
DIREITO E POLÍTICAS PÚBLICAS: A REGULAÇÃO DOS AMBIENTES ALIMENTARES NO BRASIL

DIOGO R. COUTINHO ¹
OSCAR A. CABRERA ²
ISABEL BARBOSA ³
MARIANA LEVY ⁴
MARIA CAROLINA FOSS ⁵
ALEXANDRE R. FERREIRA ⁶
BEATRIZ KIRA ⁷
CAROLINA SAITO ⁸
LUIZA KHARMANDAYAN ⁹
MATEUS PIVA ADAMI ¹⁰
PEDRO C. B. DE PAULA ¹¹

O que a leitora ou o leitor aqui encontra é o resultado de uma chamada pública de artigos voltada ao tema da regulação de ambientes alimentares no Brasil. Trata-se de uma parceria envolvendo o Grupo Direito e Políticas Públicas da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, o Global Center for Legal Innovation on Food Environments do O'Neill Institute for National and Global Health Law (Georgetown University Law Center) e a Revista Estudos Institucionais (REI).¹² Este número reúne, assim, as contribuições submetidas e selecionadas em resposta à chamada, que foi lançada em 2021, em meio à pandemia da Covid-19. O objetivo

i

¹ Professor da Faculdade de Direito da USP.

² Professor Visitante na Universidade de Georgetown e Diretor do Global Center for Legal Innovation on Food Environments no O'Neill Institute for National and Global Health Law.

³ Professora Adjunta na Universidade de Georgetown e Associada Sênior no O'Neill Institute for National and Global Health Law.

⁴ Doutora em Direito pela USP.

⁵ Pós-doutoranda na Faculdade de Direito da USP.

⁶ Doutorando em Direito Econômico na Faculdade de Direito da USP.

⁷ Doutora em Direito Econômico pela USP e pesquisadora na University College London (UCL).

⁸ Doutoranda em Direito Econômico pela USP.

⁹ Doutoranda em Direito Econômico pela USP.

¹⁰ Doutor em Direito Econômico pela Faculdade de Direito da USP.

¹¹ Doutorando em Direito pela USP.

¹² Agradecemos a REI, nas pessoas do Prof. Carlos Bolonha, seu editor-chefe, e de Abner Serapião, seu editor-executivo, a valiosa oportunidade para produzir este número especial, bem como o cuidadoso processo editorial que coordenaram para dar suporte à iniciativa.

primordial é produzir conhecimento acadêmico em campo emergente e transversal, bem como construir pontes entre a academia, os setores público e privado e a sociedade civil.

Por “ambientes alimentares” pode-se entender as estruturas e arranjos econômicos, jurídicos, políticos e institucionais que envolvem a produção, obtenção, circulação, comercialização e consumo de alimentos, que são fontes de energia e de nutrientes. O enfoque específico dos artigos selecionados são os aspectos regulatórios, políticos e institucionais dos ambientes que abrangem, de um lado, as cadeias produtivas globais de alimentos e, de outro, a sua produção, comercialização e consumo no nível doméstico ou local. Entendemos que o conceito de ambiente alimentar (e seu congêneres “sistema alimentar”) permite iluminar, de forma integrada e interdisciplinar, uma série de desafios de interesse público ainda por serem enfrentados e, ainda, discutir em que medida tais ambientes podem atuar como catalisadores ou obstáculos à proteção de direitos individuais e coletivos. O conceito de ambiente alimentar pode permitir, ainda, que pesquisas jurídicas sejam melhor enraizadas no campo rico (e crucial) das políticas públicas, uma vez que desvela, em seu contexto e dinâmica, os papéis e funções do direito – suas normas, atores, processos, interpretações e instituições – nesses programas de ação.

A noção de ambiente alimentar transcende, ademais, o campo da alimentação. Ao explicitar a conexão entre aparentes escolhas e comportamentos individuais e o seu entorno, inclusive o ordenamento jurídico, permite compreender a alimentação em sua relação com a saúde no contexto de uma imbricação indissociável. Nesse cenário, a importância da regulação para a saúde global, seja em regimes regulatórios internacionais ou nacionais, revela-se indiscutível. O caso das doenças crônicas não transmissíveis (DCNTs) é exemplar disso e ilustra a centralidade da disciplina governamental da iniciativa privada no campo da alimentação e da saúde. DCNTs são aquelas que resultam da combinação de fatores genéticos, fisiológicos, comportamentais e ambientais, não sendo transmitidas de uma pessoa a outra por meio de microrganismos, como ocorre com as doenças infecciosas como a Covid-19. Em grande medida, as DCNTs são atribuíveis a fatores de risco modificáveis – e por isso evitáveis –, como o uso do tabaco, o consumo de álcool e a má alimentação. Exemplos das DCNTs incluem o câncer, doenças cardiovasculares, doenças crônicas respiratórias e a diabetes.¹³

DCNTs matam 41 milhões de pessoas todo ano, o que representa 71% de todas as mortes a nível global. Em particular, as DCNTs matam, também por ano, mais

¹³ Organização Mundial da Saúde. *Noncommunicable diseases: key facts*. 13 de abril de 2021. Disponível em: <https://www.who.int/news-room/fact-sheets/detail/noncommunicable-diseases>

de 15 milhões de pessoas com idade entre 30 e 69 anos, o que significa que há um número alarmante de mortes consideradas precoces atribuíveis às DCNTs. Além disso, de todas essas mortes, 77% ocorrem em países de renda média e baixa. Considerando-se as mortes precoces, o percentual é ainda mais alto: 85%. Em outras palavras, as DCNTs afetam de maneira desproporcional pessoas nesses países, em comparação com aquelas em países de renda mais alta.¹⁴

Diversos fatores subjazem esta realidade: condições em que as pessoas nascem, crescem, trabalham, vivem e envelhecem, bem como o conjunto de sistemas e forças mais amplas que moldam tais condições, incluindo normas sociais e sistemas políticos e econômicos¹⁵. Tais fatores foram aglutinados no conceito dos determinantes sociais da saúde, cuja centralidade repousa justamente em visibilizar a gama de circunstâncias que impactam a saúde para além de serviços médicos.¹⁶ Mais recentemente, sobre esta base, cunhou-se o conceito dos determinantes comerciais da saúde¹⁷, definido por Kickbusch, Allen e Franz como estratégias e abordagens utilizadas pelo setor privado para promover produtos e escolhas prejudiciais à saúde.¹⁸

Desde esse ponto de vista, o comportamento de atores privados – inclusive o da indústria de alimentos e bebidas –, bem como o seu impacto na saúde pública, têm sido bem documentados. Se, por um lado, práticas agressivas de marketing estão dominando os mercados, por outro, governos ao redor do mundo parecem estar, paradoxalmente, abdicando da proteção da saúde pública ao enfraquecer seus arcabouços regulatórios.¹⁹ Diante desse impasse, Freudenberg aponta como parte da solução justamente a restauração da “mão visível” dos governos na proteção da saúde pública, propondo uma agenda unificada de mobilização que impulse uma visão alternativa do equilíbrio correto entre governos e mercados.²⁰

¹⁴ Organização Mundial da Saúde. *Noncommunicable diseases: key facts*. 13 de abril de 2021. Disponível em: <https://www.who.int/news-room/fact-sheets/detail/noncommunicable-diseases>

¹⁵ Organização Mundial da Saúde. *Social determinants of health*. Consultado em: 20 de agosto de 2022. Disponível em: https://www.who.int/health-topics/social-determinants-of-health#tab=tab_1

¹⁶ Commission on Social Determinants of Health. *Closing the gap in a generation: health equity through action on the social determinants of health. Final Report of the Commission on Social Determinants of Health*. Genebra: Organização Mundial da Saúde. 2008.

¹⁷ Mialon, Melissa. *An overview of the commercial determinants of health*. *Globalization and health* (2020) 16:74.

¹⁸ Kickbusch, Ilona; Allen, Luke; Franz, Christian. *The commercial determinants of health*. *Lancet Global Health*, volume 4, issue 12, e895-e896. 1 de dezembro, 2016.

¹⁹ Freudenberg, Nicholas. *Lethal but legal: corporations, consumption and protecting public health*. New York, NY: Oxford University Press, 2016. Nestle, Marion. *Soda politics: taking on Big Soda (and winning)*. New York, NY: Oxford University Press, 2015.

²⁰ Freudenberg, Nicholas. *Lethal but legal: corporations, consumption and protecting public health*. New York, NY: Oxford University Press, 2016. Pág. 252-253.

O direito – e seu braço regulador da ação privada – figuram como uma ferramenta essencial nesse cenário, estruturando, mediando e fortalecendo tanto os determinantes sociais, quanto os determinantes comerciais.²¹ Historicamente, instrumentos jurídicos e regimes regulatórios sempre exerceram um papel fundamental na proteção da saúde pública.²² Exemplos notórios não faltam, sendo o mais recente o combate à Covid-19, fortemente ancorado em medidas legais e regulatórias.²³ O mesmo ocorre com as DCNTs. Fatores de risco como o uso do tabaco, o consumo do álcool e a má alimentação frequentemente são objeto de medidas jurídicas disciplinadoras por parte de governos, embora nem sempre de forma adequada ou suficiente.²⁴ Em outras palavras e direto ao ponto: a saúde pública sempre dependeu – e segue dependendo – da boa utilização de ferramentas regulatórias, que são forjadas, postas em marcha e aperfeiçoadas pelo arcabouço jurídico de um país.

A regulação da indústria é, em outras palavras, um dos alicerces da saúde pública.²⁵ Gostin e Wiley argumentam que até a sociedade do século XIX – período supostamente marcado pela retórica dos mercados livres e do empreendedorismo – já era significativamente regulada, abrangendo uma ampla gama de medidas jurídicas que visavam controlar riscos à saúde e à segurança pública. Na realidade, os poderes e a dotação institucional de certas agências governamentais se expandiram naquela época justamente para acomodar um florescente e necessário sistema regulatório. Esse movimento se ancorou no entendimento de que certas atividades comerciais poderiam, de um lado, contribuir para a prosperidade da sociedade, com a ressalva de que também tinham, por outro lado, o potencial de colocar em risco o bem comum, de forma que cabia aos governos atuar para protegê-lo.²⁶

²¹ Gostin, Lawrence O.; Monahan, John T.; Kaldor, Jenny et al. *The legal determinants of health: harnessing the power of law for global health and sustainable development*. Lancet 2019; 393:1857-910. 30 de abril, 2019.

²² Gostin, Lawrence O. *Global Health Law*. Cambridge, Massachusetts; London, England: Harvard University Press, 2014.

²³ Aneja, Kashish; Ginsbach, Katherine; Gottschalk, Katie; Halabi, Sam; Nardi, Francesca. *COVID-19 Law Lab: building strong legal evidence*. The Journal of Law, Medicine & Ethics, 50 (2022): 385-390.

²⁴ Gostin, Lawrence O.; Monahan, John T.; Kaldor, Jenny et al. *The legal determinants of health: harnessing the power of law for global health and sustainable development*. Lancet 2019; 393:1857-910. 30 de abril, 2019.

²⁵ Gostin, Lawrence O.; Wiley, Lindsay F. *Public health law: power, duty, restraint*. University of California Press: Oakland, 2016. Pág. 198 e 199.

²⁶ Gostin, Lawrence O.; Wiley, Lindsay F. *Public health law: power, duty, restraint*. University of California Press: Oakland, 2016. Pág. 198 e 199.

Cabe destacar que a regulação não é algo monolítico ou predeterminado.²⁷ Existem diversas formas de abordá-la, isto é, um espectro de intervenções que varia de medidas mais prescritivas e coercitivas por parte dos governos até a autorregulação por parte de atores privados.²⁸ De uma perspectiva abstrata e teórica, esse leque corresponderia a diversas concepções sobre o papel dos governos em relação aos indivíduos, passando pelo perfeccionismo, paternalismo e liberalismo clássico.²⁹ No contexto dos ambientes alimentares, essas ações se desdobram em uma multiplicidade de ferramentas, incluindo a rotulagem frontal, condicionamentos ao marketing e à publicidade e medidas tributárias, entre outras voltadas à proteção do interesse público. Diante da falta de evidência de que a autorregulação seja eficaz para atingir objetivos de saúde pública³⁰, vale frisar, governos têm sido chamados a aprovar uma série dessas medidas em conjunto, guiados pela melhor evidência disponível livre de conflitos de interesse.³¹

No frígir dos ovos, apesar da gravidade dos alarmantes números das DCNTs³², o que se nota é que, de modo geral, a regulação da indústria precisa ser constantemente revisitada para que possa se aperfeiçoar diante de variáveis de difícil e desafiador controle, como e os lobbies e o poder econômico privado, a

²⁷ Lambert, Thomas. A. *How to regulate: a guide for policymakers*. Cambridge University Press: Cambridge, 2017.

²⁸ Gostin, Lawrence O.; Wiley, Lindsay F. *Public health law: power, duty, restraint*. University of California Press: Oakland, 2016.

²⁹ Sobre os fundamentos filosóficos de medidas de restrição de marketing de alimentos. ver: Constantin, Andrés; Hevia, Martín, Cabrera, Oscar A. *Commercial speech and unhealthy food products: conceptual foundations*. *The Journal of Law, Medicine & Ethics*, 50 (2022): 216-220.

³⁰ Moodie, Rob, David Stuckler, Carlos Monteiro, Nick Sheron, Bruce Neal, Thaksaphon Thamarangsi, Paul Lincoln, Sally Caswell, on behalf of The Lancet NCD Action Group. 2013. "Profits and pandemics: prevention of harmful effects of tobacco, alcohol, and ultra-processed food and drink industries." *The Lancet* 381: 670–79. [http://dx.doi.org/10.1016/S0140-6736\(12\)62089-3](http://dx.doi.org/10.1016/S0140-6736(12)62089-3).

³¹ Organização Mundial da Saúde. *Global Strategy on Diet, Physical Activity and Health*. 2004. Disponível em: <https://www.who.int/publications/i/item/9241592222>. Organização Panamericana da Saúde. *El etiquetado frontal como instrumento de política para prevenir enfermedades no transmisibles en la Región de las Américas*. 2020. Disponível em: <https://iris.paho.org/handle/10665.2/53013>. Organização Panamericana da Saúde. *La tributación de las bebidas azucaradas en la Región de las Américas*. Washington, DC. 2020. Disponível em: https://iris.paho.org/bitstream/handle/10665.2/53562/9789275323007_eng.pdf?sequence=1&isAllowed=y.

Organização Panamericana da Saúde. *Recomendaciones de la Consulta de Expertos de la Organización Panamericana de la Salud sobre la promoción y publicidad de alimentos y bebidas no alcohólicas dirigida a los niños en la Región de las Américas*. Washington, DC, 2011. Disponível em: <https://iris.paho.org/bitstream/handle/10665.2/31076/9789275316382-spa.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.

³² Gostin, Lawrence O.; Monahan, John T.; Kaldor, Jenny et al. *The legal determinants of health: harnessing the power of law for global health and sustainable development*. *Lancet* 2019; 393:1857-910. 30 de abril, 2019.

evolução do entendimento do risco e de como abordá-lo, a inovação de processos e produtos no mercado e as estratégias de propaganda e marketing que almejam, por meio de estratégias mais ou menos sutis, contestar evidências científicas no campo da saúde pública. Nesse contexto tão complexo, o fomento de uma agenda de pesquisas multidisciplinar no campo da regulação da alimentação e da saúde é fundamental.

No Brasil, isso se torna hoje ainda mais premente, sobretudo quando se leva em consideração o panorama preocupante de desmonte das políticas públicas e do arcabouço regulatório existente, posto em marcha pelo governo de Jair Bolsonaro, de inspiração ultraliberal e autoritária. Nesse cenário preocupante, o Estado brasileiro, na sua função regulatória, tem sido descrito como irracional e excessivamente interventor ou controlador, como se as indústrias de alimentos e bebidas e a indústria farmacêutica, por exemplo, pudessem atuar em seus respectivos mercados sem regras ou limites, dado que balizas regulatórias vêm, progressivamente, sendo consideradas, pelo governo atual, anacrônicas, ineficientes ou mesmo abusivas. A vigência e a aplicação da assim chamada Lei de Liberdade Econômica (Lei 13.874/2019) corroboram essa percepção, uma vez que têm acirrado o enfraquecimento do Estado Regulador brasileiro, a duras penas em construção há quase três décadas.

A partir dessas premissas, este número especial da REI procura discutir alguns – poucos, a bem da verdade, dada a sua multiplicidade e importância – tópicos de interesse, aqui reunidos. Sob diferentes enfoques e abordagens, os artigos selecionados suscitam reflexões importantes sobre a regulação de ambientes alimentares, enfatizando os desafios jurídicos e a tensão da economia política subjacente à ação dos grupos de interesse envolvidos nesse processo tão complexo quanto fascinante. Que a leitora e o leitor aqui encontrem inspiração para novas ideias, novas pesquisas no campo e, também, para contribuir com a agenda capital de pesquisa sobre os papéis e funções desempenhadas pelo direito nas políticas públicas para torná-las mais eficazes, mais participativas e mais justas em sua missão de proteger direitos tão básicos quanto os que a regulação dos ambientes alimentares procura fomentar. Boa leitura!

As editoras e os editores.