

PARECER N° , DE 2000

Da COMISSÃO DE ASSUNTOS SOCIAIS, sobre o Projeto de Lei da Câmara nº 47, de 2000, 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 fumígeros, bebidas alcoólicas, medicamentos, terapias e defensivos agrícolas”.

RELATOR: Senador **JOSÉ ROBERTO ARRUDA**

I – RELATÓRIO

O Projeto de Lei da Câmara nº 47, de 2000, de iniciativa do Presidente da República, “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 fumígeros, bebidas alcoólicas, medicamentos, terapias e defensivos agrícolas”.

Tramita em regime de urgência constitucional, nos termos do art. 64, § 1º, da Constituição, combinado com o art. 375 do Regimento Interno, devendo a matéria ser apreciada, simultaneamente, por esta Comissão de Assuntos Sociais (CAS) e pela Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ).

Requerimento nº 463, de 2000, de autoria da Senadora Heloísa Helena, solicitando tramitação conjunta da matéria com o Projeto de Lei da Câmara nº 35, de 2000, e com os Projetos de Lei do Senado nºs 63, 97, 159 e 453, de 1999, e 55, de 2000, que já tramitam em conjunto, por versarem sobre o mesmo assunto, encontra-se aguardando inclusão em Ordem do Dia, sem prejuízo dos prazos constitucionais a que está submetido este projeto.

Requerimento nº 16, de 2000-CCJ, de minha autoria, de realização de audiência pública para instrução da matéria, em conjunto com a CAS, foi aprovado na CCJ. Requerimentos nºs 32 e 33, de 2000-CAS, respectivamente de minha autoria e do Senador Moreira Mendes, de igual teor, foram aprovados na CAS.

Em vista disso, realizou-se a referida audiência nos dias 10 e 18 deste mês, tendo dela participado, na primeira parte, representantes da Associação Nacional de Jornais, do Grupo Interdisciplinar de Estudo de Álcool e Drogas da Universidade de São Paulo, da Associação Brasileira de Agências de Publicidade, do Ministério da Saúde, da Receita Federal, da Associação de Anunciantes e do Instituto dos Advogados do Brasil e o Jurista Josaphat Marinho. Da segunda parte participaram representantes da Associação Brasileira da Indústria do Fumo, da Associação Nacional dos Editores de Revistas, da Rede de Desenvolvimento Humano, da Associação Médica Brasileira, da Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e Televisão, do Instituto Nacional de Câncer, da Associação dos Fumicultores do Brasil, do Conselho Nacional de Auto-regulamentação Publicitária e da Sociedade Brasileira de Cardiologia.

Vinte e três emendas foram apresentadas à CCJ, conforme dispõe o inciso I do art. 375 do Regimento Interno.

Em relação ao mérito, o Projeto de Lei da Câmara nº 47, de 2000, determina:

- 1) alterações nos arts. 3º e 9º da Lei nº 9.294, de 1996, – dispositivos que tratam da regulamentação da publicidade de produtos “fumígeros” – (art. 1º);
- 2) a instituição de medidas de ajuda aos trabalhadores ou produtores fumageiros que forem prejudicados em consequência dos efeitos econômicos da lei dele derivada (art. 2º); e
- 3) a adoção, pela União, de políticas de incentivos fiscais, creditícios e tecnológicos, visando a criação de culturas alternativas à do fumo, e de compensação financeira, para estados e município, pelas possíveis perdas de receitas tributárias decorrentes da execução dessa lei (art. 3º).

O art. 3º da Lei nº 9.294, de 1996, trata das restrições à propaganda de produtos fumígeros – entendidos como tal os “cigarros, cigarrilhas, charutos, cachimbos ou qualquer outro produto fumígero, derivado ou não do tabaco”.

As alterações deste artigo, propostas pelo Projeto em apreciação, consistem em:

- 1) dar nova redação ao *caput* de tal forma que a propaganda comercial de produtos fumígeros só poderá ser efetuada por

meio de pôsteres, painéis e cartazes, na parte interna dos locais de venda;

- 2) acrescentar, aos princípios aos quais tal propaganda deverá ajustar-se, o impedimento à associação do produto à prática de atividades esportivas, olímpicas ou não (inciso IV do § 1º do art. 3º), e a não inclusão da participação de crianças ou adolescentes (inciso VI do § 1º do art. 3º);
- 3) ajustar a redação dos §§ 3º e 5º ao que dispõem os novos dispositivos, em relação a embalagens e ao material de propaganda permitido, mantendo a obrigatoriedade de conterem advertências sobre os malefícios do uso;
- 4) acrescentar um novo § 3º-A para, expressamente proibir:
 - a propaganda, a venda e a distribuição de amostra ou brinde por correio;
 - a realização de visita promocional ou distribuição gratuita em estabelecimento de ensino ou local público;
 - o patrocínio de atividade cultural ou esportiva;
 - a propaganda fixa ou móvel em estádio, pista ou local similar.

O art. 9º da Lei nº 9.294, de 1996, define as sanções aplicáveis aos infratores da Lei e, em relação a ele, o Projeto propõe três alterações:

- 1) a alteração do valor da multa – de um valor variável entre um mil, quatrocentos e dez e sete mil, duzentos e cinqüenta reais para outro entre cinco mil e cem mil reais – e da sua aplicação, que passa a ser conforme a capacidade econômica do infrator (inciso V do art. 9º);
- 2) o acréscimo de uma sanção, dirigida a emissoras de rádio e televisão, consistindo na suspensão da programação pelo tempo de dez minutos para cada minuto ou fração de duração da propaganda transmitida em desacordo com a lei (novo inciso VI do art. 9º);
- 3) a alteração do conceito de infrator, que deixa de ser “os responsáveis pelo produto, pela peça publicitária e pelo veículo de comunicação utilizado” para ser “toda e qualquer pessoa natural ou jurídica que, de forma direta ou indireta, seja responsável pela divulgação da peça publicitária ou pelo respectivo veículo de comunicação” (nova redação do § 3º do art. 9º);

- 4) a atribuição, à autoridade sanitária municipal, da competência para aplicar as penalidades, na forma do art. 12 da Lei nº 6.437, de 20 de agosto de 1977 (“configura infrações à legislação sanitária federal e estabelece as sanções respectivas”), ressalvadas as competências exclusivas ou concorrentes dos órgãos responsáveis envolvidos (novo § 4º do art. 9º).

Além das alterações a estes dois artigos da Lei nº 9.294, de 1996, o Projeto de Lei da Câmara nº 47, de 2000, ainda determina:

- 1) a ajuda aos trabalhadores ou produtores fumageiros que forem prejudicados em consequência dos efeitos econômicos da lei derivada, provenientes de recursos de fomento agrícola e de combate ao desemprego, e seu deslocamento para atividades compatíveis (art. 2º);
- 2) a adoção, pela União, de políticas de incentivos fiscais, creditícios e tecnológicos, visando a criação de culturas alternativas à do fumo, e de compensação financeira, para estados e municípios, pelas possíveis perdas de receitas tributárias decorrentes da execução da lei (art. 3º).

O art. 4º estabelece, como data de entrada em vigência da lei derivada deste projeto, a data de sua publicação.

II – ANÁLISE

O tabagismo é a toxicomania de mais alta prevalência em nosso País: consomem-se, por ano, no Brasil, 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 dela.

Em decorrência, a cada ano, oitenta mil brasileiros morrem de doenças tabaco-associadas; o Sistema Único de Saúde gasta quase um bilhão de reais com a sua assistência e a Previdência Social, outros 2,7 bilhões de reais com as aposentadorias precoces dos sobreviventes. As perdas de produtividade, em razão de doenças e incapacidades provocadas pelo tabaco, são, no entanto, muito maiores e atingem tanto o governo quanto a iniciativa privada.

O valor dos impostos arrecadados com a produção e comercialização interna e o das divisas obtidas com a exportação de produtos de tabaco não passa muito de dois bilhões e não compensam os gastos e os sofrimentos.

A redução do consumo é, assim, a estratégia prioritária sugerida pelos organismos de saúde pública, para diminuir a incidência daquelas doenças e mortes, e a proibição da propaganda, a forma que mostra os melhores resultados, razão pela qual um número crescente de países já baniram ou restringiram grandemente a publicidade e a promoção de produtos de tabaco e a Organização Mundial de Saúde pugna por uma ação global nesse sentido.

Atualmente, 27 países proíbem totalmente a propaganda de produtos de tabaco, seja sob a forma de publicidade direta, seja sob a forma de promoção de eventos e 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).

Os países nórdicos foram os primeiros a banir a publicidade do tabaco, já na década de setenta, e, em vinte anos, conseguiram redução da ordem de 26% (Noruega) a 37% (Finlândia) no consumo. A Nova Zelândia, cuja proibição data de 1990, conseguiu reduzir o consumo em 21% no espaço de apenas sete anos e a França, em 14%, em quatro anos.

Segundo o Instituto Nacional de Câncer do Ministério da Saúde, se conseguirmos resultados similares, poderemos, em poucos anos, prevenir – com essa única medida – cerca de 85 mil casos novos de câncer por ano!

Mas, para ser efetiva, a proibição da propaganda e da promoção tem de ser abrangente. A experiência internacional mostrou que a proibição parcial e a 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.

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.

Quando a pesquisa científica demonstrou cabalmente os malefícios do tabaquismo e da poluição tabáquica ambiental e, mais tarde, com o crescimento das restrições e da proibição à publicidade 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 absolutamente insuficiente – para se obter um impacto significativo na redução do consumo e no número de doentes, mortos e aposentados precocemente – restringir a proibição à publicidade direta e permitir o patrocínio de eventos.

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. 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 utilizada como forma efetiva para promover o uso de tabaco entre escolares americanos. Estudo da Sociedade Americana de Pediatria evidenciou que os estudantes que possuíam tais artigos corriam um risco 4,1 vezes maior de tornarem-se tabaquistas que os que não os possuíam.

É, assim, importantíssimo proibir a distribuição de brindes *por qualquer meio*, não apenas por correio.

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.

A proibição da publicidade de produtos de tabaco, em nosso meio, 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 é incoerente e anti-ética, em vista das abundantes evidências científicas dos malefícios do fumo e do impacto da proibição na redução do consumo.

Falar em liberdade de expressão para justificar a promoção do consumo de uma droga com tal poder de adição e que é responsável pela morte de oitenta mil brasileiros todos os anos e pelo adoecimento de outros tantos é, no mínimo, falacioso.

Assim, e nos termos do que dispõe o § 4º, do art. 220, da Constituição Federal, o projeto restringe ao máximo possível a propaganda comercial de produtos de tabaco, ao mesmo tempo em que estabelece um prazo até primeiro de janeiro de 2003 para que a Fórmula Um encontre novos patrocinadores de seus competidores e espetáculos, em substituição aos produtores de tabaco.

III – VOTO

O parecer é pela APROVAÇÃO do Projeto de Lei da Câmara nº 47, de 2000, com a emenda aprovada na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania.

Sala das Sessões, 8 DE NOVEMBRO DE 2000.

SENADOR OSMAR DIAS, Presidente

SENADOR JOSÉ ROBERTO ARRUDA, Relator