ÁREA TEMÁTICA: Administração Pública, Governo e Terceiro Setor

O DEBATE SOBRE O PL DO VAPE, Nº 5.008/2023: ATORES, INTERESSES E CONFLITOS NA ARENA REGULATÓRIA

Resumo

O debate sobre a regulamentação dos Dispositivos Eletrônicos para Fumar (DEF) no Brasil constitui uma arena de políticas públicas marcada pela participação de diferentes atores e pela disputa entre interesses sanitários, econômicos, políticos e sociais. Nesse contexto, o presente estudo tem como objetivo analisar a arena de debates constituída em torno do Projeto de Lei nº 5.008/2023, identificando os principais atores, seus posicionamentos, interesses e conflitos no processo de discussão da regulamentação desses dispositivos no país. A pesquisa adota abordagem qualitativa, de natureza exploratória, que combina a análise documental de materiais legislativos e institucionais, análise de audiência pública realizada no Senado Federal e entrevista semiestruturada com ator inserido na discussão legislativa. Os resultados evidenciam uma arena regulatória polarizada, na qual órgãos governamentais, instituições de saúde, entidades científicas, organizações da sociedade civil, parlamentares e representantes de setores econômicos mobilizam diferentes evidências, interesses e estratégias argumentativas. As principais controvérsias concentram-se na proteção da saúde e da juventude, redução de danos, mercado ilegal, liberdade de escolha, arrecadação tributária e efetividade da proibição. Conclui-se que o processo regulatório não se configura como uma decisão exclusivamente técnica, mas como resultado da interação e do confronto entre atores e coalizões que disputam a definição do problema público e das alternativas consideradas legítimas para a intervenção estatal.

Palavras-chave: Políticas Públicas; Arena Regulatória; Atores; Dispositivos Eletrônicos para Fumar; Projeto de Lei nº 5.008/2023.

Abstract

The debate surrounding the regulation of Electronic Smoking Devices in Brazil constitutes a public policy arena characterized by the participation of multiple actors and disputes among public health, economic, political, and social interests. In this context, this study aims to analyze the debate arena surrounding Bill n.º 5,008/2023, identifying the main actors, their positions, interests, and conflicts in the process of discussing the regulation of these devices in Brazil. The study adopts a qualitative, exploratory approach, combining documentary analysis of legislative and institutional materials, analysis of a public hearing held by the Brazilian Federal Senate, and a semi-structured interview with an actor involved in the legislative debate. The results reveal a polarized regulatory arena in which government agencies, health institutions, scientific organizations, civil society organizations, legislators, and representatives of economic sectors mobilize different forms of evidence, interests, and argumentative strategies. The main controversies concern the protection of public health and young people, harm reduction, the illicit market, freedom of choice, tax revenue, and the effectiveness of prohibition. The study concludes that the regulatory process is not exclusively a technical decision-making process, but rather the result of interactions and confrontations among actors and coalitions competing to define the public problem and the alternatives considered legitimate for state intervention.

Keywords: Public Policy; Regulatory Arena; Actors; Electronic Smoking Devices; Bill n.º 5,008/2023.

1. Introdução

As políticas públicas são formuladas em ambientes marcados pela interação entre diferentes atores, interesses e perspectivas acerca dos problemas que demandam intervenção estatal. Nesse sentido, sua construção não pode ser compreendida como resultado exclusivo de decisões governamentais lineares, uma vez que envolve processos de disputa e negociação entre Estado, mercado e sociedade civil (Souza, 2006). Fonseca (2016) acrescenta que as políticas públicas resultam de uma teia complexa de interesses, na qual se articulam capacidades técnicas, disputas institucionais e diferentes interesses ao longo do processo decisório.

Sob essa perspectiva, as arenas de políticas públicas constituem espaços nos quais atores governamentais e não governamentais interagem, mobilizam recursos, constroem argumentos e disputam a definição dos problemas públicos e das alternativas consideradas adequadas para seu enfrentamento. Em questões regulatórias controversas, essas dinâmicas tornam-se particularmente evidentes, uma vez que diferentes grupos procuram influenciar tanto a interpretação do problema quanto as possíveis respostas do Estado. A discussão sobre a regulamentação dos DEF no Brasil insere-se nesse contexto, pois envolvem interesses relacionados à saúde pública, proteção da juventude, liberdade individual, atividade econômica e atuação estatal.

No Brasil, a comercialização dos DEF permanece proibida pela Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa). Nesse cenário, o Projeto de Lei (PL) n.º 5.008/2023, de autoria da senadora Soraya Thronicke (PSB/MS), propõe regulamentar a produção, a importação, a exportação, a comercialização, o controle, a fiscalização e a propaganda dos DEF no país, o que coloca em conflito diferentes concepções acerca da atuação estatal sobre esse mercado. O debate mobiliza, de um lado, órgãos governamentais de saúde, entidades científicas e organizações da sociedade civil ligadas ao controle do tabagismo e, de outro, representantes da indústria do tabaco, empresas relacionadas à cadeia dos DEF, associações comerciais e atores políticos favoráveis à regulamentação (Rubinstein, 2020; Cavalcante *et al.*, 2017). A tramitação do PL em diferentes comissões do Senado Federal, acompanhada de emendas e audiências públicas, evidencia a multiplicidade de atores e interesses presentes nessa arena (Medeiros, 2024; Pincer, 2025). Entretanto, a expansão do consumo e do mercado ilegal desses produtos intensificou as discussões sobre a efetividade do modelo regulatório vigente, não havendo investigações sobre essa temática.

Diante desse contexto, estabelece-se como problema de pesquisa: como se estrutura a arena de debates em torno do PL n.º 5.008/2023 e quais atores, interesses e conflitos caracterizam a disputa pela regulamentação dos DEF no Brasil? Assim, o objetivo deste estudo é analisar a arena de debates constituída em torno do PL n.º 5.008/2023, ao identificar os principais atores, seus posicionamentos, interesses e conflitos no processo de discussão da regulamentação desses dispositivos no país. A investigação limita-se à arena constituída em torno do PL, ao considerar os documentos legislativos e institucionais, as manifestações apresentadas em

audiência pública e a perspectiva obtida por meio de entrevista semiestruturada realizada durante a pesquisa.

Este artigo está organizado da seguinte forma: após esta introdução, apresenta-se a fundamentação teórica sobre arenas e redes de políticas públicas. Na sequência, são descritos os procedimentos metodológicos adotados. Posteriormente, apresentam-se e discutem-se os resultados referentes aos atores, interesses e principais conflitos identificados na arena regulatória do PL nº 5.008/2023.

2. Fundamentação Teórica

Esta seção apresenta os fundamentos teóricos que sustentam a análise do PL n.º 5.008/2023, com ênfase nas arenas de políticas públicas, nos atores e interesses envolvidos e nas dinâmicas que caracterizam a arena regulatória.

2.1 Arenas de políticas públicas

A análise das políticas públicas exige considerar que as decisões governamentais resultam da interação entre diferentes atores, interesses e concepções acerca dos problemas públicos. Nesse sentido, as arenas constituem uma categoria relevante para compreender os processos decisórios e as relações entre Estado, mercado e sociedade civil. Souza (2006) destaca que as políticas públicas resultam de disputas e negociações nas quais diferentes interesses procuram influenciar a ação estatal.

Côrtes (2009) compreende a arena como um espaço político conflituoso, no qual atores estatais e societais disputam posições e capacidade de influência. Essa compreensão aproxima-se de Bourdieu (2011), para quem o campo político constitui um espaço de forças marcado pela distribuição desigual de recursos e legitimidade. Andion et al. (2017) acrescentam que as arenas apresentam relações hierarquizadas e diferentes formatos institucionais.

A configuração das arenas também varia conforme o tipo de política pública. Para Lowi, as características da política condicionam os padrões de conflito, as coalizões e as estratégias dos atores. As políticas regulatórias estabelecem normas, restrições e condições aplicáveis a comportamentos, atividades ou setores e tendem a explicitar conflitos entre os grupos afetados pela regulação (Lowi, 1972 apud Buffon; Stefano Filho, 2022; De Souza, 2010; Kellow, 2018). A regulação dos DEF insere-se nesse campo, pois envolve decisões relacionadas à produção, comercialização, fiscalização, publicidade, proteção da saúde e funcionamento do mercado.

Além da dimensão institucional, Céfaï (2017) destaca que as arenas públicas se constituem quando determinadas questões adquirem visibilidade como problemas coletivos e se tornam objeto de controvérsia. Nesse processo, os atores disputam não apenas as soluções, mas também a própria definição do problema e as respostas consideradas legítimas, em um contexto condicionado por regras, recursos e relações de poder (Andion et al., 2017).

Destaca-se que, dentro dessa literatura, as arenas de políticas públicas reúnem atores governamentais e não governamentais que procuram influenciar a definição dos problemas, a seleção das alternativas e as decisões públicas. Embora o Estado detenha a competência formal para diversas decisões, partidos, burocracias, empresas, organizações internacionais, entidades profissionais, movimentos sociais e organizações da sociedade civil também participam da formulação das políticas (Souza, 2006; Abers et al., 2018).

A capacidade de influência não se distribui de forma homogênea. Recursos materiais, conhecimento especializado, legitimidade, acesso à informação e posição

nas redes interferem na capacidade dos atores de influenciar o processo decisório (Goulart; Vieira, 2020; Santos, 2007). Elementos externos, como contexto econômico, opinião pública, produção científica e atuação de organismos internacionais, também afetam a correlação de forças. No controle do tabagismo, Cavalcante et al. (2017) destacam a relevância das organizações internacionais e das evidências científicas para o desenvolvimento de medidas regulatórias.

As relações entre os atores podem envolver cooperação, coordenação, competição e conflito (Cirino et al., 2024). Nas políticas regulatórias, essas disputas assumem particular relevância, pois as decisões estabelecem restrições, direitos, custos e obrigações que atingem os participantes de formas distintas. Assim, a análise das arenas permite identificar coalizões, interesses e relações que estruturam o processo decisório (Andion et al., 2017; Cirino et al., 2024; Castro; Young, 2017).

2.2 O processo legislativo como arena de disputa

O Poder Legislativo constitui uma arena relevante para a formulação das políticas públicas, pois concentra a discussão de projetos de lei e outros instrumentos normativos. Nesse espaço, regras institucionais, práticas políticas, estratégias dos atores e influências externas interferem no conteúdo das decisões. Torrens (2013) destaca que, após a Constituição Federal de 1988, o Congresso Nacional recuperou protagonismo no processo decisório brasileiro e se consolidou como espaço para apresentação, alteração e bloqueio de propostas de políticas públicas.

No interior do Legislativo, as comissões parlamentares exercem papel relevante na conformação dessas arenas. Elas analisam proposições, promovem audiências públicas, recebem contribuições e produzem pareceres capazes de alterar, aprovar ou rejeitar projetos. As comissões também funcionam como espaços de especialização temática, nos quais parlamentares, assessorias técnicas e atores externos procuram influenciar o desenho das políticas (Schaefer, 2023; Rocha *et al*., 2022). As audiências públicas, por sua vez, ampliam a participação de atores externos ao Parlamento e possibilitam que associações empresariais, entidades científicas, movimentos sociais e representantes governamentais apresentem argumentos, dados e propostas no processo legislativo (Resende, 2017; Santos, 2014).

No campo do controle do tabagismo, essas disputas possuem antecedentes relevantes no Brasil. Cavalcante *et al.* (2017) demonstram que a incorporação da Convenção-Quadro para o Controle do Tabaco à agenda política brasileira decorreu da articulação entre capacidade técnica da área da saúde, atuação de diferentes instituições governamentais e ambiente político favorável, apesar da resistência de representantes da indústria fumageira e de produtores de tabaco. A trajetória das políticas de controle do tabaco também registra disputas relacionadas à produção, comercialização, publicidade e tributação, o que demonstra que o debate sobre novos produtos de nicotina se insere em um contexto anterior de conflitos entre interesses econômicos, sanitários e sociais (INCA, 2026; Teixeira *et al*., 2017; Cavalcante *et al*., 2017).

2.3 O Projeto de Lei n.º 5.008/2023 como arena regulatória

A regulamentação dos DEF constitui um caso pertinente para a aplicação do referencial das arenas de políticas públicas. No Brasil, a comercialização, a importação e a propaganda desses produtos foram proibidas pela RDC n.º 46/2009 da Anvisa, enquanto a RDC n.º 855/2024 atualizou a regulamentação e manteve as restrições vigentes (Brasil, 2009; Brasil, 2024). Nesse contexto, o PL n.º 5.008/2023, de autoria da senadora Soraya Thronicke, propõe regulamentar a produção,

importação, exportação, comercialização, controle, fiscalização e propaganda dos DEF no país. Entre os argumentos associados à proposta estão o enfrentamento do mercado ilegal e a criação de mecanismos de controle dos produtos comercializados (Medeiros, 2024).

A proposta mobiliza posicionamentos divergentes. Instituições ligadas à saúde pública destacam riscos sanitários, proteção de adolescentes e jovens e possíveis retrocessos nas políticas de controle do tabagismo (COFEN, 2024; Fiocruz, 2024). Em sentido distinto, atores favoráveis à regulamentação defendem maior controle sanitário, segurança jurídica, arrecadação tributária, enfrentamento do mercado ilegal e redução de danos para fumantes adultos (Rubinstein, 2020; Gonçalves Filho, 2024).

À luz da tipologia de Lowi (1972, *apud* Buffon; Stefano Filho, 2022), o PL pode ser compreendido como uma política predominantemente regulatória, pois estabelece regras e restrições que alcançam diferentes grupos sociais e econômicos (De Souza, 2010; Buffon; Stefano Filho, 2022). Sua tramitação por diferentes comissões do Senado Federal, associada à realização de audiências públicas e à apresentação de emendas e pareceres, cria espaços institucionais para a manifestação de diferentes atores e interesses (Medeiros, 2024; Pincer, 2025). Como assinalam Céfaï (2017) e Andion et al. (2017), as arenas envolvem disputas não apenas sobre as soluções, mas também sobre a própria definição do problema e das respostas públicas consideradas legítimas. Esse referencial sustenta a análise dos atores, interesses, posicionamentos e conflitos presentes no debate sobre o PL n.º 5.008/2023.

3. Metodologia

Com relação a classificação, essa é uma pesquisa qualitativa e exploratória, pois busca compreender os atores, interesses, posicionamentos e conflitos presentes na arena de debates em torno do PL nº 5.008/2023. A abordagem qualitativa permite interpretar fenômenos a partir de documentos, narrativas e significados produzidos pelos sujeitos, sem recorrer prioritariamente a procedimentos estatísticos (Gil, 2021). Quanto aos objetivos, a pesquisa exploratória proporciona maior familiaridade com o problema investigado e favorece o aprofundamento de questões ainda pouco sistematizadas, por meio de um planejamento flexível e adequado às particularidades do fenômeno estudado (Gil, 2002; Marconi; Lakatos, 2022).

A coleta de dados compreendeu pesquisa documental e entrevista semiestruturada. A pesquisa documental contemplou o texto do PL nº 5.008/2023, pareceres legislativos, emendas, requerimentos, notas técnicas, manifestações institucionais e normas regulatórias relacionadas aos DEF, com prioridade para materiais disponíveis em fontes oficiais, especialmente nos portais do Senado Federal e da Anvisa. Também integrou o corpus da pesquisa a audiência pública conjunta das Comissões de Assuntos Econômicos, de Assuntos Sociais e de Transparência, Fiscalização e Controle do Senado Federal, realizada em 21 de maio de 2024, da qual participaram parlamentares, profissionais da saúde, juristas, representantes da indústria do tabaco e organizações da sociedade civil. A etapa empírica incluiu ainda entrevista semiestruturada, com duração aproximada de uma hora, realizada com assessor parlamentar diretamente envolvido na discussão legislativa.

Para o tratamento dos dados, adotou-se a análise de conteúdo, com o propósito de identificar temas, padrões argumentativos e categorias relacionadas ao objeto da pesquisa. A análise teve como eixo interpretativo o referencial das arenas de políticas públicas e foi estruturada em três categorias: (i) atores, com a identificação dos participantes governamentais e não governamentais presentes na arena; (ii) interesses e posicionamentos, a partir dos argumentos e perspectivas defendidos

pelos diferentes atores; e (iii) conflitos, com a identificação das principais controvérsias que estruturam o debate regulatório. A análise conjunta dos documentos, da audiência pública e da entrevista permitiu confrontar diferentes fontes e compreender as relações entre atores, interesses e conflitos na arena constituída em torno do PL nº 5.008/2023. Esses procedimentos mantêm correspondência com os objetivos do estudo e permitem examinar a configuração da arena regulatória a partir das categorias definidas para a pesquisa.

4. Análise e Discussão dos Resultados

A análise foi organizada a partir das categorias definidas na metodologia: atores, interesses e posicionamentos e conflitos, com o propósito de compreender como esses elementos estruturam a arena regulatória.

4.1 Atores, interesses e posicionamentos na arena regulatória

A análise permitiu identificar quatro grandes blocos de atores na arena do PL n.º 5.008/2023: (i) órgãos governamentais e instituições de saúde e regulação; (ii) entidades científicas, profissionais e organizações da sociedade civil; (iii) indústria do tabaco e associações empresariais; e (iv) atores políticos, produtores e consumidores. Essa diversidade confirma que o processo regulatório não se restringe aos agentes formalmente responsáveis pela decisão legislativa, pois incorpora organizações e grupos que mobilizam diferentes recursos e argumentos para influenciar o debate.

Entre os atores governamentais e instituições de saúde, destacam-se Ministério da Saúde, Anvisa, INCA e Fiocruz. Esses atores ocupam posição relevante na produção e mobilização de evidências sanitárias e apresentam, de forma predominante, posicionamentos voltados à manutenção das restrições aos DEF. Seus argumentos concentram-se na proteção da saúde pública, na aplicação do princípio da precaução e nos riscos relacionados ao consumo de nicotina, sobretudo entre adolescentes e jovens (Cavalcante *et al.*, 2017; INCA, 2022; Fiocruz, 2024).

Também se aproximam desse campo entidades científicas, conselhos profissionais e organizações da sociedade civil vinculadas à saúde e ao controle do tabagismo. As manifestações encaminhadas durante a tramitação do PL evidenciam essa atuação. O COFEN e a Fiocruz, por exemplo, apresentaram posicionamentos contrários à proposta, com argumentos relacionados aos riscos sanitários e à possibilidade de retrocesso nas políticas brasileiras de controle do tabagismo. A presença desses atores demonstra que a autoridade técnica e científica constitui um recurso relevante na arena, pois a produção e a interpretação das evidências tornam-se elementos de disputa política.

Essa configuração dialoga com Souza (2006) e Côrtes (2009), para quem as arenas de políticas públicas não se limitam às instituições responsáveis pela decisão formal, mas incorporam atores estatais e societais que procuram influenciar a formulação das políticas. Também se aproxima de Andion *et al.* (2017), ao evidenciar que os participantes ocupam posições distintas e dispõem de recursos diferenciados para interferir no processo decisório. No caso analisado, conhecimento técnico, legitimidade institucional, acesso aos parlamentares e capacidade de mobilização pública constituem recursos utilizados na defesa dos diferentes posicionamentos.

Em outro polo da arena encontram-se representantes da indústria do tabaco, associações empresariais e atores vinculados ao setor econômico. Seus argumentos concentram-se na defesa da regulamentação dos DEF, no reconhecimento de diferenças de risco em relação ao cigarro convencional, no combate ao mercado ilegal, na geração de empregos e na arrecadação tributária. Nesse campo também

aparece a perspectiva da redução de danos, segundo a qual a regulamentação poderia oferecer uma alternativa aos fumantes adultos e permitir maior controle sobre os produtos comercializados.

Os atores políticos apresentam maior heterogeneidade. A senadora Soraya Thronicke, autora do PL, e o senador Eduardo Gomes, relator da matéria, situam-se entre os atores favoráveis à regulamentação, com argumentos relacionados à necessidade de disciplinar um mercado que já opera de forma ilegal e estabelecer mecanismos de controle. Em sentido contrário, parlamentares como o senador Eduardo Girão e a senadora Zenaide Maia sustentam posições associadas à manutenção das restrições, ao princípio da precaução e à proteção da saúde pública e da juventude. A análise documental demonstrou, portanto, que os atores políticos não formam um bloco homogêneo, mas reproduzem no próprio Legislativo os principais conflitos presentes na arena (Senado Federal, 2026).

A audiência pública conjunta realizada em 21 de maio de 2024 tornou essa pluralidade particularmente visível. O debate reuniu senadores, profissionais de saúde, juristas, representantes da indústria do tabaco e organizações da sociedade civil, o que permitiu a apresentação pública de perspectivas divergentes sobre o PL. A análise desse material, associada à entrevista, permitiu agrupar os posicionamentos em três conjuntos: contrários à aprovação do projeto, favoráveis à regulamentação e posições intermediárias ou ambivalentes (Senado Federal, 2026).

Esse resultado reforça o papel das audiências públicas como espaços de ampliação da participação no processo legislativo. Conforme Resende (2017), esses mecanismos permitem que atores externos ao Parlamento apresentem argumentos, informações e propostas e procurem influenciar a decisão legislativa. A audiência analisada, portanto, não constituiu apenas um mecanismo formal da tramitação, mas um espaço no qual diferentes grupos buscaram conferir legitimidade pública às suas interpretações sobre os DEF.

A entrevista realizada com assessor parlamentar do senador Eduardo Girão e ator diretamente inserido na discussão legislativa, acrescentou à análise uma perspectiva contrária à regulamentação. O entrevistado relacionou sua posição aos riscos sanitários e à dependência de nicotina e mencionou a atuação do gabinete em sentido oposto ao PL n.º 5.008/2023. Embora a entrevista represente a perspectiva de um dos polos da arena, sua análise em conjunto com os documentos e a audiência pública permite observar como argumentos presentes no debate institucional também aparecem no discurso dos atores envolvidos diretamente no processo legislativo.

Os resultados mostram, portanto, que os posicionamentos não decorrem exclusivamente da avaliação técnica sobre os DEF. Eles também refletem interesses institucionais, econômicos, políticos e sociais. Órgãos de saúde e entidades científicas concentram seus argumentos na proteção da saúde coletiva e da juventude, enquanto representantes da indústria, parte dos consumidores e atores políticos favoráveis ao PL enfatizam a regulamentação do mercado, a redução de danos, a liberdade de escolha e os impactos econômicos. Essa configuração confirma a proposição de Lowi (1972, *apud* Buffon; Stefano Filho, 2022) de que as características de uma política regulatória condicionam a estrutura do conflito, pois as regras propostas distribuem restrições, possibilidades e custos de maneira distinta entre os atores.

4.2 Conflitos e configuração da arena de debates

Após a identificação dos atores, parte-se para a análise dos conflitos e controvérsias de discursos. A análise dos documentos legislativos (Senado Federal, 2026) permitiu identificar conflitos que estruturam a arena regulatória e ultrapassam

uma divergência simples entre atores favoráveis e contrários ao PL. Os argumentos mobilizados revelam racionalidades distintas acerca do problema público e da resposta estatal considerada mais adequada. Os principais conflitos identificados concentram-se nas relações entre saúde pública e economia; precaução e redução de danos; proibição e regulamentação; e constitucionalidade e inconstitucionalidade, conforme por ser visto no Quadro 1:

Quadro 1 - Principais conflitos identificados na arena de debates sobre o PL n.º 5.008/2023

Conflito	**Argumentos favoráveis à regulamentação**	**Argumentos contrários à regulamentação**
Saúde pública × Economia	Geração de empregos, arrecadação tributária e formalização do mercado	Impactos à saúde pública, custos ao SUS e prevenção do consumo
Precaução × Redução de danos	DEF como alternativa menos nociva ao cigarro convencional	Ausência de consenso científico e proteção de grupos vulneráveis
Proibição × Regulamentação	Controle de qualidade, fiscalização e combate ao mercado ilegal	Manutenção da proibição como estratégia de proteção da saúde coletiva
Constitucionalidade x Inconstitucionalidade	Competência legislativa para regulamentar os DEF e disciplinar o mercado	Alegação de vício formal de iniciativa, violação do art. 227 da CF/88 e proteção integral da saúde de crianças e adolescentes

Fonte: Elaborado pela autora (2026), com base na análise documental do PL nº 5.008/2023 (Senado Federal, 2026).

O primeiro conflito contrapõe argumentos relacionados à proteção da saúde pública e aos efeitos econômicos da regulamentação. Os atores contrários ao PL sustentam suas posições em evidências acerca dos riscos associados aos DEF, na proteção de adolescentes e jovens e nos possíveis impactos para o sistema de saúde. No polo favorável, aparecem argumentos relativos à geração de empregos, arrecadação tributária, formalização do mercado e possibilidade de submissão dos produtos a mecanismos de controle sanitário. A análise documental identificou expressamente essa oposição entre entidades como Anvisa, Fiocruz e COFEN e atores econômicos e parlamentares favoráveis à regulamentação (Senado Federal, 2026).

Esse conflito evidencia uma característica central das arenas regulatórias: uma mesma intervenção estatal produz consequências distintas para os grupos afetados. Conforme Lowi (1972, *apud* Buffon; Stefano Filho, 2022), políticas regulatórias estabelecem condições e restrições aplicáveis a comportamentos e atividades e, por isso, tendem a tornar os conflitos mais visíveis. No caso do PL n.º 5.008/2023, a decisão não se limita à autorização ou proibição de um produto, pois envolve também diferentes concepções sobre os custos e benefícios que devem orientar a intervenção estatal.

O segundo eixo opõe precaução e redução de danos. Os defensores da manutenção da proibição sustentam que a incerteza científica e os riscos associados ao consumo, sobretudo entre jovens, justificam uma postura estatal preventiva. Em sentido distinto, atores favoráveis à regulamentação mobilizam a hipótese de que

determinados DEF podem representar menor risco em comparação ao cigarro convencional para fumantes adultos. A própria análise documental mostrou que ambos os campos recorrem a evidências científicas, porém selecionam e interpretam essas evidências a partir de perspectivas distintas. Os favoráveis destacam estudos sobre redução de danos e experiências internacionais, enquanto os contrários enfatizam riscos sanitários, custos para o sistema de saúde e proteção de grupos vulneráveis (Senado Federal, 2026).

Esse achado é relevante porque demonstra que a controvérsia não corresponde simplesmente a uma oposição entre ciência e interesses econômicos. A própria evidência científica integra a disputa. Os diferentes atores procuram conferir autoridade às suas posições por meio da seleção de estudos, experiências internacionais e interpretações distintas sobre riscos e incertezas. Essa característica se aproxima da perspectiva de Céfaï (2017), segundo a qual as arenas públicas envolvem disputas não apenas sobre as soluções, mas também sobre a definição e interpretação do próprio problema público.

O terceiro conflito refere-se à proibição *versus* regulamentação. Os atores favoráveis ao PL questionam a efetividade da proibição diante da existência de um mercado ilegal e defendem que regras formais poderiam permitir controle de qualidade, fiscalização e maior segurança aos consumidores. Os opositores, por sua vez, consideram que a manutenção das restrições constitui instrumento de proteção da saúde coletiva e que a abertura do mercado pode ampliar o consumo e comprometer avanços obtidos pela política brasileira de controle do tabaco (Senado Federal, 2026).

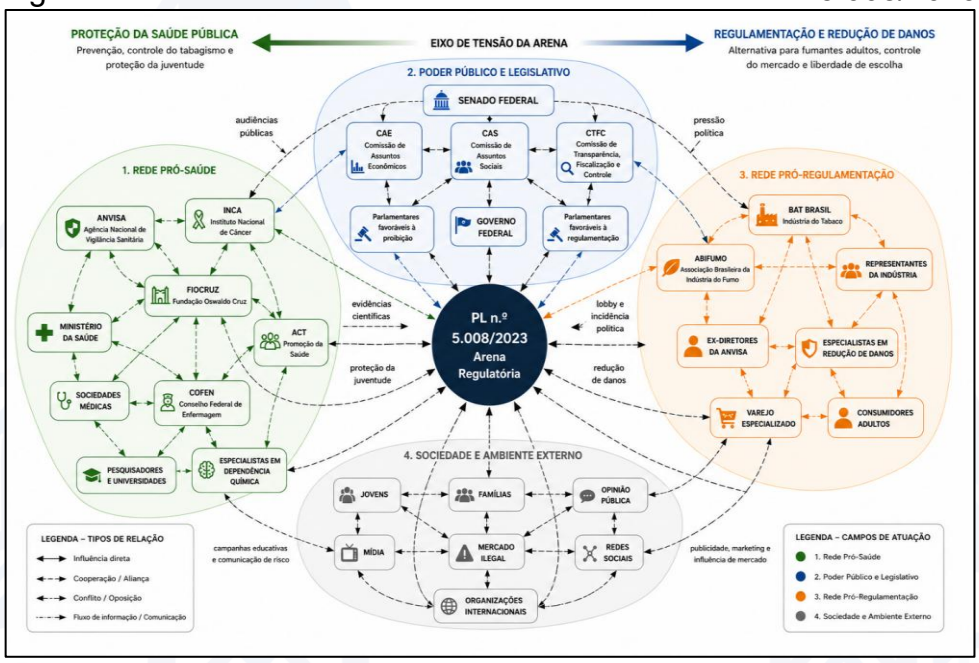
Essa controvérsia revela duas formas distintas de interpretar o mesmo fenômeno. A existência do mercado ilegal é utilizada pelos favoráveis como evidência das limitações da proibição e, pelos opositores, não como justificativa para abertura do mercado, mas como problema de fiscalização e aplicação das normas existentes. A disputa, portanto, alcança a própria definição da resposta estatal considerada legítima, aspecto que dialoga diretamente com a concepção de arena pública de Céfaï (2017) e com a noção de disputa de posições apresentada por Côrtes (2009).

O quarto eixo apresenta natureza jurídico-constitucional. O voto em separado da senadora Zenaide Maia apontou possíveis vícios de iniciativa e invocou o art. 227 da Constituição Federal, especialmente quanto ao dever de proteção de crianças e adolescentes. Em contrapartida, o campo favorável sustenta a possibilidade de disciplina legislativa do mercado e concentra seus argumentos nos efeitos econômicos, regulatórios e fiscais da proposta. A presença dessa dimensão demonstra que a arena incorpora não apenas disputas sanitárias e econômicas, mas também interpretações distintas acerca dos limites jurídicos da intervenção estatal (Senado Federal, 2026).

Considerados em conjunto, esses conflitos demonstram que os atores não disputam apenas o resultado final da votação. Eles procuram definir qual é o problema central que o Estado deve enfrentar. Para um conjunto de participantes, o problema prioritário reside nos riscos à saúde, na iniciação de jovens ao consumo de nicotina e na possibilidade de retrocesso das políticas de controle do tabaco. Para outro, a questão central está na existência de um mercado ilegal sem controle sanitário, na ausência de arrecadação e na necessidade de estabelecer regras para uma atividade que já ocorre na prática. Essa disputa pela definição do problema condiciona as soluções defendidas por cada grupo (Senado Federal, 2026).

A análise também revelou a formação de duas coalizões predominantes (Figura 1), embora os posicionamentos internos não sejam completamente homogêneos. De um lado, identifica-se uma articulação formada principalmente por Anvisa, INCA, organizações de promoção da saúde, sociedades médicas, conselhos profissionais e especialistas, com ênfase na manutenção das restrições. De outro, encontram-se representantes da indústria, parlamentares favoráveis à regulamentação e atores associados à perspectiva da redução de danos, que defendem a criação de um mercado regulamentado como alternativa ao cenário atual.

Figura 1 - Rede de atores na arena de debates do PL n.º 5.008/2023



Fonte: Elaborado pela autora (2026), com base nos resultados da pesquisa e em Souza (2006), Côrtes (2009), Andion *et al.* (2017) e Resende (2017).

A Figura 1 sintetiza a configuração da arena e evidencia a centralidade do PL n.º 5.008/2023 como elemento em torno do qual se articulam órgãos governamentais, instituições de saúde, organizações da sociedade civil, representantes da indústria, parlamentares e demais participantes. As relações entre esses atores envolvem cooperação entre aqueles que compartilham posições, conflito entre grupos com interesses divergentes, influência política e disputa por legitimidade.

Essa configuração confirma a compreensão de Souza (2006), Côrtes (2009) e Andion *et al.* (2017) de que as políticas públicas se desenvolvem em arenas nas quais atores estatais e societais ocupam posições diferenciadas e mobilizam recursos para influenciar as decisões. Também evidencia que as coalizões não devem ser interpretadas como blocos absolutamente homogêneos. Mesmo entre os atores favoráveis à regulamentação existem diferenças quanto ao grau de flexibilização considerado adequado, assim como os atores contrários podem mobilizar fundamentos distintos, de natureza sanitária, jurídica ou social.

Os resultados permitem, portanto, caracterizar o debate sobre o PL n.º 5.008/2023 como uma arena regulatória marcada por conflito, assimetria de recursos, mobilização de evidências e disputa pela definição do problema público. Mais do que uma escolha binária entre proibir e regulamentar os DEF, o processo expressa diferentes concepções sobre saúde pública, liberdade individual, atividade econômica, proteção da juventude e papel do Estado. A análise da arena permite compreender

que essas dimensões não aparecem isoladamente, mas se articulam nos argumentos, nas coalizões e nas estratégias dos atores que procuram influenciar a decisão legislativa.

5. Conclusão e Contribuições

Este estudo teve como objetivo analisar a arena de debates constituída em torno do PL n.º 5.008/2023, com foco nos principais atores, interesses, posicionamentos e conflitos relacionados à regulamentação dos DEF no Brasil. Os resultados demonstram que a discussão se estrutura como uma arena regulatória complexa, na qual atores governamentais e não governamentais mobilizam diferentes recursos, evidências e argumentos para influenciar o processo decisório.

A análise identificou quatro grandes grupos de participantes: órgãos governamentais e instituições de saúde e regulação; entidades científicas, profissionais e organizações da sociedade civil; indústria do tabaco e associações empresariais; e atores políticos, produtores e consumidores. Seus posicionamentos refletem racionalidades distintas. Os principais conflitos concentram-se nas relações entre saúde pública e economia, precaução e redução de danos, proibição e regulamentação, além das controvérsias de natureza constitucional. Também se verificou a formação de duas coalizões predominantes, uma associada à manutenção das restrições aos DEF e outra favorável à regulamentação, sem que isso implique completa homogeneidade interna entre seus integrantes. Esses achados reforçam a compreensão das arenas de políticas públicas como espaços de disputa pela definição do problema público, pela legitimidade dos argumentos e pelas alternativas de intervenção estatal.

Como contribuição teórica, o estudo evidencia a utilidade do referencial das arenas de políticas públicas para compreender processos regulatórios marcados por elevada controvérsia e multiplicidade de interesses. Em termos práticos e sociais, a pesquisa contribui para tornar mais visíveis os atores e os argumentos que estruturam o debate legislativo, o que pode favorecer maior transparência e compreensão dos processos de formulação de políticas públicas.

Entre as limitações, destaca-se o recorte específico do PL n.º 5.008/2023 e a realização de uma única entrevista semiestruturada, parcialmente compensada pela análise documental e da audiência pública. Estudos futuros podem ampliar o número de participantes entrevistados, acompanhar novas etapas da tramitação legislativa e comparar diferentes modelos regulatórios adotados em outros países, com o objetivo de aprofundar a compreensão das dinâmicas presentes na regulação dos DEF.

Referências

ABERS, Rebecca Neaera *et al.* Movimentos sociais e políticas públicas: repensando atores e oportunidades políticas. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, p. 15-46, 2018. Disponível em: https://www.scielo.br/j/ln/a/7Z3vLtvbrTykKtSfx39QSXs/. Acesso em: 18/07/2026.

ANDION, Carolina *et al.* Sociedade civil e inovação social na esfera pública: uma perspectiva pragmatista. **Revista de Administração Pública**, v. 51, p. 369-387, 2017. Disponível em: https://www.scielo.br/j/rap/a/sM48Ppm4gsfY3DkswsMJp6N/?lang=pt&format=html. Acesso em: 18/07/2026.

BOURDIEU, Pierre. O campo político. **Revista brasileira de ciência política**, n. 5, p. 193-216, 2011. Disponível em: https://www.scielo.br/j/rbcpol/a/3JY6Zsr9yVZGz8BYr5TfCRG/?lang=pt. Acesso em: 19/07/2026.

BRASIL. Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa**). Resolução RDC nº 46, de 28 de agosto de 2009.** Proíbe a comercialização, a importação e a propaganda de quaisquer dispositivos eletrônicos para fumar, conhecidos como cigarro eletrônico. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 31 ago. 2009. Disponível em: https://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/anvisa/2009/res0046_28_08_2009.html. Acesso em: 30/06/2025.

BRASIL. Agência Nacional de Vigilância Sanitária. **Resolução da Diretoria Colegiada – RDC n.º 855, de 23 de abril de 2024.** Proíbe a fabricação, a importação, a comercialização, a distribuição, o armazenamento, o transporte e a propaganda de dispositivos eletrônicos para fumar. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 24 abr. 2024. Disponível em: https://anvisalegis.datalegis.net/action/ActionDatalegis.php?acao=abrirTextoAto&link=S&tipo=RDC&numeroAto=00000855&seqAto=000&valorAno=2024&orgao=RDC/DC/ANVISA/MS&cod_modulo=310&cod_menu=9431. Acesso em: 28/06/2026.

BUFFON, Marciano; STEFANO FILHO, Mario Di. Benefícios fiscais regressivos: um estudo sobre políticas públicas distributivas à luz de Theodore J. Lowi. **Revista Estudos Institucionais**, v. 8, n. 1, p. 138-159, jan./abr. 2022. Disponível em: https://www.estudosinstitucionais.com/REI/article/view/668. Acesso em: 18/07/2026.

CASTRO, Biancca Scarpeline de; YOUNG, Carlos Eduardo Frickmann. Problemas de coordenação de políticas públicas: desafios para a gestão ambiental no Brasil. **Síntese: revista do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro**, 2017. Disponível em: https://pantheon.ufrj.br/handle/11422/22511. Acesso em: 19/07/2026.

CAVALCANTE, Tânia Maria *et al.* Brasil: balanço da Política Nacional de Controle do Tabaco na última década e dilemas. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 33, p. e00138315, 2017. Disponível em: https://www.scielosp.org/article/csp/2017.v33suppl3/e00138315/. Acesso em: 19/07/2026.

CEFAÏ, Daniel. Públicos, problemas públicos, arenas públicas…: O que nos ensina o pragmatismo (Parte 1). **Novos estudos CEBRAP**, v. 36, n. 1, p. 187-213, 2017. Disponível em: https://www.scielo.br/j/nec/a/zdyH9SGqnWm5LwrV7MT4k9M/?lang=pt. Acesso em: 18/07/2026.

CIRINO, Andréia Lopes *et al.* Estrutura e mecanismos da governança em rede na implementação de políticas públicas. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v. 29, p. e89644, 2024. Disponível em: https://www.scielo.br/j/cgpc/a/PSNmwpGWVHCD5LNywcrQg9Q/. Acesso em: 18/07/2026.

COFEN. **Cofen alerta Congresso sobre riscos do PL que legaliza cigarros eletrônicos.** Conselho Federal de Enfermagem (COFEN), 2024. Disponível em: https://www.cofen.gov.br/cofen-alerta-congresso-sobre-riscos-do-projeto-de-lei-5008-que-legaliza-cigarros-eletronicos/#:~:text=O%20Conselho%20Federal%20de%20Enfermagem%20(Cofen)%20alerta,(DEFs)%2C%20conhecidos%20como%20vapes%20ou%20cigarros%20eletr%C3%B4nicos.&text=O%20uso%20de%20cigarro%20eletr%C3%B4nico%20tamb%C3%A9m%20aumenta,de%20cigarros%20tradicionais%20entre%20crian%C3%A7as%20e%20jovens.. Acesso em: 29/06/2025.

CÔRTES, Soraya Vargas. Sistema Único de Saúde: espaços decisórios e a arena política de saúde. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 25, p. 1626-1633, 2009. Disponível em: https://www.scielo.br/j/csp/a/TzpRhzHCvx4cpH8yqw99GgG/abstract/?lang=pt. Acesso em: 16/07/2026.

DE SOUZA, Lincoln Moraes. Comentando as classificações de políticas públicas. **Revista Cronos** , v. 1, pág. 161-161, 2010. Disponível em: https://periodicos.ufrn.br/cronos/article/download/1695/1167. Acesso em: 18/07/2026.

FIOCRUZ. **Preocupações sobre a liberação dos Dispositivos Eletrônicos para Fumar [Carta aberta contra PL 5008/2023].** Fundação Osvaldo Cruz (Fiocruz), 2024. Disponível em: https://tabaco.ensp.fiocruz.br/pt-br/preocupacoes-sobre-liberacao-dos-dispositivos-eletronicos-para-fumar-carta-aberta-contra-pl-50082023. Acesso em: 29/06/2025.

FONSECA, Francisco. A trama conflituosa das políticas públicas: Lógicas e projetos em disputa. **Cadernos EBAPE. BR**, v. 14, p. 406-417, 2016. Disponível em: https://www.scielo.br/j/cebape/a/sFmhLgDfRcYmpD3hdzXRHcy/. Acesso em: 12/07/2025.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa.** Rio de Janeiro: Atlas, 2002.

GIL, Antonio Carlos. **Como Fazer Pesquisa Qualitativa.** Rio de Janeiro: Atlas, 2021. E-book. p.15. ISBN 9786559770496. Disponível em: https://app.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786559770496/. Acesso em: 22/06/2025.

GONÇALVES FILHO, Péricles. **Regulação dos cigarros eletrônicos no Brasil:** déjà vu na interação entre Congresso, Anvisa e STF? FGV, 2024. Disponível em: https://portal.fgv.br/artigos/regulacao-cigarros-eletronicos-brasil-deja-vu-interacao-entre-congresso-anvisa-e-stf#:~:text=Como%20consta%20na%20justificativa%20do,os%20cigarros%20eletr%C3%B4nicos%20no%20Brasil. Acesso em: 29/06/2025.

GOULART, Luciana Nunes; VIEIRA, Diego Mota. Construção de um modelo de análise de redes de políticas públicas em contextos de federalismo e de presidencialismo de coalizão. **Cadernos EBAPE. BR**, v. 18, n. 1, p. 91-103, 2020.

Disponível em: https://www.scielo.br/j/cebape/a/WDxqbp4Gc4xm6yCf4KMFQmg/?format=html&lang=pt. Acesso em: 16/07/2026.

INCA. **Consumos de cigarros per capita.** Brasília – Ministério da Saúde (Brasil): 2022. Disponível em: 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/consumo-de-cigarros-per-capita. Acesso em: 29/06/2025.

INCA. **Implementação da CQCT no Brasil.** Brasília – Ministério da Saúde (Brasil): 2026. Disponível em: https://www.gov.br/inca/pt-br/assuntos/gestor-e-profissional-de-saude/observatorio-da-politica-nacional-de-controle-do-tabaco/politica-nacional. Acesso em: 19/07/2026.

KELLOW, Aynsley. Das tipologias de políticas ao feedback de políticas. **Manual sobre Políticas, Processos e Governança** , p. 457, 2018. Disponível em: https://books.google.com/books?hl=pt-BR&lr=&id=EKV-DwAAQBAJ&oi=fnd&pg=PA457&dq=From+Policy+Typologies+to+Policy+Feedback&ots=Y522UqRtqt&sig=qyO96zoWUQnkYYQj6a_xn6MqcwU. Acesso em: 18/07/2026.

MARCONI, Marina de Andrade.; LAKATOS, Eva Maria. **Metodologia Científica**. 8. ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2022. *E-book.* p.295. ISBN 9786559770670. Disponível em: https://app.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786559770670/. Acesso em: 22/06/2025.

MEDEIROS, Israel. **Não regulamentar cigarros eletrônicos ajuda o crime, diz Thronicke.** Poder 360, 2024. Disponível em: https://www.poder360.com.br/congresso/nao-regulamentar-cigarros-eletronicos-ajuda-o-crime-diz-thronicke/. Acesso em: 19/07/2025.

PINCER, Pedro. **Projeto que regula uso de cigarros eletrônicos deve ser votado em 2025.** Rádio Senado – Saúde, 2025. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/radio/1/noticia/2025/02/18/projeto-que-regula-uso-de-cigarros-eletronicos-deve-ser-votado-em-2025. Acesso em: 19/07/2025.

RESENDE, Ciro Antônio da Silva. Representação de interesses na Câmara dos Deputados: estratégias, atores e agenda política1. **Revista Brasileira de Ciência Política**, p. 217-258, 2017. Disponível em: https://www.scielo.br/j/rbcpol/a/KZVkych75bpS9W9RG9kbqdy/?format=html&lang=pt. Acesso em: 19/07/2026.

ROCHA, Melina *et al.* Participação das casas legislativas, comissões temáticas e poder de modificação pelo legislativo: uma análise comparada do processo legislativo orçamentário no Brasil, Alemanha, França e Estados Unidos. **Revista Brasileira de Direito**, v. 18, n. 2, p. e4770-e4770, 2022. Disponível em: http://seer.atitus.edu.br/index.php/revistadedireito/article/view/4770. Acesso em: 19/06/2026.

RUBINSTEIN, Monica Nunes. **Liberação da Comercialização de Dispositivos Eletrônicos para Fumar no Brasil:** Argumentos Utilizados por Defensores e Opositores na Discussão Regulatória. 2020. Dissertação de Mestrado. Universidade do Porto (Portugal). Disponível em: https://repositorio-aberto.up.pt/handle/10216/131922. Acesso em: 17/07/2025.

SANTOS, Manoel Leonardo. **Representação de interesses na arena legislativa: os grupos de pressão na Câmara dos Deputados (1983-2012)**. Texto para Discussão, 2014. Disponível em: https://www.econstor.eu/bitstream/10419/121588/1/797215298.pdf. Acesso em: 19/07/2026.

SANTOS, Hemílio. **Perspectivas para a constituição de redes de políticas públicas.** Secretaria de Justiça, Cidadania e Direitos Humanos, PROCON/RS, 2007. Disponível em: https://procon.rs.gov.br/perspectivas-para-a-constituicao-de-redes-de-politicas-publicas. Acesso em: 18/07/2026.

SCHAEFER, Bruno. **O papel das comissões.** Observatório do Legislativo Brasileiro, 2023. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/o-papel-das-comissoes. Acesso em: 19/07/2026.

SENADO FEDERAL. **Projeto de Lei nº 5008, de 2023.** Atividade Legislativa. Brasília, 2026. Disponível em: https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/160523. Acesso em: 26/06/2026.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, p. 20-45, 2006. Disponível em: https://www.scielo.br/j/soc/a/6YsWyBWZSdFgfSqDVQhc4jm/?for. Acesso em: 12/07/2025.

TEIXEIRA, Luiz Antônio da Silva *et al.* A Convenção-Quadro para o Controle do Tabaco da Organização mundial da Saúde na agenda política brasileira, 2003-2005. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 33, p. e00121016, 2017. Disponível em: https://www.scielosp.org/article/csp/2017.v33suppl3/e00121016/pt/. Acesso em: 19/07/2026.

TORRENS, Antonio Carlos. Poder Legislativo e políticas públicas: uma abordagem preliminar. **Revista de informação legislativa**, v. 50, n. 197, p. 9, 2013. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/50/197/ril_v50_n197_p189. Acesso em: 19/07/2026.