eu quero me registrar, como é que eu faço? Como é que eu faço aí no Ministério? Eu falo “olha aqui você não se registra, não tem a obrigatoriedade hoje de se registrar”

(...) Porque precisa ter a Norma específica do minimamente processado (...) Decreto já da a abertura pra ter a Norma do minimamente processado (...) precisa construí-la (...) primeira resposta que a gente dá é “Vamos construir a Norma pra esse produto (...) tendo algum problema em relação aquele produto as Vigilâncias têm condições de tirar o produto de circulação, mas aí que está o problema não vai ter um trabalho de cadeia produtiva que é o papel do MAPA entendeu? (...) em termos de legislação a lei e o decreto nosso eles existem, mas eles também não são fortes o suficiente, nós brigamos por uma lei mais forte que nos permite agir melhor (...) como os minimamente processados”. (DIPOV-MAPA)

“(...) a gente tinha que ter pernas pra fiscalizar todo mundo. A gente não tem essas pernas, mas quem cai na fiscalização é notificado (...) obrigado a adequar na próxima vez (...) se entrar com pedido de documento solicitando deslocamento de rótulo, (...) porque: “Ah, fazer outro rótulo custa dinheiro, pa-pa-pa...” (...) mais um mês, mais um pouquinho de tempo pra no próximo ele já se adequar. Os que a gente vai encontrando, a gente vai pedindo adequação”. (VISA-ESTADO)

“(...) não vejo essa prática assim como uma rotina. O que (...) tem às vezes, são denúncias (...) consultas, dúvidas (...) mas uma prática (...) de esclarecimento ao cidadão, essa prática, essa rotina, nós não temos”. (VISA-ESTADO)

“(...) os órgãos regulamentadores não têm verba pra investir em pesquisa acadêmica, porque pelo menos eu vejo aqui no INMETRO (...) vejo também o pessoal da ANVISA comentando que a nossa verba é pequena”. (INMETRO)

“Acesso é muito difícil (...) já tentou pesquisar naquele VISALEGIS?” (INMETRO)

“(...) programa de monitoramento da qualidade do alimento (...) programa ele existe (...) às vezes ele fica um pouco falho (...) às vezes falta laboratório, falta insumo (...) a licitação demorou, perdeu o prazo (...) gente convive muito com isso (...) o equipamento com defeito (...) pra consertar, precisa de uma licitação”. (VISA-ESTADO)

4.2.4.c – Reflexões do setor sobre si mesmo no sistema:

O setor enunciou que a ampliação dos direitos do consumidor (cidadão) ganhou forças com o advento do Código de Defesa do Consumidor e que o Departamento de Proteção e Defesa do Consumidor (DPDC/MJ) vem dando significativa contribuição para garantia dos direitos do consumidor (cidadão). Outro ator importante na garantia deste direito é o Ministério Público, que ajuda a deflagrar o processo de fiscalização. O setor ainda apontou que as parcerias entre os órgãos públicos é um processo em contínua evolução e o diálogo

entre os setores ocorre frente às demandas. Hoje são intensificadas as ações contra práticas abusivas e a globalização também estimulou a adequação de produtos às normas sanitárias. Para os entrevistados, a repercussão na mídia é “mais temida” pelo setor produtivo por causa das sanções legais e que as ações do setor regulador vêm sendo intensificadas para evitar “incêndios”. A legislação sanitária está disponível para o setor regulado e dentro das suas possibilidades legais vem orientando o setor produtivo quanto à execução normativa. Quando uma legislação é definida existe tempo hábil para adequação pelo setor produtivo, e neste processo as associações representativas do setor produtivo e da sociedade civil são relevantes para difusão da informação. O setor público ressaltou que na definição da legislação sanitária, o setor produtivo tem participação ativa e reconhece que alguns órgãos devem exercer maior responsabilidade no processo de difusão da informação para o cidadão. As consultas públicas foram indicadas como uma boa estratégia para garantir participação da sociedade. O MAPA executa fiscalização permanente na indústria e a VISA-ESTADO desenvolveu um roteiro para auxiliar a inspeção da rotulagem. No âmbito da atuação das VISA´s existe uma estrutura hierarquizada, sobre a necessidade de intensificar a participação dos municípios na difusão da informação para a sociedade.

“(...) Código (...) é uma norma constitucional de proteção dos consumidores, que estabelece regras gerais e especiais nas relações (...) de consumo, estabelece um padrão de comunicação (...) o código é tremendamente poderoso (...) diz qual a qualidade que tem que ter a informação (...) é que é o processo de comunicação (...) isso garante o acesso ao consumidor”. (DPDC/SDE/MJ)

“(...) Departamento de Proteção e Defesa do Consumidor (...) tem nos ajudado muito mesmo (...) nós somos técnicos (...) com algum conhecimento de legislação (...) eles tem um conhecimento bem mais amplo da legislação (...) principalmente na questão de defesa do consumidor (...) é uma colaboração de vê o negócio melhorar”. (DIPOA-MAPA)

“(...) Ministério Público (...) Quando ele diz assim: “Estado, vai.” (...) Ministério Público diz assim: (...) “Não, eu não quero o município, eu quero que vá o Estado.” (...) Aí (...) a coisa caminha (...) por que? (...) órgão a frente (...) é estadual e (...) o respaldo do Ministério Público”. (VISA-ESTADO)

“(...) uma questão de evolução mesmo que antes havia todo um trabalho isolado entre os órgãos e isso foi mudando (...) os órgãos trabalhavam muito separados hoje não tem como mais fazer isso cada um na sua (...) é tudo interligado (...) pressão internacional (...) o país precisa se unir pra responder lá fora (...) isso (...) gerou esse início dessas parcerias, a própria legislação de defesa do consumidor (...) essas mudanças todas (...) com respeito a legislação do consumidor, com respeito ao meio ambiente (...) respeito as Boas Práticas de Fabricação”.
(DIPOV-MAPA)

“(...) cada um também na sua caixinha assim (...) quando a gente precisa resolver a gente senta e conversa bem (...) Se houver a decisão de informar eu tenho certeza que eles vão nos procurar (...) também não conheço o trabalho nesse sentido de fazer essa informação (...) o PROCON se tiver que informar condições de produção, ou alguma coisa que diga respeito ao DIPOA, que não seja da ANVISA, claro que se for uma questão de critério microbiológico de um produto colocado no comércio ou de tabela nutricional eles vão procurar a ANVISA, não vão procurar a gente (...) tem que ser assim mesmo (...) a gente procura quando é do nosso interesse, quando o assunto é do nosso interesse a gente procura”.
(DIPOA-MAPA)

“(...) a gente tem tentado (...) tem tentado não, tem efetivamente não registrado esse tipo de produto a menos que ele consiga, por mandado judicial (...) o direito a utilizar esses nomes (...) o consumidor não tem ainda no Brasil (...) capacidade de entender que aquele é o nome de fantasia (...) mas eventualmente a gente ainda perde nessas brigas (...) a gente (...) diz que não vai aprovar (...) vem um mandado judicial, alguma coisa (...) a gente é obrigado a aceitar”.
(DIPOA-MAPA)

“(...) indústria (...) tem medo dessa divulgação (...) não tem medo de (...) uma multa (...) tem medo (...) do nome dela ficar (...) na mídia e ela perder credibilidade, cliente (...) dinheiro”.
(INMETRO)

“(...) na Agricultura consegue trabalhar a questão dos incêndios eventuais (...) o Ministério tem (...) uma coisa mais preventiva (...) a questão da exportação (...) gente aporta muita informação e muita cobrança externa e essa cobrança externa acaba refletindo no mercado interno também (...) quando eu produzo um produto pra esses mercados eu acabo internalizando (...) mercado interno (...) um estabelecimento menor tem mais dificuldade de atender (...) fazendo uma análise de risco, por exemplo, de um patógeno específico na cadeia produtiva (...) através do trabalho integrado e da comunicação (...) um trabalho um pouquinho mais preventivo e menos reativo de trabalhar como se tivesse apagando incêndios. Os incêndios acontecem eventualmente e são tratados (...) pontualmente, mas de uma forma geral se a gente não trabalhasse dessa forma talvez não tivesse mais floresta! Tivesse tudo pegado fogo (...) pelo número de processos que a

gente fiscaliza o número de incêndios é bem pequeno”. (DIPOA-MAPA)

“(...) legislação (...) é pública, (...) as indústrias têm que ter responsáveis técnicos são pessoas formadas, de nível superior (...) acho um absurdo qualquer um deles falar que falta informação eles até argumentam muito isso, mas não falta não (...) legislação está aí e os órgãos estão aí também (...) boa parte (...) 60 a 70% do nosso tempo é prestando informação, mandam email, ligam, marcam reunião (...) nas superintendências pra esclarecimento de legislação”. (DIPOV-MAPA)

“(...) a gente tem falhas na rotulagem, mas a gente sempre (...) teve um prazo imenso pra corrigir? (...) gente acha muito, sorvete de morango, sorvete de caju (...) vai ver a rotulagem tem lá: “Aroma” (...) você tem que falar: “(...) você tem um prazo pra corrigir o nome desse sorvete”. (VISA-ESTADO)

“(...) Ministério não vai ter recurso pra de repente capacitar todos os técnicos envolvidos numa determinada regulamentação em relação ao Brasil todo, então a gente conta muito com as associações nesse sentido”. (DIPOV-MAPA)

“(...) o governo (...) as Associações (...) de proteção do consumidor deve nos ajudar a ter esse norte de como a gente vai chegar pro consumidor e explicar (...) “olha sabor morango não é de morango”, mas chiclete de morango já existe há mil anos e nunca levou um morango na vida?”. (DIPOA-MAPA)

“(...) a regra do jogo é definida no momento de se estabelecer o regulamento específico dos produtos, e tem a participação do setor regulado (...) eles batem muito em relação a alguma informação que de repente eles acham que é desnecessária (...) polui o rótulo (...) bom os argumentos são os mais variados e depende muito da cadeia com o qual nós estamos trabalhando”. (DIPOV-MAPA)

“a gente melhorou muito já nisso, não tem mais pudores em um órgão chamar o outro pra opinar, pra decidir, e de certa forma direta ou indiretamente a gente participa mesmo nas decisões de cada órgão (...) talvez essa questão de divulgação de informação da fiscalização como um todo (...) pro consumidor, pra de educação do consumidor seja ainda uma coisa que a gente tem que trabalhar melhor (...) não querendo “tirar a brasa do nosso assado”, mas me parece que a ANVISA é que está mais próximo do consumidor nesse aspecto, porque está mais próximo da venda (...) mas me parece que é muito mais fácil você fazer educação do consumidor lá no local onde ele compra o produto do que dentro do frigorífico (...) não sei...alguém que haja ali, o INMETRO (...) o PROCON, pudesse fazer essa informação um pouco melhor, mais bem divulgada”. (DIPOA-MAPA)

“(...) as consultas públicas os consumidores eles fazem sugestão (...) Não somente instituições fazem sugestão, ou Associações (...) profissional liberal ou é uma pessoa que

trabalha numa indústria que trabalha em algum setor que ele tem algum conhecimento sobre aquele assunto ele individualmente ele faz a sugestão. Nos nossos processos de consulta pública todos aqueles que fazem sugestões a gente convida pras reuniões”. (ANVISA)

“(...) avaliação da rotulagem não tem porque (...) fazer o POP se é sempre o mesmo cara que faz então o procedimento de verificação na fábrica (...) freqüência, uma planilha que (...) vai preencher (...) acho que isso tem bem especificado”. (DIPOA-MAPA)

“(...) nós fizemos (...) dentro da legislação (...) um roteirinho (...) pra fazer essa análise (...) é só do estado (...) não é oficial, (...) estamos aplicando (...) mais adiante, ele poderá ser até publicado (...) os municípios podem usar”. (VISA-ESTADO)

“Os estados participam um pouco (...) o quê que acontece com o município? (...) VISA do estado (...) acaba fazendo capacitação (...) na tentativa de que esses estados sejam multiplicadores (...) participação maior é muito mais dos estados, mas (...) pelo menos os municípios das capitais eles deveriam assim estar mais envolvidos nesse processo”. (ANVISA)

4.2.4.d – Percepções do setor sobre as limitações do sistema atual:

Para o setor, o cidadão não pode ser percebido como “vítima” e/ou “passivo” no cenário discutido, mas deve buscar informar-se. Os espaços públicos devem garantir visibilidade às políticas públicas e há necessidade urgente de “restaurar a imagem” do setor público. Atualmente, o sistema ainda encontra-se burocratizado e apesar de mudanças na legislação ocorrerem, percebe-se o excesso de legislação e isto pode ser obstrutivo ao cumprimento legal. O setor reconhece as dificuldades de coibir determinadas práticas da indústria, contudo alguns produtores de alimentos não seriam éticos e burlariam os direitos do cidadão. O setor expressou a necessidade de melhor definição de competências legais, pois ainda existem alguns conflitos institucionais e a grande força política do setor produtivo. Outra questão apontada é a dificuldade do Estado em exercer pleno controle sobre as atividades midiáticas que estimulam o consumo de produtos. A contribuição pontual da universidade e a burocracia para estabelecer parcerias com a universidade e entre os próprios órgãos públicos (ANVISA, MAPA e INMETRO), somados aos interesses pessoais (vaidades) também representam

limitações no sistema atual. Ainda constata-se com freqüência a falta de orientação do cidadão pelo setor produtivo e, no caso de algum problema decorrente da aquisição de um produto, o cidadão ainda não sabe a quem recorrer. Mesmo as câmaras setoriais representando um espaço de negociação, estas ainda devem ampliar a participação do setor representativo da sociedade civil organizada, em relação às consultas públicas. A participação das instâncias estadual e municipal é relevante, mas na maioria das vezes, não há tempo hábil para opinar. E por último foi mencionada a falta de articulações nos programas e metas de atuação no setor público e a dificuldade para internacionalização das normas definidas no âmbito do MERCOSUL.

“(...) tem que parar de tratar o consumidor como analfabeto (...) ele precisa se especializar (...) uma vez uma conhecida pegou (...) “mas (...) senhora está levando bebida de baixa caloria a senhora não pode (...) senhora não gosta disso” (...) “ah porque está pequenininho” então trás os óculos (...) não está pequenininho (...) está ali do lado “bebida de baixa caloria” (...) na tabela de ingredientes (...) “contém edulcorante”, sacarina (...) ciclamato então você vai lá e pega de qualquer jeito, quer o quê? Que esteja ali em letra fosforescente “cuidado contém” não é assim, não cabe, não tem nem como você colocar isso numa rotulagem (...) exceção de algumas aberrações que são pequeninhas demais (...) uma lista de ingredientes diz muita coisa do produto (...) se você não conhece alguma coisa ali procure saber (...) a minha opinião (...) sou contrária a tratar o nosso consumidor como coitadinho, analfabeto”. (DIPOV-MAPA)

“Honestamente eu não colocaria como problema de articulação. O Estado ele carrega uma grande memória nacional de relacionamentos (...) todo momento essa articulação sempre existiu (...) maior ou menor intensidade (...) grande desafio é o desafio de modelos (...) 2 elementos são importantes (...) processo de comunicação se dá numa sociedade de massas (...) o Estado não tem garantido esse espaço para a sua devida discussão dos seus interesses. (...) é fundamental utilizar os outros espaços (...) como espaço cibernético, a internet, e dentro desse espaço é fundamental que seja materializado todos os principais conflitos relacionados às políticas públicas (...) o principal (...) canal de comunicação na sociedade de massas é os meios de comunicação em massa é a mídia, é (...) rádio, a TV, os jornais, as revistas, e esse é um espaço que não é um espaço aonde o governo consiga garantir a sua participação, principalmente pra discutir questões importantes (...) conflitos importantes (...) o modelo é feito pra não ter esse espaço (...) um custo altíssimo é muita coisa, e com 10 min de propaganda ou meia hora de

propaganda você não consegue estabelecer um processo cultural pra você recolocar no eixo a discussão da importância e da valorização da saúde ou da qualidade de vida com saúde”. (DPDC/SDE/MJ)

“(…) existe uma mentalidade na sociedade que o órgão público não funciona que o órgão público é incompetente (…) dentro dos órgãos públicos só tem pessoas que não querem (…) descompromissadas (…) quando vem pra conversar com os órgãos públicos já vem armado (…) no sentido (…) de criticar (…) não dar sugestões para as coisas funcionarem”. (DIPOV-MAPA)

“(…) estamos em processo de revisão de legislação (…) a gente está aguardando publicar os novos Decretos (…) vai mudar muita coisa (…) em cima de novos procedimentos, mais desburocratizados”. (DIPOV-MAPA)

“(…) é um problema ético o (…) Estado muitas vezes se vê obrigado a botar muita coisa no regulamento pra torná-lo cada vez mais restritivo, pra dá pouca margem a criatividade, a má criatividade de fabricante (…) que deturpam a imagem de todo o setor (…) alguns regulamentos técnicos que poderiam ser reduzidos à metade (…) tem tanto item no regulamento que fica difícil (…) é uma das razões (…) as empresas têm dificuldade de atender o regulamento não deixam de atender somente porque não querem (…) elas deixam de atender porque desistiram porque é tanto item pra atender que fica complicado (…) também existem empresas e empresas (…) existe o hábito de ANVISA e do Ministério da Agricultura principalmente de colocar tanto item no regulamento quase impossível cumprir e isso resulta no seguinte a empresa tem dificuldade de atender o regulamento, tem coisa demais lá e tem gente demais fraudando o próprio sistema”. (INMETRO)

“(…) não é o nosso escopo (…) não tenho competência legal pra fazer avaliação de marcas, eu não posso dizer que o cara não pode usar essa marca (…) é “levíssima” todos os produtos dele vão chamar levíssimo (…) tenho que agüentar porque não (…) caberia o DIPOA avaliar isso e nem a ANVISA (…) não posso impedir a empresa de colocar (…) “um novo produto” (…) isso é uma questão de conscientização da indústria (…) cercear o direito dela de fazer as coisas (…) a poluição visual do rótulo é uma coisa que dificulta a leitura (…) não sei se a gente vai conseguir porque talvez a gente tenha empecilhos legais, constitucionais que nos impeçam de fazer isso”. (DIPOA-MAPA)

“(…) componentes (…) têm que ser declarados na rotulagem, mesmo não causando um prejuízo nutricional ou (…) trocar proteína animal por proteína de soja talvez do ponto de vista nutricional está garantida (…) a proteína (…) o consumidor quer isso? (…) uma questão ética (…) de proteção do consumidor”. (DIPOA-MAPA)

“(…) a questão hoje de conflito MAPA-ANVISA ela é mais ampla do que a rotulagem (…) a 371 é pra produtos de origem

animal e agora a 22 também é pra produtos de origem animal (...) isso é ruim porque o próprio órgão não pode usar a sua Norma interna (...) eles usam a nossa (...) o mesmo teor (...) essa questão do conflito ela passa por questão legal, é lei, as leis se sobrepõem com tema diferenciados (...) as leis que regulamentam elas se sobrepõem (...) como é que você vai resolver isso? (...) como é que você vai trabalhar? Nesses pontos (...) conflitos têm que ser resolvidos (...) ano passado (...) a diretora da ANVISA foi ao MAPA tentar conversar com o Secretário, pra vê se a gente conseguia sentar e discutir esses pontos (...) nós não queremos espaço de ninguém (...) já é uma luta pra dar conta do que a gente tem (...) fica difícil pra todos que trabalham digamos assim nas 3 esferas de governo (...) confunde o setor produtivo (...) confunde o fiscal seja da Agricultura (...) da Saúde (...) confunde a todos. (...) gente tem que avançar nesses pontos. (...) Ficam 2 órgãos fazendo Regulamentos do mesmo tema (...) óleo vegetal desde 78 (...) e agora o MAPA faz uma Norma de óleos (...) isso é horrível (...) gente tem que sentar e somar sabe”. (ANVISA)

“(...) associações e os órgãos em relação ao fornecedor eles tem muito mais influência política. (...) vê a influência da própria federação de bancos (...) eu já vi até uma palestra do Ministro do STF dizendo que quando ele dá uma sentença para um determinado assunto ele tem que tomar um cuidado não só de analisar os direitos do cidadão, mas tomar cuidado para que não de uma sentença que venha a quebrar a economia do país. Então às vezes tem que deixar de lado o direito do cidadão e proteger o fornecedor, ou seja, aquele poder econômico para que não quebre a economia do país”. (PROCON)

“(...) O cidadão está o tempo inteiro, eu diria pra você todas as programações, inclusive com merchandising muito mais sujeito (...) a todo tipo de oferta, a todo tipo de comunicação relativa ao consumo de produtos e serviços, e o Estado não tem nenhum mecanismo pra gerar um equilíbrio nesse processo (...) você tem a publicidade de uma bebida alcoólica (...) depois a única obrigação que existe é: “beba com moderação” (...) fica evidente o desequilíbrio (...) nos espaços privilegiados e decisivos a interferência (...) está estabelecida pra uma interferência mínima, quase nenhuma por parte do Estado (...) seja, o interesse da coletividade, o interesse público”. (DPDC/SDE/MJ)

“(...) as pesquisas pontuais a Universidades (...) chega com a pesquisa pontual (...) mesmo que seja 100 “(...) só trabalhei 100 produtos” o mercado quantos produtos têm dessas categorias? (...) é importante também a gente saber (...) não tem (...) esse caráter de você chegar e informar ao órgão (...) em relação a essa pesquisa? (...) tenha sugestões interessantes (...) a gente possa trabalhar, tenha comentários, tenha a metodologia (...) possa tentar trabalhar isso melhor com a indústria (...) essa articulação também falta (...) não lembro se a gente já teve alguma Universidade nos procurando

nós uma vez nós queríamos fazer um trabalho com o CNPq (...) fazer um edital (...) elaborar material de rotulagem (...) poucas Universidades participaram, nem sei se chegou a termos isso por causa de recurso”. (ANVISA)

“(...) o fato é que com (...) determinados departamentos da ANVISA já existe um histórico de cooperação e colaboração, mas com outros existem históricos de dificuldade deles (...) isso ainda é um pouco de ranço do serviço público de achar que ele não se mete aqui na minha área (...) “eu que sou dono do assunto eu tomo conta”. Existe uma dificuldade às vezes de mostrar pra ele que a sociedade precisa de determinado programa, por questão de saúde e segurança, e eles as vezes não querem participar, então ainda existe isso no Ministério da Agricultura, existem alguns setores que participam, por exemplo, cesta de alimentos foi feito em parceria com o Ministério da Agricultura e o produção integrada de frutas, mas existem outros setores lá dentro que as vezes não querem saber nem de colaborar com o programa de análise de produtos (...) eles se mantêm dentro de suas estritas responsabilidades (...) Alguns órgãos públicos não agem assim eles se atêm exclusivamente a uma lei, então “só vou fiscalizar assim porque ali está escrito assim”. (INMETRO)

“(...) algumas indústrias, (...) não são todas (...) existem ótimas indústrias (...) estão preocupadas realmente com a informação clara pro consumidor, mas têm algumas indústrias que estão realmente fraudando (...) que tenha um canal (...) exemplo o (...) SAC, que todas deveriam ter”. (INMETRO)

“(...) ouvidoria, como o próprio Ministério Público, (...) as pessoas que estão mais na periferia, eles não sabem que isso existe”. (VISA-ESTADO)

“(...) convidasse o Ministério da Justiça (...) DPDC (...) porque as Câmaras Setoriais hoje elas estão ainda muito direcionadas ao interesse do setor privado, então o setor privado precisa disso aí determinado órgão tem que ir lá ouvir, precisa disso aí determinado órgão tem que ir lá ouvir, precisa daquilo (...) quer mudar isso (...) o setor privado tem muito mais voz (...) não é errado isso (...) não estou falando que é errado, não é anormal (...) são os nossos principais atores, são os agentes que a gente controla (...) mas normalmente de interesse do setor”. (DIPOV-MAPA)

“(...) saem às consultas públicas e às vezes a gente não (...) tomou conhecimento (...) não teve tempo de opinar (...) porque nós que estamos aqui na ponta (...) é que temos que sinalizar”. (VISA-ESTADO)

“(...) tiver um programa bem elaborado, técnicos (...) não aquela coisa politqueira (...) mas uma coisa assim, técnica, bem elaborada, com cronogramas, cumprimentos (...). Eu acho que, às vezes, os programas até se repetem (...) pessoas não se falam (...) tem que sentar e se organizar e desenvolver o trabalho porque a sociedade quer uma resposta (...) justamente

por falta (...) de comunicação entre os setores, os órgãos, por várias questões”. (VISA-ESTADO)

“(...) MERCOSUL ela é positiva por um lado, mas (...) tem esse problema (...) nós no Brasil que a ANVISA internaliza (...) não é só essa Norma são várias Normas (...) começa a ficar lacunas (...) ele fala lá que o tamanho da letra tem que ser proporcional, proporcional ao o quê? Quanto é proporcional? (...) o Brasil teria que definir (...) gente fica no impasse pra definir isso porque pode ser que prejudique os produtos brasileiros (...) em relação aos produtos da Argentina, por exemplo”. (DIPOA-MAPA)

4.2.4.e – Pontos críticos do sistema atual:

O setor apontou a existência de estratégias do setor produtivo lesivas ao cidadão, as interferências políticas, a fiscalização ainda pouco rigorosa e com multas brandas. O setor ainda ressaltou que algumas decisões jurídicas são favoráveis ao setor produtivo, antepondo-se à legislação sanitária. A morosidade e a resistência do setor produtivo na adequação da legislação, além das divergências entre o setor público e o setor produtivo são pontos ainda conflituosos. Da mesma forma, são observadas divergências entre o setor representativo da sociedade civil e o setor público capazes de obstaculizar o diálogo. Reconhece os problemas estruturais no “macro sistema” e do “micro-sistema”, ou seja, que não se referem apenas à rotulagem. Contudo, dissonâncias entre MAPA e ANVISA durante as negociações no âmbito do MERCOSUL podem “fragmentar as ações” e o fluxo comunicativo no Sistema de Vigilância Sanitária e, quando são elucidadas questões, estas não são implementadas de forma efetiva. Julga-se uma necessidade premente avaliar a forma de comunicação com a sociedade para que sejam evitados os “ruídos” no processo comunicacional. Da mesma forma, devem ser avaliados os parceiros em potencial e os custos de financiamento para ampliação de canais eficientes para recolher as demandas da sociedade.

“(...) o Ministério da Agricultura autorizou (...) dentro da legislação (...) um produto chamado produto lácteo (...) permitiu que botasse até (...) caixinha igual do leite (...) com data de validade, tudo normal. E os supermercados, o que fizeram? Botaram do lado do leite, da gôndola do leite. (...) O leite (...) 2,20, aquele produto lácteo, 0,80 centavos (...) todo mundo pegou o produto lácteo (...) em casa (...) viram que a cor era

diferente (...) é meio pardo “(...) mas aqui não está escrito leite, está produto lácteo (...) mais não está escrito leite (...) a coisa estava certa (...) empresa ficou bem nessa história (...) o consumidor (...) foi enganado (...) ele pagou mais barato (...). Eu não tenho visto muito mais aquilo (...) ou (...) se (...) foi mandado tirar do mercado. Eu realmente não sei como é que foi feito aquilo (...) acho que aquilo foi uma coisa pra enganar realmente (...) “olha só, você quer botar esse produto lácteo? Estudou? Aquilo ali tem uma proteína? Tem vitamina? Dá pro consumidor aproveitar? (...) Vai vender mais barato por que não quer jogar fora, não quer dar pro porco? Vamos usar , mais tem que ter um diferencial na embalagem. Tem que ter um alerta (...) coisa assim: “Isso aqui não é leite””. (VISA-ESTADO)

“(...) a melhor maneira de punir os maus fornecedores é mexer no bolso deles (...) uma multa pesada (...) procuram se adequar imediatamente. E o que falta é justamente isso (...) maior fiscalização de todos os órgãos, não só do PROCON como do Ministério Público (...) própria ANVISA, falta fiscalização mais efetiva (...). E vale ressaltar que a multa aqui no PROCON é a sansão mais branda”. (PROCON)

“(...) fizemos uma grande intervenção (...) estamos num grande conflito (...) contra a Coca-Cola por causa de 2 produtos (...) trabalhando junto com a Agricultura (...) com a ANVISA (...) pedimos a suspensão da comercialização desses produtos ou pelo menos o registro desses produtos, porque (...) traduzem uma imagem pro consumidor que se tratam de água quando na verdade são refrigerantes (...) posicionamos veementemente contra (...) Ministério da Agricultura e a ANVISA pra suspender os registros e os registros foram suspensos, a empresa entrou na justiça federal alegando a ilegalidade do ato, a justiça federal concedeu uma liminar (...) Nós estamos fazendo o nosso papel de defender o consumidor (...) a justiça acha que é demasiado então posteriormente ela é que responde pra sociedade sobre a sua decisão”. (DPDC/SDE/MJ)

“(...) indústria brasileira eu vejo ela muito resistente em mudança de rótulo, em avanços de rótulo, muito resistente! Melhorou um pouco (...) a rotulagem nutricional em 2001 nós tivemos uma resistência (...) impressionante da indústria brasileira (...) se não for uma coisa obrigatória (...) tudo que implique em gasto mesmo que ela tenha prazo (...) vai resistir (...) sem pensar um pouco nesse benefício que isso traga para o consumidor”. (ANVISA)

“(...) várias indústrias de vários países, e (...) a ABIA disse que vem trabalhando (...) assina o documento a América Latina livre de trans (...) o quê que acontece? (...) não consigo entender porque ela assina isso junto a OMS e faz todo o movimento junto a OPAS (...) quando chega aqui ela diz que é impossível (...) agora (...) na informação nutricional complementar a ABIA é parceira em alguns pontos e oponente em outros (...)A ABIA quer continuar usando o termos light pra determinadas situações que a gente acha que é confuso (...)

(...) um termo usando pra 2 coisas então é confuso (...) a questão da IDR de criança em alimentos normais num biscoito por exemplo, você não tem referência nenhuma no mundo que tenha isso (...) ABIA (...) quer posicionamentos que (...) facilitam o produto, quando você (...) discutir determinadas informações você tem 12 indústrias participando (...) gente tem que entender que a Resolução ela não abrange 100% das situações existentes no mercado (...) a Norma tem que abranger o máximo de situações possíveis (...) não vou conseguir abranger 100% (...) a gente cede de alguns pontos onde é possível a gente ceder (...) mas (...) eles também têm que perder outros”. (ANVISA)

“(...) IDEC é assim ele veicula, ele bota no jornal (...) televisão “a grande saída é a rotulagem nutricional por meio de semáforo”, (...) não chega antes e não conversa com a ANVISA”. (ANVISA)

“(...) nosso problema na realidade é um problema de estruturas (...) equilíbrio entre os poderes (...) a prevalência, muito forte de determinados poderes... poder econômico, como algo muito enraizado e muito forte a atentar até pro um processo democrático, então é algo muito preocupante dentro de uma racionalidade como essa”. (DPDC/SDE/MJ)

“(...) muito difícil agora, por exemplo, a coordenação de MERCOSUL de alimentos (...) está numa fase muito interessante (...) entendimento muito boa (...) DIPOA também a gente anda num entendimento muito bom (...) mas às vezes tem temas que internamente tem uma criatura lá que também no DIPOA que é muito difícil (...) não teve apoio do MAPA o máximo que nós conseguimos avançar nisso foi depois, porque o MAPA que coordena (...) o subgrupo de alimentos e avaliação da conformidade no MERCOSUL (...) ele coordena a Comissão de Alimentos e a ANVISA é co-coordenadora (...) tivemos um coordenador do MAPA (...) ele dizia assim “esse assunto é da ANVISA...”, no meio da reunião, “não estou de acordo, o assunto é da ANVISA, não quero nem saber desse assunto”, e o meu gerente geral é que negociava, eu e meu gerente geral. (...) foi um negócio muito sofrido, cada vez que eu tinha que ir pra uma reunião do MERCOSUL era um sofrimento porque a gente não conseguia convencer aqueles países”. (ANVISA)

“(...) pergunto muito “mas os programas que a gente faz”... a gente coleta o alimento... eu vejo que o laudo está em desacordo com a rotulagem (...) entrego (...) ao supermercado (...) a indústria é notificada (...) porque a gente vê que os laudos a maioria condena a rotulagem e elas não são reformuladas”. (VISA-NITERÓI)

“(...) cooperação dos órgãos públicos (...) É muito diagnóstico, (...) pouco encaminhamento pra como a gente pode rever isso. (...) tem que ter (...) o compromisso na hora que você estabelece políticas (...) qualquer programa que a sociedade fizesse, pra qualidade, qualidade da informação, qualquer

compromisso, qualquer plano de trabalho (...) muito difícil de ser cumprido (...) de vista técnico, as pessoas perdem a noção de que precisam contribuir com aquilo (...) a participação efetiva dessas entidades” (INMETRO)

“(...) tornar público os nossos atos entendeu, então essa questão de discussão do quê que vai ser divulgado (...) deve tornar público todos os nossos atos, principalmente os atos, (...) procura até certa responsabilidade sobre a informação (...), por exemplo, (...) soda cáustica no leite aí a pessoa entende (...) que vai fazer um buraco no estômago (...) é natural, ele é consumidor, ele não é bioquímico (...) assim cuidado com a informação pra que ela chegue ao consumidor de uma forma segura”. (DIPOA-MAPA)

“(...) gente queria fazer um convênio pra (...) tentar fazer uma pesquisa (...) pra que a gente pudesse realmente ter essa percepção, qual é o retrato hoje do entendimento (...) Nós temos estudos muito pontuais, nós não temos, digamos assim, um estudo muito abrangente”. (ANVISA)

“(...) parcerias assim (...) mais na distribuição (...) acredito que a publicação ela teria que ser da ANVISA é muito difícil alguém chegar (...) porque isso aqui implica em custo, implica em orçamento” (ANVISA)

“(...) será que em muitos casos o consumidor está sendo ouvido? Será que ele está se incomodando com aquilo? Será que ele está precisando daquilo? (...) não consigo ainda enxergar esse vínculo (...) um consumidor nos passa diretamente uma denúncia, uma reclamação, ou passa pro um PROCON, ou (...) para a VISA e chega a gente (...) pela ação do sistema como um todo eu ainda não consigo vê (...) porque (...) gente fica aqui quebrando cabeça, analisando um produto, um rótulo, será que vai enganar será que não vai? (...) gente não sabe porque ninguém reclamou, ninguém falou (...) a participação (...) cidadão, só é vista (...) momento que ele age (...) entra com uma demanda específica (...) Ministério Público, (...) PROCONs (...) órgãos diretos”. (DIPOV-MAPA)

4.2.4.f – Experiências/Práticas desenvolvidas pelo setor que estabelecem relação com a temática deste estudo:

- Programa Nacional de Monitoramento da Qualidade Sanitária de Alimentos, coordenado pela ANVISA em parceria com INCQS; órgãos de Vigilância Sanitária das unidades de federação; e os Laboratórios centrais de Saúde Pública (LACEN)
- Projeto sobre a alergenicidade da tartrazina. Instituição ANVISA em parceria com a UFRJ

- Projeto de Análise de Produtos e Curso de Multiplicadores em Educação para o Consumo. Instituição INMETRO
- Projeto Prosperar. Instituição: Governo do Estado do Rio de Janeiro, Secretaria de Agricultura, Pecuária, Pesca e Abastecimento.
- Projeto Centro Integrado de Monitoramento dos Alimentos – CqualiLeite. Projeto integrado entre o MJ; ANVISA e MAPA
- Escola Nacional de Defesa do Consumidor. Instituição MJ

4.2.4.g – Estratégias desenvolvidas por outros segmentos da sociedade que estabelecem relação com a temática deste estudo:

- Material informativo sobre suco de fruta desenvolvido pelo MAPA em parceria com a Rede Globo e a rede de Supermercados Extra.

4.2.4.h – Canais de comunicação do setor com a sociedade:

- A comunicação entre as instituições ouvidas neste estudo ocorre de forma direta, entre os setores técnicos, sendo as consultas públicas também consideradas formas de comunicação, assim como as câmaras setoriais, as câmaras técnicas, os correios eletrônicos corporativos, os *sites* institucionais, treinamentos, reuniões; informes técnicos e material de orientação para a indústria confeccionar a rotulagem.

- A comunicação das instituições com a sociedade ocorre via assessoria de imprensa, que divulga a informação através da mídia, dos *sites* institucionais, das ouvidorias, pelo telefone institucional, pelo material de divulgação/informativo disponibilizados nos *sites* e pelo disque-denúncia. No caso da vigilância sanitária estadual, municipal e do PROCON, ocorre atendimento pessoal ao cidadão.

4.3 O ponto de vista da pesquisadora

Quantas demandas... cada setor buscando um espaço privilegiado para exercer interlocução...Quantas vozes... vozes institucionais... Umas ecoaram

com mais força, foram vozes de protesto, de crítica, de acusações, outras não quiseram se expor tanto ou apontar as deficiências do sistema atual; outras ainda disseram que não poderiam opinar sobre a questão da rotulagem, pois não participam diretamente da definição das normas, apesar de interferirem nas estratégias de venda dos produtos; outras ainda disseram que para o sistema melhor funcionar é necessário que um ou outro setor ceda e que um ou outro se responsabilize, outros ainda disseram que nem espaço para opinar eles dispõem. E o cidadão que voz tem? Cidadão, este interlocutor final e central da informação sobre a rotulagem de alimentos.

E a voz do cidadão está sendo escutada? No estudo de Marins (2004) sobre o entendimento da rotulagem de alimentos junto a 400 cidadãos, estas foram algumas falas colhidas:

“Tem uns nomes malucos, os nomes químicos eu não sei o que é em que quantidade desse elemento e se essa dosagem influencia ou não para uma alergia”. (Dona de Casa, 41 a 60 anos)

“Os nomes dos componentes são muito complicados, o que a gente não entende, nem as aulas de química resolvem, às vezes pensam que é por causa do nível de escolaridade e nem sempre é por isso.” (Estudante, 15 a 20 anos)

“As coisas mais relevantes ser destacadas, não misturar com propagandas e ser mais claro, as propagandas à parte”. (Engenheiro Eletricista, 21 a 40 anos)

“As letras são muito miudinhas, dá a impressão que a gente está sendo passado para traz”. (Doméstica, 21 a 40 anos)

“Não confio no rótulo porque é propaganda”. (Diarista, 41 a 60 anos)

Estas são vozes que ainda precisam ser mais bem ouvidas, para que não se incorra no erro de “banalizar” a informação ou reduzi-la a um significado irrelevante ou equivocado, conforme sugestão de uma das entrevistadas neste mesmo estudo.

“Ser mais explicado, sem usar termos tão técnicos, exemplo carboidratos como que o povão vai saber o que é carboidratos, usar massas engordativas”. (Enfermeira, 21 a 60 anos)

Este cidadão é reconhecido no sistema atual por diferentes prismas. Como “alvo” de atuação, pois é em direção a ele que emanam as normas, se desenvolvem políticas, novas tecnologias para melhoria de produtos, com a finalidade de se atender suas necessidades de consumo. Outro enfoque atribui a este cidadão a necessidade dele fazer valer seus direitos, ou seja, é ele quem precisa se informar e exigir os seus direitos. Em outro, ainda, é “acomodado”, pois o cidadão brasileiro ainda não teria por hábito ser contestador; sendo que tal atitude apenas ocorre sob condições específicas (graves) ou quando ele se sente lesado do ponto de vista econômico. Em outro momento, ele é percebido como “vitima” do sistema social que, em virtude da fragilidade do sistema educacional, acaba por prejudicar a formação deste cidadão.

Esta percepção sobre o cidadão, localizado numa posição alvo e menor, ainda é vigente e mesmo dominante no contexto das políticas públicas. Este lugar de interlocução, pré-determinado e distante dos centros discursivos, imputa ao cidadão a responsabilidade por escolhas inadequadas. O cidadão, hoje, só consegue ter maior visibilidade quando a situação toma repercussão midiática, na medida em que faz sua voz ecoar, fazendo com que as relações setoriais melhor se reorganizem para solucionar determinados problemas. Hoje, a garantia do direito do consumidor está apoiada pelo advento do Código de Defesa do Consumidor, que a nosso ver, acaba por atrelar este direito ao direito à saúde, na tentativa de coibir práticas abusivas do setor produtivo, pela crescente atuação do Ministério da Justiça, na representação do Departamento de Proteção e Defesa do Consumidor (DPDC). Assim são somadas às ações de fiscalização sanitária, cujo enfoque é a prevenção de risco, as ações de proteção econômica, pois a ausência de informação ou a informação equivocada também cerceiam a capacidade de escolha do cidadão.

Isto confere com a Portaria nº 1.565, de 26 de agosto de 1994, que *define o Sistema Nacional de Vigilância Sanitária e sua abrangência* no Art. 13 e preconiza a necessidade de, sempre que couber, a adoção de soluções integradas e harmonizadas com a política geral e setorial nas três esferas de governo, visando à proteção e defesa do consumidor (cidadão):

“O Secretário de Vigilância Sanitária se articulará com os setores competentes de outros Ministérios, notadamente os Ministérios do Trabalho; da Previdência Social; da Agricultura, do Abastecimento e da Reforma Agrária; do Meio Ambiente; da Educação e do Desporto; da Ciência e Tecnologia; da Indústria, Comércio e do Turismo e das Relações Exteriores; e o Departamento Nacional de Defesa do Consumidor, da Secretaria Nacional de Direito Econômico do Ministério da Justiça”

De acordo com Machado *et. al.* (2005, p.48), não basta ser preconizado o direito à saúde e nem estar contido na forma da lei, este direito precisa tornar-se uma prática concreta no cotidiano dos serviços prestados à população.

Este não é um problema de fácil solução, o espaço é extremamente polifônico e os interesses nem sempre se afinam, apesar de evidenciarmos que, mesmo sob a égide “é preciso respeitar os direitos do cidadão”, a prática evidencia que as coisas ainda não ocorrem desta forma.

Mesmo os setores reconhecendo que existem pontos na legislação que podem obstruir o acesso à informação pelo cidadão, a articulação entre os setores com a finalidade de auxiliar o cidadão a melhor se apropriar das informações na rotulagem ainda são pontuais. As instituições públicas de normatização e fiscalização desenvolvem práticas institucionais para aproximar a instituição do cidadão, como materiais informativos, informações nos *sites*, atendimento do cidadão, ouvidoria, eventos em datas especiais, *stands*, curso e palestras, iniciativas louváveis, mas a difusão da informação sobre a rotulagem de alimentos de forma a articular os setores ainda não é a “menina dos olhos” destas instituições e nem a articulação com os outros setores, ou seja, as estratégias para difusão da informação para a sociedade são realizadas de acordo com as suas disponibilidades orçamentárias (cujos critérios tendem a não priorizar este item) e dentro das competências e demandas institucionais. As instituições públicas ouvidas transferem ao principal órgão normatizador, no caso ANVISA, a responsabilidade pela difusão da informação sobre a rotulagem para o cidadão, que também está delegada a Estados e Municípios. Entretanto, a Fiscalização Sanitária do Estado do Rio de Janeiro e a do Município de Niterói não possuíam materiais informativos

institucionais ou estratégias de comunicação sobre rotulagem de alimentos, que quando encontrados eram oriundo da ANVISA. A ação destes órgãos ainda está pautada na ação fiscal, pois de forma institucionalizada também não foram observadas práticas dialógicas entre a instância pública e a produtiva.

De acordo com Araújo & Cardoso (2005), os recursos públicos destinados à área da comunicação apresentam uma tendência a serem destinados à produção de campanhas, ou impresso como as cartilhas, cartazes e em menor escala vídeos, *cd-roms*, programas para televisão ou outras estratégias que veiculem informações para a população.

O desenvolvimento deste tipo de estratégia foi apontado pelos setores ouvidos como adequado para a difusão da informação para a sociedade. Contudo, reduzir as ações apenas a esta prática pode ser questionável, pois além dos custos envolvidos no processo de produção, podem sofrer com a descontinuidade da ação, pouca efetividade e alcance destes meios e, na pior das hipóteses, não serem apropriadas pelo cidadão.

ARAÚJO (2006) afirma que os materiais educativos, tal como têm sido utilizados, traduzem o modelo informacional: constituem espaços e veículo da voz autorizada das instituições, geralmente são produzidos para um público genérico ignorando os contextos existenciais, estabelecendo a prerrogativa de um pólo central, ou seja, aquele que ensina e um pólo periférico, aquele que precisa aprender.

Concordamos com ARAÚJO (*op.cit*) quando ela aponta que, além dos aspectos que geralmente são levados em consideração no momento de elaboração de materiais educativos, como custo, disponibilidade tecnológica e preferências do educador, também deveriam ser considerados a adequação dos objetivos, a natureza do conteúdo, as estratégias de produção e circulação e os vários contextos que co-determinam o processo de produção dos sentidos.

Existe outra questão, a de competência legal, para que cada ação seja tomada dentro da sua jurisdição. Caso contrário, além da invalidação do ato, cria-se um espaço conflitivo, “melindrando” as relações interinstitucionais. Entre a ANVISA, MAPA e INMETRO isto deve estar bem acordado, caso contrário, os processos de negociação futuros podem também ser prejudicados. Estes

órgãos reconhecem a necessidade de ampliar a articulação pelo ponto de vista das definições técnicas, que ocorrem quando necessário. Entretanto, isto não acontece, pois cada um tem suas dinâmicas e competências institucionais.

Obviamente, a definição de padrões técnicos, de normas higiênico-sanitárias também são estratégias que visam ampliar a qualidade da saúde da população e o Estado tem que estar empenhado neste processo, pois o sistema não está configurado para auto-regulação, justamente pelos interesses econômicos e políticos exercerem força que não confluem na maioria das vezes com o direito à saúde. Mas, caberia ao cidadão sozinho decidir sobre determinadas práticas? Tem ele noção do risco sanitário, seja aquele advindo de uma etapa anterior à rotulagem ou das informações que nela constam? Ou será que os órgãos/instituições competentes, aqueles que definem políticas, não deveriam dar garantias que os direitos do cidadão serão respeitados, ou seja, aquilo que foi pactuado será executado?

De fato, este cidadão talvez não precise compreender sobre determinados padrões tecnológicos de produção de alimentos, como por exemplo, a definição técnica sobre o se refere “*Carne Mecanicamente Separada (CMS)*”, mas ele tem que ter garantia que aquele processamento tecnológico garante o aporte nutricional recomendado para aquela categoria de alimento.

Quando o cidadão lê no rótulo informações, por exemplo, molho “*tipo*” *Ketchup* ou chiclete “sabor” morango, ele vai conseguir perceber que aquele produto não é *Ketchup* ou que aquele chiclete não leva morango? Ou diante de um alimento, por exemplo, sem lactose que tem destacado no seu painel principal um atributo que lhe é peculiar, vai discernir que aquilo é diferente quando comparado a outro produto da mesma categoria? Será de quem o direito de ter direito? A quem a legislação sanitária sobre a rotulagem “vem protegendo?”. De acordo com a RDC 259, de 20 de setembro de 2002, item 3.3:

“Quando os alimentos são fabricados segundo tecnologia características de diferentes lugares geográficos, para obter alimentos com características de diferentes lugares geográficos, para obter alimentos com propriedades sensoriais semelhantes ou parecidas com aquelas que são típicas de certas zonas

reconhecidas, na denominação dos alimentos deve figurar a expressão “tipo”, com letras de igual realce e visibilidade que as correspondentes à denominação aprovada no regulamento vigente no país de consumo.”

Será que determinadas concessões não tornam a informação de difícil apropriação pelo cidadão? Os setores reconhecem que a rotulagem alimentos ainda representa dificuldades de apropriação pelo cidadão, mas nenhum estudo foi desenvolvido pelos setores ouvidos, principalmente pelos órgãos normatizadores para “ouvir a voz” do cidadão, principalmente para ouvir o cidadão sobre a percepção de determinadas terminologias empregadas na rotulagem na rotulagem. Hoje, o que se tem sobre a dificuldade do cidadão em relação à rotulagem está subsidiado nos dados da literatura que já comprovam que os termos principalmente na língua inglesa ainda são de difícil apropriação pelo cidadão (Gorte *et al.*, 2007; Faria *et al.*, 2007).

Assim, frente às demandas de mercado e as demandas do cidadão, quem está sendo mais ouvido? Quem hoje ocupa um lugar de interlocução mais central, mais favorecido? Hoje, a definição de normas, a implementação e a fiscalização identificam-se com as necessidades do cidadão com vias à proteção de risco? Não nos referimos ao risco sanitário apenas, mas ao risco da informação que ainda gera dúvidas, equívocos, falta de clareza.

Isto pode gerar um grau de descrédito setorial, principalmente quanto à eficiência dos órgãos públicos, na garantia dos direitos do cidadão, além da imagem do setor público estar sendo construída como ineficiente e comprometida com os interesses do setor produtivo.

De acordo com Pinheiro *et al.* (2005, p.12) a demanda é construída no cotidiano, fruto da inter-relação entre normas e práticas que orientam os diferentes atores envolvidos (indivíduo, profissional e instituição), que definem e implementam políticas de saúde, seja de uma localidade, de um estado ou de um país. Fazendo uma analogia desta definição com as questões que tangem a rotulagem de alimentos, a definição das normas sanitárias é fruto da inter-relação também das necessidades do mercado externo, hoje cada vez mais globalizado e com forte tendência à harmonização; e o mercado interno, a necessidade de internalização sem dissonância com a PNAN e as necessidades da população brasileira. A PNAN (2002) preconiza:

“Em todos os níveis de atuação, será buscada e estimulada a constituição de parcerias com órgãos de proteção do consumidor, entidades da sociedade civil e do setor produtivo ligados ao tema, com o objetivo de divulgar as informações relevantes ao direito à qualidade e segurança dos alimentos, de modo a facilitar o acesso de todos cidadãos a mecanismos destinados a garantir este direito”. (PNAN, 2000)

Pinheiro *et al.* (2005) complementam que em virtude da cultura política brasileira, patrimonialista e autoritária, de alternância entre regimes que pouco valorizam o cidadão, este está habituado a conviver com um Estado *“surdo às demandas, sua percepção coletiva sobre as possibilidades atuais de ação se reduz e mantém perversamente a noção de direitos como doação do Estado”* (p.49). De acordo ainda com estes autores, os direitos sociais não podem ser percebidos como uma ficção jurídica, pois esta idéia reduz o potencial político de transformação da sociedade.

Desta forma as políticas públicas devem arbitrar sobre as regras do mercado visando a proteção da saúde do cidadão, mas não podem ser arbitrárias, tendo em vista que no Estado democrático a definição de normas busca o consenso entre os segmentos sociais, sem ser arbitrária em relação ao direito a saúde.

Neste estudo foram ouvidas muitas vozes, num total de vinte e oito; vozes que se entrelaçavam, principalmente as que emanavam de um mesmo setor, ao refletir sobre as limitações setoriais como, por exemplo, falta de recurso financeiro, humano, interferências políticas e, no caso do setor público, justificando que a descontinuidade de ações pode estar condicionada a interesses político-partidários. Fazendo um parêntese, a realidade nas instâncias públicas deste país, que reduzem os interesses coletivos a interesses individuais. Cenário propício para que ações até então tomadas por um determinado gestor sejam redefinidas de acordo com as prioridades do gestor subsequente. Nesta perspectiva, como garantir *“um conjunto de ações capaz de eliminar, diminuir ou prevenir riscos à saúde (...)”* conforme disposto pela Lei 8.080/90, que define assim a Vigilância Sanitária?

As estratégias de comunicação também podem ser agravadas em virtude da proposta orçamentária estadual e municipal destinada para esta

área, e as ações na área da difusão da informação sobre a rotulagem junto ao cidadão ainda deixam muito a desejar.

Vamos recapitular... Já se passou mais de uma década desde o primeiro Regulamento Técnico mais específico para Rotulagem de Alimentos Embalados, em 1998 e quase uma década, após o primeiro Regulamento Técnico específico para Rotulagem Nutricional Obrigatória, promulgado em 2001. As divergências, no entanto, são muitas, principalmente, quanto à recusa da escuta entre os setores e isto facilita que a rede discursiva priorize as críticas em vez da busca de soluções intra e extrasetorialmente. Em meio ao fogo cruzado, está o direito do cidadão à informação, que no sistema atual não tem sido priorizado.

O fluxo de comunicação emana mais diretamente entre o setor público e produtivo, na esfera federal, na definição conjunta de normas, e apresenta maior dificuldade de manter um fluxo mais contínuo dentro da própria esfera pública com as instâncias estadual e municipal. A orientação/treinamento Estado-Município frente à aplicabilidade da norma pode sim sofrer descontinuidades frente a interferentes políticos, recursos financeiros, infraestrutura dos laboratórios, que no caso dos Municípios acabam direcionando suas demandas para o Laboratório Central de Saúde Pública (LACEN), o Noel Nutels, laboratório de referência do Estado, por não disporem de laboratório para análise da rotulagem. Na verdade, estas são apenas encaminhadas quando fazem parte de um Programa de Monitoramento da Qualidade ou quando existe outro risco sanitário agregado.

Na verdade, a rotulagem de alimentos ainda é pouco evidente como um problema de saúde pública, isto foi possível constatar, pois os órgãos que normatizam e fiscalizam ainda não dispõem de um instrumento técnico institucionalizado (*check-list*) para averiguação da conformidade da rotulagem à legislação sanitária. Outro ponto que nos chamou a atenção foi o depoimento de um dos representantes ouvidos no Município de Niterói, ao reconhecer que nem todos os fiscais conhecem a legislação sanitária sobre rotulagem de alimentos. Outro ponto que ainda de destaque foi o discurso do representante do MAPA, ao dizer que se a letra está pequena demais o cidadão deve usar os óculos e que não há possibilidades de se colocar tudo na rotulagem. E quase

ao mesmo tempo, em outro discurso, mesmo órgão normativo, outro representante descreve que a indústria vem usando a rotulagem como um espaço de menor custo para capitanear o consumidor através das estratégias de *marketing*. Assim, na medida que crescem os apelos publicitários, decresce o tamanho da informação sobre as características daquele produto, que ainda por cima é de difícil apropriação pelo cidadão.

Apesar de todos os setores terem reconhecido que as informações na rotulagem de alimentos ainda hoje não vêm favorecendo a apropriação pelo cidadão e que existem inadequações na rotulagem, questionamos: para que serve então a rotulagem de alimentos? Apenas para definir “nichos de mercado”, estratégia de *marketing*, aumentar competitividade entre o setor produtivo, para estudos acadêmicos, ou mais um item para ser normatizado e fiscalizado pelas autoridades sanitárias? A articulação ocorre sim, frente a um risco sanitário mais evidente e o produto precisa ser retirado do mercado. Obviamente, que não se trata de uma demanda menos relevante, mas na medida em que são definidas normas sanitárias intersetorialmente, subentende-se que estas serão cumpridas e fiscalizadas.

O sistema hoje contempla como espaços sociodiscursivo mais concreto as Câmaras Técnicas, capazes de congregam outros atores que não apenas o setor público e privado. Entretanto, as demandas são mais suscitadas e pressionadas pelo setor produtivo para que os regulamentos técnicos definidos sejam mais atinentes ao setor. Estes espaços ecoam as “vozes” do setor produtivo com mais ressonância que as “vozes” do setor da sociedade civil, mesmo o setor público reconhecendo que estes espaços ainda precisam melhor contemplar a representação da sociedade. Questionamos: terão competência técnica-legal instituições, no caso o DPDC/SDE/MJ ou IDEC, para fazer frente às determinações seguras para padrões higiêncio-sanitários para alimentos ou rotulagem, mesmo reconhecendo que esta não é sua missão legal? Os relatos aqui colhidos imputam ao setor produtivo, no caso a indústria de alimentos, forte pressão sobre o setor público e falam de pressões políticas e econômicas, principalmente para atender aos interesses das grandes empresas. Isto foi evidenciado em um dos depoimentos de representante do setor público, que relatou que durante o processo de negociação sobre a

informação nutricional complementar o setor produtivo levou 12 representantes, enquanto o setor público era em menor número. Este fato por si só já evidencia um desequilíbrio de forças.

“(...) nas nossas discussões no MERCOSUL, antes de uma reunião no MERCOSUL a gente sempre tem uma reunião preparatória interna onde é convidado...é rotulagem (...) informação nutricional complementar, onde é convidado o MAPA, o DPDC, o INMETRO, a ABIA, que manda 12 representantes 15, na coordenação da Política Nacional de Alimentação (...) os 15 as vezes falam e só limitamos uma vez porque não tínhamos espaço pra participar 15 limitamos pra 4 (...) depende da ANVISA são uns 3” (ANVISA)

Entretanto, não podemos pensar que dentro da dinâmica do setor produtivo, o interesse mercadológico esteja “afinado” com o direito à informação sobre um determinado produto. Isto pode até ser explicitado pela propaganda de medicamentos veiculada na mídia televisiva. São gastos em média 30 segundos, sendo 29 de “promessas milagrosas” e 1 de “*ao persistirem os sintomas, o médico deverá ser consultado*”. Nascimento (2005) questionou isto é regulação e nós questionamos: isto é informação? Ou então, um refrigerante produzido por uma grande multinacional, que seu rótulo, a peça publicitária e local de venda deste produto nas gôndolas do supermercado induzem ao cidadão a perceber a bebida como uma água com *flavor*? Para se assegurar escolha crítica pelo cidadão?

O caso do refringente nos chamou especial atenção, o órgão regulamentador, no caso do MAPA, relatou que a empresa registrou como refrigerante, atendendo as normas protocolares. Contudo, ao dispor para venda, alterou seu rótulo para induzir o cidadão a perceber que era uma água e não um refrigerante. Teoricamente, escolher uma água com *flavor* seria uma opção mais saudável ao refrigerante.

Existe uma proposta em tramitação desde 2006 (Consulta Pública 71/06); para controle da propaganda, publicidade, promoção e informação de alimentos, principalmente sobre alimentos com elevada quantidade de gordura saturada, gordura *trans*, sódio e açúcar. A questão da publicidade de alimento foi apontada pelo setor público, setor da sociedade civil organizada e o setor acadêmico como um dos principais interferentes que, quando associados na

rotulagem ou em outros canais de comunicação, podem dificultar a apropriação da informação pelo cidadão.

De acordo com o informe do Boletim Informativo do Conselho Federal de Nutrição, a discussão sobre o controle da propaganda de alimentos pretende ser retomada pela ANVISA a partir do segundo semestre deste ano (CFN, 2009)

O controle da publicidade de alimentos recebe o apoio da Coordenação Geral da Política de Alimentação e Nutrição (CGPAN) para evitar o crescimento epidêmico da DCNT, como a obesidade e sobrepeso, principalmente entre crianças e adolescentes e esta responsabilidade deve ser compartilhada entre os três setores da sociedade. Este mesmo documento cita Engesveen (2005), que em relação às estratégias de *marketing*, diz que os governos não conseguem investir tanto tempo e recursos na promoção de dietas saudáveis quanto a indústria de alimentos investe na divulgação comercial de produtos nocivos à saúde e ainda que o argumento utilizado contra a regulação mais rigorosa do *marketing* é que a saúde nutricional é uma escolha e responsabilidade individual. (MS/CGPAN, s/d).

“O Ministério da Saúde ratifica por meio da Política Nacional de Promoção da Saúde – PNPS (Brasil, 2006), o compromisso brasileiro com as diretrizes da Estratégia Global, em plena consonância com a Política Nacional de Alimentação e Nutrição – PNAN (Brasil, 2003). Ambas preconizam como eixos de ação a regulamentação da propaganda e da publicidade de alimentos, principalmente voltadas para crianças e adolescentes. Mais recentemente, o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional vêm considerando esta ação como componente estratégico para alcançar a segurança nutricional da população brasileira”. (MS/CGPAN, s/d)

Sobre a questão da propaganda de alimentos, a posição da ABIA é favorável a que as empresas alimentícias sigam o Código Brasileiro de Auto-Regulamentação Publicitária que descreve, no Anexo H (2006), critérios éticos para a veiculação de peças publicitárias sobre alimentos, refrigerantes e sucos, principalmente aquelas destinadas a crianças. Eis algumas diretrizes: (CONAR, 2009)

“compatibilizar-se com os termos do respectivo licenciamento oficial. Adotarão terminologia com ele harmonizada, seja para designar qualidades como “diet”, “light”, “não contém açúcar”, “não contém glúten”, seja para descrever quaisquer outras características distintivas que orientem as escolhas do consumidor”.

“evitar qualquer associação a produtos farmacêuticos”.

“valorizar e encorajar, sempre que possível, a prática de exercícios físicos e atividades afins”.

“abster-se de apresentar qualquer produto como substituto das refeições básicas (desjejum, almoço e jantar), a menos que tal indicação esteja embasada em responsável opinião médica ou nutricional, reconhecida pela autoridade sanitária”.

“apresentar corretamente as características de sabor, tamanho, conteúdo/peso, benefícios nutricionais e de saúde”

“evitar a exploração de benefícios potenciais derivados do consumo do produto, como a conquista de popularidade, elevação de status ou êxito social, sexual, desempenho escolar, esportivo, entre outros”.

“ao utilizar personagens do universo infantil ou apresentadores de programas dirigidos a este público- alvo fazê-lo apenas nos intervalos comerciais, evidenciando a distinção entre a mensagem publicitária e o conteúdo editorial ou da programação”.

“Quando o produto for destinado à criança, sua publicidade deverá, ainda, abster-se de qualquer estímulo imperativo de compra ou consumo, especialmente se apresentado por autoridade familiar, escolar, médica, esportiva, cultural ou pública, bem como por personagens que os interpretem, salvo em campanhas educativas, de cunho institucional, que promovam hábitos alimentares saudáveis”.

Entretanto, no resumo das teses aprovadas nas 15 quinze comissões do IV Congresso Brasileiro de Publicidade (2008), sobre a comissão que discutiu a Liberdade de Expressão Comercial, o presidente do CONAR, Gilberto Leifert preconiza:

“(…) a publicidade como valor social, político e econômico e disse que as restrições legais e por auto-regulamentação devem atender aos princípios jurídicos de necessidade, adequação, razoabilidade e proporcionalidade. “Não se deve obrigar o anunciante a falar mal de seu produto”

E ainda com base neste documento:

“Recomendar aos órgãos do Estado e às empresas da indústria da comunicação o estabelecimento de um diálogo permanente para a produção de campanhas educativas e informativas que estimulem o consumo responsável de produtos e serviços em lugar da criação de novas leis e mais restrições à atividade publicitária. Ao final, da apresentação, Leifert leu a carta dos integrantes da mesa da Comissão de Liberdade de Expressão Comercial aos congressistas. O documento diz que a publicidade não causa obesidade, alcoolismo, acidentes domésticos ou de trânsito. É a publicidade que viabiliza do ponto de vista financeiro a liberdade de imprensa e a difusão de cultura e entretenimento para toda a população”.

Sobre a prerrogativa do desenvolvimento de peças publicitárias que valorizem o componente ético das peças publicitárias, para explicar o método de persuasão e conseqüentemente a conquista do público, Aldrighi (*apud* Burrowes, 2005) definiu o modelo ideal para obter sucesso nas peças publicitárias como sendo um processo encadeado. As etapas que compreendem este processo são: intervir/ativar as expectativas do consumidor (crenças, desejos, saberes...); produzir mensagens que alimentem estas expectativas; induzir a compra; consumo/uso do produto; avaliar as expectativas; expectativas-positivas (satisfação) representam predisposição para a recepção de novas mensagens e a recepção de novas mensagens favorece a fidelidade a marca. O objetivo deste modelo é explicar que a finalidade da propaganda, além de estimular o consumo é também gerar a fidelidade do consumidor.

De acordo com Hawkes (2004) *apud* MS/CGPAN (s/d) as indústrias vem intensificando a publicidade de alimentos classificados como *fast-food* ricos em calorias, bebidas carbonatadas, cereais açucarados matinais e *snacks*, alimentos os quais tendem a ser ricos em gorduras, açúcar e sal, bem como pobre em nutrientes.

É possível hoje, diante deste contexto transferir à lógica do mercado a capacidade de auto-regulação? Mesmo como explicitado na fala do representante da ASSERJ, não necessariamente as empresas vão estar pautadas em valores éticos, mas sim em estratégias vorazes de competição e a lógica de algumas empresas como ele descreve é: *“pelo lado selvagem do*

capitalismo". E dentro da lógica de consumo talvez não caiba a lógica da fidedignidade, clareza e ostensividade da informação.

Certamente, valores éticos não devem ser discutidos apenas entre o setor produtivo, mas também nortear as ações de vigilância sanitária. Marques (2004) recomenda que a relação da vigilância sanitária com o cidadão deve ser estruturada pela noção de cidadania, do direito e não apenas o do consumidor. A noção de cidadão que consome, não só produtos, mas bens valorativos à vida, água, alimentos, medicamentos, habitação, não reduzindo a visão de produtor-produto-consumidor, mas de atender primeiramente ao princípio ético à saúde. Ainda de acordo com a autora, o cidadão tem direito a ser informado sobre os riscos, sobre a qualidade e eficácia de produtos e serviços.

Assim, não se trata de coibir as práticas promocionais ou as estratégias de *marketing*, mas avaliar a forma como elas vêm dialogando sobre os aspectos éticos de saúde e pensar sobre a Liberdade de Expressão e acesso à informação pelo cidadão e não somente na Liberdade de Expressão Comercial do setor produtivo.

Em relação ao setor supermercadista, reconhecemos que não interferem diretamente no processo da definição das normas sanitárias sobre a rotulagem. Observamos que a preocupação setorial está mais direcionada para as práticas higiênico-sanitário em relação à conservação/manutenção do produto, principalmente, para que sejam evitadas perdas comerciais e para a disposição na gôndola de modo a, frente as estratégias de *marketing*, favorecer a venda do produto. A relação dialógica com o setor público ocorre quando existem questões setoriais a serem definidas. Esta articulação como um "ponto estratégico" para difusão da informação para o cidadão não ocorre. Na verdade, a prática dialógica com os serviços de inspeção ainda não está pautada em práticas de orientação, como treinamentos sobre as normas sanitárias, ainda prevalecendo as práticas fiscais e punitivas.

As Associações ouvidas não estabelecem contato direto com o cidadão e isto fica ao encargo de cada empresa que pode dispor de Serviço de Atendimento ao Cliente (SAC), sendo uma estratégia de comunicação instituição-cidadão. De acordo com Costa (2006) o SAC é um canal de comunicação eficiente entre a empresa e o cidadão, o qual, diante de uma

reclamação, recorre diretamente à empresa, evitando assim o envolvimento da Justiça e a exposição pela mídia. Não tendo um caráter meramente informativo, pode ser usado com finalidades distintas como pesquisa de mercado, importante ferramenta de vendas, suporte a campanhas promocionais e relacionamento com cliente visando à melhoria de produtos.

Ao questionarmos o setor supermercadista sobre os itens que devem constar na rotulagem, observamos dificuldade quanto à apropriação e implementação da legislação, mesmo a lei exigindo que os alimentos produzidos pelo estabelecimento comercial e embalados na ausência do consumidor sejam rotulados de acordo com regulamento técnico específico. Entretanto, sabemos, que adequação à norma também dependerá da capacidade técnica e motivação do supermercado para responder a esta exigência legal, pois, de acordo com o estudo de Marins *et al.* (2005), os estabelecimentos fracionadores e produtores de alimentos – caso dos supermercados – ainda não estão adequados à norma. Na verdade, não existe exigência legal que obrigue todo supermercado apresentar um Responsável Técnico, que poderia ter como uma das atribuições também implementar as norma para rotulagem.

Ao mesmo tempo em que a relação é mais direta entre o setor público-privado, principalmente na esfera federal, onde ocorre o processo decisório das políticas, o enfrentamento também é mais próximo, existindo uma mútua responsabilização que, em virtude do excesso de legislação, pode dificultar a implementação das políticas. O setor público aponta que é necessário um maior compromisso ético das empresas em cumprir as normativas. E então podemos questionar: já que as decisões públicas são tomadas a partir de fóruns de discussão, sejam Câmaras Setoriais ou encontros técnicos, porque ainda não são cumpridas? O que falta? Um compromisso ético das instituições?

Percebemos que o setor acadêmico se mostrou mais aberto ao diálogo e mais crítico também, porém com menos força de interferência no sistema atual. Verificamos que as pesquisas acadêmicas ainda estão fortemente alinhavadas nas possibilidades do pesquisador frente aos recursos financeiros e o que é desenvolvido nas universidades públicas do país ainda não extrapola

os muros acadêmicos, sendo mais difundido apenas em congressos e encontros científicos. Na verdade, o único espaço sociodiscursivo concreto são as consultas públicas, não existindo com frequência outros espaços capazes de ampliar o debate entre os setores. Não existe apoio financeiro suficiente ao desenvolvimento de pesquisas acadêmicas para subsidiar propostas para as políticas públicas nacionais sobre a rotulagem de alimentos, seja sobre conformidade do rótulo à legislação ou sobre o uso das informações sobre a rotulagem pelo consumidor. O que existe são iniciativas pontuais motivadas por articulação entre os pesquisadores ou grupos de pesquisadores. Mesmo os convênios que podem subsidiar campos de estágios para os alunos sofrem com as burocracias institucionais da academia, de um lado, ou da instituição pública de outro e mesmo com o setor produtivo ainda não existe uma aproximação.

Outro ponto que nos chamou atenção foi o descrédito que o setor acadêmico tem em relação à formulação de políticas, entendendo que a legislação sanitária vem sendo mais condescendente com o setor produtivo e considerando que os vários pontos na legislação que precisam ser mais restritivos.

Na verdade, tem-se a percepção que a regulação e a academia são “espaços” diferentes, como se isso pudesse ser dissociado, mesmo os dois pertencendo ao mesmo espaço, o público.

Mesmo as pesquisas acadêmicas sinalizando sobre uma série de deficiências ainda recorrentes na rotulagem, ainda não existem canais institucionalizados entre os órgãos para evidenciar estes resultados, ocorrendo por vezes que estes resultados sejam questionados e caracterizados com ilegítimos, tendo em vista que não foram oriundos de um laboratório oficial credenciado junto ao Sistema de Vigilância Sanitária.

Outra fragilidade do sistema atual é que, apesar de reconhecermos que o setor acadêmico pode contribuir de forma significativa, os docentes são mais instados a publicar em revistas indexadas do que em veículos de difusão da informação para a sociedade, que não dão “notoriedade” ao pesquisador. Ou seja, seu esforço de produção científica é canalizado para órgãos de difícil acesso ao cidadão comum. Outro aspecto dessa questão é que mesmo nos

espaços acadêmico ainda são tímidas as pesquisas que busquem estratégias para auxiliar o cidadão na apropriação da informação pela rotulagem.

É preciso que se desenvolva também este tipo de pesquisas para que se evitem a importação de modelos pré-definidos com base em estudos internacionais de consumo de alimentos ou proposições na formatação das informações na rotulagem, como por exemplo, a linguagem por descrição de símbolos (semáforo nutricional).

Não estamos propondo pensar a universidade com outra missão que não seja a produção científica e a formação acadêmica, mas trazer a produção acadêmica para aplicações na prática social.

Além das questões supracitadas, o sistema atual também sofre outros interferentes, como as divergências pessoais e “ vaidades”. Este foi um fator limitante do bom funcionamento intra-setorial, não aparecendo somente no setor acadêmico, mas tangenciando a esfera pública como um todo. Ou seja, o diálogo entre as instituições vai depender também de quem está a frente dela e, ao nosso ver, além da pressão econômica e da interferência política, esta talvez seja a terceira força antagônica ao direito a informação pelo cidadão.

A Portaria nº 1.565, de 26 de agosto de 1994, que *define o Sistema Nacional de Vigilância Sanitária e sua abrangência*, descreve no Art. 3º: “as medidas de interação da política de saúde com as políticas econômicas e sociais cujos resultados constituem fatores determinantes e condicionantes do nível de saúde da população”.

Partindo do pressuposto que o sistema social não é estanque, pois os atores sociais não estão alocados em lugares pré-determinados ou imutáveis, a mobilidade será configurada a partir da capacidade dos atores sociais em operar este sistema, de intervir sobre os fluxos de comunicação, na tentativa de favorecer as suas demandas e perspectivas. A estes lugares móveis, intercambiáveis e negociáveis Araújo (2002) denominou de “lugares de interlocução”. Os diversos lugares ocupados pelos atores sociais, dependendo do contexto ou situação de comunicação, atribuirão aos mesmos um grau diferenciado de poder. Visando aproximação com o centro de poder discursivo, estes atores desenvolvem estratégias, que são favorecidas ou dificultadas pelos fatores de mediação (Araújo, 2004) (cf. com Cap. 1).

Na concepção do sistema de comunicação atual, percebemos que o principal fator de mediação que favorece o setor público é a sua autoridade normativa e fiscalizadora quanto à definição de políticas públicas, com vista à proteção da saúde coletiva. Isto tende a favorecer sua posição mais central, ou seja, de maior concentração de poder. Em relação ao setor produtivo, o poder econômico e o aporte tecnológico no desenvolvimento e melhoria de produtos apoiados nas estratégias publicitárias também são fortes fatores de mediação que tendem a favorecer a um posicionamento mais central na rede discursiva, com forte aproximação do setor público. Já em relação aos setores da sociedade civil organizada e acadêmico, a participação no sistema social, tende a ser mais periférico e ainda de pouca “força” neste sistema.

No caso da sociedade civil organizada, o principal fator de mediação a seu favor é a prática de expor as decisões e atuações dos setores público e produtivo para a sociedade, através da divulgação de informações através de multimeios comunicacionais (impressos, *site*, cartilhas, programas de televisão, etc.), constituindo-se uma “pedra no sapato” daqueles setores. Contudo, a participação deste setor no processo decisório das políticas públicas ainda não ocorre de forma satisfatória, pois o a “voz autorizada”, principalmente quanto ao poder decisório, está mais localizada nos setores público e produtivo. Certamente, no processo de decisões públicas não podemos pautar a crítica pela crítica, mas contextualizá-la dentro de uma necessidade premente da sociedade.

O setor acadêmico tem como principal fator de mediação favorável o desenvolvimento de pesquisas científicas na tentativa de auxiliar a (re)definição de normas, contudo ainda de forma restrita, pois o fluxo de comunicação hoje estabelecido ainda não favorece uma prática continuada.

Inegavelmente, embates e discordâncias existem e fazem parte de qualquer processo de negociação, tendo em vista que neste sistema interagem interesses econômicos e interesses de saúde. Assim, eles são inevitáveis e dependendo da forma como são conduzidos e resolvidos podem até ser valorosos, pois acabam por favorecer o próprio sistema que se (re)define através de norma e práticas.

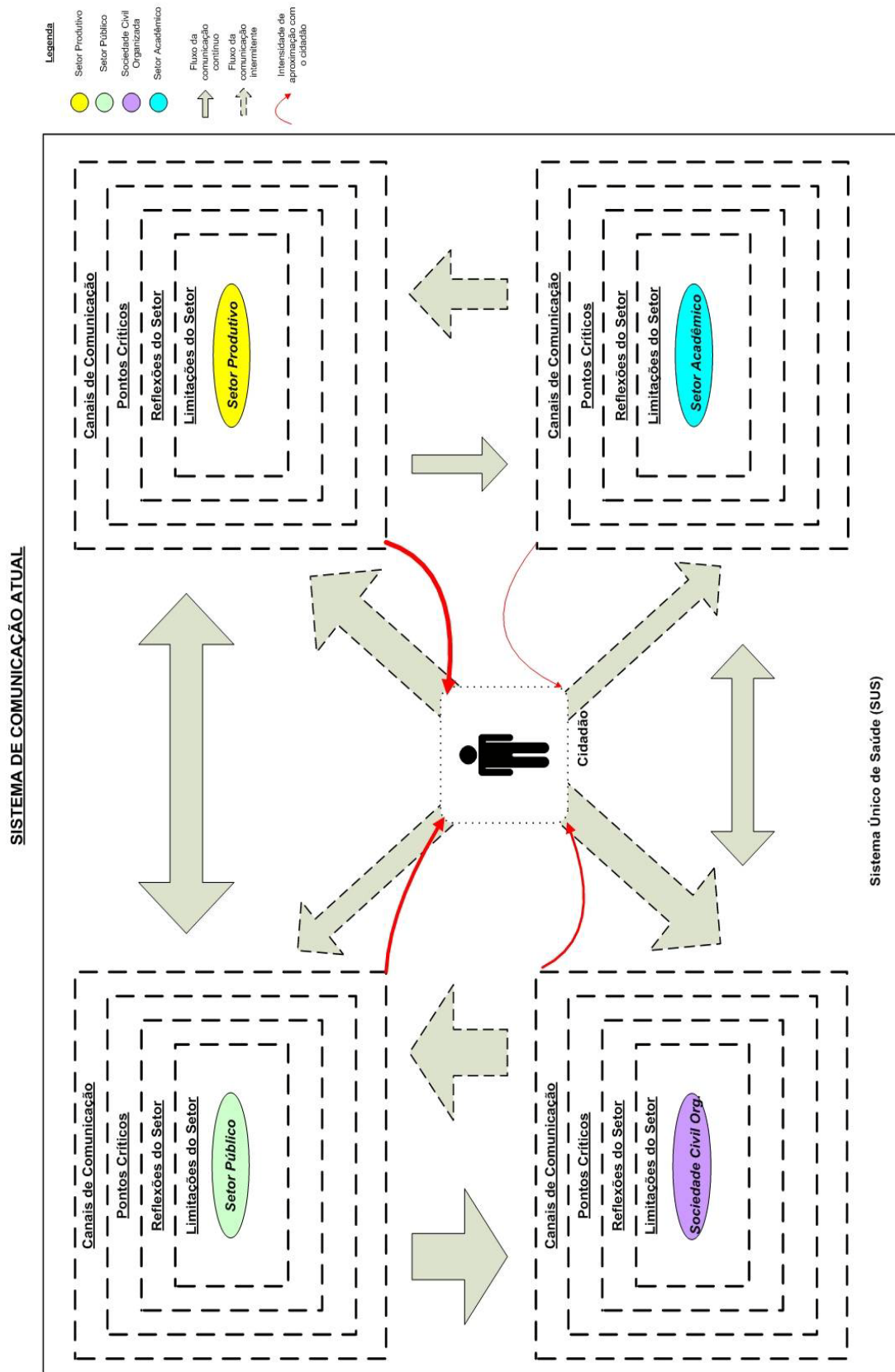
Entretanto, se conflitos são inevitáveis, as alianças também o são e uma boa estratégia é *hibridizar-se*, na tentativa de garantir um lugar de interlocução mais favorável (Bhabba 2000, *apud* Araújo 2002). A hibridização favorece o reequilíbrio das desigualdades discursivas e pode favorecer o maior equilíbrio do sistema social.

Esta possibilidade existe, de fato, na medida em que o próprio espaço institucional estatal é passível de congregar diferentes atores sociais, mesmo aqueles que historicamente vêm sendo excluído na formulação de respostas governamentais às demandas sociais (Machado *et al.*, 2005).

Além de canais institucionalizados que dêem visibilidade às decisões tomadas na esfera pública, garantindo o acesso à participação de alguns dos indivíduos/comunidades discursivas no processo de negociação das políticas públicas, é necessário ouvi-los. Isto, além de fazer parte do processo democrático, também está definido de acordo com as diretrizes que regulamentam a Câmara Setorial de Alimentos, que prevêem participação dos três setores representativos da sociedade (público, produtivo, sociedade civil organizada). Esta ainda opera muito voltada para as discussões de padrões técnicos e tecnológicos, preterindo nas discussões a articulação setorial e não afirma a responsabilização institucional sobre o desenvolvimento de estratégias de comunicação junto ao cidadão.

E voltamos ao cidadão... Onde ele fica mesmo? A Figura 3, apresentada a seguir, procura traduzir uma interpretação de como está atualmente estruturado o sistema de relações entre os setores implicados na rotulagem de alimentos, tomando como ponto de partida as percepções do próprio setor.

Figura 3: Sistema de Comunicação Atual



5 UM OUTRO SISTEMA É POSSÍVEL

5.1 O ponto de vista dos atores

A apresentação do sistema desejado também será de acordo com as proposições de cada setor. Entretanto, as sugestões configuradas pelos setores na maioria das vezes confluem, são proposições genéricas e amplas, sendo possível identificar com clareza os pontos divergentes no sistema atual a projeção de um outro sistema, pois estes emergem das necessidades que circundam ou afetam diretamente cada setor. No sistema proposto, para que haja o fluxo da comunicação e o “equilíbrio” das forças, estão envolvidas questões que se referem aos outros setores capazes de deslocar o cidadão antes concebido em uma posição periférica para a posição central da dinâmica do poder.

Ressaltamos, portanto, que as percepções dos setores sob o sistema atual, anteriormente descrito, indicam por si só as necessidades de mudança. Com o propósito de facilitar a apresentação dos dados, daremos destaque apenas a alguns aspectos, exemplificando a concepção do sistema com o depoimento de alguns poucos dos entrevistados, mas que reflitam bem a visão do setor. As fotos das posições defendidas, no jogo da espiral do poder, podem ser verificadas no Anexo V.

Setor Acadêmico

“(...) eu inverti totalmente no outro eu colocava o consumidor lá no final e acho que ele hoje tem pouco poder de decisão, de influência então eu o coloquei ali no primeiro, lógico que eu entendo que não é o indivíduo, eu o coloquei aqui pensando que na verdade todas as atividades que estarão sendo desenvolvidas a gente esta pensando neste sujeito. É esse consumidor que precisa estar melhor informado (...) estar com mais ferramentas na mão e a gente tem que estar instrumentalizando melhor esse consumidor para que ele possa decidir e fazer suas escolhas. Mantenho aqui, acho que já estava da outra vez as instâncias governamentais, elas são responsáveis sim, são nossos representantes, eles são pagos pela sociedade para proteger essa população, então pra mim

elas continuam aqui. Eu coloquei a ANVISA (...) Ministério da Agricultura (...) deveria estar o Ministério da Saúde, da Educação, Desenvolvimento Social, os Ministérios que tem, a alimentação (...) é um tema transversal, tem que ter uma articulação de todos os Ministérios, então a gente teria aqui que pensar nessas instâncias governamentais a nível de Ministério. Depois coloquei o INMETRO como órgão também regulador, que poderia estar aqui como fiscalizador também. Depois coloquei as instâncias de Estado e de Município (...) não só de saúde mas de educação também, porque a gente esta falando de comunicação, de informação, de rotulagem, isso tem que estar sendo discutido em todos os passos, as crianças (...) podendo de alguma forma instrumentalizar melhor esse professor que esta em sala de aula para estar trabalhando as questões da alimentação (...) projeto de alimentação saudável, com oficinas culinárias com os alunos, (...). A universidade agora ganhou um pouquinho mais de força, acho que ela tem que estar interferindo mais, ela tem que ser parceira desses órgãos governamentais, podendo estar veiculando pesquisas e também poder estar fazendo esse trabalho junto a população, então ela tem que chegar mais perto desse cidadão e ganhar mais força nesse poder de decisão (...) eu coloquei os órgãos de defesa do consumidor e o PROCON como organizações não governamentais que também estão militando, tendo um trabalho muito bacana. E por fim a mídia eu coloquei aqui com menos força (...) mas a gente não pode esquecer que ela vai ser ocupada pela publicidade, então mesmo que ela tenha um espaço, que ela possa ser utilizada também por essas instâncias governamentais com (...) desenvolvimento de campanhas educativas, e ai eu acho que ela consegue ganhar mais força. Porque na verdade a mídia (...) é muito mais utilizada pelos interesses econômicos, pela questão de formar um consumidor mesmo, um comprador, e não um consumidor – cidadão, então talvez a mídia consiga ganhar mais espaço se esses órgãos aqui utilizarem-se mais dela. (...) hoje ela esta sendo muito utilizada pela indústria, porque ela tem um poder muito grande, então talvez ela tenha que perder um pouco do poder, e ganhar mais se ela estiver articulada, mas ela vai continuar sendo usada por aqui. E por fim eu coloquei as representantes não governamentais, mas do comércio varejista e da industria de alimentos que vai defender o interesse econômico. É a utopia desejada e necessária para gente poder viver e viver com esperança. (...) acho que a gente tem que ousar e sonhar que vamos poder ter um mundo diferente. (...) acho que se cada um fizer (...) no seu espaço revendo as coisas, eu acho fantástico. Então eu quero que eles tenham menos força política, mas não sei se isso vai ser possível, mas é o desejado”.
(PROFESSORA D)

- De acordo com este setor há necessidade de maior inserção da mídia, principalmente a mídia televisiva, pois possui maior

abrangência e de seção reservada nos jornais para difusão de informações sobre saúde.

- Para que as ações públicas ganhem visibilidade devem ser acompanhadas pelo nível de desenvolvimento socioeconômico da população.
- Maior rigor da legislação e intensificar a fiscalização sobre a produção e comercialização dos produtos e punição mais severa caso haja desobediência aos preceitos legais.
- Investimentos e convênios com as universidades para subsidiar (prestadoras de serviço) a indústria (principalmente as pequenas e médias) na avaliação das características do produto e conseqüentemente auxiliá-las na elaboração da rotulagem.
- Ampliar a difusão de materiais informativos nos supermercados, academias, escolas.
- Encartes promocionais dos supermercados também deveriam apresentar informações de saúde.
- Os supermercados possuírem responsáveis técnicos.
- Ampliar o debate nas escolas sobre o consumo de alimentos através da veiculação de informações nos livros escolares.
- Melhorar os canais de comunicação dos órgãos públicos com a sociedade (via telefone, internet)
- Investir na capacitação dos profissionais que atuam na inspeção sanitária.
- Pactuação de metas entre as três esferas para melhor atuação do serviço.
- Os órgãos públicos oferecerem cursos para aplicabilidade normativa para o setor produtivo.
- Fortalecimento dos órgãos de Defesa do Consumidor.

Sugestões para a rotulagem

- Avaliar as informações que de fato são relevantes para constar na rotulagem.

- Estudos de recepção com o cidadão (inquéritos populacionais) sobre o uso das informações na rotulagem.
- Melhorar o *layout* dos rótulos, evitando a poluição visual.
- Apresentar o valor nutricional do produto em 100 gramas ou valor absoluto.
- Apresentação da rotulagem nutricional utilizando classificação dos nutrientes em alto, médio e baixo (“semáforo”).

“na Inglaterra (...) eles colocaram, eles preferem, o novo consumidor prefere o descritor, porque pra ele o carboidrato, o lipídeo é uma coisa vaga. Em vez de percentagem de valor diário. Alto, baixo, médio. O que classifica. Será que o consumidor sabe a percentagem de valor diário, de carboidrato que a gente tem que consumir numa dieta saudável, ideal é aquela que se consome 300g de carboidrato ele não sabem nem o que é carboidrato... Será que ele tem idéia do que é 300g de carboidrato? Será que ele sabe o que são 2.500kcal?”.
(PROFESSORA J)

- Selo de qualidade nutricional.

“Até como existe já por aí um símbolo no alimento: esse alimento é saudável pra você ter na sua dieta rotineira, cotidiana. Entendeu? Essa aqui tem pouco sódio. (...) De classificar. Como tem os selos de qualidade. Porque não ter os selos de qualidade nutricional? Porque não isso? Só se fala em qualidade em termos, que a qualidade fala-se em valor comercial, agora a qualidade nutricional o consumidor não vê. Só quem sabe, quem está ali e analisou o alimento”.
(PROFESSORA J)

Setor Produtivo

“Não sei se eu mexeria neste cenário daqui (...) é utópico demais mexer, você poderia muito bem demagogicamente colocar o cidadão aqui e coloca todo mundo pensando em relação ao consumidor, mas é utópico porque esse consumidor não está hoje capacitado para isto. Talvez antes do estado estivesse o cidadão e depois colocaríamos o estado. Eu não saberia como posicionar isso, eu diria que a indústria esta sempre na frente, ou seja, consumidor faz o estado regula, a gente esta falando de rotulagem e o consumidor quer informação esse aqui pensa, passa para indústria que para o supermercado, o Instituto de Defesa do Consumidor e a Universidade poderiam estar neste processo antes regulando e a mídia continuaria no lugar dela porque a mídia estaria

olhando tudo ela não pode estar na periferia nem muito perto porque ela não pode se contaminar. No meu raciocínio então você teria o consumidor no centro de fato, o poder público todo integrado as ONGs e a Universidade trabalhando juntas como um elo de informação antes da indústria e a indústria na verdade vai praticar isso em relação ao supermercado porque isso que não está muito claro, ou seja, se a indústria quer vender o que o consumidor quer e o supermercado quer vender o que o consumidor quer se aqui eu usar a inteligência no sentido de saber o que é mais importante seria ótimo (...) é lógico que o poder público se estiver integrado é muito melhor o Estado integrado para que quando chegar aos supermercados, aqui eu teria que ter outro consumidor para continuar porque um círculo funcionaria melhor que espiral por que é um processo que vai e volta. Eu diria que isso seria utópico, o consumidor no centro de tudo, pensando tudo, mas o consumidor mais qualificado também, que tivesse a educação que agente gostaria que tivesse o grau de percepção que a gente gostaria que infelizmente ainda não tem”. (ABRAS)

De acordo com a ABRAS e a ASSERJ:

- Investimentos na área da educação formal
- Necessidade de ampliar diálogo com os órgãos públicos, diálogo menos autoritário.
- Setor supermercadista poderia auxiliar na difusão de materiais informativos.
- Intenção de manter um profissional técnico na área de alimentos no supermercado, mas deve-se avaliar a realidade de cada supermercado.

“Olha eu acho que tem tantas... bom a primeira delas é essa preventiva (...) verificando aquilo que a indústria tá lhe trazendo, o primeiro fato, isso já se faz. O segundo fato é atuar, por exemplo, no ponto de venda um dos meus desejos é ter... porque não cabe não tem espaço as vezes nas lojas, ter em cada loja uma Nutricionista com um computador e uma técnica em alimentação, você chegando lá pra fazer compras você diz assim “olha hoje eu quero comer uma comida muito leve, eu sou uma pessoa com um perfil assim, assim, assim” e você explica a ela e ela te dar um aconselhamento; então esse é um tipo de situação que eu gostaria muito. Você está vendo eu sempre me volto para o seguinte, eu partir de uma ação em que eu possa tirar proveito comercial, mas que venha beneficiar o público de uma forma geral, esse é um aspecto;

trabalhar lá no ponto de venda difundindo a informação da boa alimentação. (...) Você sempre está podendo fazer uma divulgação de uma informação para o consumidor que é uma prestação de serviço que vai ajudá-lo de uma certa forma".
(ASSERJ)

Sugestões para a rotulagem

- Avaliação das informações que de fato são relevantes para constar na rotulagem.
- Padronizar produto *versus* gramatura (peso).
- Em relação ao fracionamento do produto, ou viria da indústria e rotulado de acordo com as especificações legais ou exigir o fracionamento ocorra no ato da compra pelo cidadão, desobrigando a rotulagem pelo fracionador.

De acordo com a ABIA:

"eu acredito que toda sociedade seja governo, indústria, academia, consumidor, os órgãos de defesa do consumidor eles devem estar juntos, discutidos juntos e tendo a mesma força para alcançar o denominador comum. Na verdade o denominador comum nem sempre é fácil, mas para alcançar evoluções tanto na rotulagem quanto em outros assuntos".
(ABIA)

- Investimento na área da educação
- Manter uma agenda de trabalho entre os setores de forma mais freqüente

"(...) com ANVISA para construir uma agenda de trabalho, foi muito bom, porque (...) nós colocamos nossos assuntos mais importantes, discutimos e tivemos assim, resultados bem bacanas, mas assim de fazer a cada 3 vezes uma reunião deste tipo não existe. (...) Ai foi muito bom! Foi uma experiência interessante. Inclusive nessa reunião nós tínhamos sugerido que fosse feito um trabalho assim como foi feito o de medicamentos de reunir o setor regular do governo, tal em um dos dias para discutir temas". (ABIA)

- As dúvidas/respostas serem disponibilizadas no *site*

“(...) eu acho que a iniciativa é muito boa, é por ai mesmo que tem que continuar fazendo e, por exemplo, só que ainda não foi colocado na reunião que perguntas e respostas seriam disponibilizadas no site. Eu acho é bacana que isso seja realmente feito porque a única dúvida que está... foi levantada lá no seminário, é a dúvida de uma empresa que não estava no seminário, mas que acessando ao site, ela vai poder ter acesso a essa informação. Então é bacana que disponibilizem depois mesmo as perguntas e as respostas que foram dadas pros itens”. (ABIA)

Sugestões para a rotulagem

- Rever alguns pontos da legislação de rotulagem

Setor da Sociedade Civil Organizada

“não seria viável seria utópico o consumidor no centro isso eu acho o ideal, os reguladores no centro, os órgãos públicos relacionados trabalhando mais próximo, PROCON, as vigilâncias sanitárias, o INMETRO colocaria junto os atores da sociedade civil, as empresas do setor, o IDEC e a Universidade, as organizações sociais um pouco mais juntas, a mídia depois disso e deixaria atrás deles a questão dos supermercados e por último o consumidor que apesar de ser o foco disso na prática acaba atuando pouco. Um processo de feedback (...) e no fundo as pessoas nem estão tão intermitentes de estar correndo atrás de tudo regulamentado o tempo todo no governo federal”. (IDEC)

- Disponibilizar telefone de contato (0800) do órgão normativo para a sociedade via rotulagem.

“(...) a ANVISA poderia falar em todo alimento tem que vir um 0800 da ANVISA se o consumidor quiser reclamar... é só dá uma canetada aí e pronto, está resolvido (...) as empresas dá um prazo pra eles adaptarem e assinarem a embalagem e ponto”. (IDEC)

- Maior imparcialidade dos órgãos públicos.
- Cumprimento da legislação pela indústria.
- Desenvolvimento e difusão de materiais informativos.

“a informação é importante que tivesse um tratamento mais acessível para o consumidor pelo menos essa é a proposta que eu te falei dos materiais coloridos que interessam mais tem que ter uma coisa que desperte a atenção.” (IDEC)

Sugestões para a rotulagem

- Apresentação da rotulagem nutricional utilizando classificação dos nutrientes em alto, médio e baixo (“semáforo”).

“(...) a gente achou super interessante (...) sobre avaliação, mas a proposta lá e o que eu vi de produto me pareceu muito funcional que é um sistema de rotulagem que (...) indica com cores (...) o nível de (...) sódio, gordura e carboidrato, então ele tem lá o vermelho, amarelo e o verde lá...”. (IDEC)

- Mudanças na legislação
- Informações sobre as características do produto (relevantes) descritas no painel principal

“(...) Teria que ter uma regulamentação neste sentido de chamar para frente às informações principais, relevantes”. (IDEC)

Setor Público

“Ele seria mais agrupado (...) eu acho que a ANVISA ela continuaria como órgão, digamos assim, coordenador desse tema de discussão (...) mas eu acho que os outros órgãos públicos eles deveriam estar aqui, os órgãos públicos que eu digo assim reguladores, aqui na minha seleção foi mais os órgãos reguladores, ou seja, o MAPA que regula, Vigilância Sanitária que também executa (...) e pode regular complementarmente, o município também (...) E o INMETRO que também regula rótulos de alimentos...e aqui no caso é a CGPAN (...) da Saúde que elabora a política de alimentação e Nutrição e que também estabelece diretrizes. Aqui a Vigilância Municipal (...)ela deveria estar aqui também na verdade eu acho que eu posso botar ela por aqui, e aqui atrás eu acho que é difícil não é que seja bem atrás, mas assim é difícil ordenar isso, mas aqui atrás eu coloquei o PROCON porque eu acho que o PROCON é oficialmente representa também direito de consumidor, o IDEC que representa consumidores mais diretamente, o Ministério Público também e aqui o consumidor que eu acho que ele deveria ta mais próximo, mas eu vou deixar ele separado porque sinceramente mais pela dificuldade que a gente tem de trazer esse consumidor não organizado pra

aqui, no entanto eu acho que ele deveria estar mais próximo. E em seguida viria com as Universidades (...) têm um papel importante em tudo isso em colaborar, em vir com o conhecimento, em agregar conhecimento e ajudar também como chegar nesse processo de educação ao consumo e (...) em seguida viria com o setor produtivo, esse setor produtivo que também tem que fazer parte do processo porque ele vai ser parte, ele vai ser implementador do processo de regulamentação, e aqui também a ABRAS e as Associações de Supermercados porque apesar delas funcionarem mais como distribuidoras, mas a distribuidora ela tem que conhecer esse processo e também ela é processadora de alimentos, ela alguns alimentos ela fabrica, então ela tem que estar próxima tem que estar linear com o setor produtivo nessa participação, que eu acho que hoje ela tem uma participação mais distante, mas eu acho que ela tem que ter essa proximidade (...) A ABIAD porque é outra associação importante que é de alimentos para fins especiais e esse último aqui que é a mídia que também tem que tá próxima porque a mídia ela acaba ajudando, as vezes de uma forma não muito como a gente gostaria, mas ela ajuda muito a você chegar também com a informação ao consumidor, ela tem um papel importante". (ANVISA)

"Porque na verdade o que eu entendo é isso que na verdade o elemento mais importante de toda essa questão de rotulagem e informação é o próprio consumidor então dele deveria, numa situação ideal, deveria vir a demanda do que é necessário que pra ele seja informado antes dele consumir o produto, e eu utilizo o PROCON como um intermediário aqui porque obviamente não vai ser possível ouvir todos os consumidores antes de fazer a legislação então o ordenamento que eu entendo necessário é o consumidor informando através do PROCON informando os órgãos de regulamentação, o INMETRO, o Ministério da Agricultura e a ANVISA e o Ministério da Saúde que junto com as Universidades nessa questão de agregar mais informação científica a legislação que seguissem essa ordem pra poder ter uma legislação ou enfim normas ou um poder de decisão sobre a informação mais efetivo. Então por isso que eu entendo que o consumidor na verdade seria a fonte...o poder maior de decisão no fim tá com ele porque se ele tiver conhecimento ele pode decidir se ele vai comprar aquele produto ou vai comprar um outro produto então do ponto de vista mercadológico ele é que tem a verdadeira decisão, só que pra isso a gente depende do conhecimento que ele tem que formar pra essa decisão (...) na verdade o que eu entendo é que eles têm os objetivos muito diferente que do consumidor, não é um objetivo comum. O objetivo deles é produzir um produto que atenda ao consumidor obviamente, porém com objetivo...qual é o objetivo do consumidor? A melhor qualidade e o menor preço e o deles é o maior preço possível dentro de uma qualidade que atenda o consumidor, então a questão econômica bota os 2 em extremos diferentes da nossa espiral. Então por isso que eu acho que pra eles é

mais difícil participar de uma legislação que defenda direito do consumidor porque o direito do consumidor ele já é baseado na possibilidade de que a indústria não atenda esse direito ou que o fornecedor não atenda esse direito, então já vem de uma relação de consumo em que num extremo ta o consumidor no outro extremo ta o fornecedor e o governo ta no meio regulamentando isso então não adianta esses extremos vão ficar sendo sempre mantidos porque são objetivos diferentes e uma relação que no meio dessa relação é que ta o problema, é que ta a questão de comunicação, de legislação, de obrigatoriedade e o nosso papel é sempre proteger esse cara que é o consumidor. E aí você coloca aqui no final as Secretarias de Estado e o Município. É, porque na verdade hoje assim pelas informações que a gente recebe desses órgãos, eles têm mais um papel de execução de normas estabelecidas por outra esfera do que efetivamente de participação ou decisão sobre essas normas ou sobre enfim sobre o processo por isso que (...) eu te falei, seria importante talvez que eles passassem a ta aqui junto com as Universidades porque daí talvez a gente conseguisse ter um fluxo de informação ou de o que ta acontecendo na vida real maior. Eu coloquei esse...porque aqui são Estados, mas na verdade (...) nessas 3 entidades aqui que são os órgãos que realizam a fiscalização lá no..mas aí a questão normativa sempre vai passar pelo órgão central porque são as leis federais que são...então não adianta dizer que uma lei estadual vai resolver o problema”. (DIPOA-MAPA)

- Melhor definição de competência entre ANVISA e MAPA.
- Investimento em educação formal.
- Intensificar espaço na mídia para difusão da informação, avaliando o custo-benefício.
- Intensificar parcerias e realização de eventos interinstitucional (aumentando a cooperação entre os órgãos públicos).
- Intensificar a fiscalização.
- Disponibilização das ações/decisões dos órgãos públicos nos *sites* institucionais, conferindo maior transparência dos atos.
- Investir nas pesquisas acadêmicas para subsidiar políticas públicas.
- Ampliar a produção de materiais informativos e campanhas pelos órgãos reguladores.
- Os supermercados poderiam auxiliar na divulgação de informações para o cidadão.

“(...) no supermercado com certeza, ou faz uma campanha ali no supermercado, divulga revista, divulga cartinha educativa, ou então faz alguma coisa na própria prateleira do supermercado falando na informação nutricional, o consumidor pegar”. (INMETRO)

- Maior participação dos órgãos representativos da sociedade civil organizada no processo de negociação das políticas públicas
- Maior compromisso (ética) dos setores envolvidos
- Investimento em infra-estrutura do setor público; capacitação dos profissionais do setor.
- Apoio da esfera federal no desenvolvimento de estratégias municipais para difusão da informação para o cidadão.
- No caso do MAPA, efetivação do Sistema de Atenção a Defesa Agropecuária.
- Divulgação pública do nome da indústria de alimentos e a infração cometida.

“(...) quando a gente conseguir divulgar mais no site dá mais publicidade “olha essa empresa teve o seu registro cancelado por causa disso, disso e daquilo” (...) Por questões de legislação mesmo porque as empresas têm direito de defesa, é a mesma coisa de um processo na justiça não se divulga, não se pode divulgar nada enquanto não termina, enquanto não for julgado, e a gente tem que olhar a forma melhor se não a gente ta incorrendo numa ilegalidade do mesmo jeito que um cidadão comum tem o direito de defesa (...)mas a gente ta querendo regulamentar isso só que precisa...o nosso jurídico ainda ta avaliando os procedimentos legais pra se fazer isso”. (DIPOV-MAPA)

Sugestões para a rotulagem

- Obediência do setor produtivo à legislação sanitária e cumprimento das suas responsabilidades legais.
- Propõem Declaração Quantitativa de Ingredientes.

“(...) há outra expectativa com o MERCOSUL de em 2009-2010, a gente nós Brasil queremos vê se a gente coloca na

pauta do MERCOSUL a discussão (...) a Declaração Quantitativa de Ingredientes". (ANVISA)

5.2 O ponto de vista da pesquisadora

Este estudo foi fundamentado no referencial teórico de Araújo (2002), principalmente através dos conceitos centrais do modelo do Mercado Simbólico. No quadro 4 relacionamos os elementos da Matriz de Análise dos Fatores de Mediação entre Centro e Periferia com os encontrados neste estudo. Vale ressaltar que concebemos a comunicação inserida no sistema social e com capacidade de estruturá-lo, de conferir dinâmica, mobilidade, de promover a (re)articulação entre atores e práticas sociais.

Quadro 4: Fatores de mediação no mercado simbólico da rotulagem

Matriz de Fatores	Fatores de mediação identificados
1. Motivações e interesses	proteção da saúde; interesses comerciais
2. Relações a. Relações pessoais, grupais e comunitárias b. Relações institucionais e organizacionais	a. afinidades b. participação na Câmara Setorial
3. Competências	conhecimento sobre a legislação sanitária atribuições legais de normatização e fiscalização

Continuação...

continua...

<p>4. Discursividades</p> <p>a. Discursos</p> <p>b. Sistemas de nomeação</p> <p>c. Paradigmas, teorias, modelos</p>	<p>a. direito a saúde, direito do consumidor; produção com qualidade e segurança</p> <p>b. cidadão; consumidor</p> <p>c. modelos de relação Estado e Sociedade; teorias da comunicação; modelos da Vigilância Sanitária</p>
<p>5. Dispositivos de comunicação</p> <p>a. Dispositivos de enunciação</p> <p>b. Dispositivos de produção e circulação discursiva</p> <p>c. Mediações tecnológicas</p>	<p>a. consumo sem culpa; necessidade de bons hábitos alimentares</p> <p>b. material informativo, ouvidoria, palestras, entrevistas na mídia</p> <p>c. publicidade, tecnologias da informação e da comunicação</p>
<p>6. Leis, normas e práticas convencionadas</p>	<p>legislação sanitária; direito do consumidor</p>

Identificamos também uma analogia com alguns dos elementos da Teoria de Luhmann, pois dentro da concepção luhmanniana, a rotulagem de alimentos pode ser percebida como um sistema social, na qual *interagem* diferentes atores sociais que dispõe de *elementos* que favorecem esta interação via regulação, fiscalização, publicidade, aporte tecnológico ou desenvolvimento científico. Um sistema também sujeito a *pressão seletiva*, no caso a lógica mercadológica, exigências de mercado globalizado, que exige regras harmonizadas e o direito à saúde.

Para Luhmann a complexidade de um sistema é conferida quando os *elementos* envolvidos estiverem suficientemente articulados, já as *estruturas* são os processos que limitam ou reduzem a articulação entre os elementos (Andaku, 2006). Neste estudo, identificamos que cada setor possui *elementos* próprios, ou seja, as competências legais, contudo *estruturas* como a limitação de recursos financeiros e/ou humanos, a falta de dispositivos legais que disciplinem a publicidade de alimentos ou ainda competências assemelhadas

no caso da ANVISA e MAPA podem limitar a atuação sistêmica. Fazemos uma analogia aqui com Luhmann, ao afirmar que é a *consciência* que orienta os indivíduos dentro dos sistemas sociais. Neste estudo, a *consciência* pode ser compreendida como a missão de cada setor, ou seja, o que pode ser feito para buscar maior integralização destes elementos, como por exemplo, maior empenho nas ações fiscais e normativas, obrigatoriedade na execução dos preceitos legais, ou seja, qual o compromisso ético empregado por cada segmento para viabilizar os direitos do cidadão, tendo em vista que a partir da definição e articulação dos elementos se amplia ou se reduz a complexidade sistêmica.

Outra analogia encontrada com a Teoria de Luhmann é a concepção que cada setor poderia ser percebido como subsistemas, tendo em vista que cada um destes setores apresenta estruturas (dinâmicas e práticas) próprias, mas que interagem dentro do Sistema Único de Saúde e não podem ser compreendidos isoladamente. Considerando a forma como estes setores interagem e acoplam seus elementos e promovem troca de informações, podemos entender como os canais institucionalizados entre os setores, como a Câmara Setorial, reuniões técnicas, processo de fiscalização, treinamentos e com a sociedade, via mídia ou materiais informativos, influenciam nas decisões e atuação de um sistema sobre o outro, fenômeno que Luhmann chamou de *autopenetração*.

O meio (entorno) estimula o sistema, que neste estudo percebemos serem as decisões no âmbito do MERCOSUL, do *Codex Alimentarius*, da Política Nacional de Alimentação e Nutrição que define regras gerais e tendem a estimular o sistema a melhor se estruturar, buscando estruturas específicas para se garantir a complexidade.

Uma terceira analogia com a Teoria de Luhmann, quando definimos as categorias como os fatores limitantes, a percepção sobre as limitações e os pontos críticos do sistema levantados por cada setor, identificamos que estes são os *elementos* que estruturam o sistema atual, mesmo que estes elementos ainda não favoreçam a complexidade do sistema, que acreditamos ser a garantia do direito do cidadão em relação à informação e à comunicação sobre a rotulagem de alimentos.

A harmonização dos regulamentos técnicos sobre alimentos, pela sua amplitude e complexidade, é tratada, desde o início, em 1991, em comissão específica, ligada ao Subgrupo de Trabalho (SGT) – Regulamentos Técnicos e Avaliação de Conformidade coordenada, no Brasil, pelo Ministério da Agricultura embora a participação técnica mais importante seja do Ministério da Saúde, por meio da vigilância sanitária. Os SGTs são constituídos por comissões temáticas de acordo com a afinidade de seus itens de agenda. Cada SGT – e cada uma de suas comissões – trabalha com uma pauta negociadora, cujos temas e cronograma são revistos periodicamente. A agenda de cada reunião de trabalho deve abordar os temas previstos nas pautas negociadoras (Lucchese, 2001). Contudo, a coordenação sobre a pauta de negociação sobre a rotulagem de alimentos cabe à ANVISA.

De acordo com Tancredi *et al.*, (2004) existe um espaço conflitivo na área de alimentos, pois a competência de estabelecer regulamentações sanitárias relacionadas com o controle e registro divide-se entre o Ministério da Saúde, representado pela ANVISA e o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), através da Secretaria de Defesa Agropecuária (SDA). Cabe ao MAPA a atuação de controle e fiscalização no campo e na indústria e dentre as principais normas estão a Lei nº 1283 de 19 de dezembro de 1950, que dispõe sobre a inspeção industrial e sanitária dos produtos de origem animal *in natura*, ou industrializados, tais como as carnes de animais e seus subprodutos, pescados, leite, ovos, mel e derivados e a Portaria 544 de 16 de novembro de 1998, que regulamenta o registro e controle de bebidas em geral, excluindo as águas de consumo, minerais, adicionadas de sais, que são regulamentadas pela Resolução 54 de 15 de junho de 2000, do Ministério da Saúde. Embora leites em geral e laticínios sejam competência da Agricultura, leites para fins especiais, dietas específicas, leites fortificados, para usos especiais, ou ainda fórmulas infantis, são controlados pela Vigilância Sanitária, assim como qualquer produto alimentício ou matéria prima alimentar quando exposto à venda ou ao consumo. Entretanto, existem dificuldades no ato da inspeção que podem dificultar a aplicabilidade normativa pelas vigilâncias sanitárias municipais, tendo em vista que ainda existe uma falta de clareza e

critérios na definição das competências entre estas duas instâncias normativas sobre o controle e registro de alimentos.

No nosso estudo, foi possível observar que em relação à rotulagem o Ministério da Agricultura realiza a análise prévia do rótulo dos produtos que são registrados por este órgão. Contudo, a ANVISA apenas realiza a análise prévia de produtos obrigatórios de registro, como por exemplo, os alimentos para fins especiais. Em ambas as instancias reguladoras esta é uma prática cartorial e que na verdade não garante o controle do risco sanitário.

Lucchese (2001) aponta a necessidade de melhor elucidação em relação as interfaces e superposições entre os sistemas de regulação no campo da saúde com aqueles da agricultura, do meio ambiente e da indústria e comércio (certificação e normalização). Desta forma, a rotulagem de alimentos se insere neste âmbito e tendo em vista que a rotulagem de alimentos é uma questão horizontal e perpassa ANVISA e MAPA.

Desta forma, acreditamos ser necessário ampliar a discussão entre MAPA e a ANVISA, pois no ato da fiscalização, caso haja dissonância nas informações, o órgão responsável pelo registro deve ser imediatamente notificado e tomar as devidas sanções legais. Para Lucchese (2001, p.274):

“A falta de mecanismos formais e legais de coordenação – no plano horizontal, para a construção conjunta de políticas e programas; no plano vertical, para a eficiência da comunicação e da ação de cada estado com o nível central – sugere um arranjo organizacional/institucional de baixo grau de coesão e de compromisso estrutural entre as partes do Sistema.”

Fazendo uma analogia com o estudo de Lotufo & Miranda (2007) sobre sistemas de direção e práticas de gestão governamental em secretarias estaduais de Saúde, que ouviu 12 gestores estaduais, os resultados evidenciaram que apesar do SUS produzir muitas informações, as mesmas encontraram-se desconectadas e arquivadas em diferentes bancos de dados, dificultando sua disponibilidade e tornando-as de pouca utilidade no cotidiano de gestão. Assim, seria interessante buscar viabilidade para o desenvolvimento de um Sistema de Informação que interligue estes dois gestores, capaz de sinalizar entre os órgãos e suas representações estaduais e municipais a

tomada de decisão. Assim, acreditamos que através de tecnologias da informação via gestores também seja favorecido um sistema de comunicação que melhor contemple o cidadão. O sistema de informação subsidiaria os órgãos gestores através de *“mecanismo de coleta, processamento, análise e transmissão da informação necessária para se organizar e operar os serviços de saúde”* (Moraes, 1994).

Assim, acreditamos que para melhor garantir ao cidadão o direito à informação sobre os rótulos dos alimentos é importante o desenvolvimento de treinamentos promovido pelos órgãos centrais sobre a aplicabilidade normativa referente à rotulagem junto às instâncias estaduais que, por sua vez e concomitantemente, devem capacitar as instâncias municipais. Esta seria a perspectiva da descentralização da comunicação, que não concebe as ações apenas frente ao risco sanitário iminente, mas os discute previamente entre os três níveis, de forma a evitá-los.

É importante que se configurem espaços de escuta entre as instâncias de Vigilância Sanitária, para que se apontem quais as dificuldades no processo de fiscalização e quais as alternativas que devem e podem ser tomadas além de definição de metas e ações futuras (agenda de compromissos).

Concordamos com Piovesan *et al.*, (2005), quando apontam que os fatores que reduzem a efetividade das ações no âmbito da Vigilância Sanitária são as atribuições pouco definidas das instancias de governo; abordagem fragmentada do campo de atuação; pouca articulação intra e interinstitucional; insuficiência de recursos humanos; baixa qualificação técnica dos profissionais; sistemas de informações insuficientes; despreparo para a utilização dos dados existentes; interferência político partidária; falta de apoio político, assim como desmobilização e desinformação da sociedade.

Visando auxiliar o processo de inspeção pelas vigilâncias sanitárias municipais, sugerimos o desenvolvimento de um instrumento (roteiro de inspeção) para a rotulagem, emanados do órgão normatizador e construído de acordo com as diretrizes da legislação sobre rotulagem.

Todos os setores ouvidos acreditam que para responder as demandas de um sistema de comunicação seria necessário o investimento em educação formal do cidadão, pois assim este estaria mais apto a se apropriar das

informações veiculadas pelos rótulos. Indubitavelmente, esta seria uma proposição que vai além deste sistema, por isso, acreditamos que mais se insere no ambiente (entorno), pois investimento no sistema educacional estimularia também outros sistemas a melhor se estruturar. Outra questão percebida é que não se pode reduzir a solução à “educação do cidadão”, pois recairíamos no velho discurso sobre um cidadão que ainda não “busca” ou “não conhece” seus direitos; neste caso, mesmo que inconscientemente, a “culpa” pela fragilidade do sistema estaria atribuída a este cidadão que, por não exercer *pressão seletiva* e exigir informações mais claras no rótulo e melhor legibilidade das informações acaba por não favorecer uma maior (re)articulação entre os setores diretamente ou indiretamente relacionado à formulação, execução e implementação de políticas na garantia deste direito. Ou seja, é preciso reconhecer que também deve haver uma *pressão seletiva* interna capaz de desenvolver *elementos* que faça melhor interação entre os setores.

Primeiro, retomando Capella (2007, p.88) sobre a formulação de políticas de acordo com o Modelo de Múltiplos Fluxos e o Modelo de Equilíbrio Pontuado, uma questão, ou seja, uma situação social percebida será inserida na agenda governamental caso esteja associada aos interesses dos formuladores de políticas e ainda seja percebida como um problema para que sejam “concentradas forças” para a formulação de políticas. Isto nos faz questionar a respeito da necessidade do cidadão em relação a informação sobre a rotulagem e as possíveis estratégias que garantam a este cidadão se apropriar das informações disponíveis na rotulagem: será que a agenda governamental ainda não consegue concentrar forças para formular políticas neste sentido ou não percebe isto como uma demanda social?

Desta forma, cabe perceber que a ausência ou erro na informação na rotulagem de alimentos também pode potencializar riscos à saúde do cidadão e não apenas os riscos físicos, químicos ou microbiológicos.

Certamente, o setor produtivo tem que ter pleno compromisso ético de produzir dentro dos padrões sanitários exigidos, mas isto, independentemente da análise prévia, que é cartorial, não assegura a qualidade do produto, pois a empresa pode protocolar toda documentação atendendo as exigências legais e no ato da comercialização agir de má fé.

Sabe-se que é impossível que o Estado seja responsabilizado por todos os eventos adversos que acometem a saúde da população, assim, é relevante “chamar à responsabilidade” o setor produtivo. Como uma sugestão para uma prática mais dialogada entre os setores públicos e privados, acreditamos ser interessante ampliar a capacitação do próprio setor público, as instâncias estaduais e municipais possam estar mais próximas do setor produtivo via capacitação do setor, com convênios formalizados entre os setores público e produtivo na adequação às normas sanitárias e via outras instituições como a FIRJAN, SENAI, SESC e as Associações representativas do setor produtivo, talvez isto favoreça a um projeto de multiplicadores da informação sobre a norma e adequação a ela, além de se configurar um espaço de escuta.

Em relação à capacitação do setor produtivo, duas iniciativas foram promovidas pela ANVISA que contaram com a participação do MAPA, a primeira em 2008 e a segunda ocorreu no primeiro semestre de 2009 para capacitar o setor produtivo na área de alimentos e contemplou como um das pautas de orientação sobre a rotulagem de alimentos (ANVISA, 2009). Vale ressaltar que a ANVISA disponibiliza em seu *site* um Manual de Orientação para a Indústria sobre a rotulagem nutricional assim como um *link* para auxiliar no cálculo da tabela nutricional

Esta estratégia devia assemelhar-se em nível estadual e municipal na orientação de estabelecimentos como supermercados e indústrias, através de cursos de capacitação/orientação para o setor, esta iniciativa configuraria um importante espaço de troca. No caso dos supermercados, seria interessante que reservasse em seus encartes promocionais espaço para a difusão da informação sobre a rotulagem de alimentos, as informações pertinentes sobre a rotulagem poderia ser disponibilizadas pela ANVISA em seu *site*, que poderia servir de modelo para aqueles supermercados interessados em fazer um *marketing* que oriente o consumo.

De acordo com Pinheiro *et al.* (2005) com base em estudos anteriormente realizados sobre uma visão dicotômica:

“As análises no campo da saúde tradicionalmente têm como foco de atenção a realização de estudos macroinstitucionais, voltados para o exame da “política setorial em termos de

disjuntivas e oposições – público versus privado; setor estatal versus setor privado; centralização versus descentralização; democracia representativa versus democracia direta – e não em termos de articulações e rearticulações”. (PINHEIRO et al, 2005, p.11)

Na tentativa de minimizar o espaço entre estas polaridades de um sistema dicotômico público-privado; regulador-regulado e entre estes dois pólos, o cidadão, é que devem ser pensadas estratégias de comunicação que possam favorecer a melhor *interação* dos *elementos*, no âmbito da Vigilância Sanitária, sobre a rotulagem de alimentos. Esta articulação e rearticulação entre os setores é que será capaz de ampliar os direitos do cidadão sobre as informações sobre a rotulagem de alimentos.

Assim, quanto melhor instrumentalizado o setor sobre a aplicabilidade da norma, mais o próprio Estado estará amparado para cobrá-la, ao mesmo tempo em que pode se desconstruir a visão de uma Vigilância Sanitária “autoritária” ou “punitiva”. Obviamente, que a Vigilância Sanitária, não pode prescindir do seu do seu poder de polícia que cabe ao Estado, conforme Costa & Rozenfeld (2000, p.17), é um poder-dever que deve limitar as liberdades individuais, ou seja, buscar limitar via de regras a atuação do setor produtivo que tem sua lógica imbricada no interesse econômico. Sendo a forma de controle ou de limitação as normas sanitárias, que devem primar pelo interesse na saúde.

Para Lotufo & Miranda (2007) determinadas habilidades são necessárias para os gestores e servidores que atuam nos serviços de saúde com domínio de conhecimentos sobre os conteúdos da política de saúde, de saúde pública e de gestão, em relação e também valores como transparência, ética, honestidade, fôlego, determinação, equilíbrio emocional, comprometimento e dedicação com o cidadão e os princípios do SUS.

Continuando nossa analogia com a Teoria de Luhmann, o sistema é definido e estruturado pelos setores que interagem nele no âmbito nacional, através das legislações e práticas de fiscalização. A *identidade* pode ser caracterizada com a forma que as interações estabelecidas entre estes setores na tomada de decisões repercutem sobre o nível de saúde da população. A *organização* do sistema pode ser evidenciada na medida em que as decisões

são tomadas pelos setores da sociedade que participam diretamente no processo de discussão sobre a rotulagem congregue outros atores, como por exemplo outros órgãos institucionais que tem potencial para melhor estruturar o sistema, dando maior complexidade como vias de garantir melhor acesso a informação sobre rotulagem de alimentos, como por exemplo o Ministério da Educação, do Desenvolvimento Social ou instituições como o SENAC, SENAI etc. Nesta pesquisa são os “outros” atores que cada interlocutor mencionou.

Os *mecanismos de evolução* podem ser interpretados como a melhoria dos canais institucionalizados, por exemplo, a revisão da legislação sanitária sobre rotulagem que avalia sobre a necessidade de manter a terminologia em língua inglesa e restringir a apresentação dos aditivos alimentares de acordo com o nome por extenso, alguns rótulos com pouco contraste que não favorecem a leitura das informações pelo cidadão, a necessidade de reavaliação sobre as informações mais relevantes do produto que ainda estão escamoteadas por um *layout* que favorece mais a publicidade a visibilidade das informações sobre as características do produto. A legislação dispõe sobre o contraste das informações e que de fato é uma informação subjetiva, mas não existe possibilidade de aferir contraste, cabendo ao setor produtivo não usar, por exemplo, uma embalagem transparente e dispor as informações em letras brancas. Desta forma, para que haja a evolução do sistema como via de garantir os direitos do cidadão, é necessário pensar no valor ético das práticas que vêm sendo adotadas intra e extra-setorialmente. A evolução do sistema também é contemplada quando os setores estão anuentes e cumprem com suas obrigações legais e a *restabilização* sistêmica advêm quando as informações descritas no rótulo não induzem o cidadão a percepções erradas ou equivocadas e então se atende ao disposto na Carta Magna sobre o direito à informação como pré-requisito ao direito a saúde.

Visando dar maior visibilidade ao processo decisório sobre a legislação sobre rotulagem de alimentos, seria interessante que as atas das reuniões fossem divulgadas publicamente via os *sites* dos órgãos reguladores, ou seja, o que foi acordado, como foi acordado e porque foi acordado. Na verdade, é tornar público o que é público, ou seja, sobre as decisões que devem primar pelas necessidades coletivas. Assim, existe uma possibilidade de não recair na

percepção que existe favorecimento dos órgãos públicos em relação ao setor produtivo.

Concordamos com Lucchese (2001), quando ressalta que o controle sanitário deve transcender a ação dos órgãos públicos, que têm o dever de realizar a maior difusão da informação disponível a respeito dos riscos, ampliando também sua capacidade de ouvir mais as demandas e de forma mais detalhada a percepção popular acerca dos mesmos riscos e assumir a defesa intransigente da saúde coletiva.

Este mesmo autor enuncia que nos processos de harmonização das regulações sanitárias por países pouco desenvolvidos estão mais assemelhados os processos e necessidades dos países mais desenvolvidos a uma avaliação sobre as necessidades e prioridades daqueles países *“em geral, seguem uma lógica compatível com a versão ‘forte’ da globalização, que entende serem quase inexistentes as possibilidades de intervenção doméstica, deixando pouco espaço para a ação dos atores nacionais”* (p.279)

Nesta perspectiva e visando atender as demandas locais, ou seja, as necessidades do cidadão brasileiro, deve-se primeiro ouvi-lo. Sabemos da impossibilidade dos órgãos normatizadores desenvolverem tal prática, neste contexto deveriam ser considerados relevantes as universidades/ centros de pesquisa que, além de contar com os *expertises*, vinculam o conhecimento acadêmico às necessidades da sociedade. Neste sentido, estas parcerias poderiam ser formalizadas através de convênios e editais.

No entanto, o Sistema Nacional de Vigilância Sanitária

“está distante do campo científico e desaparelhado para controlar a área de pesquisa e desenvolvimento, parte fundamental de suas competências, que o aproximaria da dimensão da avaliação do risco, substrato básico do gerenciamento do risco sanitário na sociedade.” (LUCCHESI 2001, p.281)

Assim, faz-se necessária uma pesquisa nacional que subsidie a elucidação de pontos ainda críticos na legislação que foram amplamente questionados por este setor, como por exemplo, o uso de terminologias na língua inglesa; amplitude de variação para macro e micro nutrientes; relação de prazo de validade e temperatura de refrigeração, a forma como deveria ser

apresentada a informação nutricional. Em algum momento, alguém já ouviu este cidadão? Não adianta nos valermos de modelos internacionais como, por exemplo, o “semáforo nutricional” o *traffic light labeling* já usado no Reino Unido e na Espanha se ainda não foi realizado um estudo piloto com cidadão brasileiro sobre a repercussão desta estratégia, mesmo que a princípio pareça interessante.

Pensando em longo prazo e nas futuras gerações de consumidores, parcerias com o Ministério da Educação também poderiam articuladas através da veiculação de informações nos livros escolares ou outras estratégias que subsidiassem ampliar o debate em sala de aula sobre informações sobre alimentos e mais especificamente sobre a rotulagem, isto também se justificaria visando a incidência das DCNT, como a obesidade e a *diabetes mellitus*.

Como medida mais urgente, a regulamentação das peças publicitárias sobre alimentos se faz mais premente, tendo em vista que alguns estudos já comprovam a influencia das mensagens veiculadas como forma de persuasão do cidadão (consumidor). Sabemos que esta é a missão principal da propaganda - captanear e depois fidelizar a atenção deste potencial consumidor. Entretanto, alimento é um produto relacionado à saúde, e não pode ser negociado como um produto que apenas “aguçe” o consumo, se a lógica do mercado é voraz, e em muita das vezes não difere o limite entre direito à saúde e competição mercadológica, o poder público tem que coibir. Não podemos usar de ingenuidade e acreditar na auto-regulamentação do setor produtivo. Tendo em vista que a difusão de informações na grande mídia televisiva tem um custo elevado e talvez este espaço esteja reservado para a difusão de grandes campanhas, uma boa estratégia seria a regulação da propaganda de alimentos veiculada pelo setor produtivo.

Assim, como o controle das peças publicitárias é premente, existe também uma necessidade de revisar a legislação sanitária sobre a rotulagem, a universidade aponta essa necessidade, pois os parâmetros hoje preconizados ainda não garantem ao cidadão o direito a informação.

A criação de um 0800 a serviço da rotulagem de alimentos parece um canal interessante e mais prático de aproximação entre o cidadão e órgão normatizador, tendo em vista que mesmo os *sítes* possuem espaços

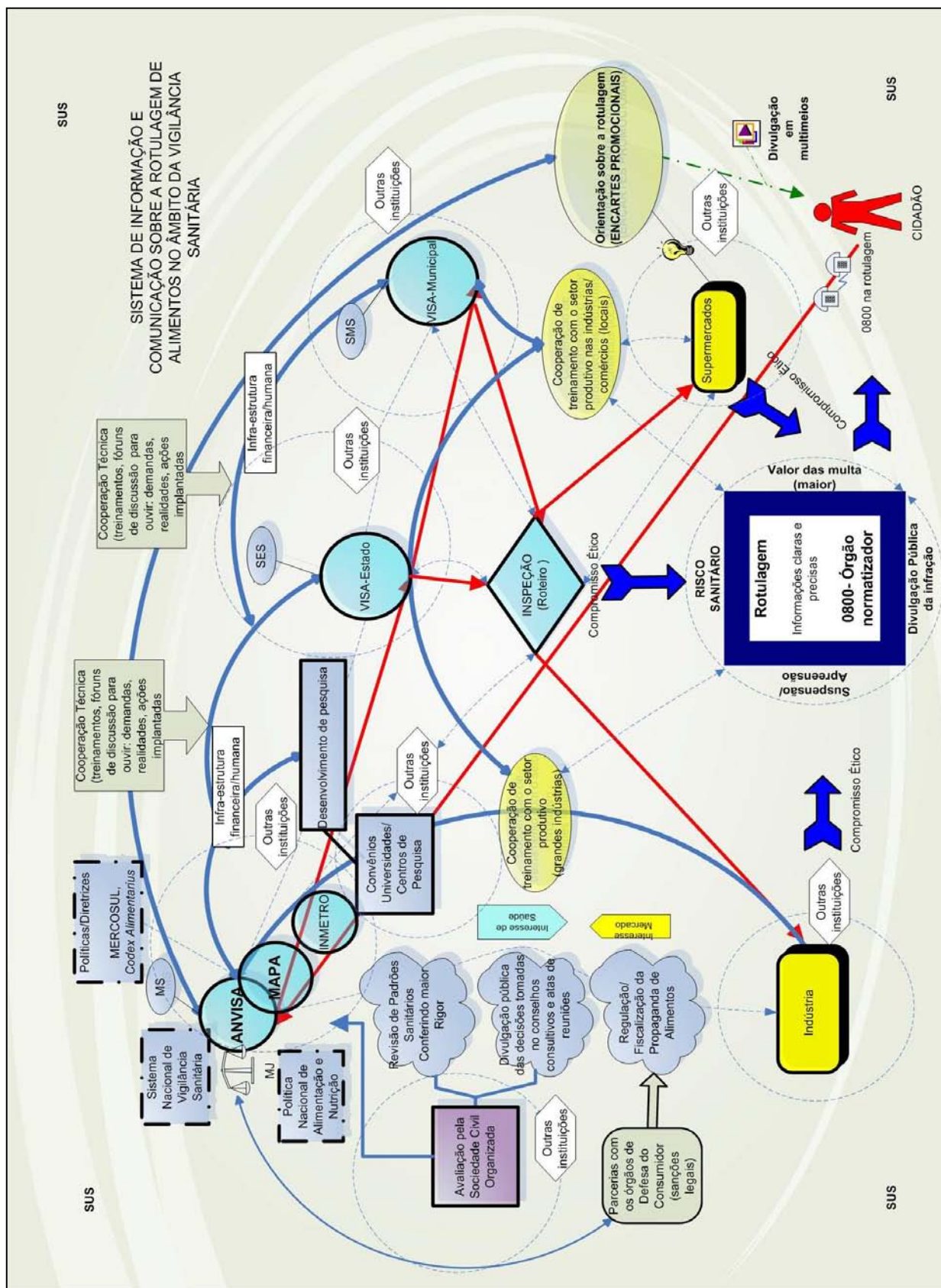
configurados de interação com a sociedade, o acesso ainda é limitado, pois nem toda população possui computador ou acesso à rede ou ainda tem dificuldades de operacionalização.

O telefone seria uma via mais prática e hoje já encontramos 0800 de algumas agências reguladoras, como por exemplo, a Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL) e Agência Nacional de Telefonia (ANATEL) nas contas de energia elétrica e de telefone, respectivamente. Ressalte-se que estas Agências devem contar com infra-estrutura suficiente de pessoal treinado assim como dispor de tecnologias informacionais para receber e elucidar as demandas do cidadão para que sejam tomadas as devidas providências legais com articulação nas esferas estadual e municipal. Teoricamente, esta seria uma medida que poderia impelir o setor produtivo a cumprir os preceitos legais de forma mais estrita. Entretanto, esta estratégia merece mais estudos sobre a forma como pode ser desenvolvida.

Enfim, estas são algumas propostas que ao serem articuladas em conjunto podem viabilizar melhor acesso à informação pelo cidadão sobre os rótulos de alimentos, direito que não basta apenas estar implícito pela lei, mas explícito através de estratégias e participação dos setores. O Sistema de Comunicação deve ser pensado para garantir o espaço de escuta do cidadão, pois sabemos que apenas a legislação sanitária não garante o direito à saúde, é preciso fazer circular as diretrizes preconizadas com o compromisso ético de cada setor inserido no âmbito da Vigilância Sanitária.

Na próxima página apresentamos, na figura 4, o sistema que sintetiza todas as reflexões produzidas até aqui e procura garantir uma ação integrada entre os vários setores envolvidos e considerar seus interesses, tendo porém como principal objetivo a garantia do direito do cidadão à adequada informação e canais de comunicação em relação à rotulagem dos alimentos.

Figura 4: Sistema de informação e comunicação sobre a rotulagem de alimentos no âmbito da Vigilância Sanitária



CONCLUSÃO

O presente estudo buscou compreender como se estabelece a relação comunicativa entre quatro instâncias – setor público, o setor produtivo, o setor acadêmico e a sociedade civil organizada - que interagem no âmbito da Vigilância Sanitária sobre o direito do cidadão em relação às informações sobre a rotulagem de alimentos.

Constatamos que o cenário da comunicação atualmente construído ainda não favorece ao cidadão fácil apropriação das informações veiculadas pelos rótulos, pois além da rotulagem ser caracterizada como um espaço mediado por interesses, tanto aqueles que atribuem a ela uma estratégia para escolhas alimentares mais equilibradas, cujo enfoque é o interesse na saúde, como também ela se configura um canal para viabilizar interesses mercadológicos, tendo em vista que a competitividade do mercado impulsiona o desenvolvimento de alimentos cada vez mais “atraentes sensorialmente” e o estímulo ao consumo “sem culpas”.

Mesmo sabendo que em tempos modernos o cidadão busca praticidade de preparo, qualidade e preço acessível é importante avaliar se o conteúdo informativo dos rótulos favorece a este cidadão escolhas mais equilibradas e, mesmo, ao dispor destas informações na rotulagem se este cidadão consegue manuseá-las de forma adequada. Dados da literatura nacional evidenciam que o cidadão ainda tem dificuldades de se apropriar das informações, seja pelo uso de terminologias em língua inglesa, seja pela linguagem (técnica), ou ainda pela forma como as informações estão dispostas, que ainda não favorece fácil visualização. Então neste caso para que servem as informações sobre a rotulagem? E tendo em vista que as informações não podem ser reduzidas em seu significado, o que pode ser feito?

Partimos do pressuposto que, para facilitar o acesso às informações na rotulagem, é necessário a articulação dos setores envolvidos na definição e implementação das políticas que concernem sobre a rotulagem de alimentos.

Entretanto, observamos que o cenário hoje construído ainda está mais pautado pela definição de normas técnicas e padrões sanitários, que inegavelmente também são relevantes para se garantir o direito a saúde. Hoje, o cenário contempla a participação mais ativa dos setores regulador e regulado e ainda distante de cooperação do setor acadêmico, este através da contribuição dos estudos nacionais que levem em consideração as necessidades do cidadão brasileiro via convênios, editais e parcerias institucionais e possa ampliar as parcerias com o setor produtivo, através da prestação de serviços visando auxiliar as pequenas e médias empresas na configuração da rotulagem. Hoje, as pesquisas ainda estão restritas ao espaço acadêmico e de acordo com as possibilidades do pesquisador frente aos recursos financeiros. Não existe uma interlocução maior entre os setores acadêmico e público em um processo que favoreça maior visibilidade da produção acadêmica na construção das políticas públicas de saúde.

Por outro lado, ainda não existem políticas ou estratégias que articulem dentro de um sistema as definições técnicas e o desenvolvimento de estratégias que visem auxiliar o cidadão a melhor se apropriar das informações veiculadas pelos rótulos. O que existe são estratégias setoriais como, por exemplo, os materiais informativos, que sofrem com a descontinuidade para difusão; os *sites* institucionais, que favorecem aqueles que possuem acesso à *internet* e os serviços de atendimento ao cidadão, que no caso do setor produtivo são os serviços de atendimento ao consumidor e, no caso do setor público, são disponíveis a ouvidoria ou pronto-atendimento via telefone e atendimento ao público. Contudo, a rotulagem não é a maior demanda de reclamação do cidadão, esta prática é mais corrente quando existe um risco sanitário mais evidente, como o alimento deteriorado.

Por outro lado, no processo de fiscalização, a rotulagem também não conota um risco sanitário evidente e a prática para fiscalização também está mais condicionada aos riscos sanitários mais evidentes naquele alimento como o microbiológico, físico ou químico. Entretanto, não conformidades nas informações na rotulagem também devem configurar agravos à saúde, pois além da desobediência às normas sanitárias fere aos direitos do consumidor, de acordo com o Código de Defesa do Consumidor. Desta forma, devem ser

intensificadas as penalidades legais e suspensão/cancelamento do registro, tendo em vista que a discussão deve primar pelo direito a saúde, em primeiro plano.

De acordo, com o setor público, esta dificuldade para intensificar a fiscalização pode ser atribuída ao processo de “desconstrução” da atuação do serviço público, como a falta de recursos financeiros, humanos e de infraestrutura, fazendo com que a atuação fiscal ainda esteja voltada para “apagar incêndios”. Entretanto, observamos que os fiscais também podem sentir dificuldades para aplicabilidade normativa sobre verificação das conformidades sobre a rotulagem. Desta forma, justifica-se a necessidade de maior integração entre União, Estado e Municípios via capacitação/cooperação técnica, e o desenvolvimento de instrumentos que verifiquem a aplicação da norma.

Outra parceria desejável seria aproximação entre os setores público e privado através de cursos de orientação para aplicação das normas sanitárias, abrindo espaço para esclarecimentos de dúvidas entre os setores, além de favorecer que seja “desmistificada” a imagem do setor público, principalmente da vigilância sanitária, como um órgão de caráter apenas normativo e fiscalizador. Estes cursos poderiam ser oferecidos em parcerias com outros atores que foram mencionados pelos setores ouvidos, como as Associações, os Centros Colaboradores de Vigilância Sanitária, outros órgãos de governo, caracterizando um processo de difusão da informação e integração das ações.

O próprio setor público no âmbito federal, no caso da ANVISA e do MAPA, ainda carece de uma maior articulação para definição de competências legais, que poderia favorecer o processo de fiscalização pelas instâncias municipais, minimizando as dificuldades na aplicação dos dispositivos legais; o diálogo entre os setores também pode esbarrar em “ vaidades ” pessoais, ou seja, o dialogo será facilitado ou não dependendo de quem ocupa determinado cargo; como se não bastasse, a atuação do sistema sofre interferências dos interesses político-partidários, que podem também condicionar a atuação do setor público.

Ao mesmo tempo, deve-se primar pela cooperação técnica entre o Estado, setor produtivo e sociedade e isto inclui no rol de ações o desenvolvimento de estratégias de comunicação que ampliem o diálogo. De

certa forma, o setor regulado (ou setor produtivo) também deveria buscar estratégias comunicativas para aprimorar sua relação com seus clientes e um bom começo seria não se valer das estratégias mercadológicas para obstaculizar informações, como destacar informações que são inerentes ao produto ou omitir informações ou ainda apresentá-las de forma ilegível. Nossa pesquisa mostrou que essa problemática existe no âmbito do sistema, sendo a universidade e os órgãos da sociedade civil os mais problematizadores em relação às suas questões.

No discurso destes dois setores ficou evidente que a relação dialógica aproxima mais os setores público e privado e que a legislação sanitária hoje, apesar de buscar regular a atuação do setor produtivo, ainda vem sendo descumprida, apresentando algum grau de não conformidade com as características dos produtos. Assim, intensificar o compromisso ético do setor produtivo na adequação as normas sanitárias, maior rigor na legislação, como, por exemplo, não permitir o uso de terminologias em língua inglesa, que mais “soam” como chamariz para o consumo; buscar maior destaque para a informação nutricional e composição dos ingredientes no *layout*, que hoje geralmente são apresentadas no painel principal da rotulagem enquanto as estratégias de *marketing* de estímulo ao consumo recebem destaque especial no painel principal.

Outra estratégia que poderia favorecer aos direitos do cidadão em relação às informações sobre a rotulagem de alimentos seria a regulamentação e fiscalização da propaganda de alimentos, na rotulagem ou em outros canais de comunicação, pois foi observado que ainda faltam mecanismos capaz de coibir esta prática, sendo esta uma questão premente, tendo em vista que hoje já se observa a incidência das doenças crônico não transmissíveis (DCNTs) como a obesidade e a hipercolesterolemia, principalmente na população mais jovem. Ao mesmo tempo, a regulamentação e a fiscalização buscariam coibir interesses econômicos que estivessem sobrepostos aos interesses de saúde, reconhecendo que os interesses econômicos não necessariamente se “afinam” aos interesses da saúde coletiva.

Assim, podemos dizer que a questão que se impõe, como ponto de partida e de chegada é: a legislação sanitária garante verdadeiramente os

direitos do cidadão ou ainda permite espaços para que o setor produtivo use de suas estratégias para que os interesses comerciais estejam sobrepostos ao direito à saúde?

Estratégias tais como a articulação com as associações de supermercado para veicularem em seus encartes promocionais informações que auxiliem o cidadão a ler os rótulos podem beneficiá-lo de forma mais imediata. Contudo, devem ser pensadas parcerias com outros órgãos do governo, como o Ministério da Educação, para difusão de informações sobre alimentos e sobre a rotulagem nos livros didáticos, para que estas questões comecem a ser mais problematizadas, pensando nas gerações futuras; e a médio e longo prazo buscar viabilizar na rotulagem um 0800 do órgão normatizador que, articulado por um sistema de comunicação interligado, sinalize à instância fiscal a necessidade de tomar as devidas providências legais; esta estratégia também poderia estimular as indústrias a uma melhor adequação às normas sanitárias.

Entretanto, qualquer iniciativa estará fadada ao fracasso caso prevaleçam as vaidades pessoais; os conflitos de interesse no qual ainda prevalecem os interesses mercadológicos; a transferência de responsabilidades entre os setores pela ineficiência para atuação; burocracia que impede/limita que os gestores se articulem de forma a fazer valer os direitos sociais e aqui se inclui o direito a saúde; a pouca articulação entre os setores, seja de ordem a capacitar tecnicamente ou de buscar em conjunto alternativas para se garantir o direito do cidadão em relação às informações sobre a rotulagem ou em relação a qualquer outro aspecto de saúde; recusa do diálogo ou a pouca problematização deste diálogo entre os setores; as decisões públicas que ainda precisam se tornar mais públicas, tendo em vista que hoje já dispomos de uma importante ferramenta para auxiliar neste processo - a *internet*.

Quando pensamos em um sistema de comunicação que dê visibilidades às práticas em Vigilância Sanitária, pensamos em um sistema integrado pela prática dialógica entre os setores e não apenas balizados por normas jurídicas. Sem dúvida nenhuma elas orientam a ação, mas quem as traduz em práticas são os interlocutores, aqui oriundos de espaços sócio-discursivos competentes

para a definição a implementação delas. Assim, os dispositivos legais, ao traduzirem demandas coletivas, devem ser operacionalizados na busca de uma factibilidade, sustentabilidade, responsabilidade e compromisso ético com a saúde coletiva.

Caso contrário tornaremos a questionar: para que serve a rotulagem? Que “lugar de interlocução” ocupa o cidadão? Tem ele “culpa” de não conseguir se apropriar das informações sobre a rotulagem? A quem servem as normas sanitárias?

Todo nosso percurso investigativo confirmou a premissa de partida desta tese, a de que é importante ouvir também o cidadão, quais suas dificuldades para manusear as informações, a forma como gostaria que estas informações fossem apresentadas na rotulagem. Quando o cidadão souber, por exemplo, que as informações precisam ser apresentadas com contraste favorecendo a visualização ou então que as letras, por exemplo, não sejam menor que 1mm, talvez este cidadão consiga influir sobre as regras do mercado, por exemplo, evitando que, mesmo em caráter opcional, seja permitido o uso de expressões em língua estrangeira.

Em relação à aplicabilidade do instrumento desenvolvido nesta tese para investigar o processo comunicacional e as relações de poder discursivo entre os diferentes interlocutores, que compartilhavam um mesmo contexto empírico e pragmático, podemos dizer que ele apresentou-se muito adequado a seus fins. No entanto, arriscamos a afirmar baseados na reação dos entrevistados, que ele pode ser utilizado também não apenas na investigação de outros contextos, além de em atividades de ensino, para tornar mais fácil o entendimento dos conceitos de mercado simbólico, lugar de interlocução e posições de poder discursivo (Centro e Periferia)

Todas as considerações aqui aportadas não desconhecem a existência do funcionamento pleno de um mercado simbólico, onde interlocutores desenvolvem suas estratégias para manter-se ou se aproximar do centro de poder discursivo. Não desconhecemos também que fatores de mediação que favorecem ou obstaculizam esse movimento preexistem a qualquer sistema de comunicação e em relação a estes alguns dos quais guardam certa autonomia (pensamos aqui particularmente nos fatores relacionados à posse do capital

econômico). No entanto, acreditamos que outros fatores podem sofrer influência e mesmo serem determinados por um sistema que conquiste a necessária legitimidade junto aos atores sociais que o integram. Entre estes estão sem dúvida os da ordem das discursividades, os das relações pessoais e institucionais, o dos dispositivos de comunicação e mesmo os relacionados às leis, normas e regulamentos.

A legitimidade é um elemento fundamental em qualquer processo de comunicação. Nenhuma legalidade se impõe sem legitimidade, a não ser pela força e em vários momentos de nossa pesquisa essa premissa emergiu na fala dos entrevistados. Os depoimentos apontaram sobre a necessidade dos setores envolvidos têm de mais informação e de um processo de articulação baseado na comunicação.

E aqui encerro esta tese, que representa o final de um ciclo, certamente, mas também e principalmente a abertura de outro, no qual nosso maior desejo é que possamos participar da criação das possibilidades de aperfeiçoamento das relações entre Estado e Sociedade, no âmbito da Vigilância Sanitária e para a qual esperamos que nosso sistema proposto possa contribuir.

BIBLIOGRAFIA

ALBUQUERQUE, G. G.; MOREIRA, C. R. A., **(R)evolução no gerenciamento de informações**. *In*: Iniciação Científica na educação profissional em saúde: trabalho, ciência e cultura. Vol. 2. Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 2006. p. 193-230.

ANDAKU, J. A. O poder e o Estado na teoria sistêmica de Niklas Luhmann. **Jus Navigandi**. Teresina, n. 1124, ano 10, 2006. Disponível em: <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=8719>. Acesso em 22 dez. 2008.

ANGELIS, R. C. **Fome oculta**: impacto para a população do Brasil. São Paulo: Atheneu, 1999. cap. 40, p. 209.

ARAÚJO, E. A. **Informação, sociedade e cidadania: gestão da informação no contexto de organizações não-governamentais (ONG's) brasileiras**. *Ciência Informação*. Brasília, v. 29, n.2, p. 155-167. maio/ago., 1999.

ARAÚJO, I. L., Educar e instruir. **Comunicação e Política**. v. 25, n.2, p. 57-77, [s.d.].

ARAÚJO, I. S. **Mercado Simbólico**: interlocução, luta, poder – Um modelo de comunicação para as políticas públicas. Rio de Janeiro: UFRJ, 2002. 352 p. Tese (Doutorado em Comunicação e Cultura) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Escola de Comunicação, Rio de Janeiro.

ARAÚJO, I. Mercado Simbólico: um modelo de comunicação para políticas públicas. **Interface – Comunicação, Saúde, Educação**, v.8, n.14, p.165-177, set. 2003- fev.2004.

ARAÚJO, I., Razão Polifônica: a negociação de sentidos na intervenção social **Perspect. ciênc. inf.** Belo Horizonte, n. especial, p.46-57, jul./dez. 2003.

ARAÚJO, I. Materiais educativos e produção de sentidos na intervenção social. *In*: MONTEIRO, S.; VARGAS, E. (Orgs.) **Educação, Comunicação e Tecnologia Educacional**: interfaces com o campo da saúde. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2006, p. 49-70.

ARAÚJO, I. S.; CARDOSO, J. P. **Circulação Polifônica**: comunicação e integralidade na saúde. *In*: PINHEIRO, R.; MATTOS, R. A. (Orgs.). **Construção Social da demanda: direito à saúde, trabalho em equipe, participação e espaços públicos**. Rio de Janeiro: CEPESC/UERJ: ABRASCO, 2005, p. 239-252.

ARAÚJO, I. S.; CARDOSO, J. M. **Comunicação e Saúde**. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 2007, 152p.

ARAÚJO, I. S.; MARINS, B. R. Dinâmica de mapeamento de percepções sobre posições discursivas e relações de poder sobre um tema específico. (**Solicitação de Patente**) Coordenação de Gestão Tecnológica/ GESTEC – Fiocruz, 2008.

BACKES, D. S. ERDMANN, A. L.; ERDMANN, R. H. Pensamento crítico-racionalista e a Teoria dos sistemas sociais: possível aproximação na saúde/enfermagem. **Revista Gaúcha Enfermagem**, Porto Alegre, v. 29, n. 1, p. 143-146, mar. 2008.

BAKTHIN, M., **Marxismo e filosofia da linguagem**. São Paulo: Hucitec, 1988.

BARROS, M. E.; PIOLA, S. F.; VIANNA, S. M., A presença do Estado na saúde. *In*: BARROS, M. E.; PIOLA, S. F.; VIANNA, S. M (Orgs.). **Política de Saúde no Brasil**: diagnóstico e perspectivas. Brasília: IPEA, 1996, p. 22-25.

BELTRÁN, L. R. A humanizadora utopia da democratização da comunicação. **Intercom – Revista Brasileira de Ciências da Comunicação**, v.29, n.2, p. 177-183, jul./dez., 2006.

BIZZO, M. L. G. **Difusão científica, comunicação e saúde**. Cadernos de Saúde Pública, Rio de Janeiro, v.18, n.1, p.307-314, 2002.

BLEIL, S. I. O Padrão Alimentar Ocidental: considerações sobre mudanças de hábitos no Brasil. **Cadernos em Debate**, Campinas: Núcleo de Estudos e Pesquisas em Alimentação – NEPA/UNICAMP, v. 6, p. 1-25, 1998.

BOBBIO, N. **Estado, Governo, Sociedade**: para uma teoria geral da política. 12 ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987, 173p.

BODSTEIN, R. C. Complexidade da ordem social contemporânea e redefinição da responsabilidade pública. *In*: ROZENFELD, S. (Org.). **Fundamentos da Vigilância Sanitária**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2000, p. 63-97.

BOURDIEU, P. **O poder simbólico**. 8ª. ed. Tradução de Fernando Tomaz. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005, 311p.

BRANCO, M. A. F. Sistemas de informação em saúde no nível local. **Cadernos de Saúde Pública**, v.12, n.2, p.267-270, abr./jun., 1996.

BRANCO, M. A. F. **Informação e Saúde: uma ciência e suas políticas em uma nova era**. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 2006, 222p.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988.

BRASIL. Congresso Nacional. Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da

saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. **Diário Oficial [da] União**, Brasília, DF, 20 set. 1990.

BRASIL. Ministério da Saúde. Portaria nº 1.565, de 26 de agosto de 1994. Define o Sistema Nacional de Vigilância Sanitária e sua abrangência, esclarece a competência das três esferas de governo e estabelece as bases para a descentralização da execução de serviços e ações de vigilância em saúde no âmbito do Sistema Único de Saúde. **Diário Oficial [da] União**, Brasília, DF, 29 ago. 1994.

BRASIL. Ministério da Agricultura, Pecuária e do Abastecimento. Secretaria de Defesa Agropecuária. Departamento de Inspeção de Produtos de Origem Animal. Resolução nº 08, de 24 de setembro de 2001. Dispõe sobre a responsabilidade da análise técnica e o registro da rotulagem de produtos de origem animal. **Diário Oficial [da] União**, Brasília, DF, 01 out. 2001.

BRASIL. Ministério da Saúde. Agência Nacional de Vigilância Sanitária. Resolução RDC nº 259, de 20 de setembro de 2002. Aprova o Regulamento Técnico sobre Rotulagem de Alimentos Embalados. **Diário Oficial [da] União**, Brasília, DF, 23 set. 2002.

BRASIL. Ministério da Saúde. Agência Nacional de Vigilância Sanitária. Resolução RDC nº 359, de 23 de dezembro de 2003. Aprova Regulamento Técnico de Porções de Alimentos Embalados para Fins de Rotulagem Nutricional. **Diário Oficial [da] União**, Brasília, DF, 26 dez. 2003.

BRASIL. Ministério da Saúde. Agência Nacional de Vigilância Sanitária. Resolução RDC nº 360, de 23 de dezembro de 2003. Aprova o Regulamento Técnico sobre Rotulagem Nutricional de Alimentos Embalados. **Diário Oficial [da] União**, Brasília, DF, 26 dez. 2003.

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Atenção à Saúde. Departamento de Atenção Básica. Política Nacional de Alimentação e Nutrição. 2003, 48p. Ministério da Saúde, Brasília: Departamento de Atenção Básica. – 2 ed. rev. – Brasília. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/consea/static/documentos/Outros/PNAN.pdf>. Acesso em: 29 abr. 2009.

BRASIL. Agência Nacional de Vigilância Sanitária. Portaria nº 599 de 9 de outubro de 2006. Cria a Câmara Setorial de Alimentos para subsidiar a Diretoria Colegiada nos assuntos de sua competência. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF 10 out. 2006.

BRASIL. Ministério da Saúde. Agência Nacional de Vigilância Sanitária. Portaria nº 81 de 10 de fevereiro de 2006. Aprova o Regulamento das Câmaras Setoriais da ANVISA. **Diário Oficial [da] União**, Brasília, DF, 13 fev. 2006.

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Atenção à Saúde. Departamento de Atenção Básica. Coordenação Geral da Política de Alimentação e Nutrição. **Guia alimentar para a população brasileira: promovendo a alimentação saudável**. Série A. Normas e Manuais Técnicos. Brasília, DF, 210p, 2006.

BRASIL. Ministério da Saúde. Agência Nacional de Vigilância Sanitária. Alimentos. Eventos e Palestras. III Seminário Nacional de Orientação ao Setor Regulado na Área de Alimentos. Disponível em: http://www.anvisa.gov.br/alimentos/aulas/iii_seminario_setor_regulado.htm. Acesso: 29 abr. 2009

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Atenção à Saúde. Departamento de Atenção Básica. Coordenação Geral da Política de Alimentação e Nutrição. **A Saúde Pública e a Regulamentação da publicidade de alimentos**. Brasília, DF, 10p, s/d. Disponível em: http://nutricao.saude.gov.br/documentos/regulamenta_publicidade_alimentos.pdf. Acessado em: 30 jun. 2009.

BURROWES, P. Viagem ao território da publicidade. **Comunicação, mídia e consumo**, v. 2, n. 5, p. 205-219. 2005.

BYRD-BREDBENNER, C.; WONG, A; COTTE, P. Consumer understanding of US and EU nutrition labels. **British Food Journal**, v. 102, n. 8, p. 615-629, 2000.

CANCLINI, N. G. **Consumidores e Cidadãos: conflitos multiculturais da globalização**. Rio de Janeiro: UFRJ, 1999, 292p.

CANDEIAS, N. M. F. **Conceitos de educação e de promoção em saúde: mudanças individuais e mudanças organizacionais**. Revista de Saúde Pública, São Paulo, v. 31, n.2, p.209-213, 1997.

CAPELLA, A. C. N. **Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas**. In: HOCHMAN, G.; ARRETCHE, M.; MARQUES, E. (Orgs.). Políticas Públicas no Brasil. 2007. p. 87-124.

CARDOSO, J. M. **Comunicação, Saúde e Discurso Preventivo: reflexões a partir de uma leitura das campanhas nacionais de Aids veiculadas pela TV (1987-1999)**. Dissertação (Mestrado em Comunicação e Cultura) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Escola de Comunicação, Rio de Janeiro. Rio de Janeiro 2001.

CARDOSO, J. M. **Práticas e modelos de comunicação na saúde: alguns elementos para pensar uma política de comunicação para a vigilância sanitária**. In: COSTA, E. A & RANGEL-S, M. L. (Orgs.). Comunicação em Vigilância Sanitária: princípios e diretrizes para uma política. Salvador: EDUFBA, 2007, p. 59 – 80.

CARVALHO, M. M. **Obesidade e Pobreza na imprensa: epidemiologia de uma questão social**. Rio de Janeiro 2007. 319 p. Tese (Doutorado em Comunicação e Cultura) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Escola de Comunicação, Rio de Janeiro.

CASTIEL, L. D. & VASCONCELLOS-SILVA, P. R. **Próteses de Comunicação e seus excessos. Precariedades do Excesso: informações e comunicação em saúde coletiva**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2006.

CECCIM, R. B.; FERLA, A. A. Educação e saúde: ensino e cidadania como travessia de fronteiras. **Trabalho, Educação e Saúde**, v. 6, n. 3, p. 443-456, Nov.2008/ fev. 2009.

CHAUD D. M. A.; MARCHIONI D. M. L. Nutrição e Mídia: uma combinação às vezes indigesta. **Higiene alimentar**, v. 18, n. 116/117, p. 18-22, 2004.

CHAUI, M. **Convite à Filosofia**. 13 ed. São Paulo: Ática, 2006, 424p.

Conselho Federal de Nutricionistas. **Boletim Informativo nº 26 de 19 de jun. 2009. Disponível em: www.cfn.org.br. Acessado em 19 jun. 2009.**

Conselho Nacional de Auto-Regulamentação Publicitária. CONAR. Código Brasileiro de Auto-Regulamentação Publicitária. **Novas Normas Éticas: Publicidade de Alimentos e Refrigerantes**. 8p. 2006. Disponível em: http://www.conar.org.br/html/novas_normas/Cartilha%203%20-%20Verde.pdf. Acessado em: 30 jun. 2009.

COSTA, B. R. L. Serviços ao Consumidor como municador de aividades de atividades de gestão de *marketing*. **Cadernos. com**, v. 1, n.2, p. 44-56, 2º semestre, 2006.

COSTA, E. A. Vigilância Sanitária e a Saúde do Consumidor. *In*: SILVA, L. M. V. (Org.). **Saúde Coletiva – Textos Didáticos**. Salvador: UFBA, 1994. p.125-148.

COSTA, E. A. Políticas de Vigilância Sanitária: balanço e perspectivas. *In*: I Conferência Nacional de Vigilância Sanitária, Brasília, 2001. Disponível em: http://www.anvisa.gov.br/divulga/conavisa/cadernos/eixo1_texto04.pdf. Acesso em: 21 mar. 2009.

COSTA, E. A.; ROZENFELD, S. **Constituição da Vigilância Sanitária no Brasil**. *In*: ROZENFELD, S. (Org.). Fundamentos da Vigilância Sanitária. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 2000. p. 15-40.

COUTINHO, J. G.; MONTEIRO, R. A. **Uso e entendimento pela população adulta freqüentadora de supermercados do Plano Piloto: Distrito Federal – da informação nutricional de alimentos e bebidas embalados**. Monografia (Especialização em Saúde Coletiva) – Universidade de Brasília, Faculdade de Ciências da Saúde, Brasília. 2002. 86 p.

CYRINO, A. P.; CYRINO, E. G. Integrando comunicação, saúde e educação: experiência do UNI-Botucatu. **Interface – Comunicação, Saúde, Educação**, v.1, n.1, p. 157-168, 1997.

DONATO, A. F.; ROSENBERG, C. P. **Algumas idéias sobre a relação educação e comunicação no âmbito da saúde**. *Saúde e Sociedade*, v.12, n. 2, ago./dez., 2003.

DOYLE, M; CARUS, D. A.; PRIDHAM, M. S. A system to retrieve consumer-facing product information. **British Food Journal**, v. 107, n. 10, p. 781-791, 2005.

DUARTE, E. **Por uma epistemologia da Comunicação**. In: LOPES, M. I. V. (Org.) Epistemologia da Comunicação. São Paulo: Loyola, 2003, p. 41-54.

FARIA, G. M *et al.* Avaliação do nível de conhecimento dos consumidores de Ipatinga, MG, sobre as características e propriedades de produtos *diet* e *light* a diferença entre ambos. **Higiene alimentar**, São Paulo, v. 21, n. 153, p. 34-38, jul./ago. 2007.

FELIPE, M. R., et al. Rotulagem de alimentos: o comportamento do consumidor usuário de supermercados do balneário Camburiú/SC. **Higiene alimentar**, v. 17, n. 111, p. 49-57, 2003.

FERNANDES, M. L. Avaliação da rotulagem de salsichas comerciais: legislação e informação nutricional. **Comunicação pessoal**. Niterói: Faculdade de Veterinária – Programa de Pós-Graduação em Medicina Veterinária e Processamento Tecnológico de Produtos de Origem Animal da Universidade Federal Fluminense, 2008.

IORE, P. Consumers want clarity in labeling. **Food Technology**, v. 60, n. 6, p. 136, 2006.

FORTES, P. A. C. Vigilância Sanitária, ética e construção da cidadania. In: SETA, M. H. DE; PEPE, V. L. E.; OLIVEIRA, G. O' D. (Orgs.). **Gestão e Vigilância Sanitária: modos atuais do pensar e fazer**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2006, p. 61-70.

FOUCAULT, M. **Microfísica do Poder**. 5 ed. Rio de Janeiro: Graal, 1985, 295p.

FREIRE, P., **Pedagogia da autonomia: saberes necessários à prática educativa**. 25 ed. São Paulo: Paz e Terra, 1996, 165p.

FREITAS, C. M. Risco e processos decisórios – implicações para a vigilância sanitária. Disponível em http://www.anvisa.gov.br/institucional/SNVS/coprh/seminário/risco_processos.pdf. Acesso em: 13 jan. 2008.

GALVÃO, L. P. Novos ingredientes funcionais e seus benefícios para a saúde do século XXI. In: **Novos aspectos de legislação sobre rotulagem de alimentos: funcionais, transgênicos, Meio Ambiente e Comércio Exterior**, Abr. 2002. São Paulo: Instituto de Tecnologia de Alimentos, p.63-86, 2002.

GORTE, C. *et al.* Nível de conhecimento dos consumidores sobre alimentos *diet* e *light*. **Higiene alimentar**, São Paulo, v. 21, n. 156, p. 24-30, nov. 2007.

GOURLIE, K. E. Food labeling: a canadian and international perspectives. **Nutrition Reviews**, v. 53, n. 4, p. 103-105, 1995.

GUILAM, M. C. R.; CASTIEL, L. D. Risco e Saúde. *In*: SETA, M. H. DE; PEPE, V. L. E.; OLIVEIRA, G. O' D. (Orgs.). **Gestão e Vigilância Sanitária**: modos atuais do pensar e fazer. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2006, p. 15-32.

HERSCOVICI, A. Sociedade da informação e nova economia: ruptura ou continuidade? Uma abordagem em termos de economia política. *Comunicação e Espaço Público*, n.1/2, ano V, 2002.

IOP, S. C. F.; TEIXEIRA, E.; DELIZA, R. Consumer research: extrinsic variables in food studies. **British Food Journal**, v. 108, n. 11, p. 894-903, 2006.

IV Congresso Brasileiro de Publicidade. CCSP. 2008. Disponível em: <http://www.ccsp.com.br/ultimas/noticias.php?id=33167>. Acessado em: 17 jul. 2008.

KREUTER, M., *et al.* Do nutrition label readers eat healthier diets? Behavioral correlates of adult's use of food labels. **American Journal of Preventive Medicine**, v. 13, n. 4, p. 277-283, 1997.

KUSCINSKY, B. **Jornalismo e saúde na era neoliberal**. *Saúde e Sociedade*, v. 11, n.1, jan./jun., 2002.

LANG, J., *et al.* Use of a supermarket shelf-labeling program to educate a predominately minority community about foods that promote heart health. **Journal of the American Dietetic Association**, v. 100, n. 7, p. 804-809, 2000.

LE COADIC, Y – F. *A Ciência da Informação*. 2 ed. Tradução Maria Yêda F. S. de Filgueiras Gomes. Brasília: Bricquet-Lemos/Livros, 2004, 124p.

LEFEVRE, F. **Vigilância sanitária e comunicação empoderadora**. *Vigilância Sanitária – textos e contextos*. [mensagem institucional] Mensagem enviada por cecovisa@fsp.usp.br [s.d.]

LEVY, A. S.; FEIN, S. B. Consumer's ability to perform tasks using nutrition labels. **Journal of Nutrition Education**, v. 30, n. 4, p. 210-217, 1998.

LIMA, A.; GUERRA, N. B.; LIRA, B. F. Evolução da legislação brasileira sobre rotulagem de alimentos e bebidas embalados e sua função educativa para promoção da saúde. **Higiene Alimentar**, v. 17, n. 110, p. 12-17, 2003.

LINS, M. J. C. d'A. **Necessidades e demandas de informação**: uma abordagem a partir da Vigilância Sanitária. Rio de Janeiro: Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 2001. 325p. Dissertação (Mestrado em Saúde Pública) – Fundação Oswaldo Cruz, Escola Nacional de Saúde Pública, Rio de Janeiro.

LITTLEJOHN, S. W. **Fundamentos teóricos da comunicação humana**. Rio de Janeiro: ZAHAR, 1982. 407p.

LOTUFO, M.; MIRANDA, A. S. Sistema de direção e práticas de gestão governamental em Secretarias Estaduais de Saúde. **Revista de Administração Pública**, v. 41, n.6, p. 1143-1163, nov./dez., 2007.

LUCCHESE, G. **Globalização e Regulação Sanitária: os rumos da Vigilância Sanitária no Brasil**. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 2001. 325p. Tese (Doutorado em Saúde Pública) – Fundação Oswaldo Cruz, Escola Nacional de Saúde Pública, Rio de Janeiro.

LUCCHESE, G. A Vigilância Sanitária no Sistema Único de Saúde. *In*: SETA, M. H. DE; PEPE, V. L. E.; OLIVEIRA, G. O' D. (Orgs.). **Gestão e Vigilância Sanitária: modos atuais do pensar e fazer**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2006, p. 33-48.

LUIZ, O. C.; COHN, A. Sociedade de risco e risco epidemiológico. **Cadernos de Saúde Pública**. Rio de Janeiro, v. 22, n.11, p. 2239-2348, nov., 2006.

LYRA, R. M. S. **Consumo, Comunicação e Cidadania**. Dissertação (Mestrado em Comunicação, Imagem e Informação) – Universidade Federal Fluminense, Faculdade de Comunicação, Niterói. Niterói 2001. 1 v. *Ciberlegenda* [periódico na Internet]. 2001; 6 [acessado 2007 nov] [cerca de 32p.]. Disponível em: <http://www.uff.br/mestcii/renata2.htm>

MACHADO, C. V. **Direito universal, política nacional: o papel do Ministério da Saúde na política de saúde brasileira de 1990 a 2002**. Rio de Janeiro: Museu da República, 2007, 504p.

MACHADO, F. R. S.; PINHEIRO, R.; GUIZARDI, F. L. **Direito à saúde e Integralidade no SUS: o exercício da cidadania e o papel do Ministério Público**. *In*: PINHEIRO, R.; MATTOS, R. A. (Orgs.). **Construção Social da demanda: direito à saúde, trabalho em equipe, participação e espaços públicos**. Rio de Janeiro: CEPESC/UERJ: ABRASCO, 2005, p. 47-64.

MARIETTA, A. B.; WELSHIMER, K. J.; ANDERSON, S. L. Knowledge, attitudes, and behaviors of college students regarding the 1990 nutrition labelling education act food labels. **Journal of the American Dietetic Association**, v. 99, n. 4, p. 445-449, 1999.

MARINS, B. R. **Avaliação do uso e entendimento das informações contidas nos rótulos de alimentos/bebidas embalados, pela população adulta frequentadora de supermercados, no município de Niterói/RJ**. Dissertação (Mestrado em Vigilância Sanitária) – Fundação Oswaldo Cruz, Instituto Nacional de Controle de Qualidade em Saúde, Rio de Janeiro. Rio de Janeiro 2004. 137p.

MARINS, B. R.; JACOB, S. C.; TANCREDI, R. C. P. A rotulagem de alimentos praticada pelo estabelecimento fracionador. Será que obedece a legislação vigente? **Higiene alimentar**, São Paulo, v. 19, n. 137, p. 121-126, nov./dez. 2005.

MARINS, B. R, ARAÚJO, I. S; JACOB, S. C. A propaganda de alimentos: orientação, ou apenas estímulo ao consumo? **Revista Ciência e Saúde Coletiva** [periódico na internet] 2009 mar. [citado em 03 março 2009]; [cerca de 24p] Disponível em: <http://www.cienciaesaudecoletiva.com.br>

MARQUES, M. C. C. A prática da Vigilância Sanitária e a Ética. Publicação do Centro Colaborador de Vigilância Sanitária (CECOVISA) – textos e contextos. Homepage: www.fsp.usp.br/cecovisa, 2004.

MARQUES, M. C. da C. **Tema em Debate:** Apresentação. Revista de Direito Sanitário, v.5, n.3, p. 82-84, nov., 2004.

MARQUES, M. C. C.; IBAÑEZ, N. **Questões sobre política de Vigilância Sanitária no Brasil.** In: MARQUES, M. C. C.; CARVALHO, M. L.; SILVEIRA, D.; CASTRO, P. C.; IBAÑEZ, N (Orgs.). Vigilância Sanitária – Teoria e Prática: da gestão ao risco sanitário. São Paulo: RIMA, 2006. p. 1-14.

MARQUES, T. & JESUS, A. M. B. **Práticas de Comunicação em Vigilância Sanitária:** experiências e desafios. In: COSTA, E. A & RANGEL-S, M. L. (Orgs.). Comunicação em Vigilância Sanitária: princípios e diretrizes para uma política. Salvador: EDUFBA, 2007, p. 135-150.

MARTINS, G. A. **Estudo de Caso:** uma estratégia de pesquisa. São Paulo: Atlas, 2006.

MATHIS, A. **A sociedade na teoria dos sistemas** de Niklas Luhmann. Disponível em: http://www.infoamerica.org/documentos_pdf/luhmann_05.pdf. Acesso em 22 dez. 2008, [s.d.]

MATTELART, A.; MATTELART, M. **História das teorias da comunicação.** São Paulo: Loyola, 2003, 220p.

MELO, E. M. Ação comunicativa, democracia e saúde. **Ciência e Saúde Coletiva**, v. 10 (sup), p. 167-178, 2005.

MENDONÇA, R. F. Movimentos Sociais e interação comunicativa: a formação da comunicação sem sujeito. **Contemporânea**, v.4, n.1, p. 73-98, jun., 2006.

MEYER, D. E. E.; MELLO, D. F. de; VALADÃO, M. M.; AYRES, J. R. de C. M. “Você aprende. Agente ensina?” Interrogando relações entre educação e saúde desde a perspectiva da vulnerabilidade. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 22, n. 6, p. 1335-1342, jun., 2006.

MINAYO, M. C. S; NETO, O. C. **Introdução.** In: MINAYO, M. C. S. (Org.) Raízes da Fome. 2ª. ed. Petrópolis: Vozes, 1983. p. 14-29.

MINAYO, M. C. S. **Ciência, técnica e arte: O desafio da Pesquisa Social.** In: MINAYO, M. C. S; DESLANDES, S. F.; NETO, O. C.; GOMES, R. (Orgs.) Pesquisa Social: teoria, método e criatividade. 21ª. ed. Petrópolis: Vozes, 2002. p. 9-29.

MINAYO, M. C. S. **O Desafio do Conhecimento**: pesquisa qualitativa em saúde. 9 ed. revista e aprimorada. São Paulo: Hucitec, 2006.

MONDINI, L.; MONTEIRO, C. A. Mudanças no padrão de alimentação da população urbana brasileira: 1962 – 1988. **Revista de Saúde Pública**, São Paulo, v. 28, n. 6, p. 433-439, 1994.

MORAES, I. H. S. **Informações em Saúde**: da prática fragmentada ao exercício da cidadania. Rio de Janeiro: ABRASCO, 1994. 172p.

MORAES, I. H. S. **Política, tecnologia e informação em saúde**. Salvador: Casa da Qualidade, 2002, 171p.

MS/CNS. Relatório do Seminário Nacional de Comunicação, Informação e Informática em Saúde para o exercício do controle social. **Ministério da Saúde, Conselho Nacional de Saúde**. Brasília: Ministério da Saúde, 2006. 78p.

NASCIMENTO, A. **“Ao persistirem os sintomas, o médico deverá ser consultado” Isto é regulação?** São Paulo: Sobravime, 2005, 152p.

NETO, O. C. **O trabalho de campo como descoberta e criação**. In: MINAYO, M. C. S.; DESLANDES, S. F.; NETO, O. C.; GOMES, R. (Orgs.) Pesquisa Social: teoria, método e criatividade. 21 ed. Petrópolis: Vozes, 2002. p. 51-66.

NEUHOUSER, M.; KRISTAL, A. R.; PATTERSON, R. E. Use of food nutrition labels is associated with lower fat intake. **Journal of the American Dietetic Association**, v. 99, n. 1, p. 45-53, 1999.

NEVES, C. E. B.; NEVES, F. M. O que há de complexo no mundo complexo? Niklas Luhmann e a Teoria dos Sistemas Sociais. **Sociologias**, Porto Alegre, n. 15, ano 8, p. 182-207, jan./jun.2006.

NOGUEIRA, M. A. Os **direitos sociais como causas cívicas**. Saúde e Sociedade, v. 11, n.1, jan./jun., 2002.

NOGUEIRA, V. M. R.; PIRES, D. E. P. **Direito à saúde**: um convite à reflexão. Caderno de Saúde Pública, Rio de Janeiro, v. 20, n.3, p. 753-760 maio/jun., 2004.

OLIVEIRA, M. H. B. Direito e saúde: uma questão do humano. In: **Saúde e Direitos Humanos**. Núcleo de Estudos em Direitos Humanos e Saúde, Fundação Oswaldo Cruz. Brasília: Ministério da Saúde, 2004. p. 47-49.

OLIVEIRA, V. C. Comunicação, controle Público e participação popular no Sistema Único de Saúde. **Revista Acadêmica do Grupo Comunicacional de São Bernardo**, n.2, ano 1, jul./dez., 2004.

ORLANDI, E. P. **Discurso e leitura**. 5ª. ed. São Paulo: Cortez, 2000. 118p.

PADRÃO, M. V. A. V. **Vigilância Sanitária: uma proposta de planejamento em comunicação para a publicidade e propaganda de medicamento.** Monografia (Especialização em Comunicação e Saúde) – Escola Nacional de Saúde Pública, Centro de Informação Científica e Tecnológica, Fundação Oswaldo Cruz, Rio de Janeiro, 2003.

PAIM, J. S. Formulação de políticas de saúde: comunicação em vigilância sanitária. *In*: COSTA, E. A; RANGEL-S, M. L. (Orgs.). **Comunicação em Vigilância Sanitária: princípios e diretrizes para uma política.** Salvador: EDUFBA, 2007, p. 43-58.

PAPAKONSTANTINO, E., *et al.* Assessment of perceptions or nutrition knowledge and disease using a group interactive systems: the perception analyzer. **Journal of the American Dietetic Association**, v. 102, n. 11, p. 1663-1668, 2002.

PINHEIRO, R.; GUIZARDI, F. L.; MACHADO, F. R. S.; GOMES, R. S. **Demanda em Saúde e Direito em Saúde: Liberdade ou Necessidade? Algumas Considerações sobre os nexos constituintes das práticas de integralidade.** *In*: PINHEIRO, R.; MATTOS, R. A. (Orgs.). **Construção Social da demanda: direito à saúde, trabalho em equipe, participação e espaços públicos.** Rio de Janeiro: CEPESC/UERJ: ABRASCO, 2005, p. 11-32.

PIOVESAN, M. F. *et al.* Vigilância Sanitária: uma proposta de análise de contextos locais. **Revista Brasileira de Epidemiologia**, v. 8, n.1, p. 83-95, 2005.

PIPITONE, M. A. P. Educação para o Consumo de Alimentos. **Higiene alimentar**, v. 19, n. 132, p. 18-23, 2005.

PITTA, A. M. da R. Por uma política pública de comunicação em saúde. **Saúde e Sociedade**, v. 11, n.1, jan./jun., 2002.

PITTA, A. M. da R. Reflexões sobre o pacto pela democratização e qualidade da comunicação e informação em saúde. **In: Relatório do Seminário Nacional de Comunicação, Informação e Informática em Saúde para o exercício do controle social.** Ministério da Saúde, Conselho Nacional de Saúde. Brasília: Ministério da Saúde, p. 15-28. 2006.

POULAIN, J.P; PROENÇA, R. P. C. O espaço social alimentar: um instrumento para o estudo dos modelos alimentares. **Revista de Nutrição Campinas**, São Paulo, v. 16, n. 3, p. 245-256, jul./set., 2003.

RANGEL, S. M. L. **Interdisciplinaridade e transversalidade: operacionalizando o conceito de risco no âmbito da vigilância sanitária.** **Revista Baiana de Saúde Pública**, v.30, n.2, p. 322-331, 2006.

RANGEL, S. M. L. **Risco, cultura e comunicação na proteção e promoção da saúde.** *In*: COSTA, E. A; RANGEL-S, M. L. (Orgs.) **Comunicação em Vigilância Sanitária: princípios e diretrizes para uma política.** Salvador: EDUFBA, 2007. p. 97-116.

RANGEL – S. M. L.; MARQUES, T.; COSTA, E. A. **Risco, vigilância sanitária e comunicação**: subsídios para uma política de proteção e promoção da saúde. *In*: COSTA, E. A; RANGEL-S, M. L. (Orgs.). *Comunicação em Vigilância Sanitária: princípios e diretrizes para uma política*. Salvador: EDUFBA, 2007. p.15-42.

RICE, M.; CANDEIAS, N. M. F. Padrões mínimos da prática da educação em saúde – um projeto pioneiro. São Paulo, **Revista de Saúde Pública**, v. 23, n. 4, p. 347-353, 1989.

SAMPAIO, I. S. V. Conceitos e modelos da comunicação. **Ciberlegenda**, n. 5, 2001.

SANTOS, A. DOS; BITTENCOURT, R. R. Perspectivas para a construção de um nova consciência coletiva que conceba a vigilância sanitária como rede: REDEVISA. **Revista**, v.1, n.2, p. 133-140, 2005.

SANTOS, L. A. S. Educação alimentar e nutricional no contexto da promoção de práticas alimentares saudáveis. **Revista de Nutrição Campinas**, São Paulo, v. 18, n. 5, p. 681-692, set./out., 2005.

SANTOS, M. **O Espaço do Cidadão**. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2007, 176p.

SAUERBRONN, A. L. A. **Análise laboratorial da composição de alimentos processados como contribuição ao estudo da rotulagem nutricional obrigatória de alimentos e bebidas embalados no Brasil**. Dissertação (Mestrado em Vigilância Sanitária) – Fundação Oswaldo Cruz, Instituto Nacional de Controle de Qualidade em Saúde, Rio de Janeiro. Rio de Janeiro 2003. 69p.

SILVA, G. G. A. DA; EGYDIO, M. V. R. M.; SOUZA, M. C. Algumas considerações sobre o controle social no SUS: usuários ou consumidores? **Saúde em Debate**, v.23, n; 53, p. 37-42, Set./Dez., 1999.

SILVA, Z. P. da; COROA, M. L. Vigilância Sanitária: um histórico discursivo. **Revista**, v.1, n.1, p. 3-15, 2005.

SIMÕES, P. G. Para uma abordagem das interações comunicativas. **Verso e Reverso – Revista de Comunicação**, v.1, n.46, ano XXI, 2007.

SLOAN, A. E. What consumers want and don't want on food and beverage labels. **Food Technology**, v. 57, n. 11, p. 26-36, 2003.

SOARES, M. M., *et al.* Rotulagem de produtos de panificação como ferramenta de segurança alimentar. *In*: **Encontro Nacional de Analistas de Alimentos**, 13., 2003, Rio de Janeiro. *Anais...* Rio de Janeiro: Sociedade Brasileira de Analistas de Alimentos, 2003. p. 238.

SODRÉ, M. O sucesso do mal-entendido. **Radis: comunicação em saúde**, n.62, p. 13-15, out., 2007.

SOUZA, E. R. *et al.*, Construção dos instrumentos qualitativos e quantitativos. In: MINAYO, M. C. S.; ASSIS, S. G.; SOUZA, E. R. (Orgs.) **Avaliação por triangulação de métodos**: abordagem de programas sociais. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2005. p. 133-156.

SPINK, M. J. P. Trópicos do discurso sobre risco: risco-aventura como metáfora na modernidade tardia. **Cadernos de Saúde Pública**. Rio de Janeiro, v. 17, n.6, p. 1277-1311, nov./dez., 2001.

TANCREDI, R. C. P.; MORAES, O. M. G.; MARIN, V. A. Vigilância Sanitária Municipal do Rio de Janeiro: Considerações sobre a aplicabilidade normativa no Controle de Alimentos. **Revista Direito Sanitário**, v. 05, n.03, p. 85 – 98, nov., 2004.

TEIXEIRA, R. R & CYRINO, A. P. As ciências sociais, a comunicação e a saúde. **Ciência e Saúde Coletiva**, v. 8, n.1, p. 151-172 , 2003.

TRINTA, A. R. Apresentação. In: LITTLEJOHN, S. W. **Fundamentos teóricos da comunicação humana**. Rio de Janeiro: ZAHAR, 1982. p. 7-8.

VALENTE, D. A Vigilância Sanitária e as políticas de saúde: de que forma as políticas de saúde influenciam as ações da Vigilância Sanitária? **Higiene Alimentar**, v. 15, n. 87, p. 15-18, 2001.

VALLA, V. **Controle Social ou Controle Público?** In: De SETA, M. H.; PEPE, V. L. E.; OLIVEIRA, G. O'DWYER (Orgs.). **Gestão e Vigilância Sanitária: modos atuais do pensar e fazer**. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 2006. p. 49-60.

VASCONCELOS, F. A. G. de. O nutricionista no Brasil: uma análise histórica. **Revista de Nutrição Campinas**, São Paulo, v. 15, n. 2, p. 127-138, maio/ago., 2002.

VIANA, A. L. A'd; LEVCOVITZ, E. Proteção Social: introduzindo o debate. In: VIANA, A. L. A'd; ELIAS, P. E. M.; IBÑES, N. (Orgs.). **Proteção Social: dilemas e desafios**. São Paulo: Hucitec, 2005, p. 15-57.

WOOD, R. A. Food manufacturing and the allergic consumer: Accidents waiting to happen. **Journal Allergy of Clinical Immunology**, v. 109, n. 6, p. 920-922, 2002.

WORLD HEALTH ORGANIZATION. **The global strategy on diet, physical activity and health**. Geneva: World Health Organization. Disponível em: http://www.who.int/hpr/NPH/docs/gs_global_strategy_general.pdf>. Acesso em: 02 abr. 2005.

ZARKIN, G. A., *et al.* Potential health benefits of nutrition label changes. **American Journal of Public Health**, v. 83, n. 5, p. 717-724, 1993.

ANEXOS

ANEXO I: Roteiro de Entrevistas

Questões para Entrevista

Roteiros de Entrevistas

- Serão realizadas entrevistas individuais com representantes das instituições selecionadas
- Em alguns casos, poderá ser necessário realizar mais de uma entrevista, para melhor identificar a política de comunicação.
- Estas questões versam sobre a prática comunicativa em relação ao direito à informação pelo consumidor em relação a rotulagem de alimentos.
- São 2 roteiros, um voltado para os representantes das instituições (Roteiro 1) e outro para os nutricionistas (Roteiro 2).

Instituições selecionadas:

- () Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA)
- () Associação Brasileira da Indústria de Alimentos (ABIA)
- () Associação Brasileira de Supermercadistas (ABRAS)
- () Associação de Supermercadistas do Estado do Rio de Janeiro (ASSERJ)
- () Instituto de Defesa do Consumidor (IDEC)
- () Instituto Nacional de Metrologia (INMETRO)
- () Ministério da Agricultura Pecuária e Abastecimento (MAPA)
 - () DIPOV
 - () DIPOA
- () Ministério da Justiça (MJ)
- () Movimento das Donas de Casa e Consumidores de Minas Gerais (MDC-MG)
- () Programa de Orientação e Proteção do Consumidor (PROCON)
- () Secretaria de Estado de Saúde (SES/RJ)
- () Secretaria Municipal de Saúde (SMS/Niterói)
- () Instituições de pesquisa/ acadêmica de ensino superior: Faculdade de Nutrição (roteiro 2).

Para introduzir a conversa:

- Deixar claro que sou aluna e quero ouvir, vim para somar.
- Saber o que as pessoas pensam, querem, falam, desejam e fazem em relação ao direito do consumidor.

Roteiro 1:

Entrevista realizada com: _____

Cargo/Função/ Formação: _____

Motivos da indicação para a entrevista: _____

1º Passo: Pedir para o entrevistado posicionar as peças (posições discursivas).

Objetivo: Quem hoje mais poder de falar, logo mais poder de ser ouvido, quem mais interfere nas decisões que tangem a informação na rotulagem de alimentos

Pedir a **justificativa** para os entrevistados o porquê do posicionamento.

→ O que o(a) senhor(a) acha que "falta" para o consumidor está mais posicionado no centro? O que ainda precisa ser feito?

No final pedir ao entrevistado para que ele posicione as peças da forma como ele **conceberia um cenário ideal**.

1º Interesses, motivações, opiniões, percepções:

Com é a atuação da instituição que o senhor (a) representa (Qual é a missão institucional)?

ANVISA. MAPA. VISA-Estado: Como é a atuação do setor na área de alimentos?

O senhor acha que os direitos do cidadão vêm sendo respeitados em relação à informação sobre os alimentos? E mais especificamente em relação a rotulagem? Observa algum avanço ou retrocesso em relação ao direito a informação (sobre os rótulos)?

O (A) senhor(a) acha que a informação sobre a rotulagem é apropriada pelo cidadão/consumidor? Por quê? Falta alguma coisa para que o cidadão/consumidor melhor se aproprie/compreenda as informações na rotulagem? O quê?

Qual a contribuição/participação que a instituição que o(a) senhor(a) representa na difusão da informação em relação a rotulagem junto ao cidadão/consumidor? Tem alguma sugestão do que poderia ser feito para ampliar/melhorar a difusão da informação?

2º processos de comunicação:

Avaliar a importância da comunicação (estratégias de comunicação) para difusão da informação pela instituição junto à sociedade.

ANVISA, MAPA, MJ: Como o senhor percebe (qual opinião) a construção das políticas públicas no campo da comunicação em saúde, e mais especificamente na área da vigilância sanitária? A construção tende a ser mais para comunicação do risco ou mais dialogada (participação de vários setores da sociedade)? Por quê? E por que isso acontece? E quando o foco é a rotulagem de alimentos?

- Apenas para o setor produtivo: (ABRAS, ASSERJ, ABIA, MDC-MG):

Como se dá o diálogo entre a instituição com os seus associados? É a instituição que dissemina as diretrizes oriundas do setor público (e mais especificamente da VISA), para seus associados? Se sim, como? E no processo inverso, ou seja, as demandas dos associados (em relação as estratégias de comunicação na área de alimentos (mais especificamente em relação a rotulagem), existe canal de repasse dessas demandas junto ao setor público? Se sim, qual canal?

ABRAS/ASSERJ: Existem parcerias/orientações/estratégias para repassar sobre alimentação (atitudes do setor supermercadista) junto ao cidadão? Se sim, qual? E em relação a rotulagem?

ABIA: Na revista VEJA da semana de 17 de setembro/2008 (edição 2078 ano 41, n.37) saiu uma nota informando que o Ministério da Saúde pretende dar fim a produção de gordura *trans*, devido ao aumento das doenças crônico-degenerativas não transmissíveis . Entretanto, a ABIA não é receptiva a idéia. Por quê? O que falta, neste caso para a ABIA melhor se comunicar com o setor regulador, ou vice-versa?

ANVISA: (relatar o fato anterior). Houve de fato uma "falha na comunicação" entre a ABIA e o MS (ANVISA), em relação a *gordura trans*. Qual a posição do MS (ANVISA)?

ANVISA, MAPA, MJ: Existem divergências entre o setor regulado e regulador quando se trata da rotulagem de alimentos? Quais?

Existe no organograma da instituição um setor/coordenação/gerência com atribuições no campo da comunicação, ou seja, que faça a mediação entre a instituição com os outros setores/instituições e também com a sociedade? Ou a mediação é feita de setor(es) para setor(es) de acordo com o órgãos interessados no processo de negociação?

Como/Qual é freqüência de diálogo do setor que o(a) senhor(a) representa junto a Ouvidoria?

Verificar a quem ou a qual setor as decisões da comunicação estão subordinadas na instituição. (Avaliar a possibilidade de conversar)

ANVISA, MAPA, MJ: As demandas do setor que o(a) senhor(a) representa (com vias de se garantir a informação para o cidadão e para tomada de decisões) são discutidas conjuntamente com o setor da comunicação ou são demandas apenas repassadas?

Identificar como são estabelecidas as relações com a sociedade e com as outras instituições focadas neste estudo.

Focar (com foco na rotulagem de alimentos):

VISA-Niterói: Como é a relação comunicativa com a VISA-Estadual e com a ANVISA? Existem parcerias com outras VISA-Municipais. Se sim, em quais setores?

VISA-Estado: Como é a relação comunicativa com a VISA-Niterói e com a ANVISA na área de alimentos? Existem parcerias? Se sim, em quais setores?

ANVISA: Como é a relação comunicativa com a VISA do Estado do Rio de Janeiro? Existem parcerias, projetos em andamento?

ANVISA, MJ, MAPA: Como é a relação comunicativa entre estes três órgãos?

Verificar em qual momento a comunicação teve maior demanda (com a sociedade e com os outros setores). Verificar se houve algum marco.

Verificar se há uma estratégia/política de comunicação formulada, ou pelo menos diretrizes (há documento referente?). Se sim, quem formulou esta política. (Posso ter acesso?)

Verificar como são identificadas as necessidades de informação. Estas demandas são internas à instituição, ou externas (por exemplo, das associações, da sociedade)? Quem identifica, recebe e aprova a relevância das demandas (como são discutidas estas demandas)?

No caso de serem demandas externas, elas apresentam alguma dificuldade para a instituição entrevistada? Tem sido fácil atender as exigências? Como são discutidas estas demandas com as demais instituições (atores) (em fóruns, encontros, reuniões)? Existe correlação entre estas demandas, interesses e possibilidades da instituição?

Como surgiu a demanda para essa formulação? Há alguma estratégia comunicativa (algo que estreite o "diálogo" com o cidadão) que esteja sendo executada pela instituição em relação aos alimentos? E em relação à rotulagem?

Identificar quais as práticas comunicativas (projetos, ações, materiais,...) desenvolvidas pela instituição.

→ Quem decide sobre essas práticas?

→ Quem faz a produção?

→ Quem define o modo, tempo e lugar de circulação? (por circulação entenda-se distribuição, apresentação etc.).

ANVISA: Saber sobre as tiragens dos materiais desenvolvidos; existem parceiros (instituições que colaboram); e a contribuição de cada parceiro.

Identificar como a instituição avalia a repercussão das suas ações comunicativas.

Existe ou é percebida alguma dificuldade em relação ao diálogo entre as instituições envolvidas? E com a sociedade? Se sim, qual? A que o senhor(a) atribui esta dificuldade?

Existe uma freqüência no diálogo com as demais instituições (que eu aponto: as instituições), ou seja, a instituição que o senhor(a) representa é chamada para participar do diálogo (na busca de alternativas para difundir a informação sobre os rótulos dos alimentos)?

ANVISA, MAPA, MJ: Ou a iniciativa parte da instituição que o(a) senhor(a) representa?

Em qual momento (freqüência)?

Percebe ou identifica alguma divergência (qual seria o interlocutor/setor que oferece mais resistência? E quem é mais parceiro?

Identificar as confluências

ANVISA/MAPA: Como são os "laços" de parcerias entre a ANVISA e o MAPA?

Em relação às expectativas:

Qual a expectativa do entrevistado sobre o poder público (e mais especificamente com a VISA), no que concerne às relações de comunicação com o setor que o senhor (a) representa.

OBS.: Para TODAS AS INSTITUIÇÕES PÚBLICAS: Pedir ao entrevistado uma autocrítica? O que ainda precisa ser feito?

→ Há canais efetivos e eficientes de acolhimento das demandas da instituição, por parte do Estado? Verificar se a instituição participa de alguma instância de "controle social" das políticas públicas relativas ao setor de alimentos.

O senhor acha que existe "pouca parceria" entre as próprias instituições públicas que normatizam e fiscalizam na busca de estratégias para difusão da informação para o cidadão sobre a rotulagem? E porque que isso acontece?

(Em relação as instituições acadêmicas/pesquisa o senhor(a) acha que estas poderiam representar bons parceiros? De que forma? Como estreitar as parcerias?)

Qual a expectativa do entrevistado sobre o poder privado, no que concerne às relações de comunicação com o setor que o senhor(a) representa.

Qual a expectativa do entrevistado sobre a sociedade, no que concerne às relações de comunicação com o setor que o senhor(a) representa.

Identificar o quê a instituição ainda precisa fazer para melhor se comunicar com a sociedade e com as demais instituições. Quais parcerias seriam desejáveis.

3º Legislação e consumidor:

Qual a atribuição/ papel da instituição sobre a legislação sanitária de alimentos? E mais especificamente sobre a legislação de rotulagem de alimentos?

ANVISA/MAPA/MJ: Quais foram os avanços na legislação de rotulagem de alimentos? Existem novas metas (novos desafios)?

ANVISA/MAPA: Existe(m) divergência(s) entre a ANVISA e o MAPA no tocante a legislação sobre a rotulagem de alimentos (em relação às competências de cada órgão). Se sim, quais? O que deve ser feito para sanar tais divergências?

MJ: O(A) senhor(a) observa alguma divergência nas competências da ANVISA e do MAPA? Se sim, quais? O que deve ser feito para sanar tais divergências?

VISA (Estadual e Niterói): Quem fiscaliza a rotulagem? Qual a periodicidade? Segue o mesmo padrão para todas as VISAs? Qual o critério de fiscalização para rotulagem? Como é feita essa fiscalização? Existe algum roteiro (POP) institucionalizado? Quem fiscaliza a indústria? Quais são as principais não conformidades? Como é a resposta a essas não conformidades? Existem penalidades? As não conformidades são repassadas para a ANVISA? Com base nestas não conformidades e com as demandas do consumidor, estas não poderiam servir de ponto central para se rediscutir os critérios de rotulagem? No caso dos alimentos fracionados existem dificuldades em fiscalizá-los? Por que ainda os mercados não cumprem as exigências legais?

ANVISA, MAPA: Existe alguma forma de recebimento em relação ao não cumprimento das exigências legais por parte da instituição em relação a rotulagem que seja demanda pelas secretarias estaduais (VISA ou SDA). Como são tratadas estas não conformidades? Em relação as demandas do consumidor (dúvidas, críticas ou sugestões), os órgão estaduais emitem pareceres para os órgão federais (com a finalidade de redefinições de ações) ? A instituição possui algum roteiro ou POP que sirva de orientação para as coordenações de VISA- Estaduais para fiscalização dos rótulos? Se sim (pedir acesso)?

MJ, PROCON: A instituição exerce alguma atividade de fiscalização sobre a rotulagem? Se sim, qual? Qual a periodicidade? Quais são as principais não conformidades? Como vocês atuam frente a essas não conformidades? Essas não conformidades são repassadas para a VISA?

Existe algum canal que recolha as demandas do cidadão (via direta, ou seja, instituição com o cidadão). O (A) senhor (a) poderia fazer uma avaliação desse canal?

Identificar quais são as principais demandas (ou queixas, ou críticas) do cidadão/consumidor sobre a rotulagem de alimentos. Como a instituição responde a essas demandas. O que ainda precisar ser feito para atender tais demandas. Que possíveis razões dificultam o atendimento dessas demandas. Estes dados estão tabelados/ existe estatística? Posso ter acesso?

ABIA, ABRAS: Estas demandas (críticas/queixas) são repassadas para os associados para reorientarem suas ações.

IDEC, MDC-MG: As demandas são orientadas para qual(is) setor(es), com vias de se garantir o respeito aos direitos do consumidor. Como é avaliada a repercussão?

ASSERJ e ABRAS: No caso dos alimentos fracionados (prática permitida pela lei), desde que novamente rotulados. O que o (a) senhor(a) atribui a dificuldade de muitos supermercadistas não conseguirem rotular estes alimentos de acordo com a legislação?

O(A) senhor (a) acha que falta de informações para orientar as indústrias a melhor rotular seus produtos (principalmente as pequenas indústrias)? Se sim, o quê?

ABIA, ANVISA, MAPA, MJ, VISA-Estado: De que forma a ABIA poderia contribuir para sanar as dificuldades? E a VISA (principalmente); o MJ e o MAPA?

IDEC, MDC-MG: Que medida deve ser adotada (tanto pelo setor público quanto para o setor produtivo) para que as indústrias de alimentos melhor rotulem seus alimentos?

VISA-Estado, ANVISA, MAPA, MJ: O que a instituição faz para difundir informações para o cidadão sobre a rotulagem de alimentos? Se não faz, por que não faz? Existe algum "ponto que emperre" o processo de diálogo na tríade Estado X Setor Regulado X Sociedade capaz de dificultar a difusão da informação sobre os rótulos dos alimentos?

Qual a sua opinião sobre a legislação sanitária sobre rotulagem de alimentos? Identifica pontos na legislação sanitária sobre rotulagem de alimentos que gere conflitos? Existem pontos que deve ser revistos (Sugere mudanças)?

É facilmente acessível? É compreensível? Se não, em que ponto?

ABIA, ANVISA e MAPA: Alimentos que estão rotulados com terminologia na língua inglesa (*diet, light, low, free*) representa uma grande dificuldade para o consumidor do significado destes termos. Seria possível uma reavaliação, com o objetivo de tornar a informação mais clara? E no caso dos aditivos alimentares (pela utilização das siglas ou números); o tamanho das letras, isto também não representa um impeditivo? O que poderia ser feito?

ANVISA, MAPA: Expressões: "tipo..."; "a base de..."; "produto lácteo...", "sabor de..." (p.ex.: morango sem ter a fruta) pode induzir o consumidor a equívocos, porque isso é permitido?

ANVISA, MAPA: A instituição já desenvolveu estudos para avaliar a repercussão sobre a rotulagem de alimentos (utilização das informações) junto aos consumidores (inquéritos populacionais), para avaliar se o objetivo da legislação foi alcançado? E em relação à utilização de simbologia para OGM, alimentos irradiados, existem estudos de recepção em relação a estes em relação a apropriação pelo consumidor?

(?) ABIA, ANVISA e MAPA: No caso dos alimentos exportados, estes seguem a critérios mais rígidos para sua rotulagem? Tem a ver com o perfil de consumo?

Se a legislação sanitária sobre a rotulagem de alimentos é pactuada junto aos setores públicos e privados (com influência de uma lógica globalizada) porque não se é plenamente executada pelo setor regulado, tendo em vista que as avaliações analíticas apontam várias inconformidades? E a fiscalização, ocorre de forma satisfatória? Se não, o que deveria ser feito? E como "estimular" o fabricante a seguir os critérios legais?

A legislação sobre rotulagem facilita (ou vem facilitando) ou ainda representa algum entrave para execução pelo setor regulado? E para o consumidor? Se sim, o que (setor que o senhor representa) tem feito para minimizar?

Existe alguma orientação emanada (para ou no) setor regulado que possa auxiliá-lo no desenvolvimento de estratégias de comunicação para se difundir a informação sobre a rotulagem junto aos consumidores?

O setor teria sugestões que pudesse estimular o consumidor a leitura dos rótulos? Elas são executadas?

4º Avaliação Final:

O que o senhor(a) achou da pesquisa? Qual a relevância do objetivo da tese (o sistema que eu proponho)? Acha que vai contribuir para o bom funcionamento do setor?

Tem algo a mais para falar? Sugere alguma outra instituição para participar da entrevista?

Gostaria que eu pontuasse algum questionamento para um outro setor? (o setor regulado ou o setor regulador?)

Roteiro 2:

- Levantamento junto às universidades públicas (UFF, UNIRIO, UERJ, UFRJ)
- Justificativa: A universidade é instituição de pesquisa e ensino
- Ver o departamento que poderá falar com melhor propriedade do assunto. Indicação via direção da faculdade de nutrição.

Entrevista realizada com: _____

Cargo/Função/ Formação: _____

Verificar se existe outro departamento responsável por discutir a comunicação na instituição. (fale sobre aspectos da rotulagem com a sociedade)

() Sim. Qual? Avaliar a possibilidade de realizar a entrevista com este departamento.

() Não.

Motivos da indicação para a entrevista: _____

1º Passo: Pedir para o entrevistado posicionar as peças (posições discursivas).

Objetivo: Quem hoje mais poder de falar, logo mais poder de ser ouvido, quem mais interfere nas decisões que tangem a informação na rotulagem de alimentos

Pedir a **justificativa** para os entrevistados o porquê do posicionamento

→O que o(a) senhor(a) acha que "falta" para o consumidor está mais posicionado no centro? O que ainda precisa ser feito?

No final pedir ao entrevistado para que ele posicione as peças da forma como ele **conceberia um cenário ideal**.

1º Interesses, motivações, opiniões:

O(A) senhor (a) acha que o cidadão vem sendo respeitado em relação aos direitos sobre a informação dos alimentos que consomem? E mais especificamente em relação a rotulagem? Observa algum avanço ou retrocesso em relação ao direito a informação?

O (A) senhor(a) acha que a informação sobre a rotulagem é apropriada pelo cidadão/consumidor? Por quê? Falta alguma coisa para que o cidadão/consumidor melhor se aproprie das informações na rotulagem? O quê?

Qual a contribuição/participação do departamento e também da universidade (associados a outros professores/departamentos) para a difusão da informação em relação a rotulagem junto ao cidadão/consumidor?

→ Identificar quais as pesquisas e/ou projetos de extensão que o pesquisador/departamento desenvolve que incluam os termos de interesse da tese (informação, comunicação, rotulagem, direito, consumidor, vigilância sanitária).

Identificar de onde vêm as demandas que dão origem a estas pesquisas ou projetos.

Identificar de onde vêm os recursos para as pesquisas/projetos mencionados.

Identificar quais são as parcerias nessas pesquisas/projetos. Qual a atribuição de cada parceiro.

Quais são os produtos/resultados já auferidos nestas pesquisas / projetos

→ Se eles existem, como são repassados à sociedade (cidadão, seja ele organizado ou não)? E ao setor público? E ao setor regulado?

→ Como essa repercussão foi avaliada?

Os congressos, encontros, reuniões (âmbito acadêmico) representa ou vem representando um espaço concreto para se ampliar a discussão em relação ao direito do cidadão em relação a informação? Como tem sido as discussões? Como tem sido caracterizado o espaço para o diálogo entre pesquisadores e outros setores da sociedade? Já é possível "colher" algum fruto?

2º processos de comunicação:

Identificar como o entrevistado avalia a comunicação oriunda dos órgãos gestores (neste caso mais especificamente **da** e **com** a Vigilância Sanitária), ou seja, existe um diálogo com a VISA e a forma como a VISA promove a discussão.

E também em relação às estratégias de comunicação desenvolvida pelo setor regulado (indústria e comércio de alimentos)

→ Se ele elogiar alguma instituição ou prática, procurar identificar bem sua origem institucional e âmbito de circulação.

Existe uma freqüência no diálogo com as demais instituições (que eu aponto: as instituições), ou seja, a universidade, ou o departamento é chamado para participar do diálogo (na busca de alternativas para difundir a informação sobre os rótulos dos alimentos)?

Em qual momento (freqüência)?

Percebe ou identifica alguma divergência (qual seria o interlocutor/setor que oferece mais resistência? E quem é mais parceiro?

Identificar as confluências

Sugere algum caminho para minimizar estes entraves e que aceleraria o diálogo com vias de garantir o direito do cidadão/consumidor em relação a rotulagem?

Verificar avaliação do entrevistado se a forma de comunicação entre a sociedade, o Mercado e o Estado, no âmbito da VISA, vem sendo construída de forma satisfatória. Se não, o que ainda precisa ser feito (ou como).

3º Legislação e consumidor:

Identifica pontos na legislação sanitária sobre rotulagem alimentos que gere conflito? Sugere mudanças?

Identifica pontos positivos na legislação sanitária sobre rotulagem alimentos?

Especificamente sobre a rotulagem de alimentos, pedir ao entrevistado para apontar quais são as prioridades para garantir ao cidadão o direito à informação.

4º Avaliação Final:

O que o senhor(a) achou da pesquisa? Qual a relevância do objetivo da tese (o sistema que eu proponho)? Acha que vai contribuir para o bom funcionamento do setor?

Tem algo a mais para falar?

Gostaria que eu pontuasse algum questionamento para um outro setor? (o setor regulado ou o setor regulador?)

ANEXO II: Carta de Apresentação



Rio de Janeiro, ____ de _____ de 2008

Ilustríssimo(a) sr (a).

Dr(a). NOME

FUNÇÃO INSTITUCIONAL

Prezado(a) senhor(a) NOME

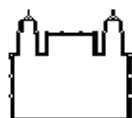
A aluna Bianca Ramos Marins desenvolve pesquisa tese de doutorado sob minha orientação, intitulada "*A Vigilância Sanitária, o cidadão e o direito a comunicação: um estudo sobre a rotulagem de alimentos*", vinculada ao Programa de Pós- Graduação em Vigilância Sanitária do Instituto Nacional de Controle de Qualidade/FIOCRUZ, tendo como segunda orientadora a Dra. Silvana do Couto Jacob. A pesquisa de campo inclui entrevista com os diversos atores sociais implicados no cenário estudado, entre eles o NOME DA INSTITUIÇÃO. A carta de intenção em anexo pode explicitar melhor os detalhes dessa atividade.

Neste sentido, peço-lhe a gentileza de encaminhar a aluna ao(s) departamento(s) e/ou setor(es) mais indicados para o citado fim e agradeço-lhe antecipadamente sua preciosa colaboração.

Atenciosamente,

Inesita Soares de Araújo
Pesquisadora do Laces/Icict/Fiocruz

ANEXO III: Carta de Intenção



Ministério da Saúde

FIOCRUZ

Fundação Oswaldo Cruz

Instituto Nacional de Controle de Qualidade em Saúde

CARTA DE INTENÇÃO

Rio de Janeiro, ___ de _____ de 2008.

A/C.: **Ilustríssimo(a) Diretor(a) NOME DA INSTITUIÇÃO**

Tenho a honra de convidar esta respeitada instituição a participar da minha pesquisa tese de doutorado. Meu nome é **Bianca Ramos Marins**, sou aluna do **Programa de Pós – Graduação em Vigilância Sanitária do INCQS - Instituto Nacional de Controle de Qualidade em Saúde / Fiocruz**, sob orientação da professora **Dra. Inesita Soares de Araújo (ICICT/Fiocruz)** e co-orientação da professora **Dra. Silvana do Couto Jacob (INCQS)**.

A proposta de Tese intitula-se “*A Vigilância Sanitária, o cidadão e o direito a comunicação: um estudo sobre a rotulagem de alimentos.*” O objetivo é contribuir para o aperfeiçoamento das políticas públicas de Vigilância Sanitária, através de um sistema de comunicação que integre as instituições públicas e privadas envolvidas na produção e circulação de alimentos, que considere os interesses de todos os atores envolvidos, mas que se pautem sobretudo pelo respeito aos direitos dos cidadãos. A participação da instituição será concretizada indicando uma pessoa que tenha atribuições relacionadas ao tema para me **conceder uma entrevista**, cujos dados serão subsídios para a formulação do referido sistema.

Atenciosamente,

Bianca Ramos Marins
Doutoranda em Vigilância Sanitária INCQS/FIOCRUZ

ANEXO IV: Parecer do Comitê de Ética e Termo de Consentimento



Ministério da Saúde
Fundação Oswaldo Cruz
COMITÊ DE ÉTICA EM PESQUISA-CEP/FIOCRUZ

Rio de Janeiro, 15 de julho de 2008.

Carta: 061/08


De: CEP/FIOCRUZ

Para: - Dra. Bianca Ramos Martins e
- Dr. André L. Gemal

Prezados Senhores,

Estamos encaminhando o parecer do protocolo 448/08 intitulado "**A vigilância sanitária, o cidadão e o direito a comunicação: um estudo sobre a rotulagem de alimentos**" que foi **APROVADO**.

Atenciosamente


Bianca Ramos Martins
Comitê de Ética em Pesquisa
Fundação Oswaldo Cruz

ANEXO V: Registros Fotográficos da Dinâmica da espiral do poder

LEGENDAS (Instituições)

<i>Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA)</i>	<i>Associação Brasileira da Indústria Alimentícia (ABIA)</i>	<i>Associação Brasileira de Supermercadistas (ABRAS)</i>	<i>Associação de Supermercadistas do Estado do Rio de Janeiro (ASSERJ)</i>
<i>Cidadão/Consumidor</i>	<i>Instituições acadêmicas/pesquisa (Universidades)</i>	<i>Instituto de Defesa do Consumidor (IDEC)</i>	<i>Instituto Nacional de Metrologia (INMETRO)</i>
<i>Mídia</i>	<i>Ministério da Agricultura Pecuária e Abastecimento (MAPA)</i>	<i>Programa de Orientação e Proteção do Consumidor (PROCON)</i>	<i>Secretaria de Estado de Saúde (Vigilância Sanitária Estadual)</i>
<i>Secretaria Municipal de Saúde (Vigilância Sanitária Municipal – Niterói)</i>	<i>Outras</i>		

Setor Público – Antes



ANVISA



DPDC- MJ



INMETRO-DQUAL A



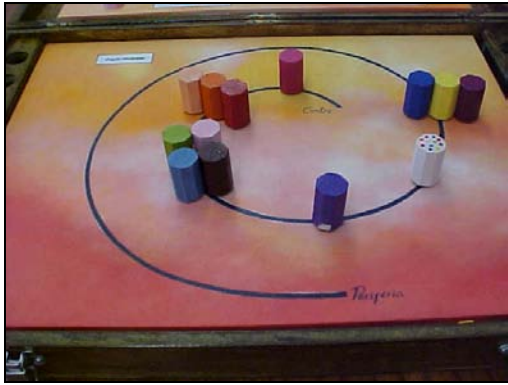
INMETRO-DQUAL B



MAPA DIPOA



MAPA DIPOV A



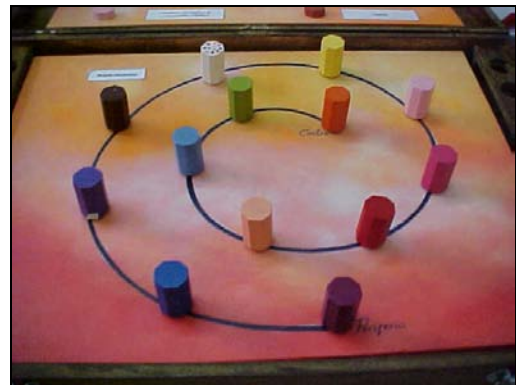
MAPA DIPOV B



PROCON A



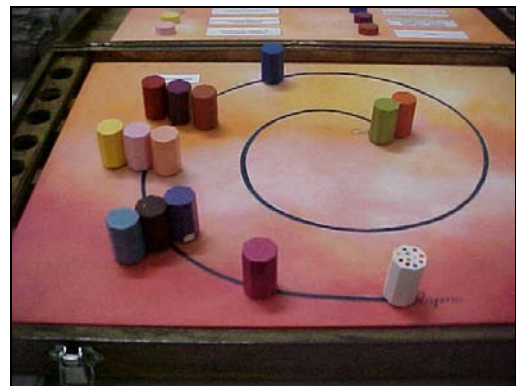
PROCON B



VISA Niterói A



VISA Niterói B



VISA Niterói C

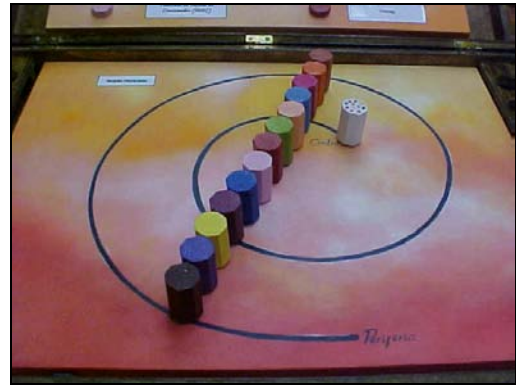


VISA-Estado RJ

Setor Público – Depois



ANVISA



DPDC- MJ



INMETRO-DQUAL A



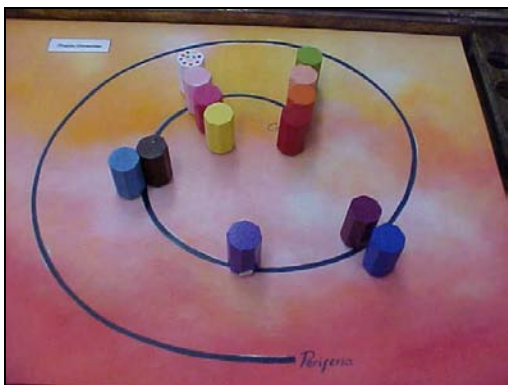
INMETRO-DQUAL B



MAPA DIPOA



MAPA DIPOV A



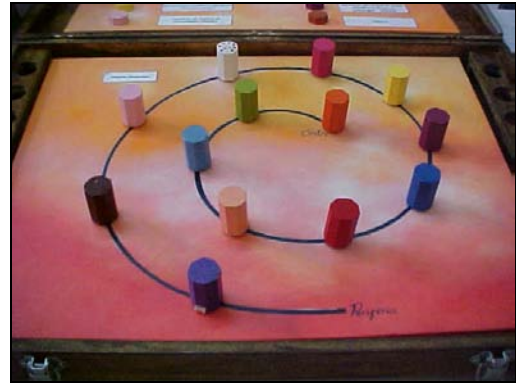
MAPA DIPOV B



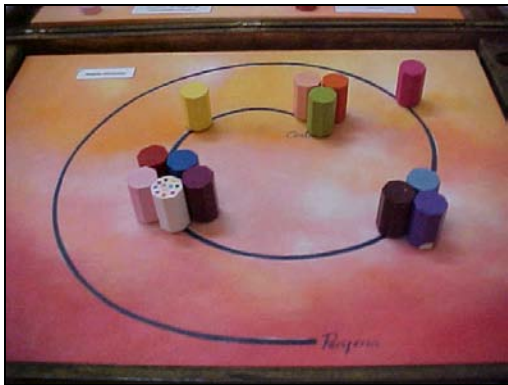
PROCON A



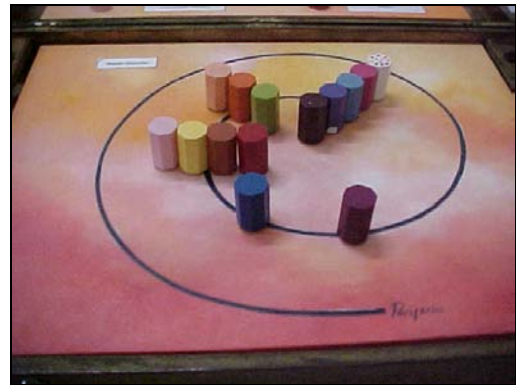
PROCON B



VISA Niterói A



VISA Niterói B



VISA Niterói C



VISA-Estado RJ

Setor Produtivo – Antes



ABIAS



ABRAS



ASSERJ

Setor Produtivo – Depois



ABIAS



ABRAS



ASSERJ

Sociedade Civil Organizada – Antes



IDEC



MOV DONAS DE CASA

Sociedade Civil Organizada – Depois



IDEC

MOV DONAS DE CASA

Setor Acadêmico – Antes



Professor A



Professor B



Professor C



Professor D



Professor E



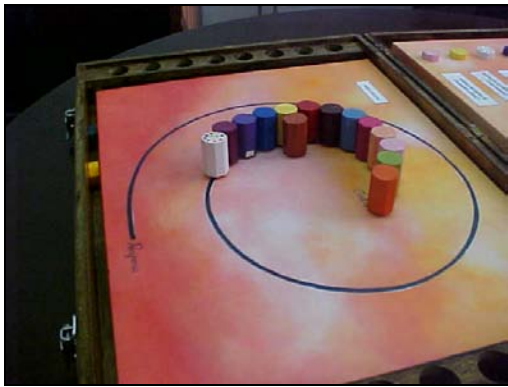
Professor F



Professor G



Professor H

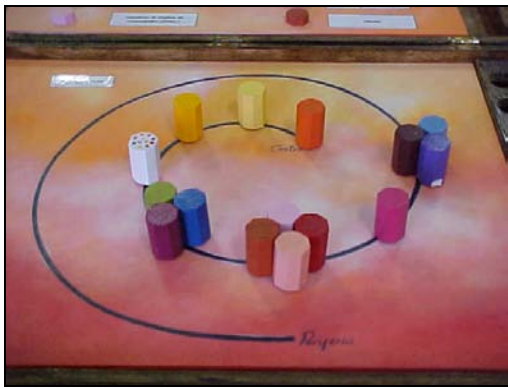


Professor I



Professor J

Setor Acadêmico – Depois



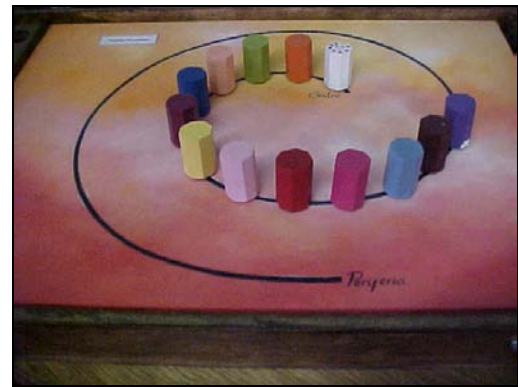
Professor A



Professor B



Professor C



Professor D



Professor E



Professor F



Professor G



Professor H



Professor I



Professor J