



A regulamentação e impacto regulatório da rotulagem de alimentos: heurísticas e vieses pelo desenvolvimento econômico brasileiro

The regulation and regulatory impact of food labeling: heuristic and biases for brazilian economic development

Aron Vitor Fraiz Costa^{*}

Luana Gabriela Dalmut^{**}

Marcia Carla Pereira Ribeiro^{***}

REFERÊNCIA

COSTA, A. V. F.; DALMUT, L. G.; RIBEIRO, Marcia Carla Pereira. A regulamentação e impacto regulatório da rotulagem de alimentos: heurísticas e vieses pelo desenvolvimento econômico brasileiro. *Revista da Faculdade de Direito da UFRGS*, Porto Alegre, n. 53, p. 189-212, dez. 2023. DOI: <https://doi.org/10.22456/0104-6594.123859>.

RESUMO

Exige-se cada vez mais uma intervenção estatal mais eficiente, promovendo soluções com maiores benefícios a menores custos. A regulamentação das rotulagens nutricionais no Brasil, promovida pela Anvisa possui o desafio em simplificar as informações expostas aos consumidores, que se mostram extremamente técnicas, para que fiquem mais intuitivas e de fácil compreensão. Diante disso, a Anvisa publicou Agenda Regulatória 2021-2023, apresentando como uma de suas metas a preocupação com o aperfeiçoamento da regulamentação da rotulagem de alimentos embalados. Neste sentido, o presente artigo pretende analisar o papel da agência reguladora e a sua intervenção, principalmente aos atos destinados à melhoria regulatória da rotulagem de alimentos. Com auxílio do instrumental da Análise Econômica do Direito, em especial sob a perspectiva da Economia Comportamental, é perceptível a presença de premissas comportamentais que conduzem a tomada de decisão dos consumidores que, dotados de racionalidade limitada, se pautam em vieses e heurísticas. O método de pesquisa utilizado foi o dedutivo, desenvolvido por meio de revisão bibliográfica e legislativa. Deste modo, vislumbra-se que a existência de rotulagens extremamente técnicas possui o efeito contrário a qual se destina, pois é direito do consumidor a disponibilização de informações claras e de fácil compreensão, de modo a meta estipulada pela Anvisa em sua Agenda 2021-2023 garante a intervenção estatal mais eficiente, facilitando o processo de tomada de decisão dos consumidores na escolha de produtos alimentares.

PALAVRAS-CHAVE

Intervenção Estatal; Anvisa; Análise de Impacto Regulatório (AIR); Rotulagens de Alimentos; Economia

^{*} Mestrando em Direito Econômico e Desenvolvimento pela PUC/PR. Pós Graduando em Direito Empresarial Aplicado e Análise Econômica do Direito pela FIEP. Membro do Grupo de Análise Econômica do Direito da Pontifícia Universidade Católica (GRAED). Advogado.

^{**} Advogada. Mestre em Direito Econômico e Desenvolvimento pela PUCPR. Membro do Grupo de Análise Econômica do Direito da Pontifícia Universidade Católica (GRAED).

^{***} Possui graduação em Direito pela Universidade Federal do Paraná (1987), mestrado em Direito pela Universidade Federal do Paraná (1994) e doutorado em Direito pela Universidade Federal do Paraná (1998). Foi professora visitante em estágio de pós-doutoramento na Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas e pesquisadora convidada da Université de Montréal. Tem pós doutorado pela Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa e pela Universidade Paris Sorbonne. Consultora da Fundação Araucária de Apoio ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico do Paraná e é integrante de conselhos editoriais e consultivos de Revistas Especializadas. Atualmente é Professora Titular da Universidade Federal do Paraná.





Comportamental.

ABSTRACT

A more efficient state intervention is increasingly required, promoting solutions with greater benefits at lower costs. The regulation of nutritional labeling in Brazil, promoted by Anvisa, has the challenge of simplifying the information displayed to consumers, which is extremely technical, so that it becomes more intuitive and easier to understand. In view of this, Anvisa published the Regulatory Agenda 2021-2023, presenting as one of its goals the concern with improving the regulation of labeling of packaged foods. In this sense, this article aims to analyze the role of the regulatory agency and its intervention, especially the acts aimed at regulatory improvement of food labeling. With the help of the instrument of Law and Economics, especially from the perspective of Behavioral Economics, it is noticeable the presence of behavioral assumptions that lead to the decision making of consumers who, endowed with bounded rationality, are guided by biases and heuristics. The research method used was deductive, developed through a literature and legislative review. Thus, it can be seen that the existence of extremely technical labeling has the opposite effect to which it is intended, because it is the consumer's right to have clear and easy to understand information, so the goal set by Anvisa in its Agenda 2021-2023 ensures a more efficient state intervention, facilitating the decision-making process of consumers when choosing food products.

KEYWORDS

State Intervention; Anvisa; Regulatory Impact Analysis (RIA); Food Labeling; Behavioral Economics.

SUMÁRIO

1. Introdução. 2. O Estado Regulador e a Lei de Liberdade Econômica. 3. A Agenda Regulatória da Anvisa sobre a rotulagem de alimentos no Brasil. 4. Heurísticas e vieses na Análise de Impacto Regulatório sobre rotulagem nutricional. 5. Conclusões. Referências

1 INTRODUÇÃO

A rotulagem nutricional de alimentos é um instrumento de promoção de saúde pública pela alimentação saudável dos consumidores. Portanto, há um grande interesse do Estado, como sendo o garantidor da política pública de saúde, em intervir neste setor quando se verificar a existência de falhas de mercado.

Neste sentido, a própria Constituição Federal, no artigo 174, *caput*, ampara ao Estado o dever em agir como regulador e exercer a função de fiscalizar setores públicos e privados. Em paralelo, temos vigente, desde setembro de 2020, a Lei n. 13.874 (Lei da Liberdade Econômica – LLE) que prevê o instrumento da Análise de Impacto Regulatório (AIR), que deve conter informações e dados sobre os possíveis efeitos do ato normativo para verificar a razoabilidade do seu impacto regulatório, visando uma regulação eficiente por meio da ponderação dos custos e benefícios.

A problemática a ser analisada no presente estudo, reside na regulação da rotulagem acerca da dificuldade em dispor todas as informações técnicas necessárias de forma intuitiva, informativa e, principalmente, de fácil entendimento aos consumidores.

Assim, a Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa) – autarquia sob regime especial, vinculada ao Ministério da Saúde – publicou a Agenda Regulatória 2021-2023,





estabelecendo metas e cujo principal objetivo é aprimorar o marco regulatório em vigilância sanitária, por meio da transparência e previsibilidade.

Por meio da Resolução RDC nº 429/20 e da Instrução Normativa IN nº 75.20 foi estipulada como principal mudança a obrigatoriedade de rotulagem nutricional frontal das embalagens, além de estabelecer novos *designs* para essas informações, a fim de facilitar o entendimento dos consumidores.

Para tanto, sob a perspectiva da Economia Comportamental, é possível considerar de que forma as normas indicadas sobre a rotulagem nutricional incide no processo decisório dos consumidores, a depender da forma em que tais informações são expostas, podem resultar em externalidades negativas ou positivas.

O método utilizado foi o dedutivo, baseado nas legislações vigentes sobre a regulação da rotulagem de embalagens no Brasil, bem como da Agenda Regulatória da Anvisa. Além disso, o instrumental da Análise Econômica do Direito (AED), em especial à vertente da Economia Comportamental, foi utilizado no estudo.

A proposta do presente artigo está dividida em três tópicos. O primeiro analisa a base legislativa referente ao direito regulatório, abordando o papel regulador do Estado e os instrumentos aptos a possibilitar tal intervenção, tal como a Análise de Impacto Regulatório (AIR) que ganhou previsão expressa a partir da Lei n. 13.874, de 20 de setembro de 2019, também conhecida por “Lei da Liberdade Econômica”.

O segundo tópico, averiguar a origem e o papel da Anvisa e aquilo que Agenda Regulatória da Anvisa 2021-2023 prevê, principalmente aquelas destinadas à melhoria regulatória das rotulagens de alimentos.

Por fim, o terceiro se desenvolve sob amparo das premissas da Economia Comportamental, examinando as heurísticas e vieses perceptíveis no Relatório de Regulatório sobre Rotulagem Nutricional, publicado pela Anvisa em 2019. Pretende-se compreender de que forma tais medidas impactam no comportamento humano e na tomada de decisão dos consumidores.

2 O ESTADO REGULADOR E A LEI DE LIBERDADE ECONÔMICA

Em sendo o mercado decorrência natural e espontânea do dinamismo social, também se trata de uma criação jurídica, já que se desenvolve pela existência de garantias jurídicas





necessárias¹, de modo que Direito e a Economia devem ser vistos como um todo indiviso², em que o Direito é produzido pela estrutura econômica e, interagindo com ela, produz efeitos³. Neste sentido que Habermas afirma que “ainda que os mercados possam ser organizados e controlados politicamente, obedecem a uma lógica própria que se distancia dos controles estatais”⁴.

A Constituição da República de 1988 emerge após duas décadas de um regime ditatorial, sob grande expectativa quanto ao papel do Direito na sociedade brasileira, atribuindo às normas constitucionais a responsabilidade pela transformação social, política e econômica⁵.

Neste ponto, a primeira orientação constitucional intervencionista do Estado na economia se encontra em seu artigo inaugural, que prevê a adoção da República Federativa do Brasil em um Estado Democrático de Direito, adotando fundamentos como os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa, bem como constituindo como um dos objetivos fundamentais garantir o desenvolvimento nacional (artigo 3º, inciso II) e reduzir as desigualdades sociais e regionais (artigo 3º, inciso III).

O legislador constituinte foi ainda mais incisivo no *caput* do artigo 174 ao dispor que o Estado deverá exercer como agente normativo e regulador da atividade econômica, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, determinante ao setor público e indicativo ao privado. Resta claro, portanto, que o sistema econômico capitalista adotado pelo de Estado brasileiro, será submetido à norma e à regulação⁶.

Sem dúvida, os princípios norteadores da Ordem Econômica Constitucional enunciados no artigo 170 consagram um regime de mercado organizado, em que só se admite a intervenção do Estado para coibir abusos e preservar a liberdade de concorrência de quaisquer interferências, seja esta do próprio Estado, ou de embates econômicos⁷.

¹ ARAGÃO, Alexandre Santos de. *Agências Reguladoras e a Evolução do Direito Administrativo Econômico*. 3. ed. São Paulo: Editora Forense, 2013, p.23.

² NUSDEO, Fábio. *Curso de Economia: Introdução ao Direito Econômico*. 11. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015, p. 14.

³ GRAU, Eros Roberto. *A Ordem Econômica na Constituição de 1988: interpretação e crítica*. 14. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2010, p. 59.

⁴ HABERMAS, Jürgen. *La Inclusión Del Otro: Estudios de Teoría Política*, Ed. Paidós, Barcelona, 1999, p. 84.

⁵ AGUILLAR, Fernando Herren. *Direito Econômico*. São Paulo: Atlas, 2019, p. 238.

⁶ NEVES, Antônio Francisco Frota; SANTANA, Hector Valverde. A intervenção direta e indireta na atividade econômica em face da ordem jurídica brasileira. *Rev. Bras. Polít. Públicas (Online)*, Brasília, v. 7, nº 2, 2017, p. 338.

⁷ GRAU, Eros Roberto. *A Ordem Econômica na Constituição de 1988: interpretação e crítica*. 14. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2010, p. 191.





Assim entende-se que a regulação estatal é exigida para minimizar as falhas de mercado. Afinal, as falhas de mercado dificultam a eficiência das transações, portanto as regras jurídicas devem não apenas considerar essas falhas como também, devem ser planejadas para dirimi-las⁸.

Dentro deste cenário emerge a importância das agências reguladoras que foram concebidas como elemento central para a regulação de atividades econômicas, atuando de forma descentralizada e especializada, “com objetivo de evitar os indesejáveis vícios da regulação tradicional, assegurando os interesses públicos e sociais relevantes que o livre mercado não garante”⁹.

No Brasil, as Agências Reguladoras foram reputadas como autarquias “especiais”, por possuírem características peculiares, como i) independência administrativa; ii) ausência de subordinação hierárquica; iii) mandato fixo e estabilidade; iv) ausência de possibilidade de demissão ad nutum de seus dirigentes e; v) autonomia financeira¹⁰. Observa-se que, a autonomia conferida às agências possui escopo de despolitizar o respectivo setor na qual a agência atue, “retirando do âmbito político-partidário e transferindo ao corpo técnico da agência a atribuição para normatizar a atividade regulada”¹¹.

Concernente, sempre foi recorrente a presença estatal no Brasil, cabendo ao Estado pela fomentação da atividade econômica, criando diversas empresas estatais nos diversos setores da economia. Mesmo após o processo de privatização dessas empresas a partir dos anos 90, ainda perdura a cultura do empresariado em “reclamar o apoio do Estado para cada um dos setores da economia, tal como se fosse possível dizer *“fais-le pour moi, ne me quitte pas”*”¹².

Apesar de a criação de agências reguladoras guardar perfeita sintonia com a função regulatória do Estado, em análise ao ambiente regulatório brasileiro, a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), aponta que a estrutura regulatória do Brasil é menos favorável à competição do que a média da OCDE, indicando que estruturas regulatória e jurídicas claras, transparentes e estáveis reduzem riscos jurídicos, promovem

⁸ RIBEIRO; Marcia Carla Pereira; GALESKI JR., Irineu. Teoria Geral dos Contratos: contratos empresariais e análise econômica. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009, p. 107.

⁹ RAMOS, José Maria; GONÇALVES, Oksandro. As agências reguladoras como tipo ideal weberiano. In: Francisco de León Luzardo, Heron José de Santana Gordilho, Liton Lanes Pilau Sobrinho. (Org.). Direito, economia e desenvolvimento sustentável. 1. ed. vol. 1, p. 61-77. Florianópolis: Conpedi, 2016, p. 70.

¹⁰ MORAES, Alexandre de. Agências Reguladoras. São Paulo: Atlas, 2005, p. 24.

¹¹ OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. Novo Perfil da Regulação Estatal Administração Pública de Resultados e Análise de Impacto Regulatório. São Paulo: Forense, 2015, p. 187.

¹² TOMASEVICIUS FILHO, Eduardo. A tal da Lei da Liberdade Econômica, Revista da Faculdade de Direito Universidade de São Paulo, out. 2020, p. 104.





inovação, entrada de novos mercados, além de corresponder aos objetivos de proteção do consumidor e do meio ambiente¹³.

Sob este cenário, o Governo Federal editou a Medida Provisória n. 881, instituindo a “Declaração de Direito de Liberdade Econômica”, a qual estabelece garantias de livre mercado, análise de impacto regulatório e outras providências. Após ser convertida em lei, 20 de setembro de 2019, Lei n. 13.874 passa a ser denominada por Lei da Liberdade Econômica.

Ainda que pareça ambíguo a existência de uma lei para garantir uma liberdade econômica, Luciana Yeung defende que ao analisar a realidade brasileira, “precisamos repetir por diversas e diversas vezes várias obviedades que vão sendo esquecidas ao longo do processo de desenvolvimento de nossa Nação”¹⁴.

Na exposição dos motivos pela necessidade da Medida Provisória n. 881, que “a liberdade econômica é cientificamente um fator necessário e preponderante para o desenvolvimento e crescimento econômico de um país”. A ideia de desenvolvimento no Estado Moderno não limita apenas à seara econômica¹⁵, devendo também se observar elementos históricos, sociais e ambientais do país¹⁶

Nessa linha, entende Amartya Sen:

O crescimento econômico pode ajudar não só elevando rendas privadas, mas também possibilitando ao Estado financiar a seguridade social e a intervenção governamental ativa. Portanto, a contribuição do crescimento econômico tem de ser julgado não apenas pelo aumento de rendas privadas, mas também pela expansão dos serviços sociais (incluindo, em muitos casos, redes de segurança social) que o crescimento econômico pode possibilitar¹⁷.

Visando essa intervenção governamental ativa, por meio de planejamento e participação social, a Lei da Liberdade Econômica (LLE) fez previsão expressa em seu artigo 5º sobre o uso de Análise de Impacto Regulatório (AIR) para a edição e alteração de atos normativos de interesse geral de agentes econômicos ou de usuários dos serviços prestados, que contera

¹³ OECD. Brazil Policy Brief – Reforma regulatória: Rumo à uma abordagem governamental abrangente para uma regulação com qualidade, february 2018, p.2. Disponível em: <https://www.oecd.org/policy-briefs/Brazil-Regulatory-Reform-PT.pdf>. Acesso em: 16 abr. 2022.

¹⁴ YEUNG, Luciana. Friedrich Hayek, Liberdade Econômica, a MP e a Lei da Liberdade Econômica: por que é necessária?. In: SALOMÃO, Luis Felipe; CUEVA, Ricardo Villas Bôas; FRAZÃO, Ana (Org.). Lei da Liberdade Econômica e seus impactos no Direito Brasileiro. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2020, p. 77.

¹⁵ HACHEM, Daniel Wunder. A noção constitucional de desenvolvimento para além do viés econômico – Reflexos sobre algumas tendências do Direito Público brasileiro, Revista de Direito Administrativo & Constitucional, Belo Horizonte, ano 13, n. 53, p. 133-168, jul./set, 2013, p. 115.

¹⁶ FURTADO, Celso. Teoria e política do desenvolvimento econômico. 5. ed., rev. e ampl. São Paulo: Nacional, 1975, p. 6.

¹⁷ SEN, Amartya. Desenvolvimento como liberdade. São Paulo: Companhia das Letras, 2010, p. 61.





informações e dados sobre os possíveis efeitos do ato normativo para verificar a razoabilidade do seu impacto econômico.

A AIR também está prevista na Lei n. 13.848, de 25 de junho de 2019, conhecida como Lei das Agências Reguladoras (LAR), que dispõe sobre a gestão, a organização, o processo decisório e o controle social das agências reguladoras.

Na LAR, o legislador optou por abrir um tópico próprio para o processo decisório das agências reguladoras, apresentando que estas deverão observar em suas atividades, “a devida adequação entre meios e fins, vedada a imposição de obrigações, restrições e sanções em medida superior àquela necessária ao atendimento do interesse público” (artigo 4º), indicar os pressupostos de fato e de direito que determinarem suas decisões (artigo 5º).

O destaque, porém, advém no artigo 6º, expressando que “a adoção e as propostas de alteração de atos normativos de interesse geral dos agentes econômicos, consumidores ou usuários dos serviços prestados serão, nos termos de regulamento, precedidas da realização de Análise de Impacto Regulatório (AIR), que conterá informações e dados sobre os possíveis efeitos do ato normativo”.

Com efeito, AIR é um “procedimento administrativo preparatório à tomada de decisão baseado na coleta de informações e análise sistemática de possíveis ou efetivos efeitos de uma medida regulatória, já em vigor ou a ser editada”¹⁸. Trata-se de medida preventiva de geração de custos de transação, já que será sopesado os custos, benefícios e efeitos colaterais distribuídos pelos afetados daquele ato normativo, podendo ser empresas, consumidores e o próprio Estado.

A AIR ainda é embrionária no sistema brasileira, porém, no direito comparado vem se mostrando uma ferramenta de uso crescente para avaliação das políticas regulatórias. Na União Europeia, em 2001, houve a aprovação pela Comissão Europeia o “Livro Branco sobre a Governança Europeia”, elencando cinco princípios para a instauração de uma governança mais democrática: a) Abertura: As instituições deverão trabalhar de uma forma mais transparente, fazendo uso de uma linguagem acessível e de fácil compreensão; b) Participação: Reforço da participação dos cidadãos de toda a cadeia política, desde sua concepção até à execução; c) Responsabilização: Maior clareza e responsabilidade na elaboração e aplicação das políticas; d) Eficácia: As políticas devem ser eficazes e oportunas, na avaliação do seu impacto futuro e,

¹⁸ BINENBOJM, Gustavo *et al.* Direito da Regulação Econômica – teoria e prática. Belo Horizonte: Fórum, 2020, p. 329.





quando possível, na experiência anterior; e) Coerência: As políticas e medidas da União Europeia devem ser coerentes¹⁹.

De igual forma, de acordo o relatório “OECD Regulatory Policy Outlook 2015” da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), a regulação deve ter objetivos e claras de implementação para garantir que, se a regulamentação os benefícios econômicos, sociais e ambientais justificam os custos, os efeitos distributivos são considerados e os benefícios líquidos são maximizados²⁰.

Em âmbito nacional, a Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa) possui destaque pioneiro na realização da AIR, já que em 2008 já instituiu o Programa de Melhoria do Processo de Regulamentação da Anvisa (PMR), por meio da Portaria n. 422, com objetivo de modernizar e qualificar a gestão da produção normativa da autarquia para fortalecer a legitimidade da ação de regulação sanitária na perspectiva do conhecimento, da transparência, da cooperação, da responsabilização, da participação, da agilização, da efetividade, da descentralização e da excelência da atuação institucional (artigo 3º).

Com o manual de “Boas Práticas Regulatórias: guia para a melhoria do processo de regulamentação da Anvisa” a AIR é colocada como instrumento fundamental para uma ação regulatória mais eficiente, reforçando os elementos essenciais de ponderação dos custos e benefícios²¹.

Destarte, percebe-se pela importância de intervenções regulatórias que sejam editadas com qualidade, possibilitando a ponderação de seus efeitos à sociedade e aos agentes, na medida em que estes deverão se adequar a tais regras. Para tanto, Douglass North aponta que a estruturação e mudanças das instituições alteram as regras que as organizações devem seguir e, portanto, servem como regras indutoras de comportamentos, podendo ser positivos ou negativos. Segundo o autor, em caso de regulações positivas, há um aumento da produtividade na sociedade devido à promoção de oportunidades e eliminação de dificuldades²².

¹⁹ COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS. Governança Europeia: um Livro Branco, 2001, p. 8. Disponível em: <http://www.laicidade.org/wp-content/uploads/2006/09/ue-governanca-2001.pdf>. Acesso em: 17 abr. 2022.

²⁰ OECD. OECD Regulatory Policy Outlook 2015, OECD Publishing, Paris, 2015, p. 27. Disponível em: <https://www.gov.br/casacivil/pt-br/assuntos/governanca/regulacao/eventos/2017/workshop-com-luiz-de-mello-diretor-adjunto-de-governanca-publica-e-desenvolvimento-territorial-da-ocde/arquivos-sobre-regulacao/1d-oecd-regulatory-policy-outlook-2015.pdf>. Acesso em: 17 abr. 2022.

²¹ ANVISA. Boas Práticas Regulatórias: guia para a melhoria do processo de regulamentação da Anvisa. 2008, p. 17. Disponível em: <https://www.gov.br/anvisa/pt-br/centraisdeconteudo/publicacoes/regulamentacao/guia-para-o-programa-de-melhoria-do-processo-de-regulamentacao-da-anvisa.pdf>. Acesso em: 17 abr. 2022.

²² NORTH, Douglass Cecil. Institutions, institutional change and economic performance. Cambridge: Cambridge University Press, 1990, p. 7-9.





Conforme se verá a seguir, a Anvisa se apresenta como uma instituição essencial para a regulamentação e fiscalização da produção e consumo de produtos submetidos à vigilância sanitária que, por sua vez, foram objeto de estudo pela Análise de Impacto Regulatório, visando pela melhoria qualitativa da regulamentação estatal.

3 A AGENDA REGULATÓRIA DA ANVISA SOBRE A ROTULAGEM DE ALIMENTOS NO BRASIL

Por muito tempo se discutiu a preocupação de que a produção de comida não seria proporcionalmente suficiente ao crescimento exacerbado da população mundial. Desde o começo do século XX até o ano de 1996, as políticas públicas voltadas à alimentos e nutrição se preocupavam com apenas a produção agrícola, distribuição de alimentos e controle de preços²³.

Apesar de o desenvolvimento de novas tecnologias possibilitarem o aumento do abastecimento alimentar, problemas como subnutrição, segurança e qualidade alimentar ainda persistem na população mundial.

Segundo Amartya Sen, para entender a natureza da fome, basta analisar o perfil das relações sociais e os elementos de discriminação social de cada sociedade²⁴. Escolaridade, alta renda, incentivos públicos e acesso à terra são características, dentre outras, que podem influenciar numa alimentação mais saudável.

Desde o final do século passado, a preocupação não se baseia tão somente na questão quantitativa dos alimentos, mas também em outro ponto, a qualidade destes. Afinal, como bem destaca Eduardo Gonçalves Rocha “hoje em dia, a alimentação apresenta-se indissociável da dignidade humana e dos direitos fundamentais sociais e individuais presentes na Constituição de 1988”²⁵.

Cronologicamente, é possível se dizer que o grande marco da preocupação com a qualidade dos alimentos se deu durante o governo Vargas que, sob influência do médico Josué de Castro, foi criado o Serviço Central de Alimentação (SCA) em 1939, o Serviço de Alimentação da Previdência Social (SAPS) no ano seguinte, a Comissão Nacional de

²³ BELIK, Walter. Perspectivas para a segurança alimentar e nutricional no Brasil. *Saúde e Sociedade*, v. 12, n. 1, p. 12-20, jan./jun. 2003, p. 13.

²⁴ SEN, Amartya. *Poverty and famines*. New York: Oxford University Press, 1997, p. 157-158.

²⁵ ROCHA. Eduardo Gonçalves. A construção democrática do direito à alimentação adequada e a regulação de alimentos. *Revista Direito Sanitário*. São Paulo v.17 n.3, p. 107-112, nov. 2016/fev. 2017, p. 109.





Alimentação (CNA) em 1945, que incluía o Serviço Técnico de Alimentação Nacional (STAN) e a Sociedade Brasileira de Alimentação (SBA) em 1985²⁶.

Em 1999, foi criada a Agência Nacional de Vigilância Sanitária – ANVISA, autarquia federal que tem o intuito promover a proteção da saúde, por meio do controle sanitário de produtos e serviços, além de fazer o controle de portos, aeroportos, fronteiras e recintos alfandegados. Trata-se do órgão responsável pela regulação da rotulagem de alimentos, determinando quais informações devem constar nos rótulos a fim de garantir qualidade do produto e saúde para os consumidores²⁷.

No que se refere aos avanços de legislações a respeito do assunto, é possível destacar a Lei Orgânica Alimentar e Nutricional (Losan) e também o Sistema de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN), instituído em 2006, o qual em seu artigo 3º traz a definição de segurança alimentar, que consiste no direito de acesso a alimento de qualidade em quantidade suficiente e que tenham como base práticas alimentares que respeitem a diversidade cultural e que sejam sustentáveis sob a perspectiva econômica, social, ambiental e cultural.

Neste sentido, Rosana Magalhães destaca muito bem as novas preocupações após a implementação de tecnologias no setor de alimentos:

A introdução de novas e, muitas vezes, drásticas tecnologias como a transformação genética e, ainda, o crescimento da obesidade, da diabetes e da hipertensão arterial associado ao consumo de alimentos ricos em sódio, açúcar e gorduras, ganha destaque a chamada “agenda da qualidade”. Esta agenda implica reconhecer, portanto, o direito à alimentação saudável e, ao mesmo tempo, a dinâmica de interesses e influências recíprocas que envolve o Estado, o mercado e as comunidades em torno da questão alimentar e nutricional²⁸.

A Anvisa, em 2009, criou a sua primeira Agenda Regulatória (AR), que consiste em fazer uma governança regulatória que traga previsibilidade, transparência e eficiência. Além disso, a Agenda define alguns assuntos específicos considerados prioritários a serem trabalhados em um determinado período. As metas previstas na agenda devem estar de acordo com os requisitos do plano estratégico, ou seja, devem promover a proteção da saúde,

²⁶ SILVA, Sandro Pereira. A Trajetória Histórica da Segurança Alimentar e Nutricional na Agenda Política Nacional: Projetos, Descontinuidades e Consolidação. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – Ipea. Rio de Janeiro, 2014, p. 17-18.

²⁷ ANVISA. Manual de orientação aos consumidores Educação para o Consumo Saudável. Ministério da Saúde, Agência Nacional de Vigilância Sanitária / Universidade de Brasília, 2005, p.6.

²⁸ MAGALHÃES, Rosana. Regulação de alimentos no Brasil. Revista Direito Sanitário, São Paulo v.17 n.3, p. 113-133, nov. 2016/fev. 2017, p.115.





modernizar a prestação de serviço e contribuir para o desenvolvimento econômico e social²⁹ (ANVISA, 2020, p.5).

A Agenda 2021-2023 aborda três importantes fases: A primeira é a construção, constituída da elaboração do documento da orientador da Agenda, identificação dos projetos regulatórios, publicação da Agenda e detalhamento dos projetos; a segunda fase é a de monitoramento, que envolve a criação de um modelo de monitoramento, a efetiva monitoração dos projetos e a identificação de melhorias para a execução dos mesmos; e por fim, a terceira fase é a da atualização, que consiste na atualização anual da Agenda e publicação³⁰.

Ainda, a Agenda Regulatória atual conta com 158 projetos regulatórios, que abarcam 16 macrotemas de atuação da agência³¹, indicando como tema 3.2 o “aperfeiçoamento da regulamentação da rotulagem de alimentos embalados”, e tem por objetivo garantir o acesso seguro da população a produtos e serviços sujeitos à vigilância sanitária³².

Nesta perspectiva da segurança alimentar, a Anvisa, tem se preocupado cada vez mais com os padrões de rotulagem nutricional do Brasil. Ainda em outubro de 2020, depois de 6 anos de discussão, a Anvisa publicou, por meio da Resolução RDC nº 429/20 e da Instrução Normativa IN nº 75.20, novas normas sobre rotulagem nutricional, que entram em vigor em outubro de 2022.

Além disso, a regulação da rotulagem tem um papel significativo dentro das prerrogativas constitucionais que elenca como direito fundamental a proteção ao consumidor (art. 5º, XXXII) e sua defesa como princípio à Ordem Econômica (art. 170, V). De igual forma, o Código de Defesa do Consumidor determina como direitos básicos do consumidor

²⁹ ANVISA. Documento Orientador: Agenda Regulatória 2021-2023, out. 2020, p. 5. Disponível em: <http://antigo.anvisa.gov.br/documents/33880/6052760/Documento+Orientador+Agenda+2021-2023/185ffea6-f8df-49e4-82d6-bda4af56607b?version=1.0>. Acesso em: 16 abr. 2022.

³⁰ ANVISA. Documento Orientador: Agenda Regulatória 2021-2023, out. 2020, p. 21. Disponível em: <http://antigo.anvisa.gov.br/documents/33880/6052760/Documento+Orientador+Agenda+2021-2023/185ffea6-f8df-49e4-82d6-bda4af56607b?version=1.0>. Acesso em: 16 abr. 2022.

³¹ Originalmente, a Agenda Regulatória da Anvisa 2021-2023 foi aprovada pela diretoria colegiada no dia 20 de maio de 2021 e publicada no DOU de 21 de maio de 2021, em que foram definidos um total de 146 projetos regulatórios como prioritários para o triênio. Contudo, houve uma atualização da Agenda, aprovada pela diretoria colegiada no dia 9 de fevereiro de 2022, publicada no DOU de 16 de fevereiro de 2022 e republicada para fins corretivos no DOU de 2 de março de 2022 (ANVISA. Agenda 2021-2023. Disponível em: <https://www.gov.br/anvisa/pt-br/assuntos/regulamentacao/agenda-regulatoria/agenda-2021-2023>. Acesso em: 17 abr. 2022.).

³² ANVISA. Lista de projetos regulatórios da agenda regulatória 2021-2023, 2021, p.3. Disponível em: <https://www.gov.br/anvisa/pt-br/assuntos/noticias-anvisa/2021/anvisa-aprova-agenda-regulatoria-2021-2023>. Acesso em: 17 abr. 2022.





a educação e divulgação sobre o consumo adequado dos produtos e serviços, asseguradas a liberdade de escolha e a igualdade nas contratações (art. 6º, II) e a informação adequada e clara (art. 6º, III).

As informações nutricionais disponibilizadas nos rótulos dos alimentos devem ser claras, permitindo com que o consumidor consiga interpretá-las e utilizá-las na escolha de sua alimentação³³ que, por sua vez, está relacionada à problemas como obesidade, diabetes, hipertensão, dislipidemias e alguns tipos de câncer³⁴. Por tal motivo, a rotulagem de alimentos é considerada um “instrumento de promoção de saúde pública” pela Política Nacional de Alimentação e Nutrição³⁵.

Os rótulos têm papel fundamental na comunicação do produto com o consumidor e, portanto, o objetivo da Anvisa em reformular os padrões de rotulagem está conformidade com as normas constitucionais e infraconstitucionais acerca da tutela do consumidor, exigindo com que estes consigam compreender as informações expostas nos rótulos de alimentos.

As alterações estão no aperfeiçoamento da visibilidade e da legibilidade das informações nutricionais, diminuir escolhas intuitivamente errôneas, aprimorar a precisão dos valores nutricionais e estender ainda mais o campo de alimentos que precisam de informações nutricionais em seus rótulos³⁶.

Em síntese, as informações que precisam constar nos rótulos são referentes à composição do alimento, informações nutricionais dos produtos, os quais a Agenda 2021 -2023 publicou exemplos ilustrativos para as empresas se adaptem, que deverá conter advertências alérgicas, validade, ingredientes, principalmente sobre a presença ou não de glúten ou lactose, bem como as instruções de uso³⁷.

Sendo assim, a nova regulamentação de rotulagem de alimentos está na rotulagem nutricional frontal, através de símbolos informativos sobre o alto teor de determinados

³³ FERNANDES, Maria Leonor; MARINS, Bianca Ramos. Rotulagem nutricional: ferramenta de informação para o consumidor. In: MARINS, Bianca Ramos et al. (Org.). Segurança alimentar no contexto da vigilância sanitária: reflexões e práticas. Rio de Janeiro: EPSJV, 2014, p. 164.

³⁴ LEÃO, Marília. O direito humano à alimentação adequada e o sistema nacional de segurança alimentar e nutricional. Brasília: ABRANDH, 2013, p. 54.

³⁵ ANVISA. Lista de projetos regulatórios da agenda regulatória 2021-2023, 2021, p.3. Disponível em: <https://www.gov.br/anvisa/pt-br/assuntos/noticias-anvisa/2021/anvisa-aprova-agenda-regulatoria-2021-2023>. Acesso em: 17 abr. 2022.

³⁶ GERÊNCIA-GERAL DE ALIMENTOS. Rotulagem nutricional de alimentos embalados. Gerência de Padrões e Regulação de Alimentos. Perguntas e Respostas. 1ª edição. Brasília, 2020, p. 16.

³⁷ ANVISA. Resolução de Diretoria Colegiada – RDC, n. 429, de 08 de outubro de 2020. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/resolucao-de-diretoria-colegiada-rdc-n-429-de-8-de-outubro-de-2020-282070599>. Acesso em: 17 abr. 2022.



nutrientes que tenham um impacto na saúde dos consumidores. Neste sentido, o Ministério da Saúde publicou uma nota informativa da Anvisa com os novos *designs* que deverão aparecer nas embalagens³⁸:

Figura 1: Modelos dos *designs* de informativo sobre alimentos com alto teor de nutrientes

a) Modelos com alto teor de um nutriente



b) Modelos com alto teor de dois nutrientes



c) Modelos com alto teor de três nutrientes



Fonte: Agência Nacional de Vigilância Sanitária – Anvisa/Ministério da Saúde.

Importante destacar que a rotulagem frontal não substitui a tabela nutricional, trata-se apenas de um complemento para simplificação de informações. Portanto, não afetará aqueles que precisam de informações mais detalhadas como, por exemplo, consumidores com enfermidades e necessidades alimentares específicas³⁹.

Com as novas inovações sobre a regulamentação, ao que tudo indica, finalmente será alcançado um modelo que esteja integrado com a garantia da inofensibilidade e qualidade nutricional dos alimentos, bem como com o “fortalecimento institucional dos setores comprometidos com a saúde pública e a transparência do processo regulatório”⁴⁰ como já pretendida pelo Ministério da Saúde ainda em 2013.

³⁸ MINISTÉRIO DA SAÚDE. Anvisa aprova norma sobre rotulagem nutricional. 2020. s.p. Disponível em: <https://www.gov.br/anvisa/pt-br/assuntos/noticias-anvisa/2020/aprovada-norma-sobre-rotulagem-nutricional>. Acesso em: 17 abr. 2022.

³⁹ ANVISA. Relatório de Análise de Impacto Regulatório sobre Rotulagem Nutricional. Brasília: Gerência-Geral de Alimentos/ANVISA, 2019, p.58.

⁴⁰ MINISTÉRIO DA SAÚDE. Política Nacional de Alimentação e Nutrição. 1. ed., 1. Reimpr. Brasília: Ministério da Saúde, 2013, p. 49.



Já nos impactos em relação às empresas, é notável que terão em um primeiro momento certo impacto econômico, porém, torna-se de medida necessária sob a perspectiva social. As empresas terão até outubro de 2022 para se adaptarem e, finalmente, colocar em prática um projeto estudado há anos pelos órgãos regulatórios.

Diante do exposto, a Agenda 2021-2023 traz uma inovação no modelo regulatório de embalagens no Brasil, se espelhando em diversos países que já adotam essas medidas. O objetivo das novas normas são justamente não impor nenhuma escolha intuitiva aos consumidores. A adoção de símbolos na frente do produto facilita a identificação e leitura de questões técnicas relevantes e que muitas vezes passam despercebidas no meio das demais informações contidas na tabela nutricional.

4 HEURÍSTICAS E VIESES NA ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO SOBRE ROTULAGEM NUTRICIONAL

Para a teoria neoclássica, o agente é essencialmente racional (*homo economicus*), em que o indivíduo compreende e processa todas as opções possíveis aptas para sua tomada de decisão, equiparando-se ao agente bayesiano, capaz de estimar a utilidade esperada de cada curso de ação⁴¹.

Esse conceito de racionalidade plena é contestado pela denominada Economia Comportamental, que inclui as variáveis psicológicas nas relações de Direito e Econômica⁴², devido ao desenvolvimento de pesquisas que demonstraram que o comportamento dos indivíduos nem sempre se pautam em um modelo racional.

Denominada racionalidade limitada (*bounded rationality*), Herbert Simon substituiu “a racionalidade global do homem econômico por um tipo de comportamento racional compatível com o acesso à informação”⁴³ postulando que os tomadores de decisões são limitados no conhecimento de todas as informações necessárias para inventariar e valorar todas as opções existentes⁴⁴.

⁴¹ EDIGI, Massimo; MARRIS, Robin. Economics, Bounded Rationality and the Cognitive Revolution. Glos/Massachussets: Edward Elgar, 1992, p. 174.

⁴² SANTOLIM, Cesar. Behavioral Law and Economics e a Teoria dos Contrato, Revista Jurídica Luso-Brasileira, Ano 1, n. 3, 407-430, 2015, 410.

⁴³ SIMON, Herbert A. Behavioral Model of Rational Choice, The quarterly journal of economics, vol. 69, issue 1, February, pp. 99-118, 1955, p. 99.

⁴⁴ MACKAAY, Ejan; ROUSSEAU, Stephane. Análise Econômica do Direito. 2ª Ed. Tradução de Rachel Sztajn. São Paulo: Atlas, 2015, p. 33.





A disposição de manter o status quo (*inertia*), o sentimento de apego e posse (*endowment effect*), o equívoco nas decisões longo do tempo (*hyperbolic discount*), a insistência em escolhas ruins (*sunk cost*)⁴⁵, são manifestações que estimulam os indivíduos a tomarem certas decisões.

As heurísticas apresentadas por Kahneman e Tversky, entendidas como “regras de bolso” – por formarem com as experiências no decorrer de nossas vidas – são as de disponibilidade, ancoragem e representatividade⁴⁶.

Na heurística de disponibilidade, o indivíduo evoca experiências e informações anteriores para determinar uma hiper ou subestimação da probabilidade desse evento ocorrer. Quanto à heurística da ancoragem, presente nos julgamentos sob incerteza, em que é preciso realizar estimativas ou decisões sobre algo, o indivíduo tende a apoiar sua resposta em base de algum valor inicial disponível. Por fim, a heurística da representatividade, o agente confere alta probabilidade de ocorrência a um evento quando esse é típico ou representativo de um tipo de situação⁴⁷.

Na mesma linha, Sustain⁴⁸ identifica que existem cinco principais vieses: a) aversão às extremidades (*extremeness aversion*), em que as pessoas são avessas aos extremos; b) desvio retrospectivo (*hindsight bias*), ao examinar eventos já ocorridos, o indivíduo tende a vê-lo como inevitáveis; c) otimismo (*optimistic bias*), ou seja, há uma tendência em superestimar hipóteses de sucesso e; d) manutenção do status quo (*status quo bias*), os indivíduos tendem a preferir em manter o status quo de algo, do que se adaptar à situações em que poderá ocasionar em perdas.

Nessa toada, Daniel Kahnemann entende que o processo decisório é dividido entre dois sistemas, em que cada um se destina para um propósito próprio. O psicólogo explica que existe o Sistema 1, que opera de forma rápida, involuntária e automática e, por outro lado, o Sistema 2 se presta em processar as informações mais complexas, demandando por consequência, maior atenção, tempo e custos⁴⁹.

No âmbito das políticas públicas, o termo *nudge* alcançou importante destaque. Conforme explicam Ribeiro e Domingues, o *nudge* atua como um “mecanismo influenciador

⁴⁵ RIBEIRO, Marcia Carla Pereira; DOMINGUES, Victor Hugo. Economia comportamental e direito: a racionalidade em mudança. Rev. Bras. Polít. Públicas, Brasília, v. 8, nº 2, 2018, p. 462.

⁴⁶ TONETTO, Leandro Miletto et al. O papel das heurísticas no julgamento e na tomada de decisão sob incerteza, Revista Estudos de Psicologia, Campinas, vol. 23(2), 181-189, abril-junho, 2006, p. 183-184.

⁴⁷ TONETTO, Leandro Miletto et al. O papel das heurísticas no julgamento e na tomada de decisão sob incerteza, Revista Estudos de Psicologia, Campinas, vol. 23(2), 181-189, abril-junho, 2006, p. 186-188.

⁴⁸ SUSTEIN, Cass R. Introduction in Behavioral Law and Economics. Cambridge: Cambridge University Press, 2000, p. 3-5.

⁴⁹ KAHNEMAN, Daniel. Thinking, fast and slow. New York: Darrarm Strauss and Giroux, 2012, p. 46-57.





de escolhas individuais com vista ao incremento do bem-estar em diversos setores sociais, como saúde, educação, finanças e segurança”⁵⁰.

Por sua vez, Thaler e Sustein sugestionam que o gestor das políticas públicas atua como um “arquiteto de escolha” que projeta aos indivíduos a escolhas pré-determinadas, influenciando-as inconscientemente em suas decisões⁵¹.

Essa arquitetura de escolhas que será conduzida pela Estado regulador “preservaria a liberdade de escolha das pessoas enquanto são conduzidas para incrementar sua condição de bem-estar”⁵², induzindo comportamentos e escolhas melhor.

Desta forma, as diversas práticas comerciais e políticas econômicas conduzem os consumidores ao ato de consumir, sendo inerente ao mercado que consumidores e fornecedores possuem comportamentos distintos, de modo que ao consumidor é pretendido a busca de bens e serviços que lhe concedam subsistência e comodidade e ao fornecedor, essencialmente, a busca pelo lucro⁵³. Cabe assim à “organização política estipular, com maior ou menor interferência, as regras de comportamentos tolerados pela coletividade”, visando atingir o bem-estar social⁵⁴.

Portanto, com o intuito de melhorar a intervenção regulatória quanto à compreensão dos consumidores brasileiros na rotulagem nutricional, a Anvisa publicou em setembro de 2019 o “Relatório de Análise de Impacto Regulatório sobre Rotulagem Nutricional”.

De acordo com a agência reguladora, o problema reside em cinco principais causas, quais sejam (a) a dificuldade de visualização e leitura da tabela nutricional; (b) o conhecimento e tempo exigido para compreensão da tabela nutricional; (c) a dificuldade de comparação do valor nutricional dos alimentos; (d) as confusões geradas sobre a qualidade nutricional do alimento, por motivos diversos que incluem a baixa precisão e abrangência das regras vigentes

⁵⁰ RIBEIRO, Marcia Carla Pereira; DOMINGUES, Victor Hugo. Economia comportamental e direito: a racionalidade em mudança. Rev. Bras. Polít. Públicas, Brasília, v. 8, nº 2, 2018, p. 466.

⁵¹ THALER, R.; SUNSTEIN, C. R.. Nudge: Improving decisions about health, wealth and happiness. London: Penguin Books, 2009, p. 47.

⁵² RIBEIRO, Marcia Carla Pereira; DOMINGUES, Victor Hugo. Economia comportamental e direito: a racionalidade em mudança. Rev. Bras. Polít. Públicas, Brasília, v. 8, nº 2, 2018, p. 466-467.

⁵³ RIBEIRO, Marcia Carla Pereira; TIUJO, Edson Mitsuo. A educação formal para o consumo é garantia para uma presença refletida do consumidor no mercado? Uma análise com base na behavioral law and economics (economia comportamental). Rev. Bras. Polít. Públicas, Brasília, v. 8, nº 2, p.599-614, 2018, p 607.

⁵⁴ RIBEIRO, Marcia Carla Pereira; DOMINGUES, Victor Hugo. Economia comportamental e direito: a racionalidade em mudança. Rev. Bras. Polít. Públicas, Brasília, v. 8, nº 2, 2018, p. 459.





e inconsistências das informações no rótulo que podem mascarar ou distorcer a qualidade nutricional; e (e) o baixo nível de educação alimentar e nutricional⁵⁵.

No mesmo sentido, em pesquisa anterior realizada junto ao serviço Disque-Saúde do Ministério da Saúde, cerca de 70% recorrem aos rótulos no momento da compra de produtos, no entanto, menos da metade consegue compreender todas as informações⁵⁶. Em seu relatório sobre rotulagem nutricional, a agência preencheu os elementos caracterizadores da Análise de Impacto Regulatório (AIR), na medida em que foram ponderadas as vantagens e desvantagens, bem como a viabilidade técnica das possíveis intervenções, sendo - inclusive – analisado a opção de manter o *status quo* do cenário, caso em que não haveria a intervenção estatal.

O objetivo principal da intervenção regulatória reside em “facilitar a compreensão da rotulagem nutricional pelos consumidores brasileiros para a realização de escolhas alimentares”, de modo em que se complementa com cinco objetivos específicos, são eles: (a) aperfeiçoar a visibilidade e legibilidade das informações nutricionais; (b) reduzir as situações que geram engano quanto à composição nutricional; (c) facilitar a comparação nutricional entre os alimentos; (d) aprimorar a precisão dos valores nutricionais declarados; (e) ampliar a abrangência das informações nutricionais⁵⁷.

Com a elaboração do documento, a Anvisa concluiu que a medida mais adequada para minimizar os impactos supracitados estaria na “adoção de um modelo de rotulagem nutricional frontal semi-interpretativo de declaração obrigatória no formato retangular com uma lupa para informar o alto conteúdo de açúcares adicionados, gorduras saturadas e sódio”⁵⁸

Ao avaliar os modelos utilizados no cenário internacional, a Anvisa chegou no consenso de que se tornou comum os modelos não interpretativos serem substituídos por modelos elaborados pelo próprio governo, possuindo características mais informativas:

Figura 2: Modelo interpretativo de rotulagem utilizado pela França, Bélgica e Espanha

⁵⁵ ANVISA. Relatório de Análise de Impacto Regulatório sobre Rotulagem Nutricional. Brasília: Gerência-Geral de Alimentos/ANVISA, 2019, p. 16.

⁵⁶ ANVISA. Manual de orientação aos consumidores Educação para o Consumo Saudável. Ministério da Saúde, Agência Nacional de Vigilância Sanitária / Universidade de Brasília, 2005, p.5.

⁵⁷ ANVISA. Relatório de Análise de Impacto Regulatório sobre Rotulagem Nutricional. Brasília: Gerência-Geral de Alimentos/ANVISA, 2019, p. 16.

⁵⁸ ANVISA. Relatório de Análise de Impacto Regulatório sobre Rotulagem Nutricional. Brasília: Gerência-Geral de Alimentos/ANVISA, 2019, p. 18.





Interpretativo						
Sistema de ranqueamento com letras e cores que identifica o nível de saudabilidade do alimento		França Bélgica Espanha (proposto)	Voluntário Iniciativa do governo	Energia Açúcares totais Gorduras saturadas Sódio Proteínas Fibras Frutas e hortaliças	Algoritmo que atribui pontos positivos e negativos conforme teor dos constituintes	100 g/ml
	Nutri-Score					

Fonte: Relatório de Análise de Impacto Regulatório sobre Rotulagem Nutricional – Anvisa.

Figura 3: Modelo semi-interpretativo de rotulagem utilizado pelo Equador

Semi-interpretativo						
Semáforo nutricional com barras horizontais e descritores qualitativos de determinados nutrientes que identifica o seu alto, médio ou baixo nível de nutrientes		Equador	Obrigatório Iniciativa do governo	Açúcares totais Gorduras totais Sal	Limites estabelecidos para cada nutriente em alimentos sólidos e líquidos	100 g/ml

Fonte: Relatório de Análise de Impacto Regulatório sobre Rotulagem Nutricional - Anvisa

É perceptível que a autarquia fez uso das premissas da economia comportamental, pautando-se na racionalidade limitada do agente, já que se percebeu empiricamente que os consumidores possuem dificuldades na visualização ou no entendimento de todas as informações técnicas existentes no rótulo. Assim, com a solução de exigir que os rótulos contemplem elementos visuais de fácil compreensão, não se exigirá do consumidor custos excessivos, já que a informação será rapidamente absorvida e registrada.

Com base no exposto no relatório, a Anvisa optou em intervir no sistema de rotulagem nutricional, fazendo com que o consumidor deixe de utilizar o Sistema 2 para que, por meio de atalhos cognitivos, o Sistema 1 seja acionado.

Como se nota, esses influxos da economia comportamental, ao serem aplicados às intervenções regulatórias, podem auxiliar a redução de custos de transação e conceder ao ente





estatal maior eficiência, na medida em que “é melhor atingir qualquer política dado a um custo menor do que a um custo mais alto”⁵⁹.

5 CONCLUSÕES

Do que se expôs parece plausível afirmar a importância das medidas adotadas pela Anvisa a fim de colocar como meta para a Agenda 2021-2023 o aperfeiçoamento da regulamentação da rotulagem de alimentos embalados.

A dificuldade de identificação das informações nutricionais pode causar diversos impactos na saúde dos consumidores, assim como pode refletir em impactos sociais e até mesmo econômicos, na medida que muitos acabam pagando mais caros por alimentos que intuitivamente consideram saudáveis e mais benéficos quando na verdade não são.

Neste sentido, cabe ao Estado como um agente regulador e garantidor da saúde pública, regular políticas públicas que sejam realmente eficientes, sob a perspectiva da Análise de Impacto Regulatório.

A principal dificuldade regulatória está em colocar todas as informações técnicas necessárias de forma que não confundam os consumidores ou induzam ao erro. Afinal, sem uma regulamentação adequada acarreta que os consumidores tenham dificuldades nas escolhas ou que escolham errado e ao contrário das recomendações nutricionais. O resultado disso são mais pessoas com problemas de saúde e o aumento do número de pessoas que precisam recorrer ao Estado para receber um tratamento de saúde.

O objetivo dessa intervenção por meio da Resolução RDC nº 429/20 e da Instrução Normativa IN nº 75.20 é fazer com que os consumidores tenham escolhas mais conscientes. Pode-se concluir que o uso desses novos mecanismos facilita a interpretação de informações que podem passar despercebidas em meio a tanta informação da tabela nutricional.

Como destacado, a Análise de Impacto Regulatório é eficiente na medida que aproveita da racionalidade limitada dos consumidores para trazer informações importantes de uma maneira mais simplificada e intuitiva, reduzir as possibilidades de confusão com as informações técnicas, facilitar a compreensão sobre o valor nutricional do produto, fazer com que as empresas se adequem a um modelo mais preciso de valores nutricionais e permitir que constem mais informações nutricionais no rótulo.

⁵⁹ COOTER, Robert; ULEN, Thomas. *Direito & Economia*. 5ª ed. Porto Alegre: Booman, 2010, p. 26.





Os novos *designs* e a imposição de símbolos frontais, podem ser considerados um mecanismo de *nudge*, ou na tradução literal um “empurrão” que o Estado utiliza, por meio das regulamentações, para influenciar na escolha dos indivíduos. Neste caso, para influenciar de uma maneira positiva o consumo consciente dos alimentos. O papel do Estado neste caso caracteriza o que Thaler e Sustein, como já apresentado, entendem por “arquitetura de escolhas”, afinal, por meio desta política pública influencia em decisões pré-determinadas.

Diante disso, a economia comportamental, através da análise das heurísticas e vieses, consegue determinar e prever os atalhos mentais que os consumidores irão fazer mesmo que inconscientemente para tomar decisões que impactem na sua saúde e qualidade alimentar.

Afinal, a grande preocupação do mundo hoje não está mais apenas na distribuição de alimentos, mas sim numa distribuição de alimentos de qualidade e com informações acessíveis sobre os benefícios e malefícios de cada produto. Um consumo consciente.

Sendo assim, pode-se concluir que a economia comportamental tem um papel fundamental no estudo de impacto regulatório e por conta dessas novas medidas, parece que finalmente o Brasil está perto de alcançar um ideal já estudado a muito tempo e inspirado em diversos outros países.

REFERÊNCIAS

AGUILLAR, Fernando Herren. Direito Econômico. São Paulo: Atlas, 2019.

ANVISA. Agenda 2021-2023. Disponível em: <https://www.gov.br/anvisa/pt-br/assuntos/regulamentacao/agenda-regulatoria/agenda-2021-2023>. Acesso em: 17 abr. 2022.

ANVISA. Boas Práticas Regulatórias: guia para a melhoria do processo de regulamentação da Anvisa. 2008. Disponível em: <https://www.gov.br/anvisa/pt-br/centraisdeconteudo/publicacoes/regulamentacao/guia-para-o-programa-de-melhoria-do-processo-de-regulamentacao-da-anvisa.pdf>. Acesso em: 17 abr. 2022.

ANVISA. Documento Orientador: Agenda Regulatória 2021-2023, out. 2020. Disponível em: <http://antigo.anvisa.gov.br/documents/33880/6052760/Documento+Orientador+Agenda+2021-2023/185ffea6-f8df-49e4-82d6-bda4af56607b?version=1.0>. Acesso em: 16 abr. 2022.

ANVISA. Lista de projetos regulatórios da agenda regulatória 2021-2023, 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/anvisa/pt-br/assuntos/noticias-anvisa/2021/anvisa-aprova-agenda-regulatoria-2021-2023>. Acesso em: 17 abr. 2022.

ANVISA. Manual de orientação aos consumidores Educação para o Consumo Saudável. Ministério da Saúde, Agência Nacional de Vigilância Sanitária / Universidade de Brasília, 2005.





ANVISA. Relatório de Análise de Impacto Regulatório sobre Rotulagem Nutricional. Brasília: Gerência-Geral de Alimentos/ANVISA, 2019.

ANVISA. Resolução de Diretoria Colegiada – RDC, n. 429, de 08 de outubro de 2020. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/resolucao-de-diretoria-colegiada-rdc-n-429-de-8-de-outubro-de-2020-282070599>. Acesso em: 17 abr. 2022.

ARAGÃO, Alexandre Santos de. Agências Reguladoras e a Evolução do Direito Administrativo Econômico. 3. ed. São Paulo: Editora Forense, 2013.

BELIK, Walter. Perspectivas para a segurança alimentar e nutricional no Brasil. Saúde e Sociedade, v. 12, n. 1, p. 12-20, jan./jun. 2003.

BINENBOJM, Gustavo et al. Direito da Regulação Econômica – teoria e prática. Belo Horizonte: Fórum, 2020.

BRASIL. Resolução de Diretoria Colegiada – RDC, nº 429, de 8 de outubro de 2020. Diário Oficial, Brasília, 08 de outubro de 2020. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/resolucao-de-diretoria-colegiada-rdc-n-429-de-8-de-outubro-de-2020-282070599>. Acesso em: 17 abr. 2022.

COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS. Governança Europeia: um Livro Branco, 2001. Disponível em: <http://www.laicidade.org/wp-content/uploads/2006/09/ue-governanca-2001.pdf>. Acesso em: 17 abr. 2022.

COOTER, Robert; ULEN, Thomas. Direito & Economia. 5ª ed. Porto Alegre: Booman, 2010.

EDIGI, Massimo; MARRIS, Robin. Economics, Bounded Rationality and the Cognitive Revolution. Glos/Massachussets: Edward Elgar, 1992.

FERNANDES, Maria Leonor; MARINS, Bianca Ramos. Rotulagem nutricional: ferramenta de informação para o consumidor. In: MARINS, Bianca Ramos et al. (Org.). Segurança alimentar no contexto da vigilância sanitária: reflexões e práticas. Rio de Janeiro: EPSJV, 2014.

FURTADO, Celso. Teoria e política do desenvolvimento econômico. 5. ed., rev. e ampl. São Paulo: Nacional, 1975.

GERÊNCIA-GERAL DE ALIMENTOS. Rotulagem nutricional de alimentos embalados. Gerência de Padrões e Regulação de Alimentos. Perguntas e Respostas. 1ª edição. Brasília, 2020.

GRAU, Eros Roberto. A Ordem Econômica na Constituição de 1988: interpretação e crítica. 14. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2010.

GRAU, Eros Roberto. O Direito Posto e o Direito Pressuposto. 5. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2003.

HABERMAS, Jürgen. La Inclusión Del Otro: Estudios de Teoría Política, Ed. Paidós,





Barcelona, 1999.

HACHEM, Daniel Wunder. A noção constitucional de desenvolvimento para além do viés econômico – Reflexos sobre algumas tendências do Direito Público brasileiro, *Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 13, n. 53, p. 133-168, jul./set, 2013.

HERBERT, Simon Alexander. A behavioral model of rational choice. *The Quarterly Journal of Economics*, Oxford University Press, v. 69, n. 1, p. 99-118, fev. 1955.

KAHNEMAN, Daniel. *Thinking, fast and slow*. New York: Darrarm Strauss and Giroux, 2012.

LEÃO, Marília. *O direito humano à alimentação adequada e o sistema nacional de segurança alimentar e nutricional*. Brasília: ABRANDH, 2013.

MACKAAY, Ejan; ROUSSEAU, Stephane. *Análise Econômica do Direito*. 2ª Ed. Tradução de Rachel Sztajn. São Paulo: Atlas, 2015.

MAGALHÃES, Rosana. Regulação de alimentos no Brasil. *Revista Direito Sanitário*, São Paulo v.17 n.3, p. 113-133, nov. 2016/fev. 2017.

MINISTÉRIO DA SAÚDE. Anvisa aprova norma sobre rotulagem nutricional. 2020. s.p. Disponível em: <https://www.gov.br/anvisa/pt-br/assuntos/noticias-anvisa/2020/aprovada-norma-sobre-rotulagem-nutricional>. Acesso em: 17 abr. 2022.

MINISTÉRIO DA SAÚDE. *Política Nacional de Alimentação e Nutrição*. 1. ed., 1. Reimpr. Brasília: Ministério da Saúde, 2013.

MORAES, Alexandre de. *Agências Reguladoras*. São Paulo: Atlas, 2005.

NEVES, Antônio Francisco Frota; SANTANA, Hector Valverde. A intervenção direta e indireta na atividade econômica em face da ordem jurídica brasileira. *Rev. Bras. Polít. Públicas* (Online), Brasília, v. 7, nº 2, 2017.

NORTH, Douglass Cecil. *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

NUSDEO, Fábio. *Curso de Economia: Introdução ao Direito Econômico*. 11. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

OECD. *Brazil Policy Brief – Reforma regulatória: Rumo à uma abordagem governamental abrangente para uma regulação com qualidade*, february 2018. Disponível em: <https://www.oecd.org/policy-briefs/Brazil-Regulatory-Reform-PT.pdf>. Acesso em: 16 abr. 2022.

OECD. *OECD Regulatory Policy Outlook 2015*, OECD Publishing, Paris, 2015. Disponível em: <https://www.gov.br/casacivil/pt-br/assuntos/governanca/regulacao/eventos/2017/workshop-com-luiz-de-mello-diretor->





adjunto-de-governanca-publica-e-desenvolvimento-territorial-da-ocde/arquivos-sobre-regulacao/1d-oecd-regulatory-policy-outlook-2015.pdf. Acesso em: 17 abr. 2022.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. Novo Perfil da Regulação Estatal Administração Públ. de Resultados e Análise de Impacto Regulatório. São Paulo: Forense, 2015.

RAMOS, José Maria; GONÇALVES, Oksandro . As agências reguladoras como tipo ideal weberiano. In: Francisco de León Luzardo, Heron José de Santana Gordilho, Liton Lanes Pilau Sobrinho. (Org.). Direito, economia e desenvolvimento sustentável. 1. ed. vol. 1, p. 61-77. Florianópolis: Conpedi, 2016.

RIBEIRO, Marcia Carla Pereira; DOMINGUES, Victor Hugo. Economia comportamental e direito: a racionalidade em mudança. Rev. Bras. Polít. Públicas, Brasília, v. 8, nº 2, 2018.

RIBEIRO; Marcia Carla Pereira; GALESKI JR., Irineu. Teoria Geral dos Contratos: contratos empresariais e análise econômica. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.

RIBEIRO, Marcia Carla Pereira; TIUJO, Edson Mitsuo. A educação formal para o consumo é garantia para uma presença refletida do consumidor no mercado? Uma análise com base na behavioral law and economics (economia comportamental). Rev. Bras. Polít. Públicas, Brasília, v. 8, nº 2, p.599-614, 2018.

ROCHA. Eduardo Gonçalves. A construção democrática do direito à alimentação adequada e a regulação de alimentos. Revista Direito Sanitário. São Paulo v.17 n.3, p. 107-112, nov. 2016/fev. 2017.

SANTOLIM, Cesar. Behavioral Law and Economics e a Teoria dos Contrato, Revista Jurídica Luso-Brasileira, Ano 1, n. 3, 407-430, 2015.

SEN, Amartya. Desenvolvimento como liberdade. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

SEN, Amartya. Poverty and famines. New York: Oxford University Press, 1997.

SILVA, Sandro Pereira. A Trajetória Histórica da Segurança Alimentar e Nutricional na Agenda Política Nacional: Projetos, Descontinuidades e Consolidação. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – ipea. Rio de Janeiro, 2014.

SIMON, Herbert A. Behavioral Model of Rational Choice, The quarterly journal of economics, vol. 69, issue 1, February, pp. 99-118, 1955.

SUNSTEIN, Cass R. Introduction in Behavioral Law and Economics. Cambridge: Cambridge University Press, 2000.

THALER, R.; SUNSTEIN, C. R.. Nudge: Improving decisions about health, wealth and happiness. London: Penguin Books, 2009.

TOMASEVICIUS FILHO, Eduardo. A tal da Lei da Liberdade Econômica, Revista da Faculdade de Direito Universidade de São Paulo, out. 2020.





TONETTO, Leandro Miletto et al. O papel das heurísticas no julgamento e na tomada de decisão sob incerteza, *Revista Estudos de Psicologia*, Campinas, vol. 23(2), 181-189, abril-junho, 2006.

TVERSKY, Amos; KAHNEMAN, Daniel. Judgment under Uncertainty: Heuristics and Biases. *Science*, new series, v. 185, p. 1124-1131, sep. 27, 1974. Disponível em: http://psiexp.ss.uci.edu/research/teaching/Tversky_Kahneman_1974.pdf. Acesso em: 31 mar. 2018.

YEUNG, Luciana. Friedrich Hayek, Liberdade Econômica, a MP e a Lei da Liberdade Econômica: por que é necessária?. In: SALOMÃO, Luis Felipe; CUEVA, Ricardo Villas Bôas; FRAZÃO, Ana (Org.). *Lei da Liberdade Econômica e seus impactos no Direito Brasileiro*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2020.

DADOS DA PUBLICAÇÃO

Categoria: artigo submetido ao *double-blind review*.

Recebido em: 20/04/2022

Aceito em: 14/10/2022

