

## **Antecedentes do Conar: contexto histórico e político da organização corporativa do setor publicitário brasileiro<sup>1</sup>**

Glícia Maria Pontes BEZERRA<sup>2</sup>

Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, CE

### **Resumo**

A proposta do artigo é analisar o contexto de fundação do Conar e o início da autorregulamentação publicitária no Brasil. A pesquisa foi possibilitada pelo acesso a fontes bibliográficas e entrevistas, além de coleta de dados documentais registrados por publicações especializadas na área, como a Revista Propaganda e Negócio e o jornal Meio & Mensagem. Concluiu-se que a criação do Conar foi resultado de uma conjunção de fatores, tais como a consolidação do setor através do fortalecimento e criação de suas organizações corporativas, a resistência à censura praticada pela ditadura militar, a influência internacional, a reorganização corporativa do setor publicitário em torno do discurso antiestatizante recorrente no processo de reabertura democrática, além da receptividade do meio empresarial em relação à ideologia neoliberal, que começava a dar seus primeiros sinais no país.

### **Palavras-chave**

Publicidade; autorregulamentação; Conar.

### **A formação do setor publicitário brasileiro**

Em matéria publicada no fim da década de 1950, a Revista Propaganda e Negócio discutia a relação dos empresários com os governantes e legisladores, mostrando que essa ainda era uma tendência a ser consolidada. Com o título “Boas relações com o Congresso podem evitar problemas para as empresas<sup>3</sup>”, a matéria esclarecia como funcionavam as ações de *lobby* nos Estados Unidos e dava sugestões para que as empresas brasileiras acompanhassem de perto a produção legislativa e os novos regulamentos que poderiam afetar a indústria e o comércio.

Num período de crescimento da presença do papel do Estado na economia, a organização corporativa do setor publicitário brasileiro tornava-se, à vista disso, urgente. Foi exatamente nesse momento que, com o advento da indústria pesada, verificou-se um

---

<sup>1</sup> Trabalho apresentado no GP Publicidade e Propaganda, XV Encontro dos Grupos de Pesquisas em Comunicação, evento componente do XXXVIII Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação.

<sup>2</sup> Doutora em Sociologia. Professora do Curso de Publicidade e Propaganda da Universidade Federal do Ceará. [glicia@ufc.br](mailto:glicia@ufc.br)

<sup>3</sup> Boas relações com o Congresso podem evitar problemas para as empresas. **Propaganda e Negócios**, São Paulo, n. 288, p. 68, set. 1957.

crescimento do mercado nacional e a participação da indústria na constituição do Produto Interno Bruto (PIB) superou a participação da atividade agrícola (CAVALCANTI, 2008, p. 20). A publicidade brasileira entrava na sua fase empresarial e tornava-se uma ferramenta indispensável para a reprodução do capitalismo monopolista (ARRUDA, 2004, p. 157). Apresentava-se como propagadora do progresso e da modernidade, e, para tanto, era necessário afastar as práticas amadoras, antes corriqueiras neste setor, e seguir a tendência mundial de profissionalização e racionalização da área.

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

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

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

O I Congresso Brasileiro de Publicidade, também realizado neste período, em 1957, coroou a nova fase da publicidade brasileira, instituindo o código de ética dos profissionais de propaganda e criando mecanismos de normatização do mercado, tais como as normas-

padrão, que passaram a reger as relações entre agências, veículos e anunciantes, e uma forma de auditar a circulação de veículos impressos que resultou na criação do Instituto Verificador de Circulação (IVC) (CAVALCANTI, 2008, p. 19).

Entre os anos de 1940 e 1960, período de consolidação da indústria pesada no Brasil (ROCHA, 2010, p. 59)<sup>4</sup>, foram criadas as principais entidades corporativas do setor publicitário, as quais expressavam a necessidade de organização dos empresários e profissionais da publicidade no país. Essas iniciativas são exaltadas em matéria publicada pela Revista Propaganda e Negócios: “Pouco a pouco, o espírito associativo, dentro do grupo de homens<sup>5</sup> da propaganda, em nosso Brasil, vai progredindo”<sup>6</sup>.

A Associação Brasileira de Agências de Publicidade (ABAP) foi fundada em 1949 a partir de uma ameaça à rentabilidade do negócio publicitário: “nasceu da necessidade das Agências se defenderem da absurda taxaçoão que a Prefeitura do Distrito Federal lhe impôs, tributando-as com o imposto de vendas mercantis”<sup>7</sup>. De acordo com o seu *site*, a Associação “defende e divulga os interesses de agências brasileiras associadas à indústria de comunicação”<sup>8</sup> e é formada pelos empresários de publicidade, configurando-se, portanto, como um órgão corporativo.

Já a Associação Brasileira de Anunciantes (ABA) foi fundada logo após a realização do I Congresso Brasileiro de Publicidade, congregando os interesses dos grandes anunciantes brasileiros. Olavo Werneck, então gerente de publicidade da General Electric, uma das maiores multinacionais instaladas no país até aquele momento, enfatizou a necessidade de organização dos anunciantes: “Em todas as coletividades e grupos profissionais, é imperioso haver união. Quem não se une, soçobra. No mundo em que vivemos, ninguém pode viver isolado”<sup>9</sup>.

Em 1962, fundou-se a Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e Televisão (ABERT), num contexto de disputa em torno do Código Brasileiro de Telecomunicações (CBT), que foi sancionado com 52 vetos pelo então presidente João Goulart. A Associação

---

<sup>4</sup> “Quanto às entidades do setor, apesar de algumas datarem da década de 1930, como a Associação Brasileira de Propaganda (ABP) e a Associação Paulista de Propaganda (APP), foi na fase da industrialização pesada que surgiram a Associação Brasileira das Agências de Publicidade (ABAP), ainda na década de 1950, e a Associação Brasileira dos Anunciantes (ABA), criada em 1961” (ROCHA, 2010, p. 59).

<sup>5</sup> Nesse período, a atividade publicitária era majoritariamente exercida por homens, tanto que a presença das mulheres no I Congresso, em 1957, foi destaque em matéria da Revista Propaganda e Negócios. O texto dizia que o “belo sexo” esteve presente nas discussões, apresentou teses, mas não se manifestou em plenário. Fonte: O lado humano do I Congresso. **Revista Propaganda e Negócios**, São Paulo, nº 297, p.11, nov. 1957.

<sup>6</sup> Os anunciantes organizam-se em sua associação - A ABA. **Revista Propaganda e Negócios**, São Paulo, nº44, p.18, out. 1959.

<sup>7</sup> Um órgão para defesa da classe (ABAP). **Revista Propaganda e Negócios**, nº 92, p.22, jan. 1949.

<sup>8</sup> Institucional – ABAP. Disponível em: <<http://www.abapnacional.com.br/institucional-entidade.cfm>>. Acesso em: 02 dez. 2014

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

nasceu de uma articulação entre os empresários de comunicação, muitos deles parlamentares que se uniram para derrubar os vetos ao projeto, os quais, segundo Lima (2012b), ameaçavam o poderio do setor. Desde a sua fundação, a ABERT tem uma relação intrínseca com o setor publicitário, pelo caráter comercial das emissoras que representa e que têm na publicidade uma parcela fundamental dos seus rendimentos<sup>10</sup>.

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

A participação do setor publicitário no governo ditatorial se deu de diversas maneiras, entre elas através da produção de abundante material de propaganda ideológica anticomunista e pró-consumo. Figueiredo (2008) analisa as práticas discursivas produzidas pelas publicidades veiculadas nos dez anos que antecederam o golpe militar e percebe, nesse material, a recorrência ao desenvolvimento capitalista industrial e à urbanização como sinônimos do progresso, o que comprova a relação intrínseca de dependência entre a publicidade e os setores industriais do país e o “nítido paralelismo entre o discurso publicitário e o pensamento econômico”, como afirma Arruda (2004, p. 75).

Rocha (2010), ao descrever e analisar o desenvolvimento do setor publicitário no Brasil, aponta alguns momentos de apoio mútuo entre mercado e Estado, numa relação que buscava, mormente, a consolidação das agências e a propagação da ideologia do progresso. A autora assinala que durante o regime militar houve uma reestruturação do setor publicitário no país, motivada pela profissionalização, que alterou a forma de elaborar os anúncios e as relações entre agências, veículos e anunciantes que, passaram a ser reguladas, a partir de 1965, pela Lei nº 4680. A norma dispôs sobre a regulação das relações comerciais entre anunciantes, agenciadores e veículos, instituiu o desconto-padrão<sup>11</sup> e estabeleceu a agência de propaganda como mediadora legal da compra de espaço

---

<sup>10</sup> No período que antecedeu o golpe militar de 1964, o setor publicitário expressou suas ideias políticas através das suas organizações corporativas, como foi o caso da ABA e da ABP, que participaram diretamente das articulações do “complexo Ipes/Ibad” (Instituto de Pesquisa e Estudos Sociais/Instituto Brasileiro de Ação Democrática) que, de acordo com análise de Dreifuss (1987, p. 234), mantinha um “relacionamento especial com companhias de publicidade e anunciantes” e com os veículos jornalísticos. “A ABP (Associação Brasileira de Propaganda), uma das entidades que participavam da Conclap (Conselho das Classes Produtoras) que, por seu turno, dedicou-se de corpo e alma ao combate ao comunismo”. (FIGUEIREDO, 1998, p. 142-3). O complexo formado pela “elite orgânica” atuou através de “uma campanha política, ideológica e militar” (DREIFUSS, 1987, p. 230) com o objetivo de conter o avanço das forças progressistas que começavam se fazer presentes no governo João Goulart. A referida campanha teve, pois, papel fundamental para a construção das bases ideológicas que justificaram o golpe de 1964.

<sup>11</sup> O estabelecimento do desconto-padrão formalizou as relações entre agência, anunciante e veículo, favorecendo a consolidação do setor publicitário no Brasil, que foi privilegiado na compra de espaço publicitário em relação a outros tipos de empresa ou profissionais autônomos.

publicitário nos veículos, uma proposta de reserva de mercado que protegeu e deu força jurídica às normas propostas pelo setor. Arruda (2004, p. 190) considera a aprovação desta um dos motivos que levou ao crescimento das agências nacionais, “dado o seu caráter protecionista”. Percebe-se, com essa Lei, que o setor publicitário foi um dos beneficiados pelos incentivos do Estado desenvolvimentista ao empresariado ressaltados por Fiori (2003) e por Draibe (2004).

A prosperidade deste mercado, antes dominado pelas agências multinacionais, também foi impulsionada pela contratação dos seus serviços pelas estatais<sup>12</sup> (ARRUDA, 2004, p. 191), num claro favorecimento a algumas agências que tinham como donos os líderes das entidades representativas do setor publicitário nacional (ROCHA, 2010, p. 59). Um grupo formado pelas lideranças empresariais do setor se uniu para atender às contas estatais e pressionou o governo a contratar somente agências brasileiras para este fim, o que aumentou a participação das empresas nacionais<sup>13</sup> no negócio publicitário: “Se na década anterior [50] a balança pendia para as americanas (sua participação no negócio de propaganda chegou a quase 30%, hoje não vai a 10%) os anos 60 beneficiaram as agências nacionais”<sup>14</sup>. Segundo Regina Augusto (2014), essa prática de favorecimento das agências nacionais perdurou até os anos 90<sup>15</sup>.

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

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

---

<sup>12</sup> Arruda (2004, p. 191) aponta, como exemplo dessa relação agência-governo, o crescimento da agência MPM, principal contratada para campanhas do governo Geisel, que passou da 4ª posição no *ranking* de agências, em 1974, para o 1º, em 1976.

<sup>13</sup> Vale destacar que aquele era um contexto de ampliação do “Estado-empresário”, o qual passou por um “surto de crescimento”, com a criação de muitas empresas estatais e tornou-se o maior anunciante do país. Fiori (2003, p. 168-169) apresenta os dados da pesquisa realizada por Martins (1977), que concluiu terem sido criadas mais estatais no regime militar do que nos sessenta anos que o antecederam. Num contexto em que a resistência ao regime autoritário começava a ganhar projeção, o Estado brasileiro buscava legitimidade social a partir de campanhas de publicidade.

<sup>14</sup> RAMOS, R. M. Do reclame à comunicação: pequena história da propaganda no Brasil. **Anuário Brasileiro de Propaganda 70-1**. São Paulo, Publinform, 1970.

<sup>15</sup> AUGUSTO, Regina. **As relações da publicidade com a ditadura**. Portal Meio e Mensagem. 31 mar. 2014 Disponível em: <<http://www.meioemensagem.com.br/home/comunicacao/noticias/2014/03/31/As-relacoes-da-publicidade-com-a-ditadura.html#ixzz37vJLTN6p>>. Acesso em: 31 de julho 2014.

alavancar o consumo. O chamado “milagre econômico” realizou-se a partir da concessão de crédito, o que aumentou a capacidade de compra dos consumidores. “O crescimento na massa de salários e o aumento do número de trabalhadores nas famílias proletárias” também permitiram a entrada dessa classe social na nova “sociedade de consumo” (ARRUDA, 2004, p. 145). Na década de 70, esse crescimento do mercado consumidor transformou o setor publicitário brasileiro no sétimo mercado do mundo (ARRUDA, 2004, p. 222). O setor comemorava o *boom* do consumo no início da década de 1970 e via esse crescimento como algo positivo para o desenvolvimento da economia brasileira. A importância do país no contexto global levou a International Advertising Association (IAA) a fundar um capítulo brasileiro da entidade em 1973. A partir daí, foi institucionalizada a inserção dos publicitários brasileiros nos fóruns internacionais, e eles passam a levar e trazer experiências para o mercado nacional<sup>16</sup>.

De acordo com Sallum (1996), a partir dos anos 70 houve um processo de renovação e surgimento de centenas de associações, não só empresariais como “de moradores, de técnicos, de trabalhadores” (p. 58). Para o autor, essas entidades surgiam na esteira do movimento pela liberalização, buscando a intermediação dos seus interesses para além da esfera estatal, a qual era cada vez mais considerada anacrônica e tinha a sua capacidade de regulação posta em xeque. No setor publicitário, foram muitas as associações surgidas nos anos 1970<sup>17</sup>. Luiz Celso de Piratininga, ao analisar o movimento associativo no fim da referida década<sup>18</sup>, advertiu, contudo, que havia um distanciamento entre os dirigentes das entidades e os profissionais e estudantes de publicidade. Para demonstrar sua integração e aceitação a esse regime, os empresários do ramo mostravam, como já ressaltado, “boa vontade para com a propaganda oficial” (ROCHA, 2010, p. 62). Essa cumplicidade, porém, não encontrava ressonância nas ideias dos trabalhadores da área, em especial dos profissionais da área de criação e pesquisa. Muitos destes tinham formação em humanas, o que os aproximava de uma visão de esquerda. Prova disso foi a assinatura de muitos ao manifesto denominado “Publicitários pela Anistia” (ROCHA, 2010, p. 63). Existia, então, uma divisão ideológica interna ao setor entre os patrões e os empregados.

---

<sup>16</sup> SALLES, Mauro. Década de 70, a consolidação da propaganda. **Meio & Mensagem Documento** – Anos 70, p. 10.

<sup>17</sup> “No campo interno, as associações estaduais de publicitários se agruparam numa réplica de federação através do Conselho Nacional das Associações Estaduais de Propaganda. O meio empresarial não ficou alheio e organizou a Federação Nacional das Agências de Propaganda. A exemplo do Grupo de Mídia, oriundo de São Paulo na década anterior, surgiram outros grupos setoriais com ações locais: os grupos de mídia proliferaram e, a par deles, apareceram núcleos de criação (clubes de criação), de ilustradores, de criadores de fonograma, de atendimento, de contatos de veículos, de cinepublicidade. Os veículos partiram para a formação de agrupamentos similares com o Bureau de Rádio, a Associação de Jornais e a Central de Outdoor” (SIMÕES, 2006, p. 189).

<sup>18</sup> Em 77, as entidades de classe estiveram muito ativas. **Anuário Brasileiro de Propaganda 77-78**. São Paulo: Meio & Mensagem Editora, 1979, p. LVI.

Todavia, essas divergências foram abafadas e ofuscadas pelo fascínio pela industrialização, num período em que as novidades da era do consumo eram festejadas com a chegada de produtos modernos. Na contramão desse otimismo, alguns parlamentares começaram a discutir os impactos da publicidade e do consumismo. Projetos de lei começaram a ser elaborados no Congresso Nacional visando a coibir os abusos e buscando formas de disciplinar a divulgação dos anúncios. Nesse período, a publicidade enganosa e abusiva ainda não era considerada crime e o ambiente desregulado favorecia a ocorrência de anúncios sem informações claras para o consumidor, ou com falsas promessas, pois praticamente não havia limites legais para a divulgação de produtos e serviços.

Já naquele momento, a credibilidade do setor<sup>19</sup>, ainda que este passasse por um período de profissionalização, era questionada. Ao mesmo tempo, a publicidade brasileira passava pela chamada “era da criatividade”, caracterizada pela mudança no tom dos anúncios, pela sofisticação e pela noção de “unidade criativa” (CARDOSO DE MELLO; NOVAIS, 1998, p. 641), em que texto e “arte” apelavam para características subjetivas vinculadas ao consumo dos produtos em detrimento da sua utilidade: “o apelo passou a centrar-se menos na funcionalidade dos produtos e mais na satisfação de aspirações socialmente predominantes” (ROCHA, 2010, p. 78). Com isso, a publicidade deixava em segundo plano as características materiais e utilitárias dos produtos e passava a divulgá-los como um passaporte para a conquista da felicidade, juventude e distinção social. Essa tendência discursiva, embora tenha gerado bons frutos para a publicidade brasileira, aumentando seu faturamento e dando visibilidade internacional para as suas campanhas, trouxe também críticas de setores interessados na defesa do consumidor, que começaram a se organizar e aparecer com mais consistência a partir da segunda metade dos anos 1970.

Taschner (2009, p. 171) observa que a “industrialização tardia” e o regime político autoritário, que proibia a organização de associações, são alguns dos motivos que explicam o “atraso” na chegada dessa causa ao Brasil. Segundo a autora, a defesa do consumidor é iniciada no país e em alguns outros lugares do mundo irradiada pela discussão que já era realizada nos Estados Unidos. Na esteira desse novo debate, algumas medidas de regulação foram surgindo no decorrer da década, principalmente com o aumento dos investimentos publicitários, o que tornou os anúncios mais massificados<sup>20</sup>. O mercado respondia a esses

---

<sup>19</sup> A propaganda no banco dos réus. **Revista Propaganda**, São Paulo, n. 206, p. 30, set. 1973.

Credibilidade da propaganda em baixa. **Meio & Mensagem**, São Paulo, n. 129, capa, mai. 1984.

<sup>20</sup> “Outro dado da década de 70 foi que nós ultrapassamos a barreira do bilhão de dólares como dimensão de mercado. O Brasil é hoje o sétimo mercado mundial de propaganda, já chegando perto dos 2 bilhões” (SALLES, Mauro. *Década de 70, a consolidação da propaganda*. **Meio & Mensagem Documento** – Anos 70, p. 10.

questionamentos através das entidades profissionais e das publicações especializadas, que tiveram e têm importância fundamental para a união corporativa da área.

### **O nascimento do Conar**

Por ser um ramo ainda em consolidação no final da década de 1970 e que começava a receber críticas, era constante a necessidade de justificativa em relação à importância da publicidade para a economia brasileira, evitando, assim, os julgamentos de que seria um gasto supérfluo, que encarecia o preço final dos produtos ou divulgava informações ilusórias. Um artigo de Ney Lima Figueiredo publicado em setembro de 1973 enumerou várias “acusações contra a propaganda”, sugerindo que a falta de conhecimento sobre o setor fazia com que se atacasse a atividade e a responsabilizasse por todos os males da sociedade: “É evidente que a propaganda paga pesado tributo por ser topo visível do iceberg. Depois, é a parte mais vulnerável de todo um processo econômico”<sup>21</sup>. Portanto, era preciso convencer tanto os industriais e empresários brasileiros a investir em propaganda como as audiências em geral sobre a credibilidade da informação publicitária, e, para tanto, as entidades criaram campanhas e se posicionaram firmemente contrárias às críticas e às iniciativas de regulação.

Nesse sentido, inspirada por ideais liberais, iniciou-se, em 1976, a campanha do Movimento Nacional pela Livre Iniciativa (MNLI), coordenada por Héctor Brenner, publicitário argentino radicado no Brasil. O intuito era fortalecer o modelo de desenvolvimento capitalista baseado na economia de mercado, evitando ingerências externas, como regulamentações, controle de preços e legislações que pudessem alterar o cenário econômico. A campanha coordenada por Brenner contou com seis etapas de veiculação entre os anos 1978 e 1987; foi criada pela Denison Propaganda, custeada a partir da contribuição voluntária de diversas agências de publicidade através do Conselho Nacional de Propaganda (CNP) e divulgada gratuitamente por vários veículos de comunicação.

Em sua carta de lançamento da campanha, Brenner afirma que a mesma nasce num contexto de ameaça à livre iniciativa, o que torna o sistema “perigosamente vulnerável a outras correntes de pensamento ideológico” (CORRÊA, 2008, p.36). Com a abertura do espaço público, sinalizada pelos ideais democráticos que pressionavam por uma distensão do regime autoritário, a intervenção progressista do Estado passava a ser uma possibilidade concreta e, por conseguinte, uma ameaça aos defensores da livre iniciativa contrários a

---

<sup>21</sup> A propaganda no banco dos réus. *Revista Propaganda*, n. 206, p. 28, set. 1973.

qualquer tipo de intervenção. Além do cerceamento das liberdades, que era cada vez mais contestado, o regime dava sinais de fracasso econômico: o crescimento manteve altas taxas, mas não resultou em igualdade social e, apesar de ter um papel indispensável no desenvolvimento econômico, o Estado não demonstrou ter um projeto nacional (FIORI, 2003, p. 194). Entrou, então, numa longa crise de legitimidade e passou a enfrentar desaprovação de diversos setores, inclusive de parcela dos empresários, que começou a questionar o “autoritarismo exacerbado”, percebendo que o regime tinha se tornado “disfuncional” (DREIFUSS, 1989, p. 41). Mesmo insatisfeito, vale ressaltar que o empresariado não teve ameaçado, nesse período, o seu poder político e econômico, que fora conservado e ampliado durante o regime militar e no período pós-reabertura democrática (CARDOSO DE MELLO; NOVAIS, 1998, p. 651).

Do mesmo modo como articulou e apoiou o golpe militar, o empresariado nacional uniu-se em torno da liberalização, desta vez motivado pelas sucessivas crises econômicas e pela necessidade de se colocar no centro dos processos decisórios, situação dificultada pela centralização do regime autoritário.

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

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

Assim, em 1978, dois projetos de lei foram aprovados e ameaçavam a rentabilidade do setor publicitário ao determinarem a necessidade de uma maior regulação dos anúncios de vários segmentos. A primeira dessas proposições, o Projeto de Lei nº40/1972, de autoria do senador José Lindoso, buscava regular o conteúdo das campanhas publicitárias, dando

uma atenção especial à forma como os produtos eram qualificados em suas publicidades. De acordo com a justificativa apresentada no projeto de lei, a propaganda é uma das principais ferramentas das empresas para a conquista de consumidores, e muitas destas se ocupavam em divulgar seus produtos para facilitar o crescimento das vendas, mas não se preocupavam em propagar informações verdadeiras sobre tais mercadorias. Outro projeto que gerou reações no setor publicitário foi o Projeto de Lei nº2961/1976, de autoria do deputado Gerson Camata, que previa uma série de regulamentos para a publicidade veiculada em radiodifusão. Entre os principais pontos a serem regulados estavam: 1) o tempo de intervalo comercial de 15 minutos a cada 1 hora de programação; 2) a nacionalização da produção publicitária, que teria que ter brasileiros compondo pelo menos 2/3 da equipe de autoria e produção, além de ter como produto final um comercial veiculado em língua portuguesa; 3) a proibição total de veiculação de propaganda de medicamentos e a limitação de veiculação de campanhas de cigarro e bebidas alcólicas para o horário entre 21h e 5h; 4) por fim, o projeto estabelecia regras rígidas para o uso da imagem de crianças nos comerciais. O setor lamentou a aprovação desses projetos de lei na Câmara e desqualificou a iniciativa por ser de autoria de alguém que “não é do ramo”, ressaltando mais um aspecto presente na sua prática discursiva: a alegação da incompetência de quem não é parte do setor para definir assuntos relativos à sua regulação.

O ano de 1978 foi, portanto, um ano-chave para a retomada da organização do setor publicitário que passou, no mesmo período, a mobilizar-se para a realização do III Congresso Brasileiro de Publicidade. O setor criticava<sup>22</sup> a permanência da censura após a sinalização do governo de que estava construindo uma abertura do regime autoritário. Os anúncios publicitários eram submetidos à censura de maneira sistemática, embora de forma “mais branda do que aquela exercida sobre os órgãos de imprensa”<sup>23</sup>.

Ao mesmo tempo, a crítica às restrições mais ligadas à defesa do consumidor começava a ser vista como uma ameaça direta aos negócios, e punha em questão os princípios liberais de liberdade de mercado, além de trazer para o centro do debate a responsabilidade social das empresas e de suas agências. Assim, os agentes do setor eram pressionados a mudar de postura e discutir os malefícios de determinados produtos e comerciais. Sobre os matizes diferentes dessas críticas, Rocha (2004) assinala que a primeira se contrapunha à censura moralista e tinha cunho progressista, reconhecendo que a publicidade deveria refletir, em suas mensagens, as recentes revoluções de costumes

<sup>22</sup> Pudor e moralidade nos meios de comunicação. *Revista Propaganda*, n. 302, p. 5, set. 1981.

<sup>23</sup> AUGUSTO, Regina. **As relações da publicidade com a ditadura**. Portal Meio & Mensagem. Disponível em: <<http://www.meioemensagem.com.br/home/comunicacao/noticias/2014/03/31/As-relacoes-da-publicidade-com-a-ditadura.html#ixzz37vJ46srF>>. Acesso em: 08 ago. 2014.

vivenciadas nos anos 1960 e início dos anos 1970. Já a resistência aos direitos dos consumidores apresentava um viés liberal, que entendia a intervenção do Estado na regulação das relações de consumo como um obstáculo para a liberdade de mercado e para a liberdade de anunciar.

Desta feita, motivados por diferentes visões que questionavam o regime vigente, os publicitários se reuniram para tratar, no III Congresso, do tema “A Propaganda e a realidade econômica, social e cultural do País, as linhas da Propaganda Brasileira para o futuro”. O evento dava mostras de que o setor precisava discutir a realidade brasileira e se preparar para o novo cenário político que começava a se delinear. O setor publicitário, em resposta às regulações recém-aprovadas no Congresso Nacional, fortaleceu o sentimento de que era urgente a criação de um código de autorregulamentação da atividade com o papel de regular a publicidade no Brasil, a partir de normas elaboradas e gerenciadas pelos próprios agentes do setor para disciplinar o conteúdo dos anúncios.

A urgência também era exigida dentro da própria área, pois em alguns países a autorregulamentação já era praticada. Em 1976, publicitários de quarenta e seis países participaram do Congresso Mundial de Propaganda, promovido pela *International Advertising Association* (IAA) em Buenos Aires, e aprovaram um apelo para que o Brasil elaborasse sua proposta de autorregulamentação: “A recomendação do Congresso Mundial da IAA, em favor da solução autorregulatória no Brasil, era uma forma pressão sobre as autoridades brasileiras, em combate à via da regulamentação imposta pelo Executivo ou Legislativo”<sup>24</sup> (CAVALCANTI, 2008, p. 117). Desde então, a ABAP fez um esforço coordenado no sentido de elaborar uma primeira redação do código, examinando as diversas experiências internacionais e contando com diferentes contribuições colhidas a partir da formação de uma comissão interassociativa que congregava as principais entidades do setor (ABA, ABAP e ABERT). Extremamente imbricado com o governo, o nascimento da proposta brasileira trouxe em seu esboço a participação do Estado. Havia, destarte, um diálogo amigável entre o setor e instâncias estatais que, inclusive, o alertava sobre medidas para evitar a promulgação de leis que regulassem o conteúdo das propagandas. Segundo matéria publicada no *Meio & Mensagem*, foi o Ministro Interino da Fazenda, José Carlos

---

<sup>24</sup> O Código Brasileiro de Autorregulamentação Publicitária registra em sua introdução que levou em consideração em sua elaboração “as diretrizes da Associação Internacional de Propaganda (IAA - *International Advertising Association*) e seus Congressos Mundiais, especialmente as que constam de seu estudo “*Effective Advertising Self Regulation*”, publicado em 1974, bem como as recomendações do XXV Congresso Mundial de Propaganda realizado em Buenos Aires em 1976. Disponível em: <<http://www.conar.org.br>>. Acesso em 10 jan. 2012.

Soares Freire, em 1976, um dos primeiros a aconselhar o setor para que este criasse um organismo de autorregulamentação.<sup>25</sup><sup>26</sup>

Entenda-se por “adversários da propaganda” os projetos de lei que tramitavam no Congresso e as novas organizações em defesa do consumidor, como o Procon paulista, fundado em 1976. O setor tinha dois grandes desafios para implementar do código: 1) congregar os interesses de anunciantes, agências e veículos, demonstrando a importância da autodisciplina para a credibilidade da atividade e 2) obter o “aval político para pôr cobro definitivo à hipótese da regulamentação imposta desde fora do próprio setor” (CAVALCANTI, 2008, p.116). O primeiro desafio foi enfrentado com a construção da comissão interassociativa que elaborou o código; já o segundo foi superado a partir de interlocução com ministros e parlamentares que, de acordo com Cavalcanti (2008, p.117), foi feita com “cuidado político”, incluindo-os na programação do III Congresso, que aprovou o código.

Ao explicar o modelo brasileiro de autorregulamentação publicitária, Edney Narchi<sup>27</sup>, define que desde o seu início o modelo é guiado por uma lógica privatista: “Aqui no Brasil, desde o começo a autorregulamentação foi escrita pelos publicitários, é um documento dos publicitários, foi fundado do Conar pelos publicitários, sem apoio público, então ela desde o começo tem uma ideia privatista”. As publicações oficiais do Conar também não mencionam a interlocução entre o setor publicitário e o Governo na fundação do Conselho. Essa omissão indica que a versão priorizada pelas lideranças do Conselho sobre a sua história contempla o discurso antiestatista que era preponderante na época de sua fundação e que até hoje permanece como base argumentativa de defesa da autorregulamentação, destacando e autoelogiando a autonomia, a independência e o voluntarismo do setor ao elaborar suas regras de regulação.

Passado o temor, a criação do Código em 1978, a partir de aprovação por aclamação no III Congresso, e a posterior fundação do Conselho em 1980, foram proclamadas pelo mercado como sinal de maturidade. Porém, havia ainda um rumor de que era necessário transformá-lo em lei para que tivesse aval do Estado e efetividade na sua aplicação: “Pode

---

<sup>25</sup> “O sinal foi dado no II Encontro de Mídia. Foi lá que o ministro interino da Fazenda – José Carlos Freire – alertou a classe publicitária para a necessidade de uma auto-regulamentação. Suas palavras: ‘É preciso que os senhores ajam. Que as entidades assumam o comando e contem com o apoio do governo nesta missão. E não há mais como adiar as soluções. Adiá-las será um convite a que os adversários da propaganda responderão indicando outros caminhos’. A ABAP levou a sério o aviso e uma comissão foi formada” Fonte: Um exemplo da classe publicitária. **Propaganda**, São Paulo, n. 263, p. 26, junho 1978.

<sup>26</sup> O Código Brasileiro de Autorregulamentação Publicitária registra em sua introdução que também levou em consideração, em sua elaboração, “os caminhos apontados pelas lideranças do setor publicitário e pelas autoridades nos debates do II Encontro Brasileiro de Mídia, realizado em São Paulo em setembro de 1976”. Disponível em: <<http://www.conar.org.br>>. Acesso em 10 jan. 2012.

<sup>27</sup> Em entrevista concedida à autora do presente trabalho.

ser que o nosso Código, posteriormente, venha a ser transformado em lei pelo governo”<sup>28</sup>. Para gerenciar a sua aplicação, foi instalada uma comissão no final de 1978, algo ansiado pelo setor, mas que só se tornou uma conquista meses após a aprovação do Código: “afinal, instala ou não instala, vem ou não vem, os projetos governamentais estavam ameaçando a própria existência da atividade”<sup>29</sup>.

Logo depois, a partir da compreensão do mercado de que era necessária “total independência do Estado”, essa proposta de oficialização em forma de lei acabou por ser descartada pelo setor. Para Rocha (2010, p. 66), essa resistência em dar forma jurídica ao Código se explica pela efetividade que o mesmo poderia passar a ter caso fosse oficializado como lei: “Resistia-se a qualquer sanção que pudesse transformar uma carta de boas intenções em instrumento com real poder coercitivo”. Assim, o setor conseguiria, ao mesmo tempo, ter a oficialização do Código, o que dava credibilidade à Conar, afastava a temida intervenção estatal na regulação da atividade e deixava o caminho livre para que os julgamentos fossem definidos de acordo com as pressões exercidas por anunciantes e agências. Para Silva (2008, p. 300), a intenção central do setor na valoração da autorregulamentação publicitária era “afastar o Estado da regulamentação”, evitando punições e “abrandando o que uma verdadeira regulamentação do Poder Público através do legislativo faria”.

### **Considerações finais**

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

---

<sup>28</sup> Um código democrático. **Meio & Mensagem**, São Paulo, n. 1, p. 31, abr. 1978.

<sup>29</sup> Instalação do CONAR. **Propaganda**, n. 268, p. 22, nov. 1978.

individual, necessariamente incorporados no livre-mercado e no livre-comércio” (HARVEY, 2011, p. 110). Foi nesse contexto que a liberdade de iniciativa e a não interferência do Estado na regulação da propaganda foram acolhidas pelo setor publicitário como posições discursivas estratégicas para se colocar no novo momento do país.

### Referências bibliográficas

ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. Além do Corporativismo: Interesses Organizados e Democratização. In: SOLA, Lourdes, PAULANI, Leda (Orgs.). **Lições da Década de 80**. São Paulo e Genebra: Editora da Universidade de São Paulo e UNRISD, 1995.

ARRUDA, Maria Arminda do Nascimento. **A Embalagem do Sistema: A Publicidade no Capitalismo Brasileiro**. 2. ed. Bauru: Edusc, 2004.

CARDOSO de MELLO, João Manuel, NOVAIS, Fernando. Capitalismo Tardio e Sociabilidade Moderna. In: SCHWARCZ, Lilia (Org.). **História da Vida Privada no Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 1998, v. 4.

CAVALCANTI, Alberto R. **Congressos Brasileiros de Publicidade I, II e III**. São Paulo: ABAP, 2008.

CORRÊA, Roberto (Org.). **Movimento Nacional pela Livre Iniciativa: uma contribuição da publicidade à democracia brasileira**. São Paulo: Bossa Nova, 2008.

COUTINHO, J. A.; GOMES, I. Estado, movimentos sociais e ONGs na era do neoliberalismo. II Simpósio Estadual Lutas Sociais na América Latina, 2006, Londrina. **Anais eletrônicos...** Londrina: UEL, 2006. Disponível em: <<http://www.uel.br/grupo-pesquisa/gepal/segundosimposio/ilsegomesejoanaaparecidacoutinho.pdf>>. Acesso em: 4 dez. 2014.

DRAIBE, Sonia Miriam. **Rumos e Metamorfoses: Estado e Industrialização no Brasil: 1930/1980**. 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2004.

DREIFUSS, René. **O Jogo da Direita**. Petrópolis: Vozes, 1989.

\_\_\_\_\_. **1964: a conquista do Estado. Ação política, poder e golpe de classe**. Petrópolis: Vozes, 1987.

FERNANDES, Florestan. **A revolução burguesa no Brasil: ensaio de interpretação sociológica**. Rio de Janeiro: Zahar, 1976.

FIGUEIREDO, Anna Cristina Camargo Moraes. **Liberdade é uma Calça Velha, Azul e Desbotada** – Publicidade, Cultura de Consumo e Comportamento Político no Brasil (1954-1964). São Paulo: Hucitec, 1998.

FIORI, José Luís. **O vôo da coruja**: para reler o desenvolvimentismo brasileiro. Rio de Janeiro: Record, 2003.

HABERMAS, Jürgen. **Mudança estrutural da esfera pública**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.

HARVEY, David. **O enigma do capital e as crises do capitalismo**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2011.

LIMA, Venício. Os vetos de Jango que a Abert derrubou. **Observatório da imprensa**, São Paulo, n. 702, 10 jul. 2012b. Disponível em: <[http://www.observatoriodaimprensa.com.br/news/view/\\_ed702\\_os\\_vetos\\_de\\_jango\\_que\\_a\\_abert\\_derrubou](http://www.observatoriodaimprensa.com.br/news/view/_ed702_os_vetos_de_jango_que_a_abert_derrubou)> Acesso em: 20 jul. 2014.

MANCUSO, W. P. **O Lobby da Indústria no Congresso Nacional**: Empresariado e Política no Brasil contemporâneo. 1. ed. São Paulo: EDUSP/HUMANITAS/FAPESP, 2007.

MARTINS, C. E. **Estado e capitalismo no Brasil**. São Paulo: Hucitec, 1977.

ROCHA, Maria Eduarda M. **A Nova Retórica do Capital**: A Publicidade Brasileira em Tempos Neoliberais. São Paulo: Unesp, 2010.

\_\_\_\_\_. **A nova retórica do grande capital**: a publicidade brasileira em tempos neoliberais. 2004. Tese (Doutorado em Sociologia) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2004.

SALLUM, Brasílio. **Labirintos**: dos Generais à Nova República. São Paulo: Hucitec, 1996.

SILVA, Marcus Vinicius. **Direito do consumidor e a publicidade**. São Paulo: MP, 2008.

SIMÕES, Roberto. **A propaganda no Brasil** : evolução histórica. São Paulo : Referência, 2006.

TASCHNER, Gisela Black. **Cultura, consumo e cidadania**. Bauru: Edusc, 2009.