

O gosto amargo da interferência da indústria do tabaco no Brasil¹

Autores: André Salem Szklo², Adriana Carvalho³, Mariana Coutinho Marques de Pinho³, Mirian Carvalho de Souza⁴, Neilane Bertoni², Andre Luiz Oliveira da Silva⁵

RESUMO

Objetivo. Embora o Brasil tenha se tornado o primeiro país do mundo a proibir a venda de todos os produtos de tabaco com qualquer aditivo que pudesse alterar seu aroma e sabor em 2012, a implementação dessa medida foi efetivamente impedida por ações judiciais iniciadas pela indústria do tabaco, incluindo um questionamento com relação à constitucionalidade da norma no Supremo Tribunal Federal, em 2013. Este estudo teve como objetivo analisar, pela primeira vez no país, a evolução ao longo do tempo dos registros de novos produtos de tabaco com aditivos que estariam proibidos se não tivesse havido interferência por parte da indústria do tabaco (“cenário contrafactual”).

Metodologia. Foi utilizado um novo banco de dados público sobre o registro de produtos de tabaco desenvolvido pela Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa), com informações a partir de 2008. Foram selecionados todos os tipos de produtos de tabaco destinados ao mercado interno que contêm “aditivos proibidos no cenário contrafactual” registrados entre 1 de janeiro e 31 de dezembro de cada ano.

Resultados. Entre 2012 e 2023, foram verificados 1112 novos registros de produtos de tabaco com “aditivos proibidos”. Os registros referentes a narguilés começaram em 2014, e em 2023 a incidência acumulada de registros incluindo “aditivos proibidos” era de 641. Os novos registros referentes tanto a cigarros industrializados quanto a narguilés tiveram seu auge em 2020.

Conclusões. Doze anos depois, a interferência da indústria do tabaco continua a impedir a implementação da resolução que proibiu todos os aditivos que alteram o aroma e o sabor de produtos de tabaco no Brasil, destinada principalmente a prevenir a iniciação ao fumo. Outros países que enfrentam desafios semelhantes no controle do tabaco poderiam considerar gerar dados nacionais comparáveis que pudessem ajudar a demonstrar os impactos negativos que a interferência da indústria do tabaco causa na saúde pública.

INTRODUÇÃO

Nas três últimas décadas, o Brasil implementou várias medidas regulatórias e leis voltadas para o controle do tabaco, tornando-o um dos países mais bem-sucedidos na redução da prevalência do fumo.ⁱ Mais recentemente, no entanto, o Brasil tem enfrentado uma interferência crescente e consistente por parte da

¹Este artigo é uma tradução não oficial. O texto original foi publicado em inglês no periódico Tobacco Control. Acesse: <https://doi.org/10.1136/tc-2024-058690>

² Divisão de Controle do Tabagismo (DITAB/CONPREV), Instituto Nacional de Câncer (INCA), Rio de Janeiro, Brasil.

³ ACT Promoção da Saúde, Rio de Janeiro, Brasil.

⁴ Divisão de Pesquisa Populacional, Instituto Nacional de Câncer (INCA), Rio de Janeiro, Brasil.

⁵ Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA), Rio de Janeiro, Brasil.

indústria na implementação de políticas.ⁱⁱ Isso demonstra o papel exercido pelos atores comerciais, especialmente grandes corporações transnacionais, em relação ao aumento das taxas de doenças crônicas evitáveis.ⁱⁱⁱ

Embora a Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa) tenha publicado em 2012 uma resolução que tornou o Brasil o primeiro país do mundo a proibir a venda de todos os produtos de tabaco com qualquer aditivo que pudesse alterar seu aroma e sabor para deixá-los mais atraentes,^{iv} a implementação dessa medida foi efetivamente impedida por ações judiciais iniciadas pela indústria do tabaco, incluindo um questionamento com relação à constitucionalidade da norma no Supremo Tribunal Federal (STF), em 2013 (confira a tabela complementar na versão online deste artigo).^v Além disso, embora o STF tenha julgado que a proibição era válida em 2018, essa decisão não se estendeu para as ações judiciais (antigos ou novos) que corriam em tribunais inferiores, o que fez com que a implementação da resolução de remover produtos de tabaco com aditivos do mercado brasileiro continuasse a ser impedida.^{vi} Essas ações usavam argumentos variados, incluindo alegações de que as evidências científicas dos efeitos negativos dos sabores para a saúde seriam incertas e que a proibição poderia potencialmente aumentar o comércio ilícito. Esses argumentos, no entanto, não encontram respaldo nas extensas evidências que mostram que, por mascarar o amargor da fumaça do tabaco e/ou tornar os produtos mais palatáveis, os aditivos de sabor têm um papel fundamental para promover o uso de produtos de tabaco entre os jovens.^{vii viii} No caso do mentol, o efeito da nicotina de reforçar o comportamento de fumar também é amplificado.^{ix}

O Brasil implementou um sistema de monitoramento contínuo de abrangência nacional para avaliar a evolução da epidemia do tabaco ao longo do tempo. Esse sistema integra pesquisas nacionais conduzidas com adolescentes e adultos e indicadores relacionados com as áreas de saúde, econômica e social.^{x-xiv} Em 2023, o sistema foi ampliado por meio do lançamento de um banco de dados público que contém parte das informações que a Anvisa solicita anualmente de fabricantes e importadores para autorizar a comercialização de produtos de tabaco no mercado brasileiro.^{xiv} Isso possibilitou a realização do principal objetivo deste estudo: avaliar, pela primeira vez no país, a evolução ao longo do tempo dos registros de novos produtos de tabaco com aditivos que seriam proibidos pela resolução de 2012 da Anvisa.

METODOLOGIA

Para este estudo, foi utilizado o novo banco de dados público desenvolvido pela Anvisa com informações sobre o registro de produtos de tabaco desde 2008.^{xv} A indústria do tabaco precisa fornecer informações anualmente para registrar seus produtos, cada produto incluído no banco de dados possui datas de solicitação, aprovação para venda e expiração. Além disso, no registro também constam informações como nome da marca, tipo de produto de tabaco (incluindo cigarros industrializados, fumo para narguilé, cigarrilhas, cigarro kretek, fumo para cachimbo, fumo desfiado, cigarros de palha, charutos e bidis), grupos de aditivos (adesivos, agentes aglutinantes, agentes de combustão, melhorantes, açúcares, flavorizantes, papel de cigarro, preservantes e tintas) e destino do produto (mercado interno, exportação ou ambos).

Foram selecionados especificamente todos os tipos de produtos de tabaco que continham aditivos proibidos, conforme as especificações da resolução de 2012 da Anvisa (confira a tabela complementar

online 1),^{iv} que estavam incluídos nos grupos de melhorantes, açúcares e flavorizantes. O foco do estudo foram os novos registros de produtos destinados ao mercado interno, incluindo as importações e desconsiderando os produtos exclusivos para exportação, entre 1 de janeiro e 31 de dezembro de cada ano, de 2008 a 2023. Vale ressaltar que quando a autorização de um produto era renovada, a data de aprovação original e o código único de registro não eram alterados, e portanto o produto não era considerado na análise como um novo registro nos anos subsequentes.

Assim, foi calculado o número absoluto anual de novos registros (“incidência” de registros), de forma geral e estratificada por cigarros industrializados, fumo para narguilé e outros produtos de tabaco. Optamos por analisar esses dois tipos de produtos separadamente porque eles detêm o maior número de registros com aditivos proibidos pela resolução de 2012 da Anvisa.

Ademais, considerando as ações judiciais da indústria do tabaco contra a resolução da Anvisa,^{v,vi} também foi calculada a “incidência” cumulativa que não teria acontecido desde 2012 caso não houvesse interferência da indústria do tabaco (“cenário contrafactual”).

RESULTADOS

O número absoluto de novos registros de produtos de tabaco com aditivos proibidos pela resolução da Anvisa de 2012 aumentou acentuadamente, de 26 em 2013 para 141 em 2015, e de 64 em 2018 para 217 em 2020 (Figura 1). Depois disso, diminuiu para 43 nos dois últimos anos.

O número absoluto anual de novos registros de cigarros industrializados com aditivos banidos pela resolução da Anvisa de 2012 ficou relativamente estável entre 2008 e 2012. Depois disso, caiu aproximadamente pela metade até 2018, quando voltou a crescer, atingindo o auge em 2020. A “incidência” acumulada de novos registros com aditivos banidos pela resolução da Anvisa de 2012 (“cenário contrafactual”) entre 2012 e 2023 foi de 403.

Por outro lado, não houve registro de fumo para narguilé no mercado brasileiro até 2014. O número aumentou entre 2014 e 2015 e ficou estável até 2018, quando caiu em cerca de 60%. Um novo aumento foi observado entre 2019 e 2020, quando atingiu a maior marca até então. Depois, os registros caíram de maneira constante, quase chegando a zero nos últimos anos. A “incidência” acumulada de novos registros com aditivos banidos pela resolução da Anvisa de 2012 (“cenário contrafactual”) entre 2012 e 2023 foi de 641.

Por fim, antes da resolução da Anvisa de 2012, houve um aumento nos novos registros de outros produtos com “aditivos proibidos”, que atingiu o pico em 2011. Depois de 2012, a incidência anual ficou sempre abaixo de 10, resultando em 68 novos registros acumulados até 2023.

DISCUSSÃO

Os resultados obtidos mostram o impacto negativo causado pela interferência da indústria do tabaco em relação à proibição dos aditivos em produtos de tabaco no Brasil.^{vi} Entre 2012 e 2013, um total de 1112

novos registros de produtos de tabaco com aditivos proibidos em um “cenário contrafactual” foram incluídos no banco de dados público da Anvisa. Também de forma preocupante, os registros de fumo para narguilé começaram em 2014, logo depois que o Supremo Tribunal Federal (STF) suspendeu a proibição dos aditivos em produtos de tabaco.^v Isso sugere que os fabricantes provavelmente buscaram inundar o mercado com produtos que estariam banidos, se aproveitando dessa oportunidade para aumentar as vendas. A decisão não vinculante do STF de 2018^{vi} parece ter exacerbado ainda mais o problema dos produtos de tabaco saborizados no mercado brasileiro. Desde então, na verdade, houve um aumento de 14 vezes na quantidade de ações judiciais iniciadas pela indústria do tabaco em cortes inferiores (confira a tabela complementar online 1).^{vii} Tanto os cigarros industrializados quanto o fumo para narguilé tiveram um pico de novos registros em 2020, sendo que 608 novos registros foram realizados entre 2018 e 2023 no total.

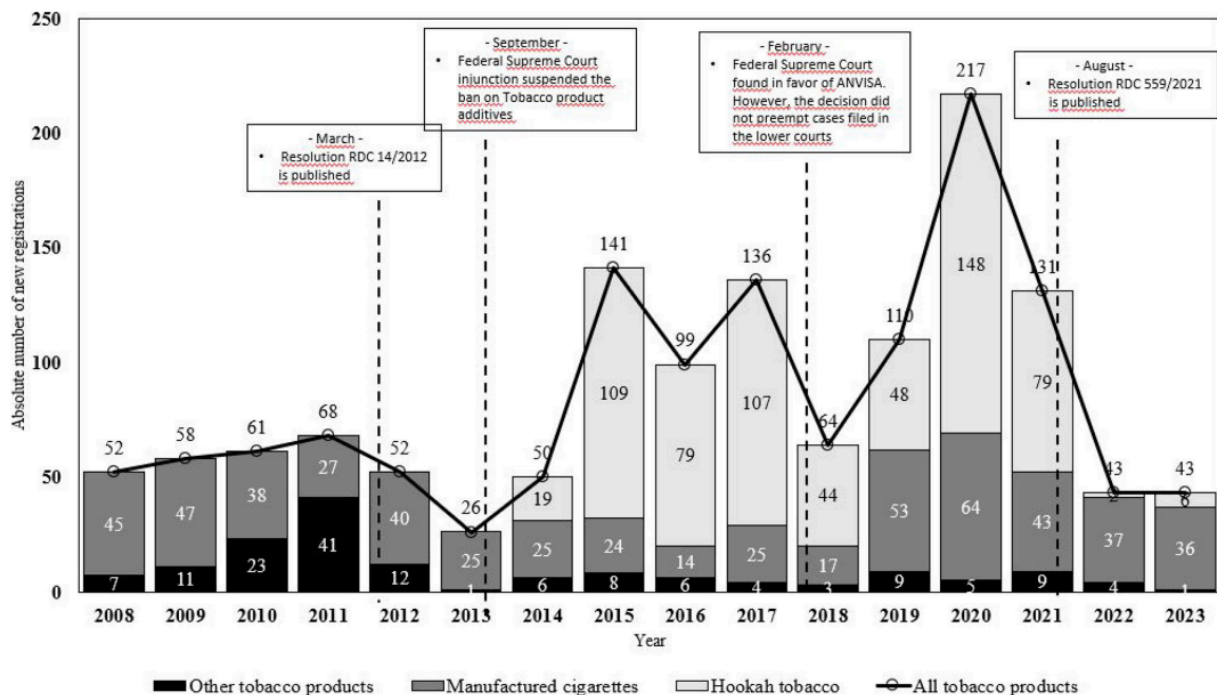


Figura 1. Número absoluto anual de novos registros de produtos de tabaco com aditivos proibidos pela resolução de 2012 da Anvisa, por tipo de produto (outros produtos de tabaco/cigarros industrializados/fumo para narguilé/todos os produtos de tabaco). Brasil, 2008-2023.

O número absoluto anual de novos registros de fumo para narguilé com aditivos banidos pela resolução de 2012 da Anvisa variou mais ao longo do tempo do que os novos registros de cigarros industrializados. Em 2021, foram implementados novos requisitos para o registro de marcas de produtos de tabaco, incluindo análises obrigatórias das empresas.^{xvi xvii} Uma associação de produtores que representa praticamente todas as empresas do ramo de narguilés atrasou deliberadamente as negociações com os laboratórios responsáveis pela análise,^{xviii} tentando adiar a implementação do novo padrão de registro. A Anvisa, entretanto, considerou que as justificativas da entidade eram insuficientes, especialmente a partir de 2021, o que resultou na implementação do padrão e afetou negativamente as empresas associadas.

A epidemia do tabaco causa 174.000 mortes por ano no Brasil e causa um gasto de 153,5 bilhões de reais, considerando custos diretos e indiretos.^{xix} Os resultados mostram que a interferência da indústria do tabaco pode agravar e/ou perpetuar o problema. O narguilé se destaca entre os produtos derivados do tabaco porque é um produto apelativo para jovens devido aos aditivos de sabor e aroma, o componente social e a crença de que ele seria menos prejudicial para a saúde.^{xx} A proporção de usuários atuais de narguilé entre os indivíduos de 18 a 24 anos chegou a quadruplicar entre 2013 e 2019 (indo de 0,6% a 2,4%).^{xxi} Além disso, aproximadamente 27% dos adolescentes brasileiros (de 13 a 17 anos) já haviam experimentado esse produto em 2019,^{xiii} e a prevalência de fumo de cigarros não diminuiu entre 2015 a 2019, ficando, respectivamente, em 6,6% e 6,8%.^{xiii xiv}

Produtos de tabaco saborizados são atraentes para adolescentes, jovens adultos, mulheres e fumantes ocasionais.^{xxi} Até dezembro de 2023, nenhum país da América Latina tinha proibido aditivos e/ou sabores em produtos de tabaco, nem removido efetivamente indicações de sabores nas embalagens.^{xxii xxiii} Implementar a proibição de aditivos em um país com mais de 20 milhões adultos fumantes, portanto, poderia promover benefícios substanciais para a saúde pública do Brasil e também potencialmente inspirar outras nações a adotarem medidas semelhantes. Essa influência é particularmente importante na América Latina, onde os produtos de tabaco saborizados ocupam uma das maiores fatias de mercado do mundo.^{xxi - xxiii} Assim, os sistemas legislativo e judiciário deveriam ser levados a refletir sobre seu papel vital para a proteção da saúde das gerações atuais e futuras.^{iv vii}

LIMITAÇÕES

Não foram incluídos os novos registros anuais de produtos com aditivos proibidos que foram negados. Também não foi considerada a “prevalência” dos registros, ou seja, a data de expiração dos registros em anos subsequentes, devido à impossibilidade de incorporar informações detalhadas sobre litígios ou solicitações de renovação da indústria do tabaco com relação à prescrição de marcas específicas. Embora as tendências nas “incidência” anuais possam ser influenciadas por rejeições e expirações dos registros, a análise do impacto negativo causado pelas ações de interferência da indústria do tabaco no STF na saúde pública brasileira permanece a mesma. Por fim, embora o número crescente de marcas registradas de cigarros com sabor disponíveis no mercado provavelmente aumente a chance de adolescentes ou jovens adultos comecem ou continuem a usar produtos derivados de tabaco, o estudo não avaliou o potencial impacto negativo de marcas específicas e mais consumidas pelos usuários.

CONCLUSÃO

Doze anos depois da resolução que pretendia proibir todos os aditivos que alteram o aroma e o sabor de produtos de tabaco no Brasil, especialmente para evitar a iniciação ao fumo, a interferência da indústria do tabaco continua a impedir que a implementação seja realizada. Países que enfrentam desafios semelhantes no controle do tabaco poderiam considerar gerar dados nacionais comparáveis que pudessem ajudar a expor os efeitos negativos causados pela interferência da indústria do tabaco na saúde pública.

REFERÊNCIAS

- i. GBD 2019 Tobacco collaborators. Spatial, temporal, and demographic patterns in prevalence of smoking tobacco use and attributable disease burden in 204 countries and territories, 1990-2019: a systematic analysis from the global burden of disease study 2019. *Lancet* 2019;397:2337–60.
- ii. Assunta M. Global tobacco industry interference index 2023. Bangkok, Thailand: Global center for good governance in tobacco control (GGTC), 2023.
- iii. Gilmore AB, Fabbri A, Baum F, et al. Defining and conceptualising the commercial determinants of health. *Lancet* 2023;401:1194–213.
- iv. Brazilian Health Regulatory Agency (ANVISA). Collegiate board resolution - RDC no. 14 of March 15, 2012. Establishes the maximum limits for tar, nicotine, and carbon monoxide in cigarettes and restricts the use of additives in tobacco products, and provides other provisions, 2012. Available: https://bvsm.sau.de.gov.br/bvs/sau.delegis/anvisa/2012/rdc0014_15_03_2012.pdf
- v. The Attorney General's Office (AGU). Constitutional challenge No. 4874. Available: <https://actbr.org.br/uploads/arquivos/Parecer-AGU.PDF>
- vi. The Federal Supreme Court. Constitutional challenge ADI 4874. Available: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=749049101>
- vii. Oliveira da Silva AL, Bialous SA, Albertassi PGD, et al. The taste of smoke: tobacco industry strategies to prevent the prohibition of additives in tobacco products in Brazil. *Tob Control* 2019;28:e92–101.
- viii. Cohen JE, Welding K, Erinoso O, et al. The flavor train: the nature and extent of flavored cigarettes in low- and middle-income countries. *Nicotine Tob Res* 2021;23:1936–41.
- ix. Villanti AC, Johnson AL, Glasser AM, et al. Association of flavored tobacco use with tobacco initiation and subsequent use among US youth and adults, 2013-2015. *JAMA Netw Open* 2019;2:e1913804.
- x. Brazil. National Cancer Institute (INCA). Tobacco use data. Available: <https://www.gov.br/inca/pt-br/assuntos/gestor-e-profissional-de-saude/observatorio-da-politica-nacional-de-controle-do-tabaco/dados-e-numeros-do-tabagismo>
- xi. Brazilian Geography and Statistics Institute (IBGE). National health survey, 2013: health status perception, lifestyles, and chronic diseases. Brazil, major regions, and federative units. Rio de Janeiro IBGE; 2014.
- xii. Brazilian Geography and Statistics Institute (IBGE). National health survey, 2013: self-perceived health status, lifestyles, and chronic diseases. Brazil, major regions, and federative units. Rio de Janeiro IBGE; 2020.
- xiii. Brazilian Geography and Statistics Institute (IBGE). Brazilian national survey of school health: 2019. Rio de Janeiro IBGE; 2021.
- xiv. Brazilian Geography and Statistics Institute (IBGE). Brazilian national survey of school health: 2015. Rio de Janeiro IBGE; 2016.
- xv. Brazilian Health Regulatory Agency (ANVISA). Available: <https://consultas.anvisa.gov.br/#/tabacos/>
- xvi. Brazilian Health Regulatory Agency (ANVISA). Available: https://bvsm.sau.de.gov.br/bvs/sau.delegis/anvisa/2018/rdc0226_30_04_2018.pdf
- xvii. Brazilian Health Regulatory Agency (ANVISA). Available: https://antigo.anvisa.gov.br/documents/10181/6320156/RDC_559_2021_.pdf/6e861320-864d-4e84-89e0-1c8016956096
- xviii. Brazilian Health Regulatory Agency (ANVISA). Available: https://www.gov.br/anvisa/pt-br/composicao/diretoria-colegiada/reunioes-da-diretoria/votos/2022/copy4_of_rop-24-2022/item-3-4-7-2-voto-224-2022-dire4.pdf
- xix. Pinto M, Bardach A, MGd C, et al. Disease and economic burden of tobacco in Brazil and the expected benefits of increasing prices through higher taxes. Instituto de Efectividad Clínica y Sanitaria, Buenos Aires; 2024. Available: <https://ninho.inca.gov.br/jspui/handle/123456789/15986>
- xx. Maziak W, Taleb ZB, Bahelah R, et al. The global epidemiology of waterpipe smoking. *Tob Control* 2015;24:i3–12.
- xxi. WHO report on the global tobacco epidemic 2021: addressing new and emerging products. Geneva World Health Organization; 2021. xxii. Sôñora G, Reynales-Shigematsu LM, Barnoya J, et al. Achievements, challenges, priorities and needs to address the current tobacco epidemic in Latin America. *Tob Control* 2022;31:138–41.
- xxiii. Moodie C, Thrasher JF, Cho YJ, et al. Flavour capsule cigarettes continue to experience strong global growth. *Tob Control* 2019;28:595–6.