

RESENHA LEGISLATIVA

Artigos de contribuição do corpo de
consultores do Senado Federal

A regulamentação da publicidade de produtos de tabaco pelo Legislativo Federal

Luiz Carlos Romero

Sumário

1. Tabaquismo como problema de saúde pública. 2. A prioridade da proibição da publicidade como estratégia para o controle do tabaquismo. 3. A publicidade de tabaco na lei brasileira. 4. Liberdade para matar: a discussão sobre a constitucionalidade e a limitação da liberdade de expressão em decorrência da proibição da publicidade de produtos de tabaco.

1. Tabaquismo como problema de saúde pública

Segundo a Coordenação de Saúde Mental do Ministério da Saúde, em documento de 1998, somos uma sociedade afetada de forma dramática pelo uso indevido de drogas¹. Entre todas, uma se destaca pela extensão do consumo e o decorrente impacto sanitário e econômico: o tabaco.

O tabaquismo é a toxicomania de mais alta prevalência em nosso País, onde são consumidos, por ano, cerca de 97 bilhões de cigarros e um de cada três adultos fuma. Pelo menos metade desses usuários de tabaco desenvolverão uma doença tabaco-associada e boa parte virá a morrer por essa causa².

É estimado que o tabaquismo é responsável por 30% dos óbitos por câncer, 25% das mortes por doença coronariana e 25% das mortes por doença cerebrovascular². A frequência do risco cardiovascular atribuível ao uso do cigarro é maior do que a de cada um dos fatores de risco conhecidos³. O Ministério da Saúde estima que morrem, por

Luiz Carlos Romero é Médico e Consultor Legislativo do Senado Federal.

ano, oitenta mil brasileiros em decorrência do uso crônico de tabaco.

Em vista disso, a Coordenação de Saúde Mental do Ministério da Saúde¹ estimou que o tabaquismo custa ao Brasil cerca de 2,2% do seu Produto Interno Bruto, o que corresponde a, mais ou menos, vinte bilhões de reais ao ano.

Em 1997, o Sistema Único de Saúde gastou, segundo dados do Instituto Nacional de Câncer do Ministério da Saúde, 925 milhões de reais apenas com o tratamento dos três principais grupos de doenças tabaco-associadas (doenças pulmonares obstrutivas crônicas, câncer, e angina e infarto agudo do miocárdio)¹.

Um estudo realizado pelo DataFolha – instituto de pesquisa associado ao Jornal Folha de São Paulo –, em fevereiro de 1999, estimou gastos públicos anuais da ordem de 743,3 milhões de reais com saúde e de 2,7 bilhões de reais com previdência social, em decorrência do tabaquismo, em nosso País⁴. Em contrapartida, o governo brasileiro arrecada em impostos sobre o tabaco, por ano, pouco mais de dois bilhões e pelo menos outro bilhão em divisas, uma vez que somos o maior exportador de tabaco do mundo.

Nenhum desses estudos inclui estimativas do que se perde em produtividade e o que custam ao País as mortes prematuras – que o Instituto Nacional de Câncer, em estudo de 1992, calculou serem da ordem de 7% do total de anos de vida perdidos com causas de óbito definidas, correspondendo a 302.635 anos de vida perdidos.

O tabaquismo permanece, assim, como a principal causa evitável de morte prematura e de aposentadorias precoces em todo o mundo e em nosso País⁵.

2. A prioridade da proibição da publicidade como estratégia para o controle do tabaquismo

O tabaco é uma droga lícita em nosso meio, razão pela qual a principal estratégia efetiva para o controle do seu uso e da adi-

ção é a que objetiva a redução da demanda, uma vez que são limitadas as possibilidades de atuar tanto em redução de oferta quanto em redução de danos – as duas outras estratégias tradicionais de atuação contra o flagelo das drogas.

Como o tabaco pode ser livremente cultivado, industrializado e comercializado, a tentativa de redução de oferta por meio da promoção de culturas de substituição tem sistematicamente falhado como política pública, uma vez que a produção agrícola de tabaco é grandemente subsidiada pela indústria, não se encontrando, até agora, outro produto que permita a rentabilidade que este proporciona. Por outro lado, na medida em que o tabaco é um importante item na pauta de exportação de vários países – o nosso, entre todos, uma vez que somos grandes exportadores –, a adoção de estratégias de redução de oferta tem sido tímida, mesmo naqueles países que buscam controlar o consumo interno. O controle do tráfico – nesse caso tecnicamente denominado contrabando – é feito como forma de reduzir a sangria que essa prática causa na arrecadação de impostos e não com o objetivo de redução de consumo. Por fim, na medida em que governos são tão dependentes do tabaco – em razão dos vultosos impostos que arrecadam com base nesse produto – como seus concidadãos o são da nicotina, as propostas de aumento de preço dos cigarros – principal mecanismo de redução de demanda já tentado – não são, em geral, bem aceitas pelas equipes econômicas, com medo de que contribuam para a redução dos impostos arrecadados e o descontrole da inflação.

As atividades de redução de danos, por seu lado, são limitadas à regulamentação de teores máximos permitidos de nicotina, alcatrão e monóxido de carbono dos cigarros industrializados e à prescrição de gomas de mascar e adesivos de liberação transdérmica de nicotina para pessoas com dificuldades em parar de fumar e passageiros de vôos de longa duração.

Nesse contexto, a proibição da publicidade demonstrou ser uma das táticas de maior eficácia para reduzir o consumo. Implantada, primeiramente, nos países nórdicos (Noruega, 1975; Finlândia, 1978), existe, atualmente, em 27 países, com resultados satisfatórios, produzindo, em todos, redução significativa do consumo, entre 14% (França, em seis anos) e 37% (Finlândia, em dez anos)⁶.

Um dos primeiros estudos a comprovar a efetividade da proibição da publicidade para a redução do consumo foi conduzido no início da década pelo Departamento de Saúde do Governo Britânico e avaliou o impacto da proibição em quatro países: Noruega, Finlândia, Canadá e Nova Zelândia. Sua conclusão foi que, nesses países, a queda no consumo que se seguiu à proibição não pode ser explicada por outras causas que não a ausência de publicidade⁷.

A partir de então, a maioria esmagadora dos estudos independentes e as revisões da literatura sobre esse assunto têm demonstrado que a publicidade de tabaco não apenas leva ao aumento do consumo como influencia fortemente o público jovem – fonte de reposição de consumidores, doentes ou mortos pelo cigarro⁸.

As multinacionais tabaqueiras, no entanto, nunca tiveram dúvidas quanto à efetividade da promoção de seus produtos, tendo despendido bilhões de dólares todos os anos em publicidade, desde o pós-guerra, e, na última década, sistematicamente ampliado seus investimentos nessa área e encontrado formas alternativas de promover seus produtos a cada restrição que lhes é imposta.

Atualmente, mais de uma centena de países adotam restrições legais à publicidade de produtos de tabaco, 27 dos quais a proíbem totalmente, seja sob a forma de publicidade direta, seja sob a forma de promoção de eventos ou outras formas de promoção, mas os principais alvos da proibição continuam sendo os meios de comunicação de massa (rádio, televisão, cinema, jornais, revistas e cartazes)⁹.

Para ser efetiva, a proibição da propaganda e da promoção tem de ser abrangente. A experiência internacional mostrou que a proibição parcial e auto-regulamentação dão pouco ou nenhum efeito sobre a redução do consumo e que a proibição apenas da publicidade direta ou apenas de sua veiculação nos meios de comunicação de massa fez com que alternativas logo fossem encontradas e utilizadas, anulando os resultados obtidos, de tal forma que a maior parte dos recursos empregados para a promoção de cigarros têm sido dirigidos, cada vez mais, para outras formas e meios de promoção, em especial a distribuição de brindes e a promoção de eventos.

A publicidade do tabaco foi a área em que pela primeira vez se testaram – com êxito – os novos princípios e métodos da teoria behaviorista de Psicologia, no pós-guerra, do que resultou o que hoje se denomina *marketing* ou publicidade de atitude. Segundo essa estratégia, a publicidade deixa de alardear as qualidades do produto ou os benefícios de seu consumo para passar a associar o seu uso e sua marca com estilos de vida, comportamentos e valores subjetivos, culturalmente apreciados. Assim, a publicidade do tabaco buscou, por muitos anos, associar seu produto com sucesso pessoal, profissional, esportivo e sexual, com *glamour* e com inteligência.

Com a demonstração dos malefícios do tabaquismo e da poluição tabáquica ambiental pela pesquisa científica e, mais tarde, com o crescimento das restrições e da proibição à publicidade direta em vários países, a atividade promocional dos fabricantes de tabaco voltou-se, cada vez mais, para o reforço da estratégia de publicidade de atitudes, em especial para a promoção de eventos culturais e desportivos, como forma de mudar sua imagem de matadora de gente para a de promotora de valores culturais e, em decorrência, agregar à sua imagem os valores positivos da obra de arte, do esporte e da música patrocinados.

Valendo-se do potencial de formadores de opinião de artistas e atletas, as empresas

fabricantes de cigarros – e seus aliados, as agências de publicidade e os meios de comunicação social – buscam fomentar a idéia de que os cigarros são bens aceitáveis e até desejáveis para um estilo de vida ligado ao esporte e às artes. Em nosso meio, atualmente, as multinacionais tabaqueiras que aqui operam dirigem para essa estratégia cerca de 20% do total de suas verbas de propaganda.

É, assim, absolutamente insuficiente – para se obter um impacto significativo na redução do consumo e, em decorrência, no número de doentes, mortos e aposentados precocemente – restringir a proibição à publicidade direta e permitir o patrocínio de eventos e outras formas de publicidade indireta.

A distribuição de amostras e brindes foi outra alternativa encontrada pela agroindústria do tabaco para substituir as mensagens publicitárias proibidas de serem veiculadas pelos meios de comunicação de massas, e demonstra como mesmo as pequenas brechas permitidas pela legislação são rápida e habilmente utilizadas. Nos Estados Unidos, entre 1990 e 1994, quando a publicidade foi proibida em rádio, televisão, cinema, jornais e revistas, a indústria tabaqueira não apenas aumentou em mais de 20% seus gastos totais com publicidade, como passou a dirigir de 7,7% (em 1990) a 25,8% (em 1994) desse montante para a promoção de seus produtos, especialmente entre crianças e adolescentes. A distribuição de brindes e outros itens promocionais de cigarros tais como camisetas, bonés, jaquetas, isqueiros, bonecos, artigos de *camping* e esporte e similares foi avaliada como efetiva para promover o uso de tabaco entre escolares americanos: um estudo¹⁰ evidenciou que os estudantes que possuíam tais artigos corriam um risco 4,1 vezes maior de se tornarem tabaquistas.

Da mesma forma, quando, nos Estados Unidos, foi proibida a publicidade fixa, em 1999, praticamente restringindo a publicidade aos pontos de venda, as indústrias

passaram a gastar mais de três bilhões de dólares em publicidade e promoção nesses pontos, disso resultando um significativo aumento de promoções, de materiais publicitários e de ampliação da publicidade interna e externa a esses locais, como forma de contrapor-se – de forma eficaz – à limitação do acesso a seus futuros consumidores, as crianças e os adolescentes^{11, 12}.

Por fim, temos de lembrar que o comércio eletrônico e a publicidade feita através da rede mundial de computadores já é uma realidade – ou pelo menos uma possibilidade – para cerca de nove milhões de brasileiros. A lei deve antecipar-se e proibir, também, a publicidade de tabaco pela Internet, que pode vir a ser, a curto prazo, uma alternativa eficaz de promoção e venda desses produtos.

O impacto esperado, em nosso País, não é insignificante: segundo informou a representante do Ministério da Saúde, na audiência pública realizada pela Comissão de Assuntos Sociais do Senado Federal, em 10/10/2000, para orientar a apreciação do Projeto de Lei da Câmara nº 47, de 2000 (de restrição à publicidade do tabaco), se alcançarmos a redução de consumo que obtiveram os países europeus, deixarão de ocorrer, por ano, cerca de 85.000 casos novos de câncer no Brasil.

3. A publicidade de tabaco na lei brasileira

Até 1988, apesar das várias tentativas do Ministério da Saúde e das muitas iniciativas parlamentares para restringi-la, a publicidade de produtos de tabaco se fazia livremente em nosso país.

Na elaboração da Constituição Federal de 1988, o tema foi objeto de acalorados debates na Assembléia Constituinte e na imprensa que lhe dava cobertura, deles resultando o dispositivo do capítulo da Comunicação Social (§ 4º do art. 220) que determina que a propaganda comercial de tabaco, bebidas alcoólicas, agrotóxicos, medicamen-

tos e terapias estará sujeita a restrições legais, nos termos do que dispuser lei federal, cujo objetivo é o de estabelecer os meios legais que garantam à pessoa e à família a possibilidade de se defenderem de programas ou programações de rádio e televisão, bem como da propaganda de produtos, práticas e serviços que possam ser nocivos à saúde e ao meio ambiente, e que contrariem os princípios a que devem atender os programas, as programações e a publicidade¹³.

Apesar do interesse que esse dispositivo constitucional suscitou, sua regulamentação só veio a acontecer oito anos depois, na forma da Lei nº 9.294, de 15 de julho de 1996, “que dispõe sobre as restrições ao uso e à propaganda de produtos fumíferos, bebidas alcoólicas, medicamentos, terapias e defensivos agrícolas, nos termos do § 4º do art. 220 da Constituição Federal”.

Em relação ao tabaco, a Lei regulamentou apenas a publicidade por meio de rádio e televisão, definiu princípios aos quais deveria ajustar-se a “propaganda comercial” e limitou sua veiculação a horários noturnos (entre 22 e 6 horas), exigindo que as peças publicitárias contenham advertências sobre os malefícios do uso. As outras formas de publicidade e promoção e o emprego de outros meios de comunicação foram totalmente liberados e não regulamentados, sendo exigida, apenas, a presença de advertências em pôsteres, painéis, cartazes, jornais e revistas.

Daquela data para esta, um grande número de projetos de lei foi apresentado às duas Casas do Congresso Nacional, tratando de alterar a Lei 9.294/96, na sua grande maioria, para aumentar as restrições à publicidade ou mesmo bani-la totalmente. Nenhuma dessas iniciativas, no entanto, prosperou, como, por sinal, não têm historicamente prosperado os demais projetos de lei que tratam de tabaco, que, nas últimas legislaturas, constituíram um bom número de iniciativas, mas tiveram um padrão de tramitação caracterizado por muitas intercor-

rências procrastinatórias (entrada e saída de pauta, requerimentos para apreciação por outras comissões técnicas além daquelas para as quais tinham sido originalmente distribuídos, apensamentos etc.), cujo resultado foi, na maioria dos casos, sua não-apreciação de forma definitiva e o arquivamento por razões regimentais no final da legislatura^{14, 15}.

A Lei nº 9.294, de 1996, foi objeto, ainda, de uma medida provisória¹⁶ que alterou o § 2º do art. 2º (para proibir fumar em aeronaves e veículos de transportes coletivos, independente do tempo de viagem, excluindo a exigência de “parte especial reservada aos fumantes”) e o § 2º do art. 3º (transferindo para o Ministério da Saúde a definição do conteúdo das advertências exigidas em pacotes e peças publicitárias).

Em junho de 2000, inicia sua tramitação na Câmara dos Deputados um projeto de iniciativa do Poder Executivo, visando a alterar a Lei nº 9.294, de 1996, para ampliar as restrições à publicidade de produtos de tabaco¹⁷. Ele encontra, tramitando nas duas Casas do Congresso, mais de quarenta proposições com o mesmo objetivo, no entanto, em razão da urgência constitucional de sua tramitação, todos eles são deixados para trás, e o Projeto de Lei nº 3.156, de 2000, tem uma tramitação célere.

O texto aprovado na Câmara e no Senado – ainda que permitindo algumas formas e meios de propaganda – é um grande avanço em relação à tímida e equivocada legislação vigente. Ele ampliou as restrições previstas no projeto enviado pelo Executivo, de tal forma que a publicidade de produtos de tabaco fica proibida no rádio, na televisão, em jornais, revistas e *outdoors* e por meio da Internet, mas permite que ela seja feita nos pontos de venda, sob a forma de cartazes, pôsteres e painéis, e por meio de serviços postais. Outro grande avanço é a proibição do *merchadising* ou propaganda indireta contratada. Por fim, o projeto concedeu uma moratória de dois anos à promoção de eventos culturais e esportivos, rendendo-se ao

lobby dos promotores das corridas de Fórmula Um.

4. Liberdade para matar: a discussão sobre a constitucionalidade e a limitação da liberdade de expressão em decorrência da proibição da publicidade de produtos de tabaco

A gravidade da informação médico-sanitária, o impacto econômico e a ética foram deixados de lado na discussão da matéria no Legislativo Federal: toda a discussão centrou-se na alegada inconstitucionalidade da proibição e na questão semântica. Pouco importando que o tabaco mate, a cada ano, oitenta mil brasileiros e que outros oitenta e cinco mil poderiam deixar de ter câncer se a publicidade do cigarro fosse banida, os parlamentares e a imprensa dedicaram-se, monocórdia, a discutir se proibir era ou não o mesmo que restringir e sobre o quanto se poderia proibir para que o projeto não fosse considerado inconstitucional.

Capitaneada pelas associações de defesa das empresas de comunicação social – grandes perdedores com a proibição –, a reação ao projeto conseguiu mudar o foco da discussão para a questão semântica e para alegações de que tal proibição consistiria em limitação da liberdade de expressão e de comércio.

Mais uma vez, a atuação dos representantes da agroindústria do tabaco e de seus aliados, os meios de comunicação, foi eficiente, conseguindo impedir uma proibição abrangente e completa da publicidade e adiar algumas restrições.

O banimento total da publicidade de produtos de tabaco, incluindo a proibição de promoção de eventos, é uma medida de saúde pública, cuja adoção é inadiável do ponto de vista sanitário e ético. Sua postergação e a limitação da abrangência da proibição são irracionais, tecnicamente equivocadas e antiéticas, em vista das abundantes evidências científicas dos malefícios do fumo e do impacto da proibição na redução do consumo.

Defender como liberdade de expressão a liberdade para promover o consumo de uma droga com tal poder de causar dependência e que é responsável pela morte de oitenta mil brasileiros todos os anos e pelo adoecimento de outros tantos é, no mínimo, utilizar um argumento falacioso. É defender a liberdade para matar.

Notas

¹BRASIL. MINISTÉRIO DA SAÚDE. Secretaria de Políticas de Saúde. Coordenação de Saúde Mental. *Elaboração de Proposta para Normalização e Credenciamento de Serviços de Atenção a Transtornos por Uso e Abuso de Substância Psicoativa*. Brasília, 1998.

²BRASIL. MINISTÉRIO DA SAÚDE. Instituto Nacional de Câncer. Coordenação Nacional de Controle do Tabagismo e Prevenção do Câncer. *Falando sobre Tabagismo*. Rio de Janeiro, 1998.

³SOCIEDADE BRASILEIRA DE CARDIOLOGIA. *Moção da Assembléia Geral do LV Congresso da SBC*. Rio de Janeiro, 1º de agosto de 2000.

⁴CARVALHO, M.C. Cresce o cerco à indústria do cigarro no Brasil. *Folha de São Paulo*, 7 fev. 1999. 3º caderno, p. 1-3.

⁵THUN, M.J. *et al.* Excess mortality among cigarette smokers: changes in a 20-year interval. *American Journal of Public Health*, v. 85, n.9, p. 1223-1230, Sep. 1995.

⁶BRASIL. MINISTÉRIO DA SAÚDE. Instituto Nacional de Câncer. Coordenação Nacional de Controle do Tabagismo, Prevenção e Vigilância de Câncer. *Por que restringir a publicidade e o patrocínio de eventos culturais e esportivos de produtos de tabaco no Brasil: perguntas e respostas*. Rio de Janeiro, 2000.

⁷REINO UNIDO. Department of Health. *Effect of tobacco advertising on tobacco consumption: a discussion document reviewing the evidence*. Londres, Out. 1992.

⁸HAMMOND, R. *Tobacco advertising and promotion: the need for a coordinated global response*. Genebra: Organização Mundial da Saúde, 2000 (Documento de trabalho da Conferência Internacional da OMS sobre Legislação para o Controle do Tabaco, realizada em Nova Delhi, Índia, em 7 a 9/1/2000).

⁹ROEMER, R. *Acción Legislativa contra la Epidemia Mundial de Tabaquismo*. 2. ed. Genebra: Organização Mundial da Saúde, 1995.

¹⁰SARGENT, J.D. *et al.* Cigarette promotional items in public schools. *Archives of Pediatric and Adolescent Medicine*, v. 151, p. 1.189-1.196, Dec. 1997.

¹¹ THE NATIONAL CENTRE FOR TOBACCO-FREE KIDS. *Tobacco marketing that reaches kids: point-of-purchase advertising and promotions*. Washington, Jul., 2000. (www.tobaccofreekids.org).

¹² WAKEFIELD, M. *et al.* *Changes at the point-of-purchase for tobacco following the 1999 tobacco billboard advertising ban*. (Research Papers Series, n. 4) ImpactTEEN, Illinois, Jul. 2000. (www.uic.edu/orgs/impactteen).

¹³ BRASIL. CONSTITUIÇÃO FEDERAL, 1988. Título VIII (da Ordem Social); Capítulo V (da Comunicação Social), art. 220 e 221. Brasília: Senado Federal. Subsecretaria de Edições Técnicas, 1999.

¹⁴ ROMERO, L.C. *Legislação federal sobre tabaco e atuação do Congresso Nacional em relação a essa matéria na 1ª Sessão Legislativa da 50ª Legislatura*. Brasília: Assessoria Legislativa do Senado Federal, 1995.

¹⁵ ROMERO, L.C. *et al.* Atividades do Senado Federal brasileiro na área de saúde pública, 1995 e 1996. *Revista Panamericana de Salud Pública*, v. 7, n. 2, p. 69-78, 2000.

¹⁶ BRASIL. Medida Provisória nº 2.039, de 1999, que “altera dispositivos da Lei nº 9.782, de 26 de janeiro de 1999, que define o Sistema Nacional de Vigilância Sanitária, cria a Agência Nacional de Vigilância Sanitária e dá outras providências”.

¹⁷ BRASIL. Projeto de Lei nº 3.156, de 2000, na Câmara dos Deputados; Projeto de Lei da Câmara nº 47, de 2000, no Senado Federal, que “altera dispositivos da Lei nº 9.294, de 15 de julho de 1996, que dispõe sobre as restrições ao uso e à propaganda de produtos fumíferos, bebidas alcoólicas, medicamentos, terapias e defensivos agrícolas”.