

## **Análise da interferência da indústria do tabaco na implantação das advertências sanitárias nos derivados de tabaco no Brasil**

Analysis of the tobacco industry's interference in the enforcement of health warnings on tobacco products in Brazil

Análisis de la interferencia de la industria del tabaco en la implementación de advertencias sanitarias en los derivados del tabaco en Brasil

Cristina de Abreu Perez <sup>1</sup>  
Vera Luiza da Costa e Silva <sup>2</sup>  
Stella Aguinaga Bialous <sup>3</sup>

doi: 10.1590/0102-311X00120715

### **Resumo**

*O propósito deste artigo é entender a relação estabelecida entre a adoção pelo governo de uma medida reguladora com forte impacto na população e a reação de grupos de interesse contrários. A metodologia envolve o estudo de documentos oficiais relacionados à implementação das advertências sanitárias nos produtos de tabaco comercializados no Brasil. Em paralelo, realizou-se a busca de documentos da indústria do tabaco disponibilizados publicamente como resultado de ações de litígio, com o objetivo de identificar as reações do setor nesse processo. Os resultados deste estudo sugerem que várias ações do governo foram permeadas pela interferência direta da indústria do tabaco. Em alguns casos as intervenções eram explícitas e em outros eram indiretas ou de difícil identificação. À luz do marco referencial adotado, informações originais sobre o processo brasileiro são apresentadas e poderão ser úteis aos gestores do governo na identificação estratégica de políticas de controle do tabaco.*

*Tabaco; Advertência; Comunicação em Saúde*

### **Correspondência**

C. A. Perez  
Fundação do Câncer.  
Rua Frei Solano 14, sala 104, Rio de Janeiro, RJ  
20231-091, Brasil.  
cristinadeabreuperez@gmail.com

<sup>1</sup> Fundação do Câncer, Rio de Janeiro, Brasil.

<sup>2</sup> Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca, Rio de Janeiro, Brasil.

<sup>3</sup> University of California, San Francisco, U.S.A.



## Introdução

Conhecidamente, o tabagismo é a causa de adoecimento e morte em uma proporção importante dos usuários dos produtos derivados do tabaco no mundo <sup>1</sup> e no Brasil <sup>2</sup>. Para reverter a alarmante epidemia global do tabagismo, em 2003 a 56ª Assembleia Mundial da Saúde aprovou o primeiro tratado internacional de saúde pública, contendo um conjunto de medidas intersetoriais – a Convenção-Quadro para o Controle do Tabaco da Organização Mundial da Saúde (CQCT-OMS). O Brasil ratificou esse Tratado no Congresso Nacional em 2005, incorporando suas regras ao ordenamento jurídico nacional (*Decreto nº 5.658/2006* <sup>3</sup>). Desde então, as medidas previstas no Tratado são o mapa de obrigações a serem cumpridas pelo Estado brasileiro, e a Política Nacional de Controle do Tabaco passou a ser orientada por estas obrigações.

Uma das estratégias recomendadas pela CQCT-OMS é a adoção das advertências sanitárias nas embalagens de produtos de tabaco, e o Brasil desde 1988 vem progredindo na implementação desta medida.

O Canadá e o Brasil tomaram a liderança no início do século ao inserirem imagens que explicitam o que se diz no texto da advertência.

As embalagens dos produtos estão longe de ser apenas um simples recipiente. Elas adicionam valor ao produto e o tornam atraente estimulando a sua compra e recompra <sup>4</sup>. A capacidade dos produtos de tabaco de causarem dependência está sujeita a vários fatores como a dose usada, rota de administração, ingredientes, aditivos (flavorizantes), características do design estrutural do cigarro e também a “atratividade” da embalagem ou do produto <sup>5</sup>.

Algumas características tornam a embalagem dos cigarros ainda mais visível, como o fato dela não ser descartada depois de aberta, do fumante manter o maço próximo de si durante todo o dia, ter alto grau de visibilidade social - maço de cigarros como “produtos crachá”, ser constantemente exposta ao público durante o seu manuseio, levando o maço a funcionar como uma forma de propaganda <sup>6</sup>.

Uma das medidas propostas na CQCT-OMS, em seu Artigo 11, é a inserção de advertências sanitárias em embalagens de produtos derivados do tabaco <sup>7</sup>. Quando inseridas de forma bem visível e ilustradas com imagens, as advertências representam um componente essencial de programas nacionais para reduzir o tabagismo, principalmente porque atingem a população de menor escolaridade, na qual o tabagismo tem se concentrado mais recentemente <sup>8</sup>.

Há muitas evidências de várias fontes demonstrando que advertências sanitárias são uma ferramenta eficaz para <sup>9,10</sup>: (1) informar aos fumantes e não-fumantes sobre os malefícios do tabagismo; (2) disponibilizar ajuda e informações aos fumantes para aumentar a eficácia da cessação; (3) incentivar os não-fumantes, incluindo os jovens, a não começarem a fumar; e (4) contrapor as mensagens enganosas e as imagens sedutoras promovidas pela marca das embalagens de tabaco.

Segundo um estudo publicado em 2012 <sup>11</sup>, as advertências de saúde também podem ajudar ex-fumantes a ficar sem fumar após um ano de abstinência. As advertências provavelmente estão presentes em momentos de risco de recaída, e quando elas são percebidas, até mesmo fracos efeitos sobre a motivação poderiam inclinar a decisão do indivíduo em favor da manutenção da abstinência ao longo de várias crises, produzindo efeitos marcantes na recaída.

Um crescente corpo de evidências tem demonstrado que a advertência sanitária nas embalagens de produtos de tabaco tem impacto sobre a prevalência do tabagismo <sup>12</sup>. Um modelo de simulação que projeta o impacto de várias políticas na redução do consumo verificou que as advertências sanitárias foram responsáveis por 8% da redução da prevalência entre o período de 1989-2010 <sup>13</sup>.

Uma meta-análise recentemente publicada corroborou o que outros estudos haviam demonstrado: as advertências sanitárias com imagens são superiores às advertências compostas somente por texto, tanto para fumantes quanto para não-fumantes, na motivação a não iniciação e na redução e cessação do tabagismo <sup>14</sup>.

A advertência sanitária é uma das medidas de controle do tabaco mais custo-efetivas disponível, dado que os custos de implementação recaem sobre o fabricante e os benefícios sobre a saúde pública. São medidas eficazes para informar a toda sociedade sobre a magnitude dos riscos do uso do tabaco <sup>8</sup>.

## Objetivo

O propósito deste artigo é descrever e analisar o processo de implementação das advertências sanitárias em produtos derivados do tabaco no Brasil, com ênfase na interferência da indústria do tabaco, procurando entender mais profundamente a relação estabelecida entre o governo que adota uma medida de forte impacto social e a indústria do tabaco que reage para se contrapor a esta medida.

## Metodologia

Foi realizado um estudo qualitativo por intermédio de levantamento e análise do referencial normativo e pesquisa dos documentos internos da indústria do tabaco, contidos no arquivo da Universidade da Califórnia, São Francisco (UCSF), Estados Unidos, no sítio da Internet chamado *Legacy Tobacco* (<https://industrydocuments.library.ucsf.edu/tobacco/>).

Com o objetivo de identificar o aparato jurídico-legal do processo de implementação das advertências brasileiras, foi realizado um levantamento das leis, decretos, regulações, medidas provisórias ou similares antigos e atuais na adoção por parte do governo brasileiro de advertências sanitárias. Os documentos que apresentaram relação com a implementação das advertências ou claramente se referenciaram à adoção das advertências sanitárias foram selecionados e compuseram o aparato jurídico-legal, possibilitando o registro de toda a evolução deste processo. Também foram selecionadas informações de algumas ações judiciais que permearam esse processo, para identificar os argumentos utilizados pela indústria do tabaco e organizações afins na tentativa de impedir a regulamentação dos seus produtos.

Foi desenvolvida uma pesquisa documental por meio da busca e análise dos documentos da indústria no depositário de documentos internos da indústria do tabaco da UCSF, seguindo a metodologia padronizada internacionalmente para pesquisas utilizando os documentos internos da indústria<sup>15</sup> que, em resumo, ocorreu nas seguintes etapas: uma busca inicial entre o período de 1990-1995, com as palavras-chave: *Advertências Sanitárias de Tabaco*, *Embalagens de Produtos de Tabaco* e *Tabagismo*, na busca em português, e os descritores: *Brazil*, *Warning Label*, *Health Warnings* e *Brazilian Health Warnings*, na busca em inglês. Os documentos catalogados nesse depositário recebem um número “Bates”, que vem a ser um número de identificação nesse arquivo. Também foi feita uma busca de documentos internos das indústrias do tabaco em publicações brasileiras.

Foram encontrados e analisados 17 documentos relevantes, entre estes, oito foram selecionados e usados nesta publicação.

Com base nessas etapas, deu-se prosseguimento à análise da implantação dessa medida no Brasil, identificando as possíveis interferências da indústria do tabaco em todo esse processo.

## Principais resultados

### Descrição e análise do processo histórico das advertências sanitárias no Brasil

Pode-se descrever a implantação de advertências sanitária em produtos do tabaco no Brasil em três etapas distintas:

- **Primeira etapa: advertência de saúde única e genérica composta por texto (1988-1994)**

A primeira medida regulatória do governo brasileiro aconteceu por meio do Ministério da Saúde com a *Portaria nº 490/1988*<sup>16</sup>, que introduziu um texto único em todas as embalagens de cigarros, charutos, cigarrilhas e outros produtos derivados do tabaco com a mensagem: *O Ministério da Saúde Adverte: Fumar é Prejudicial à Saúde*. Esse texto deveria ser impresso de forma clara e legível, em cores contrastantes e em área destacada da embalagem. Vale observar que a norma não definiu o local exato para a impressão, assim como o tamanho e a cor do texto, exigindo somente que se utilizassem cores contrastantes, o que possibilitou que as empresas veiculassem as advertências de forma pouco legível, impedindo a sua visualização pelo consumidor.

Além disso, a mesma mensagem de advertência passou a ser veiculada obrigatoriamente em todas as propagandas dos produtos do tabaco em TV, rádio e outros veículos de mídia, como revistas, cartazes, filmes, materiais de pontos de venda, seguindo o que foi determinado pela *Constituição da República Federativa do Brasil* <sup>17</sup>, em seu artigo 220, parágrafo 4, referente à Comunicação Social que estabeleceu que a propaganda de produtos de tabaco está sujeita a restrições legais e conterà, sempre que necessário, advertência sobre os malefícios decorrentes do seu uso. A previsão de restrições à propaganda e de veiculação de advertências sanitárias no texto constitucional trouxe maior peso e garantia a essas medidas, ampliando o poder do governo nas futuras regulamentações.

Duas outras Portarias do Ministério da Saúde em 1990 modificaram a regulação de 1988. A primeira foi a *Portaria nº 731/1990* <sup>18</sup> determinando, entre outros pontos, que a advertência deveria ser impressa em negrito com fundo totalmente branco ou negrito com fundo vermelho em uma das faces laterais. Nessa Portaria foi determinado que na publicidade de cigarros a referida advertência corresponderia a 20% da área total do anúncio.

A segunda foi a *Portaria nº 1.050/1990* <sup>19</sup>, em que se determinou o tamanho das letras da advertência, a cor preta sobre retângulo branco e a exigência de que ocupassem duas linhas. No entanto, houve um retrocesso no tamanho da advertência na publicidade, que passou a ser de 10% e não mais 20% conforme a Portaria anterior.

No depositório dos documentos da indústria do tabaco, encontramos uma matéria do *Tobacco Journal International*, publicação do comércio internacional para executivos do tabaco no mundo, datada de 1990, apresentando as novas regulamentações por parte do governo com o título “Governo brasileiro declara guerra ao tabagismo”, dizendo que esta era a chamada de vários jornais brasileiros no momento. A matéria se refere à *Portaria nº 731* de 31 de maio de 1990 <sup>18</sup> que tratava de restrições à propaganda, proibição de venda a menores, proibição de merchandising, obrigatoriedade da inclusão das advertências, entre outras medidas. No entanto, segundo o texto do próprio Jornal:

“Os executivos das empresas fabricantes de cigarro não estão terrivelmente incomodados com as novas restrições introduzidas pelo Ministério da Saúde e não esperamos mudanças significativas no mercado brasileiro de cigarros. Na verdade, muitos dos itens incluídos nas medidas já foram cumpridos pela indústria de forma voluntária, e eventos desportivos não têm sido patrocinados desde 1987” (Bates: 202707521) <sup>20</sup>.

Essa declaração mostra claramente a percepção da indústria do tabaco de que as eventuais regulamentações determinadas pela Portaria não teriam impacto no mercado brasileiro.

#### • Segunda etapa: proposta de pictogramas (1994-1995)

O período compreendido entre o final do ano de 1994 e meados do ano de 1995, foi permeado por várias tentativas do governo de adotar medidas fortes de controle do tabaco e ações de contraposição da indústria fumageira, que levaram a retrocessos importantes. A comprovação dessas ações foi identificada nos documentos internos dos fabricantes de cigarros.

No final do ano de 1994, foi publicada a *Portaria Ministerial nº 2.169* <sup>21</sup> em que as empresas fumageiras eram obrigadas a inserir oito advertências com mensagens rotativas acompanhadas de pictogramas, na área equivalente a 25% das duas maiores faces da embalagem dos produtos de tabaco, assim como em toda mensagem publicitária direta, seja da televisão, cinema, rádio, impressa, em meios eletrônicos ou outras, em que a advertência deveria corresponder a 10% do tamanho total do anúncio ou peça (Figura 1).

A introdução dessas novas advertências representava um avanço significativo para o controle do tabaco, por vários motivos: (1) incluía temas mais específicos e sensíveis como a dependência da nicotina; (2) obrigava a inserção de advertência inclusive nas propagandas indiretas, assim como no *merchandising*; (3) esta era na época uma iniciativa inovadora e de vanguarda, pois em todo o mundo havia somente advertências compostas por texto, sem nenhuma imagem associada; (4) outro ponto visionário dessa medida era a exclusão da palavra “pode” nas frases de advertência, tornando as mesmas mais assertivas; e (5) a obrigatoriedade do uso de advertência inclusive nas propagandas institucionais.

O documento a seguir descreve o movimento interno de informação da indústria fumageira sobre a adoção da nova medida no Brasil.

**Figura 1**

Pictogramas determinados pela Portaria Ministerial nº 2.169 21.

**O MINISTÉRIO DA SAÚDE ADVERTE:**

Documento da Empresa British American Tobacco (BAT) de 10 janeiro de 1995:

“Para sua informação:

*Eu anexo detalhes de um novo regulamento sobre as advertências de saúde no Brasil, que foi aprovada pelo governo em 29 de dezembro. Em particular, note-se a natureza gráfica das advertências.*

*Queremos que você esteja atento a isso, porque entendemos que essas advertências foram elaboradas pela Organização Mundial da Saúde. Com sua introdução bem-sucedida no Brasil, podemos esperar que a OMS promova rotulagem semelhante em outras partes do mundo” (Bates: 502568675) 22.*

*“Eu anexo a cópia de uma nota (...) que explica o novo regime de advertências sanitárias que estão sendo introduzidas no Brasil.*

*Note-se que esta contém um requisito de inclusão de pictogramas.*

*Talvez você queira passar uma cópia desta documentação do tabaco – embora eu acredite que seja passível de uma ação legal para esta proposta, com boas chances de ser bem-sucedida” (Bates 502568684) 23.*

Outro documento da BAT datado de 12 de janeiro de 1995 mostra claramente a organização da empresa para, por intermédio do lobby, obter o retrocesso da medida.

A mais recente restrição contra o tabaco veio do Brasil. Inspirado pela OMS como de costume, mas, definitivamente exagerando, o governo do Brasil acaba de publicar a *Portaria nº 2.169* 21 de 29 dezembro de 1994 em suas leis.

*“Particularmente preocupante é o uso da linguagem pictorial (gráfico) para comunicar os avisos. Esta é uma visão de coisas que virão pela frente, e cópia da regulamentação está incluída em anexo para sua leitura e alerta. O lobbying está em andamento para corrigir esta situação e manteremos você informado sobre progresso, se houver” (Bates: 502568665) 24.*

Em janeiro de 1995, um grupo de trabalho formado por representantes do governo, da indústria do tabaco e por representantes do setor de comunicação, foi instituído pela *Portaria do Ministério da Saúde nº 50/1995* 25, e ficou responsável por estudar e propor instrumentos juridicamente válidos para viabilizar os termos da *Portaria nº 2.169*, com o objetivo de informar o consumidor sobre os malefícios do uso de produtos derivados do fumo e restringindo a sua propaganda.

Outro documento da Philip Morris Internacional datado de 16 de janeiro de 1995 informa sobre a suspensão da medida e definição do grupo de trabalho:

*“Brasil: O novo Ministro da Saúde suspendeu a implementação da regulamentação que impôs grandes advertências ilustradas e restrições na publicidade.*

*O Ministro nomeou uma comissão de cinco membros para recomendar uma nova legislação; PM e BAT nomearão cada um, um membro para o comitê, juntamente com outros três membros provenientes dos ministérios da Saúde, da Justiça e das Comunicações” (Bates: 2073950752) 26.*

Assim, no mês de março do mesmo ano, foi publicada a *Portaria Interministerial de nº 477/1995* 27 assinada pelos Ministérios da Saúde, Justiça e Comunicações, divulgando o teor das advertências sobre os males provocados pelo consumo de tabaco e produtos derivados, de acordo com os entendimentos mantidos no âmbito do Grupo de Trabalho instituído pela *Portaria nº 50*.

As condições de veiculação das mensagens de advertência estavam previstas no anexo da Portaria com o nome de carta-compromisso. Essa carta foi elaborada pelo Grupo de Trabalho e assinada pela Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e Televisão (ABERT), a Associação Brasileira de Anunciantes (ABA), a Associação Brasileira de Agências de Propaganda (ABAP), a Associação Nacional de Jornais (ANJ), a Associação Nacional das Empresas de Revistas (ANER) e a Associação Brasileira da Indústria do Fumo (ABIFUMO). Essa carta foi anexada à *Portaria nº 477* 27, com a seguinte declaração:

*“...em nome dos setores que representam, esta Carta de Compromisso, pela qual expressam sua concordância em que a veiculação das cláusulas de advertência e da promoção da propaganda comercial dos produtos de tabaco observe nas correspondentes áreas de atuação de seus representados as seguintes condutas:*

*1. As empresas produtoras de cigarros (...) se obrigam a inserir nas embalagens e na publicidade, como aqui discriminado, advertências ao consumidor sobre os pretendidos malefícios decorrentes do uso do tabaco.*

*(...) acatamento à introdução das novas cláusulas” com as quais o Ministério da Saúde pretendia advertir os danos do tabagismo aos consumidores.*

A carta compromisso traz ainda as regras de impressão e veiculação das mensagens, como:

- A possibilidade de o fabricante decidir pelo critério da rotatividade (quando cada advertência é veiculada a cada cinco meses, alternadamente) ou da simultaneidade (quando todas as frases são veiculadas ao mesmo tempo).

- Tamanho, cor e tipo de letra do texto a serem utilizados tanto nas embalagens como na publicidade dos produtos em jornais, revistas e cartazes, segundo o que havia sido estabelecido na *Portaria nº 1.050* de 1990.

- Critérios para divulgação nas propagandas de rádio, TV e cinema.

A nova Portaria introduziu seis frases de advertências a serem adotadas nas laterais das embalagens de cigarros e outros produtos de tabaco e nas propagandas, mas retirou os pictogramas anteriormente definidos. As frases eram:

“O Ministério da Saúde adverte:

1. Fumar pode causar doenças do coração e derrame cerebral.
2. Fumar pode causar câncer do pulmão, bronquite crônica e enfisema pulmonar.
3. Fumar durante a gravidez pode prejudicar o bebê.
4. Quem fuma adoece mais de úlcera do estômago.
5. Evite fumar na presença de crianças.
6. Fumar provoca diversos males à sua saúde”.

A Islândia enfrentou uma interferência muito semelhante com a que descrevemos do Brasil quando implementou em 1985 advertências com pictogramas <sup>28</sup>, e após forte interferência da indústria precisou retroceder da medida no ano de 1996, levando países como a Noruega a desistirem da implantação de advertências com imagens e adotarem somente texto <sup>29</sup>. A adoção de imagens somente foi retomada em 2000 pelo Canadá, seguido pelo Brasil em 2001, quando entrou em circulação o primeiro grupo de advertências sanitárias acompanhadas por imagens. Em 2004, o Ministério da Saúde brasileiro lançou o segundo grupo, e atualmente está em circulação o terceiro grupo de advertências com imagens <sup>8</sup>. No ano de 2015, a implantação de advertências com imagens havia ocorrido em 77 países, o que equivale a aproximadamente 50% da população mundial <sup>30</sup>.

- **Terceira etapa: retrocesso e manutenção de advertências compostas somente por textos (1995-2001)**

Toda essa manobra política, com a participação da indústria fumageira, ocasionou um grande retrocesso para o controle do tabaco no Brasil, pois revogou tacitamente a *Portaria nº 2.169*. Ou seja, a nova norma (*Portaria nº 477*) passou a regular o assunto já tratado pela norma anterior (*Portaria nº 2.169*), revogando automaticamente a norma antiga.

Portanto, a *Portaria nº 2.169* nunca chegou a entrar em vigor por conta da interferência da indústria do tabaco no processo decisório. Com esse retrocesso ocorreu: (1) a exclusão dos pictogramas, passando a vigorar somente as frases nas advertências. A adoção de imagens só foi alcançada em 2001; (2) a exclusão da frase sobre a dependência da nicotina; (3) a exclusão de advertência nas propagandas indiretas, assim como no merchandising; (4) o retorno da palavra “pode” nas frases de advertência, sendo adotada em 1999; e (5) a não exigência do uso de advertência nas propagandas institucionais que permanece até os dias atuais.

Em outro documento da BAT, um executivo orienta outro sobre a evolução da regulamentação em vários países, e deixa claro o quanto foi decisiva a participação da indústria do tabaco no processo do Brasil, explicitando que o retrocesso da *Portaria nº 2.169* aconteceu por conta de interferência direta da indústria, e em seguida fala da recomendação da adoção voluntária de medidas.

“O Brasil tem a experiência mais recente com as tentativas de avançar com advertências sanitárias ilustradas. Este (avanço) foi, porém, frustrado seguindo as propostas feitas no país pela indústria. A premissa principal era de que a legislação proposta foi percebida como contra a liberdade de expressão comercial e como inconstitucional naquele país. Nós ainda não temos muitos detalhes sobre isso, mas você poderia, talvez, buscar mais informações diretamente do Brasil. Seus consultores jurídicos devem ser capazes de ajudar com isso.

(...) nós preferimos que os assuntos relacionados à indústria devem ser tratados por meio de códigos ou acordos voluntários, em vez de regulamentos do governo (...) Não é como se nós não fossemos operadores de uma empresa responsável, e damos boas vindas ao diálogo, desde que as suas intenções sejam nobres e transparentes” (Bates: 502573143 e 502573144) <sup>30</sup>.

O relato desses documentos internos demonstra a forte intervenção da indústria do tabaco, que conseguiu estabelecer e fazer parte de um grupo de trabalho do governo para discutir uma regulamentação de seu próprio interesse. Neste processo, fica evidente o total conflito de interesses e a fragilidade de um governo que se permite tal interferência, contrária a todos os objetivos que defende a saúde pública.

Depois de estabelecido esse retrocesso, a Associação de Defesa da Saúde do Fumante (ADESF) entrou com uma ação civil coletiva de responsabilidade por danos contra a Souza Cruz e a Philip Morris.

Infelizmente, tal ação não obteve êxito, no entanto, é interessante analisar os argumentos das maiores indústrias do tabaco em atuação no Brasil. Os posicionamentos de ambas as empresas foram os mesmos, mostrando que quando o objetivo é se contrapor às ações de controle do tabaco, implan-

tadas pelo governo, as indústrias que disputam o mercado se unem para reforçar uma única estratégia, se fortalecendo neste embate. Conforme podemos verificar nos documentos internos transcritos a seguir, ambas as empresas justificam que nunca se negaram a incluir dependência como advertência. No entanto, como compete exclusivamente ao Ministério da Saúde definir o conteúdo dos avisos, e este não o fez, ressaltando que a *Portaria nº 477* foi de autoria dos Ministérios da Saúde, Justiça e das Comunicações, a indústria entende que o governo excluiu a advertência sobre dependência pelo fato dos consumidores já terem pleno conhecimento disto ou porque não existam evidências que sustentem esta afirmativa.

Vale ressaltar que a indústria do tabaco omite que no Grupo de Trabalho responsável por negociar a *Portaria nº 477* ela estava presente.

O escritório de advocacia da Philip Morris no Brasil, Pinheiro Neto Advogados, enviou um documento com a reportagem sobre esse assunto publicada no jornal *O Estado de S. Paulo* e traduzida para o inglês. A seguir o documento.

*“Ação acusa a indústria do fumo de induzir ao vício/Pela primeira vez no Brasil, uma ação coletiva pede indenização por danos causados pelo cigarro/Por Maria Alice Rosa”.*

*“Em meio à polêmica quanto à proibição ou não ao fumo em locais públicos, uma ação judicial foi mais longe e apontou direto para a indústria de cigarros. Pela primeira vez no Brasil, a indústria é acusada de usar de propaganda enganosa e abusiva para induzir ao consumo de cigarro e, conseqüentemente, ao vício...”.*

*“A fim de mudar o status dos fumantes de indivíduos culpados para vítimas - que são induzidos a comprar o produto e, em seguida, manter seu hábito - Associação de Defesa da Saúde do Fumante apresentou uma ação judicial alegando que as empresas Souza Cruz e Philip Morris - que respondem por 90% das vendas de cigarros no Brasil - indenizem os fumantes por danos materiais e morais”.*

*“A ação baseia-se principalmente no Código de Defesa do Consumidor, que exige que todas as informações sobre os riscos causados pelo produto devem ser fornecidas. De acordo com este Código, essa informação deve ser exibida ostensivamente pelo fabricante”.*

*“Ministério da Saúde admite que prevalecem os interesses do setor”.*

*“Nós quisemos colocar nos maços de cigarro a seguinte advertência: ‘este produto causa dependência, mas a indústria não deixou’, admite o chefe de controle do tabagismo do Instituto Nacional do Câncer (INCA), do Ministério da Saúde, Vera Luiza da Costa e Silva (...) Vera afirma que o Ministério não tem poder para obrigar a indústria sem amparo de uma lei. “Só uma lei resolveria o problema, e isso cabe ao Congresso”, diz.*

*“Nas advertências das embalagens o ministério diz, entre outras coisas, que o produto pode causar câncer do pulmão, bronquite crônica e enfisema pulmonar. ‘Esta inscrição dá margem à dúvida, o governo deveria dizer que ‘causa’ e não que ‘pode causar’, pois trabalhos científicos no mundo inteiro comprovam isso’, diz Luiz Carlos Monaco, advogado e um dos autores da ação contra a indústria”.*

*(...)*

*“As indústrias Souza Cruz e Philip Morris, alvo da ação da Associação de Defesa da Saúde do Fumante, preferem nada comentar sobre o assunto até que sua sentença final, no Supremo Tribunal de Justiça (STJ). A Souza Cruz divulgou, porém, uma nota em que afirma que ‘obter ressarcimento pelo produto comprado e consumido é pretensão que visa inviabilizar a comercialização de um produto legal’. No documento, a Souza Cruz contesta o risco de dependência. ‘Quanto à capacidade do fumante de livremente decidir sobre o consumo de produto, é do conhecimento público que milhões de pessoas no mundo deixaram de fumar por decisão própria, fato que diariamente ocorre’” (Bates: 2047343900)<sup>32</sup>.*

Nesse último episódio, em que uma forte medida foi revertida, percebemos a ação isolada de uma representante do governo, enquanto a indústria do tabaco se apresenta como um grupo de pressão organizado, coletando as informações necessárias, conhecendo e acessando os atores-chave e definitivamente interferindo na política de governo, fazendo na época, com que a medida não vigorasse.

Essa ação da indústria só foi possível pelo fácil acesso aos governantes, como podemos observar no documento a seguir, em que um executivo da BAT concede entrevista.

*“PT: Como são as suas relações com o Governo?”*

*TL: As relações com o Governo são extremamente boas, estamos aqui há muito tempo, como eu disse, e estamos muito proximamente integrados com o Brasil e, claramente, como a maior empresa do setor privado no Brasil, temos muito boa e próxima relação com o Governo” (Bates: 202005713)<sup>33</sup>.*



## Conclusões e recomendações

Levando em consideração as importantes relações estabelecidas historicamente entre a saúde e o mercado, Elias <sup>34</sup> ressalta que é possível verificar o acirramento das contradições perante o processo de globalização em curso, no qual o complexo médico-industrial destaca-se como um dos mais ativos polos do capitalismo, pressionando pelo crescimento da saúde como mercadoria e como setor de realização do lucro. Isso vai ao encontro de objetivos da saúde pública e cria sérias consequências no momento em que os governos precisam implantar medidas cujos interesses são diametralmente opostos ao mercado. Esse jogo de forças muitas vezes desprivilegia o cidadão, que deveria ser defendido e protegido pelas políticas públicas adotadas.

Segundo Gadelha <sup>35</sup>, o mesmo ambiente político-institucional comporta uma gama variada de atores com objetivos diversos e muitas vezes conflitantes, evidenciando a necessidade da atuação do Estado como mediador dos interesses sanitários e daqueles mais característicos de mercado, envolvidos na saúde.

A análise do desenvolvimento e implantação das advertências sanitárias no Brasil, permite um olhar crítico do ponto de vista da extensão da interferência da indústria do tabaco no processo de implementação de uma importante medida adotada quase dez anos após pela CQCT-OMS, e nos permite verificar sua atuação como um grupo de pressão, chegando a modificar a evolução e o estabelecimento de tais medidas, que se mostra claramente contra os seus interesses. A proposta brasileira de 1994 foi pioneira e na década seguinte provou-se que ela era viável legalmente e politicamente, além de efetiva na redução do consumo. Caso todos esses avanços tivessem realmente entrado em vigor, o Brasil tomaria uma posição de liderança ainda maior no controle do tabaco no mundo, e esta posição muito provavelmente impulsionaria outros países a adotarem essas mesmas medidas vários anos antes das mesmas serem adotadas por um grande número de países. A preocupação com o efeito dominó de medidas reguladoras em outros países é um dos fatores primordiais que fazem as indústrias atuarem fortemente, reunindo esforços inclusive de suas matrizes, quando alguma medida inovadora é buscada por algum país.

Esse momento configura uma forte interferência da indústria fumageira no processo de adoção de medidas de controle do tabaco no Brasil. O período compreendido entre os anos de 1994 e 1995 foi bastante rico e representa um exemplo claro para a análise das reações da indústria do tabaco, que deixa de se apresentar como grupo de interesse, passando a atuar como um forte grupo de pressão.

Analisando esse processo, fica claro que a interferência da indústria fumageira é extremamente atuante e que precisamos sempre ter em mente que se trata de uma indústria que funciona na contramão da saúde pública, buscando minar os esforços dos governos e das organizações não governamentais, oferecendo resistência ou, até mesmo, como comprovado neste artigo, criando obstáculos por forçar medidas importantes, já estabelecidas pelo governo, a retrocederem. Os defensores do controle do tabaco devem se antecipar e combater as estratégias e argumentos utilizados pela indústria se desejarem maximizar a utilização da embalagem como um veículo para aumentar a conscientização sobre os malefícios do tabagismo e não o seu consumo <sup>36</sup>.

Os fatos aqui apresentados podem servir como lições aprendidas, pois todo o processo pode a qualquer momento se repetir para dificultar a implementação de qualquer medida que seja eficaz para a saúde pública e que possa, como as advertências sanitárias, diminuir a iniciação do tabagismo e promover a cessação de fumar, pois vão contra o objetivo dos fabricantes de produtos de tabaco que, apesar de sua alegação contrária, é ter um plano de *marketing* voltado para jovens adultos, permitindo que a indústria recrute novos fumantes entre as idades de 18 e 24 anos e incentive fumantes leves, ocasionais, ou fumantes que experimentam, a fumar regularmente <sup>37</sup>.

Apesar de o Brasil ter avançado muito no controle do tabaco, podemos perceber que os obstáculos são muitos e que a indústria é um opositor forte. Para isso, os países que pretendem avançar na implantação de fortes regulações dos produtos de tabaco precisam implementar o Artigo 5.3, que trata da obrigação dos Estados Partes de proteger as políticas públicas de saúde para o controle do tabaco dos interesses comerciais e outros interesses garantidos para a indústria do tabaco. O primeiro princípio norteador definido nas Diretrizes desse Artigo deixa claro como a indústria do tabaco deve ser reconhecida: existe um conflito fundamental e irreconciliável entre os interesses da indústria do tabaco e os interesses da política de saúde pública. Esse princípio considera a afirmação de que a

indústria do tabaco produz e promove um produto que é cientificamente comprovado como causador de dependência química, que causa doença e morte, e que dá origem a uma variedade de problemas sociais, incluindo o agravamento da pobreza. Por esses motivos, podemos entender que tanto o governo quanto as Organizações Não Governamentais que promovem a saúde pública precisam monitorar sistematicamente a atuação dessas indústrias, não aceitar e, principalmente, denunciar tais interferências. Vale também a pena usar a experiência obtida no entendimento da interferência da indústria do tabaco para analisar o comportamento das indústrias do álcool, alimentos processados e refrigerantes, que despontam como produtos que aumentam o risco das doenças crônicas não transmissíveis.

## Colaboradores

C. A. Perez contribuiu na concepção, coleta e análise dos documentos, redação e revisão do artigo. V. L. Costa e Silva colaborou na concepção, coleta e análise dos documentos, e aprovação da versão final. S. A. Bialous colaborou na coleta e análise dos documentos, e revisão do texto.

## Agradecimentos

Agradecemos a todos os profissionais que contribuíram para o controle do tabagismo no Brasil, reduzindo o sofrimento e a morte precoce de muitos brasileiros. À Fundação do Câncer, em especial ao Dr. Marcos Moraes, pela visão estratégica no trabalho de controle do tabaco. Ao Instituto Nacional de Câncer, por investir em seus profissionais e tornar possível conquistas do país nesta área. Aos brasileiros fumantes, vítimas da indústria fumageira e do conflito entre os valores econômicos e a saúde.

## Referências

1. World Health Organization. WHO report on the global tobacco epidemic, 2015: raising taxes on tobacco. [http://apps.who.int/iris/bitstream/10665/178574/1/9789240694606\\_eng.pdf?ua=1](http://apps.who.int/iris/bitstream/10665/178574/1/9789240694606_eng.pdf?ua=1) (acessado em 17/Jul/2015).
2. Corrêa PCR, Barreto SM, Passos VMA. Smoking-attributable mortality and years of potential life lost in 16 Brazilian capitals, 2003: a prevalence-based study. *BMC Public Health* 2009; 9:206.
3. Presidência da República. Decreto nº 5.658, de 2 de janeiro de 2006. Promulga a Convenção-Quadro sobre Controle do Uso do Tabaco. *Diário Oficial da União* 2006; 3 jan.
4. Meyers H, Lubliner MJ. The marketer's guide to successful package design. Chicago: NTC Business Books; 1998.
5. Henningfield JE. TobReg presentation. In: 3rd Meeting of Key Facilitators Interim Convention Secretariat/TFI & Contracting Parties. Ottawa: WHO Framework Convention on Tobacco Control; 2006.
6. Wakefield M, Morley C, Horan JK, Cummings KM. The cigarette pack as image: new evidence from tobacco industry documents. *Tob Control* 2002; 11 Suppl 1:i73-i80.
7. World Health Organization. WHO Framework Convention on Tobacco Control. <http://whqlibdoc.who.int/publications/2003/9241591013.pdf?ua=1> (acessado em 17/Jul/2017).
8. Coordenação de Prevenção e Vigilância, Instituto Nacional de Câncer. Brasil: advertências sanitárias nos produtos de tabaco 2009. [http://www2.inca.gov.br/wps/wcm/connect/33aef700491792eaaed4bf0ece413a77/Livro+-+Brasil\\_+Advert%C3%AAs+Sanit%C3%A1rias+nos+Produtos+do+Tabaco+-+2009+-+vers%C3%A3o+Portugu%C3%AAs.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=33aef700491792eaaed4bf0ece413a77](http://www2.inca.gov.br/wps/wcm/connect/33aef700491792eaaed4bf0ece413a77/Livro+-+Brasil_+Advert%C3%AAs+Sanit%C3%A1rias+nos+Produtos+do+Tabaco+-+2009+-+vers%C3%A3o+Portugu%C3%AAs.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=33aef700491792eaaed4bf0ece413a77) (acessado em 17/Jul/2015).

9. Hammond D, Fong GT, Borland R, McNeill A, Cummings KM, Hastings G. Effectiveness of cigarette warning labels in informing smokers about the risks of smoking: findings from the International Tobacco Control (ITC) Four Country Survey. *Tob Control* 2006; 15 Suppl 3:iii19-25.
10. Borland R, Yong HH, Wilson N, Fong GT, Hammond D, Cummings KM, et al. How reactions to cigarette packet health warnings influence quitting: findings from the ITC Four Country Survey. *Addiction* 2009; 104:669-75.
11. Partos TR, Borland R, Yong H-H, Thrasher J, Hammond D. Cigarette packet warning labels can prevent relapse: findings from the International Tobacco Control 4-Country policy evaluation cohort study. *Tob Control* 2012; 22:e43-50.
12. Huang J, Chaloupka FJ, Fong GT. Cigarette graphic warning labels and smoking prevalence in Canada: a critical examination and reformulation of the FDA regulatory impact analysis. *Tob Control* 2014; 23 Suppl 1:i7-12.
13. Levy D, Almeida LM, Szklo A. The Brazil SimSmoke policy simulation model: the effect of strong tobacco control policies on smoking prevalence and smoking-attributable deaths in a middle income nation. *PLoS Med* 2012; 9:e1001336.
14. Noar SM, Hall MG, Francis DB, Ribisl KM, Pepper JK, Brewer NT. Pictorial cigarette pack warnings: a meta-analysis of experimental studies *Tob Control* 2015; 25:341-54.
15. Anderson SJ, McCandless PM, Klausner K, Taketa R, Yerger VB. Tobacco documents research methodology. *Tob Control* 2011; 20 Suppl 2:ii8-11.
16. Ministério da Saúde. Portaria nº 490, de 25 de agosto de 1988: dispõe sobre as inscrições nos maços de cigarro e outras formas de embalagem de fumo sobre o perigo de fumar à saúde. *Diário Oficial da União* 1988; 26 ago.
17. Presidência da República. Constituição da República Federativa do Brasil 1988. [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm) (acessado em 20/Jun/2015).
18. Ministério da Saúde. Portaria nº 731, de 31 de maio de 1990. *Diário Oficial União* 1990; 01 jun.
19. Ministério da Saúde. Portaria nº 1.050, de 08 de março de 1990. *Diário Oficial União* 1990; 10 ago.
20. Crescenti R. Brazilian government declares war on smoking, 1990. *British American Tobacco*. <http://industrydocuments.library.ucsf.edu/tobacco/docs/kfny0201> (acessado em 20/Jun/2015).
21. Ministério da Saúde. Portaria nº 2.169, de 29 de dezembro de 1994. *Diário Oficial União* 1995; 02 jan.
22. Bryan MH. New health warnings in Brazil. *British-American Tobacco Company Limited*. <http://industrydocuments.library.ucsf.edu/tobacco/docs/ffbg0210> (acessado em 20/Jun/2015).
23. BAT Industries. Note from Stuart Chalfen to Peter Clarke enclosing notes on new health warning regime. *British American Tobacco*. <http://industrydocuments.library.ucsf.edu/tobacco/docs/ssbf0201> (acessado em 20/Jun/2015).
24. British-American Tobacco Company Limited. Brazil HWC. *British American Tobacco*. <http://industrydocuments.library.ucsf.edu/tobacco/docs/tzvg0210> (acessado em 20/Jun/2015).
25. Ministério da Saúde. Portaria nº 50, de 17 de janeiro de 1995. *Diário Oficial da União* 1995; 18 jan.
26. Philip Morris International. <http://industrydocuments.library.ucsf.edu/tobacco/docs/rsyn0063> (acessado em 16/Jun/2015).
27. Ministério da Saúde. Portaria Interministerial nº 477, de 24 de março de 1995. *Diário Oficial da União* 1995; 28 mar.
28. Blondal T, Magnusson G. Innovation in iceland: graphic health warnings on tobacco products. *N Y State J Med* 1985; 85:405-6.
29. Hiilamo H, Crosbie E, Glantz SA. The evolution of health warning labels on cigarette packs: the role of precedents, and tobacco industry strategies to block diffusion. *Tob Control* 2014; 23:e2.
30. Canadian Cancer Society. Cigarette package health warnings: international status report. s.l.: Canadian Cancer Society; 2014.
31. British-American Tobacco Company Limited. Note from Shabanji Opukah to AC Sarkar regarding advertising restrictions. *British American Tobacco*. <http://industrydocuments.library.ucsf.edu/tobacco/docs/skqp0197> (acessado em 18/Mai/1995).
32. Lawsuit accuses tobacco industry of inducing to addiction. <http://industrydocuments.library.ucsf.edu/tobacco/docs/jrgc0013> (acessado em 13/Nov/1995).
33. Panorama interview in Brazil with Peter Taylor and Tom Long of Souza Cruz Industria. *British American Tobacco*. <http://industrydocuments.library.ucsf.edu/tobacco/docs/jkjj0212> (acessado em 20/Jun/2015).
34. Elias PE. Estado e saúde – os desafios do Brasil contemporâneo. *São Paulo Perspect* 2004; 18:41-6.
35. Gadelha CAG, Costa LS, Maldonato J. O complexo econômico-industrial da saúde. *Rev Saúde Pública* 2012; 46 Suppl 1:21-8.
36. Chapman S, Carter SM. Avoid health warnings on all tobacco products for just as long as we can”: a history of Australian tobacco industry efforts to avoid, delay and dilute health warnings on cigarettes. *Tob Control* 2003; 12 Suppl 3:iii13-22.
37. Ling PM, Glantz SA. Why and how the tobacco industry sells cigarettes to young adults: evidence from industry documents. *Am J Public Health* 2002; 92:908-16.

## Abstract

*This article aims to analyze the relationship between the Brazilian government's adoption of a regulatory measure with a strong impact on the population and the opposition by invested interest groups. The methodology involves the analysis of official documents on the enforcement of health warnings on tobacco products sold in Brazil. In parallel, a search was conducted for publicly available tobacco industry documents resulting from lawsuits, with the aim of identifying the industry's reactions to this process. The findings suggest that various government acts were affected by direct interference from the tobacco industry. In some cases the interventions were explicit and in others they were indirect or difficult to identify. In light of the study's theoretical framework, the article provides original information on the Brazilian process that can be useful for government policymakers in the strategic identification of tobacco control policies.*

*Tobacco; Warning; Health Communication*

## Resumen

*El propósito de este artículo es entender la relación que se establece entre la adopción por parte del gobierno de una medida reguladora, con un fuerte impacto en la población, y la reacción de grupos de interés contrarios. La metodología se aplica al estudio de documentos oficiales relacionados con la implementación de las advertencias sanitarias en los productos del tabaco comercializados en Brasil. Simultáneamente, se realizó una búsqueda de documentos a disposición pública sobre los resultados de litigios contra la industria del tabaco, con el objetivo de identificar las reacciones del sector en este proceso. Los resultados de este estudio sugieren que varias acciones del gobierno sufrieron una interferencia directa de la industria del tabaco. En algunos casos las intervenciones eran explícitas y en otros eran indirectas o de difícil identificación. A la luz del marco referencial adoptado, se ha presentado información original sobre el proceso brasileño, que podrá ser útil para los gestores del gobierno en la identificación estratégica de políticas de control al tabaco.*

*Tabaco; Advertencia; Comunicación en Salud*

---

Recebido em 25/Ago/2015

Versão final reapresentada em 10/Ago/2017

Aprovado em 21/Ago/2017