

OS INSTRUMENTOS DA POLÍTICA ANTITABAGISTA NO CONTEXTO DOS DISPOSITIVOS ELETRÔNICOS PARA FUMAR

João Antonio Guiote Bueno¹; Cristiano Parra Duarte².

RESUMO

Este artigo analisa os instrumentos para o redesenho da política antitabagista no Brasil no contexto dos Dispositivos Eletrônicos para Fumar (DEF). Por meio de um estudo de caso, que mescla análise documental descritiva e análise de conteúdo, o estudo examina as alternativas propostas pelo Relatório de Análise de Impacto Regulatório da Agência Nacional de Vigilância Sanitária sobre os DEF. Como resultado, o redesenho inclui instrumentos de reestruturação organizativa, comunicação e regulação, em que se destacam ações para fortalecer a fiscalização, intensificar campanhas educativas, promover pesquisas contínuas e melhorar a cooperação interinstitucional. No entanto, faltam medidas que reforcem o poder de barganha financeira do Estado, como o aumento de impostos sobre produtos do tabaco, bem como para financiar ações que afetem os agentes de forma financeira.

Palavras-chave: Políticas Públicas; Antitabagismo; Dispositivos Eletrônicos para Fumar; Instrumentos; Desenho de Políticas Públicas.

ABSTRACT

This article examines the instruments for redesigning tobacco control policy in Brazil within the context of Electronic Smoking Devices (ESDs). Through a case study utilizing descriptive documentary analysis and content analysis, the study explores alternatives proposed in the Regulatory Impact Analysis Report by the Brazilian Health Regulatory Agency (ANVISA) on ESDs. Consequently, the redesign incorporates instruments for organizational restructuring, communication, and regulation, emphasizing actions to strengthen enforcement, intensify educational campaigns, promote ongoing research, and enhance interagency cooperation. However, there remains a lack of measures to bolster the financial leverage of the State, such as increasing taxes on tobacco products, as well as financing actions affecting stakeholders financially.

Keywords: Public Policy; Tobacco Control; Electronic Smoking Devices; Instruments; Policy Design.

1. INTRODUÇÃO

As políticas antitabagistas remontam às décadas de 1950 e 1960, quando estudos começaram a indicar o tabagismo como um fator de risco para doenças, como o câncer e a

¹ Graduando em Administração Pública pela Universidade Estadual Paulista (UNESP). Membro do Programa de Educação Tutorial (PET) de Administração Pública. Email: guiote.bueno@unesp.br.

² Doutorando e Mestre em Ciência Política pela Universidade Federal de São Carlos (UFSCar). Editor-chefe da Revista Agenda Política. Email: crparraduarte@gmail.com.

dependência (GONÇALVES, 2018). Desde então, é notório que o tabaco é uma substância viciante, sendo a nicotina a principal responsável pela dependência, causando síndrome de abstinência quando se tenta parar de fumar (FOGAÇA, 2020). Ao longo dos anos, essas políticas foram difundidas para diferentes países, fortalecidas e ampliadas, resultando em medidas como campanhas educativas, restrições à publicidade de produtos de tabaco e a implementação de ambientes livres de fumo (2005; ROMERO *et al*)

No Brasil, o combate ao tabagismo começou a se fortalecer com a institucionalização da política antifumo em 1986, através da criação do Programa Nacional de Combate ao Fumo (PNCF). A Constituição de 1988 foi fundamental para embasar essas políticas, assegurando a saúde como dever do Estado. Em 1989, o Instituto Nacional de Câncer (INCA) assumiu a coordenação das ações antitabagistas, e em 1996, a Coordenação Nacional de Controle do Tabagismo e Prevenção Primária de Câncer (CONTAPP) foi criada, unificando os programas PNCF e INCA (LEMES *et al.*, 2017; PORTES *et al.*, 2018).

A Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA) passou a ser responsável pela regulação e fiscalização dos produtos derivados do tabaco, e em 2006, as ações de controle foram incorporadas à Política Nacional de Controle do Tabaco (PNCT), envolvendo os três níveis de governo (PORTES *et al.*, 2018). Em 2005, o Brasil aderiu à Convenção-Quadro da OMS para Controle do Tabaco (CQCT/OMS), o primeiro tratado de saúde pública destinado a conter o tabagismo, que complementou o PNCT com diretrizes internacionais. Em 2011, foi sancionada a Lei nº 12.546, que proibiu o fumo em locais fechados, públicos e privados, fortalecendo ainda mais as medidas antitabagistas. Utilizando ações educativas e de comunicação, além de medidas legislativas, regulatórias e econômicas focadas principalmente em jovens, o Brasil tem alcançado importantes resultados na redução do consumo de tabaco desde então (CAVALCANTE, 2005; ROMERO *et al.*, 2011; PAES, 2017).

Apesar de as políticas antitabagistas estarem contribuindo para a redução do consumo de cigarro no Brasil (PAES, 2017), observa-se uma crescente popularidade do tabaco entre os jovens, principalmente através do uso de narguilés e Dispositivos Eletrônicos para Fumar (DEF) (Ministério da Saúde, 2016). A comercialização e propaganda dos DEF são proibidas no Brasil desde 2009, conforme a Resolução de Diretoria Colegiada da ANVISA RDC nº 46. Mesmo assim, a popularidade desses dispositivos continua a crescer, especialmente entre os jovens (Ministério da Saúde, 2016). Diante disso, esta pesquisa, fundamentada em uma análise documental de dados secundários sobre aspectos regulatórios da política nacional antitabagista, tem por objetivo entender o redesenho da política antitabagista brasileira, com foco nos

instrumentos utilizados para regular o uso dos DEF. Considerando esse cenário, a pesquisa busca responder: quais são os instrumentos para o redesenho da política antitabagista no Brasil no contexto dos DEF?

O redesenho da política antitabagismo é um desafio significativo, devido aos altos custos econômicos do tabaco para a saúde pública, com o Brasil gastando cerca de US\$ 185 milhões anualmente em tratamentos relacionados ao tabagismo. Além disso, o custo econômico do cigarro no país representa aproximadamente 0,5% do PIB (Paes, 2017). Nesse contexto, a regulamentação e fiscalização dos DEF e a realização de estudos mais abrangentes são fundamentais para enfrentar essa nova realidade e promover a saúde da população. Apesar da proibição da comercialização dos DEF no Brasil, esses dispositivos ainda são populares, especialmente entre jovens e não fumantes, apresentando riscos consideráveis à saúde. A falta de fiscalização eficaz permite que esses produtos sejam comercializados e consumidos ilegalmente, resultando em danos significativos à saúde pública. Portanto, é essencial que as autoridades reguladoras reforcem políticas que abordem a fabricação, publicidade e uso dos DEF, a fim de mitigar os riscos associados a esses produtos (DE LIMA BRAGA, 2022; REIS, 2021; SILVA, 2022).

Para que as políticas de saúde pública continuem eficazes, é crucial que elas evoluam constantemente, respondendo tanto às demandas atuais quanto antecipando os desafios futuros. Vigilância contínua, pesquisa e adaptação são essenciais para mitigar os impactos negativos do tabagismo e dos DEF, garantindo a proteção da saúde pública e o bem-estar da população brasileira (GOEDERT et al., 2022; FIGUEIREDO, 2017). Nesse contexto, o desenho de políticas públicas (*policy design*) se torna uma abordagem relevante para estudiosos e gestores da administração pública. Esse processo envolve a formulação consciente e deliberada de políticas, conectando objetivos a instrumentos que possam atingi-los de forma eficaz e eficiente. O desenho de políticas busca reduzir a "aleatoriedade" na formulação, estruturando e racionalizando o processo. Esse desenho inclui reconhecer um problema público que requer intervenção governamental, delimitar suas causas, identificar os objetivos a serem alcançados, escolher os instrumentos de intervenção mais adequados, definir o público-alvo e os critérios de inclusão e exclusão, alocar recursos e estruturas de implementação, e prever os possíveis resultados e impactos da política. Assim, o desenho de políticas dá concretude às ações governamentais, modelando seu conteúdo e sua forma de atuação no mundo real (SOUZA, 2022; TABAK, 2018; LOPES, 2023; AGUIAR, 2023; SOUZA, 2006; LIMA, 2021).

Após esta introdução, que apresenta o objetivo e a pergunta de pesquisa, contextualizando a política antitabagista e os Dispositivos Eletrônicos para Fumar no Brasil, a seção seguinte apresenta o conceito de desenho de políticas públicas e debate a abordagem de análise dos instrumentos de desenho de políticas. Na sequência, a seção de metodologia descreve o desenho metodológico da pesquisa. Em seguida, a discussão e os resultados apresentam e analisam os dados coletados. Finalmente, as considerações finais sintetizam os resultados e respondem à pergunta de pesquisa.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

O desenho de políticas públicas (*policy design*) é uma abordagem multifacetada de grande relevo para entender a governança moderna e a gestão de políticas públicas. Esse campo abrange a formulação, a implementação e a avaliação de ações voltadas para resolver questões sociais, econômicas e políticas. O objetivo central do *policy design* é proporcionar uma compreensão ampla do desenvolvimento de políticas públicas, explorando sua definição, importância, abordagens analíticas e desafios inerentes. Esse processo deliberado envolve várias etapas interconectadas, como a identificação de problemas, definição de objetivos, seleção de políticas e programas, alocação de recursos, implementação e avaliação dos resultados, visando sempre atender às necessidades da sociedade de maneira eficaz (TABAK; 2018, LOPES; 2023).

A importância do desenho de políticas públicas reside na sua capacidade de promover o bem-estar social, abordar desafios complexos e fornecer respostas eficazes aos problemas enfrentados pela sociedade. Uma política pública bem desenhada pode melhorar a qualidade de vida dos cidadãos, promover a equidade e a justiça social e contribuir para o desenvolvimento sustentável. Além disso, essa abordagem serve como uma ferramenta para governos e organizações públicas lidarem com questões complexas e desafiadoras que afetam a sociedade, permitindo identificar problemas, estabelecer prioridades, desenvolver soluções e implementar intervenções para alcançar resultados desejados (LIMA; 2021)

O estudo do desenho de políticas públicas envolve uma análise multidisciplinar que combina elementos da ciência política, economia, sociologia, direito e administração pública. Os processos de formulação de políticas, os atores envolvidos, os contextos institucionais e os resultados das políticas implementadas. Por conta disso, no contexto da governança democrática, o desenho de políticas públicas oferece várias contribuições importantes. Ajuda

a estruturar o processo de formulação de políticas, tornando-o mais racional e baseado em evidências, o que possibilita a identificação das intervenções mais adequadas para alcançar os resultados desejados. Além disso, contribui para otimizar o uso de recursos públicos, garantindo que sejam alocados de forma eficiente para maximizar os benefícios sociais. Também torna os processos de formulação de políticas mais transparentes e responsáveis, estimulando a experimentação e a inovação na criação e na implementação de políticas. (LIMA; 2021)

A literatura costuma decompor analiticamente o desenho em alguns elementos-chave (SOUZA; 2022, TABAK; 2018, LOPES; 2023, AGUIAR; 2023, SOUZA; 2006, LIMA; 2021):

- a) Problemas: são as questões sociais que se pretende enfrentar, cuja definição é fundamental para delimitar todo o escopo da política. Embora muitas vezes tomados como dados, os problemas são construções sociais e políticas realizadas em meio a disputas, negociações e enquadramentos por parte de diferentes atores;
- b) Objetivos: explicitam as mudanças que se deseja promover sobre o problema, bem como os princípios e valores priorizados. Costumam ser genéricos e ambíguos, refletindo os conflitos de interesses e as limitações cognitivas presentes no processo decisório;
- c) Instrumentos: são os meios e as ações concretas adotadas para atingir os objetivos, podendo ser de natureza regulatória, econômica, informacional ou de prestação direta de bens e serviços. Sua escolha é influenciada por fatores técnicos, mas também políticos, institucionais e ideacionais;
- d) Público-alvo: são os grupos populacionais para os quais a política é endereçada, cuja definição envolve categorizações muitas vezes carregadas de estereótipos e estigmas. A construção social do público-alvo tende a orientar a escolha dos instrumentos, gerando desde benefícios até sanções;
- e) Estrutura de implementação e governança: diz respeito aos arranjos institucionais e administrativos necessários para colocar a política em ação, envolvendo recursos humanos, financeiros e materiais. O desenho da implementação define os papéis e as formas de articulação entre os diversos atores responsáveis pela execução;
- f) Resultados e impactos esperados: são as transformações que se espera alcançar no problema inicial a partir da intervenção proposta, bem como os efeitos

colaterais previstos. Dependem das hipóteses assumidas sobre as relações de causalidade do problema e da capacidade dos instrumentos de modificá-las.

O desenho resultante em cada política depende, assim, de como esses elementos são concebidos e de como são articulados entre si. Por um lado, essa articulação é influenciada pela capacidade técnica e criativa dos formuladores de enxergarem as conexões lógicas e funcionais necessárias. Por outro, é condicionada pelas visões de mundo, interesses e relações de poder que permeiam o subsistema. Ademais, o desenho nunca parte do zero, mas é realizado sobre camadas (*layers*) de políticas preexistentes, que funcionam como legados institucionais, cognitivos e materiais. Dessa forma, as novas políticas tendem a ser antes remendos, ajustes ou recombinações marginais dos elementos previamente instituídos do que mudanças profundas. Por isso, o processo de formulação costuma ser incremental e pouco inovador. Predomina o uso de instrumentos já conhecidos e legitimados, muitas vezes de forma pouco reflexiva e descolada de uma análise mais aprofundada dos problemas. Quando ocorre inovação, ela tende a se dar de modo localizado, afetando um ou outro elemento do desenho, sem alterar a lógica mais geral da política (SOUZA; 2022, AGUIAR; 2023, SOUZA; 2006).

Os instrumentos são os meios pelos quais a política pública busca atingir seus objetivos. São as intervenções concretas do Estado sobre o comportamento dos atores, visando induzir (ou vetar) determinadas condutas. Envolve, assim, uma seleção dos recursos e das formas de exercício da autoridade estatal considerados mais adequados. A literatura oferece inúmeras tipologias para classificar os instrumentos, com base em critérios como o grau de coerção, a natureza dos recursos mobilizados, o tipo de comportamento visado, entre outros (SOUZA; 2022, TABAK; 2018, LOPES; 2023, AGUIAR; 2023, SOUZA; 2006, LIMA; 2021). Em geral, são identificadas algumas grandes categorias:

- a) **Regulação:** envolve o uso de leis, normas e padrões para proibir, obrigar ou condicionar as atividades dos atores. É o modo mais tradicional e coercitivo de intervenção, baseado na autoridade estatal. Exemplos são regras ambientais, de trânsito, de segurança do trabalho etc.;
- b) **Incentivos econômicos:** utiliza estímulos financeiros para influenciar as decisões dos agentes, tornando certos comportamentos mais atrativos. Inclui subsídios, isenções fiscais, taxas, créditos, entre outros. O pressuposto é que os atores são maximizadores de utilidade e respondem a incentivos externos;

- c) Informação e comunicação: baseia-se na disseminação de dados, argumentos e símbolos para afetar a percepção e as crenças dos atores sobre um tema. Abrange campanhas educativas, rankings comparativos, rotulagem de produtos.

Para além dessas grandes categorias, Hood (1983) fornece uma tipologia de instrumentos com base nos recursos a serem utilizados na operação das alternativas. Para o autor, existem quatro tipos de instrumentos:

1. Instrumentos de nodalidade: referem-se à capacidade dos governos de manipular e/ou transferir informações, aproveitando sua posição estratégica no arranjo das políticas públicas;
2. Instrumentos de tesouro: relativos à posse de recursos fungíveis, como dinheiro, que proporcionam a capacidade de realizar trocas e barganhas entre os atores envolvidos e o Estado;
3. Instrumentos de autoridade: envolvem a posse de poder legal para regular, conferindo a habilidade de tomar decisões, estabelecer limites e definir padrões de comportamento;
4. Instrumentos de organização: referem-se à posse de um conjunto de pessoas qualificadas, equipamentos e materiais, funcionando de maneira processual, controlada e planejada, permitindo a realização de ações diretas a serem tomadas pelo Estado.

É fundamental ressaltar a importância dos instrumentos de políticas públicas no desenho de políticas eficazes. A seleção e a combinação adequadas desses instrumentos são cruciais para atingir os objetivos desejados e enfrentar os desafios contemporâneos. A escolha dos instrumentos deve considerar tanto os aspectos técnicos quanto os contextos políticos e institucionais, garantindo que as políticas sejam implementadas de maneira eficiente e eficaz. Além disso, o processo de desenho de políticas deve ser flexível e adaptável, permitindo ajustes e inovações contínuas em resposta às mudanças nas condições sociais e econômicas. Dessa forma, o desenho de políticas públicas não apenas direciona a ação governamental, mas também facilita a criação de políticas mais robustas, promovendo um impacto duradouro na sociedade (SOUZA; 2022, TABAK; 2018, LOPES; 2023, AGUIAR; 2023, SOUZA; 2006, LIMA; 2021).

3. DESENHO METODOLÓGICO

Este estudo de caso adota uma abordagem exploratória com análise documental de dados secundários sobre os aspectos instrumentais da política nacional antitabagismo, focando particularmente nas ações direcionadas aos DEF. Dessa forma, a pesquisa busca entender os instrumentos do redesenho das políticas públicas voltadas ao controle dos DEF no Brasil, considerando o cenário regulatório atual e os desafios emergentes.

Para os fins desta pesquisa, empreendeu-se a análise sobre o plano de ação para a implementação da alternativa, contida no Relatório de Análise de Impacto Regulatório sobre Dispositivos Eletrônicos para Fumar, lançado pela Gerência-Geral de Registro e Fiscalização de Produtos Fumígenos Derivados ou não do Tabaco (GGTAB), da Anvisa (2022). Especificamente, a análise centrou-se na Alternativa 2, dado que essa era a única alternativa direcionada à “Manutenção das proibições estabelecidas pela RDC nº 46/2009, com o aprimoramento do instrumento normativo e a implementação de ações adicionais não normativas” (ANVISA, 2022, p. 199). As demais alternativas² versavam pela inação e pela legalização dos DEF. Como pode ser visto,

A Alternativa 2 consiste na manutenção da proibição da comercialização, importação, propaganda dos DEF, com a revisão e melhoria do texto atual da RDC nº 46/2009, complementada com a adoção de medidas regulatórias não normativas, em parceria com diversos Órgãos e Instituições. Tais medidas teriam como foco ações para a proteção da população quanto aos riscos dos DEF, em especial de crianças e adolescentes, e para redução da oferta e demanda por DEF, impedindo que houvesse o aumento do uso destes produtos e, conseqüentemente, do tabagismo. Estas medidas estão mais bem detalhadas no item XI. *Estratégia de implementação, monitoramento e avaliação* deste relatório de AIR. (ANVISA, 2022, p. 199, destaques no original).

Os dados são compostos por 38 ações previstas na Alternativa 2 (ANVISA, 2022). Para a análise, realizou-se a análise de conteúdo sobre cada uma das ações. Para a categorização, utilizou-se uma adaptação da tipologia de instrumentos proposta por Hood (1983) quanto aos recursos necessários a cada tipo de instrumentos, a saber:

1. Instrumentos de transferência de informação;
2. Instrumentos de mobilização de recursos financeiros do Estado;
3. Instrumentos baseados na organização;
4. Instrumentos regulatórios.

² A Alternativa 1 corresponde à manutenção do texto e das proibições estabelecidas pela RDC nº 6/2009, sem a implementação de ações adicionais não normativas (ANVISA, 2022, p. 199). A Alternativa 3 refere-se à permissão da fabricação, importação e comercialização dos DEF, por meio da revogação das proibições estabelecidas pela RDC nº 46/2009 (ANVISA, 2022, p. 200).

Esta categorização teve como objetivo organizar os dados de forma a facilitar a identificação de padrões e a compreensão dos recursos a serem mobilizados no redesenho da política antitabagista. A análise de conteúdo foi realizada por dois pesquisadores diferentes de forma a buscar o match entre ambas as categorizações. Nos casos de divergência, os pesquisadores debatiam os dados caso a caso para obter consenso e, dessa forma, a melhor categorização dos dados. Após a análise de conteúdo, uma análise descritiva foi realizada, apresentando os dados disponíveis e comparando as políticas antitabagismo antes e após a introdução dos DEF, identificando mudanças e impactos. A última etapa envolveu a identificação de desafios enfrentados pelas políticas atuais e o debate das implicações da proposição de recomendações para o redesenho das políticas com base no relatório explorado (ANVISA, 2022).

4. RESULTADOS E DISCUSSÕES

Das 38 ações contidas no relatório, 19 foram classificadas como de tipo baseada na organização, 10 são de tipo regulação, e 9 são relativas a instrumentos de transferência de informação. Não foram identificadas ações de mobilização de recursos financeiros do Estado, para estimular ou desincentivar um dado comportamento via financiamento (Lima; Aguiar; Lui, 2023). O Quadro 1, a seguir, apresenta as ações e as respectivas categorizações.

Quadro 1 – Ações e categorização

Ação	Responsáveis	Indicador	Mensuração	Categorização de tipologia
Inclusão dos DEF no Sistema Nacional de Informações Toxicofarmacológicas (SINITOX)	Ministério da Saúde e INCA	DEF incluídos	Relatório de alteração dos sistemas	transferência de informação
Inclusão dos DEF em sistemas de vigilância epidemiológica	Ministério da Saúde	DEF incluídos	Relatório de alteração dos sistemas	organização
Inclusão de questões sobre DEF em pesquisas populacionais	Ministério da Saúde e INCA	Perguntas de DEF incluídas nas pesquisas nacionais	Relatório de resultado das pesquisas	transferência de informação
Inserção dos DEF em sistemas de inteligência	Polícias (Federal e Rodoviária Federal) e Receita Federal	DEF incluídos	Relatório de alteração dos sistemas	organização
Discussão de ações relativas aos DEF no âmbito do Mercosul e discussões	Anvisa (Ainte)	Pauta do DEF nas reuniões do Mercosul	Atas e encaminhamentos de	regulação

bilaterais com países fronteiriços		e com demais países que fazem fronteira com o Brasil	ações pactuadas	
Pactuação de ações de fiscalização de produtos fumígenos, derivados ou não do tabaco, incluindo os DEF (roteiro mínimo de inspeção e transferência de recursos), no âmbito da Comissão Intergestores Tripartite (CIT)	Anvisa (GGTAB), SNVS, CONASS e CONASEMS	Pauta e discussão do tema na CIT	Pactuações realizadas	regulação
Inclusão do tema DEF no Programa Saber Saúde	INCA	Inclusão dos riscos dos DEF no Programa Saber Saúde	DEF incluído no Programa	organização
Inclusão dos DEF nos sistemas de monitoramento existentes	Anvisa (GGMON)	DEF incluídos	Relatório de alteração dos sistemas	organização
Inserção do tema DEF nas ações da Secretaria Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (SNDCA)	Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos	DEF inserido no programa	Ações realizadas relativas aos DEF	organização
Criação de espaço no portal da Anvisa para a divulgação de informações sobre os riscos dos DEF, especialmente para crianças e adolescentes	Anvisa (ASCOM e GGTAB)	Planejamento de espaço no portal	Criação e alimentação do portal com informações sobre os riscos dos DEF	transferência de informação
Inserção do tema DEF na grade curricular do ensino fundamental e médio	Ministério da Educação	Riscos do uso de DEF inseridos na grade curricular	Resultados dos debates e ensinamentos realizados	transferência de informação
Elaboração de material informativo sobre DEF e demais conteúdos sobre o tema para as Escolas	Ministério da Educação e Anvisa	Elaboração de materiais informativos sobre os DEF	Impressão e disponibilização dos materiais às Escolas	transferência de informação
Inserção dos DEF no Observatório Brasileiro de Informações sobre Drogas (OBID)	Ministério da Cidadania	DEF inseridos no observatório	Relatórios do OBID	transferência de informação
Capacitação de agentes de órgãos fiscalizatórios e de repressão (Receita Federal e Órgãos Policiais)	Anvisa (GGTAB)	Treinamentos	Nº de treinamentos planejados/nº de treinamentos realizados	organização
Capacitação de fiscais sanitários, agentes de saúde e profissionais que atuam no controle e tratamento do tabagismo	Anvisa (GGTAB)	Treinamentos	Nº de treinamentos planejados/nº de treinamentos realizados	organização

Capacitação dos profissionais que atuam nos Centros de Informação e Assistência Toxicológica (Ciats)	Ministério da Saúde e Anvisa (GGTAB)	Treinamentos	Nº de treinamentos planejados/nº de treinamentos realizados	organização
Articulação e apoio para as ações de maior controle dos DEF	CONICQ	Pauta dos DEF nas reuniões ordinárias e pactuação de ações	Ações realizadas	organização
Desenvolvimento de estratégia analítica para produtos apreendidos	Polícia Federal (Instituto Nacional de Criminalística)	Desenvolvimento de Metodologias	Metodologias validadas	organização
Criação/adaptação de ferramenta que impeça o anúncio de DEF	Sites de e-commerce	Parametrização dos sistemas para impedir o anúncio de DEF	Ausência de anúncios de DEF nas plataformas	regulação
Realização de campanhas educativas sobre os riscos dos DEF, em especial para crianças e adolescentes	Ministério da Saúde, INCA, Anvisa (GGTAB, ASCOM) e Academia	Planejamento de campanhas	Nº de campanhas planejadas /nº de campanhas realizadas	transferência de informação
Realização de campanhas de conscientização para o setor regulado	SNVS	Planejamento de campanhas	Nº de campanhas planejadas /nº de campanhas realizadas	transferência de informação
Recomposição da equipe de especialistas para a Coordenação	Anvisa (GGTAB)	Edital interno com vagas para a GGTAB	Servidores incorporados à equipe	organização
Capacitação de professores em parceria do Ministério da Saúde e Secretaria Nacional de Políticas sobre Drogas (SENAD)	Ministério da Educação e Ministério da Justiça e Segurança Pública	Plano de capacitação	Nº de capacitações planejadas/nº de capacitações realizadas	organização
Inserção da prevenção do uso de DEF nas ações da Secretaria Nacional de Cuidados e Prevenção às Drogas (Senapred)	Ministério da Cidadania	Planejamento de ações da Senapred incluindo os DEF	Ações de prevenção do uso de DEF realizadas	organização
Fiscalização em portos, aeroportos, fronteiras e rodovias	Anvisa (GGPAF), Polícias (Federal e Rodoviária Federal) e Receita Federal	Fiscalizações	Nº de fiscalizações planejadas/nº de fiscalizações realizadas	organização
Instauração de inquéritos para a apuração de atos criminosos relativos aos DEF (p. ex. contrabando, uma vez que a importação destes dispositivos é proibida no Brasil),	Ministério Público Federal e Anvisa	Inquéritos instaurados	Nº de denúncias enviadas pela Anvisa /nº de inquéritos instaurados	regulação

a partir de notificação da Anvisa				
Articulação Nacional, em parceria com outros órgãos, para monitorar e agir frente a atos ilegais relacionados aos DEF	Ministério Público do Consumidor	Plano de ação	Ações realizadas	organização
Realização de Análise de Impacto Regulatório (AIR) para verificar a viabilidade de inserção da Nicotina no Anexo I da Portaria SVS/MS 344/98, estabelecendo controles mais restritos para esta substância	GPCON e GGTAB	AIR elaborado	Publicação em portal da Anvisa	regulação
Inserção dos DEF nas ações de implementação do Protocolo para Eliminar o Comércio Ilícito de Produtos de Tabaco (Decreto nº 9.516/2018)	CONICQ	Pauta dos DEF nas reuniões ordinárias e pactuação de ações	Ações realizadas	organização
Identificação e envio dos dados das pessoas/empresas que descumprem as proibições relativas aos DEF à Anvisa	Sites de e-commerce Anvisa	Solicitações de dados pela Anvisa	Recebimento de dados pela Anvisa	regulação
Intensificação das fiscalizações das proibições relativas aos DEF	Anvisa (GGTAB) e SNVS	Implementação de plano de fiscalização	Nº de fiscalizações planejadas/nº de fiscalizações realizadas	regulação
Ação coordenada junto às plataformas digitais de ecommerce	Anvisa (GGFIS e GGTAB)	TAC com plataformas de e-commerce	Redução do número de publicações irregulares	organização
Elaboração de plano de comunicação para informação sobre os riscos do uso de DEF (influenciadores digitais, linguagem adequada às crianças e adolescentes, uso de mídias sociais da Anvisa, dentre outras estratégias)	Anvisa (ASCOM e GGTAB)	Plano de comunicação	Execução das ações planejadas	transferência de informação
Elaboração de estratégia para monitorar rede redes sociais em parceria com o Instituto de Comunicação e Informação Científica e Tecnológica em Saúde (ICIQT/Fiocruz)	Anvisa (ASCOM, GGTAB) e Fiocruz (ICIQT)	Celebração de TED entre a Fiocruz e a Anvisa	Relatórios de monitoramentos enviados à Anvisa	organização

Revisão da RDC no 81/2008 para a inclusão da fiscalização dos produtos fumígenos derivados ou não do tabaco, incluindo os DEF	GGTAB	RDC	Publicação em DOU	regulação
Revisão da RDC no 46/2009, mantendo-se a proibição dos DEF e melhorando o texto normativo	GGTAB	RDC	Publicação em DOU	regulação
Instauração de Inquéritos em cumprimento à Lei nº 8.078/90 (Código de Defesa do Consumidor)	Ministério Público do Consumidor	Inquéritos instaurados	Nº de denúncias recebidas /nº de inquéritos instaurados	regulação
Inserção dos DEF nas ações para implementação da nova Política Nacional sobre Drogas - lícitas e ilícitas (Decreto no 9.761/2019)	Ministério da Justiça e Segurança Pública	DEF inseridos nas ações da Política Nacional sobre Drogas lícitas e ilícitas	Ações realizadas em virtude da inserção dos DEF na Política	organização

Fonte: Elaboração própria.

Os instrumentos de transferência de informação visam influenciar o comportamento e as decisões das pessoas por meio da transmissão de conhecimento, da comunicação de argumentos e da persuasão (Lima; Aguiar; Lui, 2023). Entre as estratégias propostas estão a elaboração de um plano de comunicação, campanhas educativas, criação de espaço no portal da Anvisa, inclusão do tema na grade curricular, elaboração de material informativo e inclusão dos DEF no Observatório Brasileiro de Informações sobre Drogas e no Sistema Nacional de Informações Tóxico-Farmacológicas.

Os instrumentos baseados na organização referem-se à oferta de bens e serviços providos diretamente via burocracias estatais ou outros por tipos de organizações, como parcerias, terceiro setor e mercado, bem como de qualificação de pessoas e rearranjo de equipamentos e materiais, e a reorganizações administrativas (Lima; Aguiar; Lui, 2023). As ações levantadas têm sido objeto de diversas iniciativas por parte de órgãos governamentais e entidades da sociedade civil. Elas referem-se ao Ministério da Justiça e Segurança Pública para implementar medidas para inserção dos DEF na nova Política Nacional sobre Drogas - lícitas e ilícitas, à Anvisa para coordenar ações para reduzir o número de publicações irregulares em plataformas digitais de e-commerce e a fiscalização em portos, aeroportos, fronteiras e rodovias é uma medida adotada por diversos órgãos. Além disso, pretendem ações de capacitação de profissionais.

Por fim, os instrumentos regulatórios têm por objetivo normalizar e controlar o comportamento de atores específicos por meio de normas e padrões, punições, proibições e

permissões (Lima; Aguiar; Lui, 2023). As ações regulatórias incluem revisões de normas, instauração de inquéritos, intensificação de fiscalizações sobre comercialização, análise de impacto regulatório, pactuação de ações de fiscalização, discussões e cooperação em âmbito internacional, como o Mercosul.

A Agência Nacional de Vigilância Sanitária tem sido um agente central na regulamentação e no controle dos DEF no Brasil. Desde a proibição da comercialização e da propaganda desses dispositivos em 2009, a Anvisa tem monitorado ativamente as tendências de uso e os impactos na saúde pública. Os relatórios técnicos da agência oferecem uma visão abrangente sobre os desafios e avanços no controle dos DEF, sobretudo sobre o aumento preocupante no uso de DEF entre jovens brasileiros. Essa tendência pode ser explicada pela atratividade dos dispositivos, que oferecem diversos sabores e têm uma aparência moderna e tecnológica. A percepção equivocada de que os DEF são menos prejudiciais do que os cigarros tradicionais contribuem para sua popularidade entre os jovens (ANVISA, 2022).

A pesquisa do Ministério da Saúde e do Instituto Nacional de Câncer (INCA) revela que muitos jovens começam a usar DEF acreditando que são uma alternativa segura ao tabaco convencional. Mas essa é uma conclusão ainda não aceita por organizações da saúde internacionalmente, dado que os DEF podem causar sérios danos à saúde (ANVISA, 2022). Os efeitos adversos incluem lesões pulmonares, como a Lesão Pulmonar Associada ao Uso de Produtos de Cigarro Eletrônico ou Vaping (EVALI), que pode levar a sintomas respiratórios graves e até à necessidade de ventilação mecânica em casos extremos. Além disso, há evidências de que os DEF podem causar danos ao sistema cardiovascular e comprometer o desenvolvimento cerebral dos jovens, devido à presença de nicotina e outras substâncias tóxicas.

Apesar da proibição, a comercialização ilegal de DEF é um problema significativo no Brasil. A venda desses produtos ocorre principalmente pela internet e em lojas físicas não regulamentadas ou fiscalizadas, facilitando o acesso dos usuários. A falta de fiscalização eficaz agrava essa situação, permitindo que os dispositivos sejam adquiridos e utilizados sem restrições adequadas. A regulação e fiscalização são componentes críticos para o controle eficaz dos DEF.

Medidas como a inclusão dos DEF no Sistema Nacional de Informações Tóxico-Farmacológicas (SINITOX) e nos sistemas de vigilância epidemiológica são passos importantes para o monitoramento. No entanto, essas medidas devem ser acompanhadas por uma fiscalização rigorosa e contínua para serem efetivas. A Anvisa e outros órgãos reguladores

precisam intensificar as ações de fiscalização para impedir a venda ilegal e garantir que as proibições sejam cumpridas.

Campanhas educativas são essenciais para informar a população, especialmente os jovens, sobre os riscos associados ao uso de DEF. A inclusão de informações sobre DEF nos currículos escolares e a capacitação de professores e profissionais de saúde são medidas fundamentais para prevenir o uso desses dispositivos. A conscientização deve focar em desmistificar a falsa percepção de segurança dos DEF e destacar os riscos reais à saúde.

A realização de estudos longitudinais é crucial para entender os efeitos a longo prazo do uso de DEF na saúde. Esses estudos devem considerar variáveis como os tipos de líquidos vaporizados e as temperaturas de aquecimento, para fornecer dados mais precisos sobre a fisiopatologia associada ao uso desses dispositivos. Além disso, a criação de um observatório específico sobre DEF pode ajudar na coleta e análise contínua de dados, informando políticas futuras e permitindo ajustes baseados em evidências.

A abordagem do desenho de políticas públicas oferece uma estrutura útil para entender e enfrentar os desafios apresentados pelos DEF. A definição clara dos problemas relacionados aos DEF é fundamental para a formulação de políticas eficazes. Atualmente, a percepção equivocada de que os DEF são menos nocivos que os cigarros tradicionais prevalece entre os jovens. Esta percepção precisa ser abordada com campanhas de conscientização baseadas em evidências científicas. A definição do problema deve incluir a identificação dos grupos mais vulneráveis, como os jovens, e das formas mais comuns de acesso aos DEF, como a internet e lojas físicas não regulamentadas.

Os objetivos das políticas públicas devem ser claros e específicos, focando na redução do uso de DEF entre jovens e na proteção da saúde pública. Os instrumentos utilizados para alcançar esses objetivos devem incluir:

1. **Regulação Rigorosa:** Implementação de regulamentos mais rígidos para a comercialização e propaganda dos DEF.
2. **Fiscalização Intensiva:** Intensificação das ações de fiscalização para impedir a venda ilegal.
3. **Incentivos Econômicos:** Utilização de incentivos para desencorajar o uso de DEF, como aumento de impostos e preços mais altos – ainda que esse tipo de instrumento não tenha sido proposto.
4. **Campanhas Educativas:** Realização de campanhas educativas para informar sobre os riscos dos DEF e desmistificar a percepção de que são seguros.

A implementação de políticas eficazes requer uma coordenação interinstitucional robusta. A parceria entre a ANVISA, o Ministério da Saúde, o Ministério da Educação e outros órgãos é crucial para garantir a efetividade das ações. As políticas devem ser integradas e coordenadas para abordar os diferentes aspectos do problema, desde a regulação e fiscalização até a educação e conscientização.

A avaliação contínua das políticas é essencial para identificar lacunas e ajustar as estratégias conforme necessário. Sistemas de monitoramento e a realização de análises de impacto regulatório podem auxiliar nesse processo. A avaliação deve ser baseada em dados confiáveis e atualizados, permitindo ajustes rápidos e eficazes para enfrentar novos desafios.

Os dados analisados indicam que o redesenho da política antitabagista no Brasil no contexto dos DEF é um desafio complexo, que exige uma abordagem multidisciplinar e coordenada. A efetividade das políticas dependerá da capacidade de integrar ações de regulação, educação, fiscalização e pesquisa, sempre com base em evidências científicas e na colaboração entre diferentes atores institucionais.

Por fim, é preciso mencionar que a cooperação internacional é vital. Participar de cooperações internacionais para trocar informações e estratégias sobre a regulação de DEF, especialmente com países que enfrentam desafios semelhantes, pode enriquecer as políticas nacionais e fortalecer a abordagem global contra o uso indevido desses dispositivos.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente pesquisa teve como objetivo entender o redesenho da política antitabagista brasileira, com foco nos instrumentos utilizados para regular o uso dos DEF. A partir da análise de dados secundários e da revisão de literatura, identificamos que a emergência dos DEF apresenta um significativo desafio para as políticas de controle do tabagismo, especialmente devido ao aumento de sua popularidade entre os jovens. Os principais achados indicam que, embora a ANVISA tenha implementado medidas importantes, como a proibição da comercialização e propaganda dos DEF, a fiscalização ainda enfrenta dificuldades, resultando em um mercado ilegal ativo. Além disso, a percepção equivocada de que os DEF são menos prejudiciais do que os cigarros tradicionais contribui para o aumento do seu uso, exigindo campanhas educativas e de conscientização mais eficazes.

Respondendo à pergunta de pesquisa, o redesenho da política antitabagista incluem ações e instrumentos de reestruturação organizativa, de comunicação e informacional e de

regulação. Ou seja, o relatório enfoca a necessidade de fortalecer a regulação e fiscalização, intensificar as campanhas educativas, promover a pesquisa contínua sobre os efeitos dos DEFs na saúde e melhorar a cooperação interinstitucional. Apesar das ações pensadas para melhorar o arranjo organizacional da política, campanhas educativas e incrementos regulatórios importantes, ainda faltam medidas que reforcem o poder de barganha financeira que o Estado detém. Isso implica, por exemplo, no aumento de impostos sobre produtos do tabaco e na alocação desses recursos para financiar outras ações. Sem esse suporte financeiro, as iniciativas tendem a ser limitadas em alcance e eficácia, prejudicando o sucesso das políticas antitabagistas no contexto dos DEF.

A importância do desenho de políticas públicas e dos instrumentos de política empregados na análise mostrou-se relevante para entender como o Estado pretende agir e quais recursos são utilizados. A análise dos instrumentos demonstra a lógica de ação, ajudando a pensar de que forma o Estado entende o tabaco como um problema a ser resolvido e qual o modelo de política pública é considerado adequado para abordar essa questão. Portanto, a tipologia empregada revela as estratégias e os mecanismos escolhidos para enfrentar os problemas, além de elucidar os desafios ainda não enfrentados.

REFERÊNCIAS

AGUIAR, Rafael Barbosa de; SOARES, Fabiano Jorge; LIMA, Luciana Leite. Mapeando a pesquisa de desenho de políticas públicas: uma revisão sistemática da literatura. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, v. 28, p. e85619, 2023.

ANVISA – Agência Nacional de Vigilância Sanitária. Gerência-Geral de Registro e Fiscalização de Produtos Fumígenos Derivados ou não do Tabaco (GGTAB). **Relatório de Análise de Impacto Regulatório Dispositivos Eletrônicos para Fumar**. Brasília, 2022. Disponível em:

<https://anvisabr.sharepoint.com/sites/GEAIRTime/Documentos%20Partilhados/Forms/AllItems.aspx?id=%2Fsites%2FGEAIRTime%2FDocumentos%20Partilhados%2FRelat%C3%B3rios%20de%20AIR%20Publicados%2FDEF%2F25351%2E911221%5F2019%2D74%20%2D%20Relat%C3%B3rio%20Final%20de%20AIR%20sobre%20Dispositivos%20Eletr%C3%B4nicos%20Para%20Fumar%2Epdf&parent=%2Fsites%2FGEAIRTime%2FDocumentos%20Partilhados%2FRelat%C3%B3rios%20de%20AIR%20Publicados%2FDEF&p=true&ga=1>.

Acesso em 21 nov. 2023.

BERTONI, N.; SALÉM SZKLO, A. Dispositivos eletrônicos para fumar nas capitais brasileiras: prevalência, perfil de uso e implicações para a Política Nacional de Controle do Tabaco. *Cadernos de Saúde Pública*, v. 37, n. 7, p. e00105821, 2021.

CAIXETA, Luan Ferreira; REIS, Juliana Ribeiro Gouveia. Efeitos do cigarro eletrônico na saúde. *Perquirere*, v. 19, n. 1, p. 193-201, 2022.

CAVALCANTE, T. M. O controle do tabagismo no Brasil: avanços e desafios. *Revista de Psiquiatria Clínica*, v. 32, n. 5, p. 283-300, 2005.

CLANCY, L.; WARNE, C. The impact of plain packaging on tobacco branding. *Tobacco Control*, v. 25, n. e2, p. e141-e146, 2016.

COSTA E SILVA, I. M. et al. Dispositivos Eletrônicos para Fumar: aliados ou adversários ao tabagismo? *Revista Concilium*, v. 22, n. 4, p. 757-768, 2022.

DE LIMA BRAGA, Adinan Augusto et al. Consequências da falta de regulamentação de dispositivos eletrônicos para fumar no Brasil. *Anais da Semana de Pesquisa Jurídica*, v. 1, p. 37-37, 2022.

DE OLIVEIRA LEMES, Erick et al. Análise do programa nacional de controle do tabagismo do ministério da saúde. *Uniciências*, v. 21, n. 2, p. 86-92, 2017.

FIGUEIREDO, Valeska Carvalho; TURCI, Silvana Rubano Barretto; CAMACHO, Luiz Antonio Bastos. Controle do tabaco no Brasil: avanços e desafios de uma política bem sucedida. *Cadernos de Saúde Pública*, v. 33, p. e00104917, 2017.

GONÇALVES, J. et al. Substâncias psicoativas de origem natural: Aspectos toxicológicos, propriedades terapêuticas e análises em amostras biológicas. *Moléculas*, v. 26, n. 5, p. 1397, 2021.

GOEDERT, Gabriel Ribeiro et al. Cigarro Eletrônico Entre os Jovens: Consumo, Influência Midiática e Políticas Públicas: Projeto Comunitário de Extensão Universitária. *Revista InterAção*, v. 4, n. 2-2022, 2022.

HOOD, Christopher C. **The tools of government**. 1. ed. London: The Macmillan Press, 1983.

IGLESIAS, R. M. et al. Impact of the smoking ban on exposure to secondhand smoke in Brazil. *Revista de Saúde Pública*, v. 55, p. 1-8, 2021.

LEVY, D. et al. The impact of tobacco control policies on smoking initiation in Brazil. *American Journal of Public Health*, v. 107, n. 9, p. 1516-1522, 2017.

LIMA, L. L.; AGUIAR, R. B. DE.; LUI, L.. Conectando problemas, soluções e expectativas: mapeando a literatura sobre análise do desenho de políticas públicas. *Revista Brasileira de Ciência Política*, n. 36, p. e246779, 2021.

LOPES, Fernanda Machado et al. Efeito do Programa de Cessação do Tabagismo: uma revisão dessa política pública para dependência tabágica. *Estudos de Psicologia (Campinas)*, v. 40, p. e210170, 2023.

MINISTÉRIO DA SAÚDE. Instituto Nacional de Câncer José Alencar Gomes da Silva. Cigarros eletrônicos: o que sabemos? Estudo sobre a composição do vapor e danos à saúde, o papel na redução de danos e no tratamento da dependência de nicotina. Disponível em: <https://www.inca.gov.br/publicacoes/livros/cigarros-eletronicos-o-que-sabemos>. Acesso em: [data de acesso].

PAES, N. L. Uma análise ampla da tributação de cigarros no Brasil. Planejamento e Políticas Públicas, n. 48, p. 201-223, 2017.

PINHEIRO, Ana Caroline; BORGES, Yasmin Justine. Dispositivos eletrônicos para fumar e suas ameaças à saúde: uma revisão de literatura. Brazilian Journal of Development, v. 9, n. 1, p. 3839-3849, 2023.

PIRAS, Stefania Schimaneski et al. Uso eletrônico de cigarros e iniciação de fumo em adolescentes e jovens: síntese de evidências. Comunicação em Ciências da Saúde, v. 31, n. 02, p. 75-82, 2020.

PORTES, L. H. et al. A Política de Controle do Tabaco no Brasil: um balanço de 30 anos. Ciência & Saúde Coletiva, v. 23, n. 8, p. 1837-1848, 2018.

REIS, Neilane Bertoni dos; SZKLO, Andre Salem. Dispositivos eletrônicos para fumar nas capitais brasileiras: prevalência, perfil de uso e implicações para a Política Nacional de controle do Tabaco. 2021.

ROMERO, L. C.; COSTA e SILVA, V. L. 23 anos de Controle do Tabaco no Brasil: a atualidade de Programa Nacional de Combate ao Fumo de 1988. Revista Brasileira de Cancerologia, v. 57, n. 3, p. 305-314, 2011.

SANTOS, Rutyelenn Alves; DE JESUS, Caroline Severo; MARKUS, Glaucya Wanderley Santos. A nova faceta do tabagismo: o uso do cigarro eletrônico no contexto da saúde pública. Research, Society and Development, v. 11, n. 12, p. e230111234484-e230111234484, 2022.

SILVA, A. L. O.; MOREIRA, J. C. A. A proibição dos cigarros eletrônicos no Brasil: sucesso ou fracasso? Ciência & Saúde Coletiva, v. 24, n. 8, p. 3013-3024, 2019.

SILVA, Andre Luiz Oliveira da; MOREIRA, Josino Costa. Por que os cigarros eletrônicos são uma ameaça à saúde pública?. Cadernos de Saúde Pública, v. 35, p. e00246818, 2019.

SILVA, Sandra Tavares da et al. Combate ao Tabagismo no Brasil: a importância estratégica das ações governamentais. Ciência & Saúde Coletiva, v. 19, ed. 02, p. 539-552, 2014. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/csc/a/Wq3hFwwN8m8JBfZ3sd4nCvF/?lang=pt&format=html>. Acesso em: 23 jan. 2023.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: conceitos, tipologias e sub-áreas. 2022.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. Sociologias, p. 20-45, 2006.

TABAK, Benjamin Miranda; AMARAL, Pedro Henrique Rincon. Vieses cognitivos e desenho de políticas públicas. Revista Brasileira de Políticas Públicas, v. 8, n. 2, p. 472-491, 2018.