

Outubro 2023

A Agenda e os documentos de suporte da COP10 da CQCT: implicações para o futuro da redução de danos do tabaco

A 10ª sessão da Conferência das Partes (COP10) da Convenção-Quadro para o Controle do Tabaco (CQCT) acontecerá no Panamá, de 20 a 25 de novembro de 2023.

As decisões tomadas nessas reuniões influenciam a forma como as políticas internacionais de controle do tabaco são aplicadas no nível nacional e serão muito significativas para determinar o futuro dos produtos de nicotina mais seguros (PNMSs), como vapes de nicotina (cigarros eletrônicos), snus, sachês de nicotina e produtos de tabaco aquecido (PTAs). A disponibilidade desses produtos é crucial para que seja concretizado o potencial da redução de danos do tabaco (RDT) no combate global contra as mortes e doenças relacionadas ao tabagismo.

Nosso [documento informativo de abril de 2023](#) explicou o que são e como funcionam a CQCT e as reuniões da COP. A presente publicação fornece uma atualização baseada na [Agenda e nos documentos de suporte da reunião da COP10](#) publicados até setembro de 2023, e considera as implicações que a reunião pode ter para os PNMSs e a redução de danos do tabaco.

Qual é o rumo geral da COP10?

A principal constatação é que, atualmente, a redução de danos do tabaco não está entre os temas da reunião.

A redução de danos é um dos três pilares da Convenção-Quadro para o Controle do Tabaco. O artigo 1.d da CQCT define o controle do tabaco como “um conjunto de estratégias direcionadas à redução da oferta, da demanda e dos danos causados pelo tabaco, com o objetivo de melhorar a saúde da população, eliminando ou reduzindo o consumo e a exposição à fumaça de produtos de tabaco” (grifo do autor). Apesar disso, a redução de danos não foi discutida nas reuniões da COP até o momento.

Nem a agenda, nem os documentos de suporte da COP10 já publicados, nem vários outros relatórios destinados a influenciar as Partes da COP consideram que os PNMSs oferecem oportunidades para a saúde pública. Não há orientação para os países que desejem incorporar a RDT e os PNMSs em suas políticas de controle do tabaco, incluindo como regulá-los proporcionalmente ao nível de risco que representam.

Os PNMSs são apresentados como uma ameaça ao controle do tabaco, e não como uma possível ferramenta para promover o abandono do tabagismo e reduzir o uso de tabaco de alto risco.

De modo geral, os documentos da COP10 reúnem todos os produtos que contêm tabaco e nicotina em uma única categoria e não distinguem entre produtos de tabaco de alto risco e PNMSs. O objetivo é incentivar as Partes a proibirem ou regulamentar de maneira estrita a utilização de PNMSs.

As principais mensagens que representam uma ameaça à RDT e ao acesso dos consumidores aos PNMSs são:

- tratar todos os PNMSs da mesma forma que o tabaco combustível;

- expandir e aplicar as regulamentações relativas aos produtos de tabaco a todas as formas de nicotina e produtos de tabaco;
- definir todos os aerossóis emitidos por “produtos novos e emergentes de tabaco” como “fumaça”;
- aplicar aos PNMSs a mesma regulamentação e/ou proibições impostas aos cigarros convencionais, incluindo a proibição do uso em locais onde é proibido fumar, a inclusão de advertências de saúde explícitas em embalagens genéricas e a proibição total de patrocínios, publicidade e promoção;
- proibir todos os produtos de vaping de “sistema aberto”;
- proibir todos os sabores, exceto o de tabaco, para todos os PNMSs; e,
- tributar todos os produtos que contenham nicotina com as mesmas taxas que os cigarros.

Os documentos contêm muitas recomendações de políticas, mas não apresentam evidências para respaldá-las. As evidências incluídas são muito seletivas. Nenhum dos documentos cita as **evidências mais recentes da Revisão Cochrane**, o padrão-ouro global das revisões sistemáticas. Esse estudo encontrou “evidências de alta certeza de que os cigarros eletrônicos com nicotina são mais eficazes do que a terapia tradicional de substituição da nicotina (TSN) para ajudar as pessoas a pararem de fumar”.

Um guia para a Agenda e os documentos de suporte da COP10 da CQCT

Nos documentos da agenda, a classe dos PNMSs é referida como “produtos novos e emergentes de tabaco”. As categorias de produtos são descritas como ENDS (Electronic Nicotine Delivery Systems, sistemas eletrônicos de entrega de nicotina), também conhecidos como vapes de nicotina ou cigarros eletrônicos; produtos de tabaco aquecido (PTAs) e sachês de nicotina. D-ENDS é um novo acrônimo para os ENDS descartáveis.

A **Agenda provisória** é preparada pelo Secretariado da CQCT em consulta com o Bureau da COP.

A **Agenda provisória anotada** detalha o que o Secretariado está convidando as Partes a fazerem. Normalmente, trata-se de anotar e fornecer orientações adicionais, ou de adotar uma decisão preliminar. A lista dos documentos vinculados aos itens da Agenda está disponível [aqui](#).

Existem vários outros documentos que não estão listados no site da CQCT, mas que também influenciam os resultados da COP10. Alguns deles não são de domínio público, mas são citados em documentos publicados. Eles incluem relatórios que, supostamente, contêm evidências que respaldam as conclusões usadas para fundamentar políticas, alguns dos quais estão publicados em **uma área restrita do site da COP da CQCT**.

Além dos documentos oficiais, há uma série de publicações amplamente divulgadas pela OMS que se destinam a influenciar as Partes. Elas incluem a **página de perguntas e respostas da OMS sobre os cigarros eletrônicos**, que está repleta de **erros e desinformação**. Há também o recentemente publicado **Relatório da OMS sobre a epidemia global do tabaco de 2023**, financiado pela Bloomberg Philanthropies, uma organização que **tem investido grandes somas em campanhas anti-vaping**.

Itens e documentos específicos da Agenda

Há muito conteúdo a ser lido e decifrado. Algumas questões são muito específicas, enquanto outras são mais complexas, exigindo conhecimentos especializados para sua interpretação. Os itens da Agenda que podem ter o maior impacto para o futuro dos PNMSs e da RDT são abordados abaixo.

Em sua maior parte, as discussões da Agenda giram torno da nicotina e dos PNMSs, com pouquíssimas referências ao tabagismo.

Itens da Agenda relevantes para a RDT e os PNMSs, como enumerados na Agenda provisória

Item 6.1 Implementação dos artigos 9 e 10 da CQCT da OMS (regulamentação do conteúdo e das informações sobre os produtos de tabaco): relatórios do Bureau, do Grupo de Especialistas e da OMS – Documentos [FCTC/COP/10/5](#), [FCTC/COP/10/6](#) e [FCTC/COP/10/7](#)

Os artigos 9 e 10 da CQCT abordam a regulamentação do conteúdo e das informações sobre produtos de tabaco.

O principal documento para esse item da Agenda é o [FCTC/COP/10/7](#), que descreve o progresso feito pela OMS em relação à regulamentação dos produtos de tabaco, mas revela que muito poucas pesquisas foram realizadas. O relatório busca redefinir o termo “cessação” e desconsidera os benefícios para a saúde da mudança dos cigarros para os PNMSs, questionando (par. 24) se “pode-se considerar que uma pessoa que mudou dos cigarros convencionais para o uso contínuo de vapes de nicotina teve sucesso em ‘parar’”. No par. 69, o documento afirma (incorretamente, como demonstra a [Revisão Cochrane padrão-ouro mencionada acima](#)) que “as evidências não respaldam o uso de ENDS ou ENNDS como auxiliares na cessação no nível populacional”.

As Partes da COP são convidadas a considerar a adoção de medidas regulatórias restritivas para os vapes de nicotina (incluindo vapes descartáveis), PTAs e sachês de nicotina, bem como para os sabores em que esses produtos estão disponíveis ([FCTC/COP/10/7](#), par. 68–75).

As medidas sugeridas em relação aos “produtos novos e emergentes de tabaco” incluem:

- a proibição de “produtos novos e emergentes de tabaco”;
- onde não forem proibidos, as Partes devem considerar a proibição de todas as formas de promoção e marketing dos “produtos novos e emergentes de tabaco”;
- no que diz respeito aos sachês de nicotina, evitar todas as formas de promoção e marketing, bem como evitar a sua classificação como produtos farmacêuticos, a menos que sejam aprovados segundo as normas para produtos farmacêuticos; e,
- considerar a proibição ou a regulamentação rigorosa dos vapes descartáveis (D-ENDS).

As Partes também são convidadas a adotar a decisão preliminar de substituir o Grupo de Trabalho por um Grupo de Especialistas. Essa medida é significativa porque os grupos de trabalho podem estar abertos a todas as Partes, enquanto os grupos de especialistas são controlados pelo Bureau da CQCT e têm vínculos estreitos com órgãos da OMS, como o [TobReg](#) e o [TobLab](#), bem como com ONGs financiadas pela Bloomberg, que tendem a se opor à redução de danos do tabaco.

Item 6.2 Publicidade, promoção e patrocínio do tabaco: representação do tabaco nos meios de entretenimento – relatório do Grupo de Trabalho – Documento [FCTC/COP/10/8](#)

O documento [FCTC/COP/10/8](#) inclui propostas de longo alcance para limitar a publicidade, a promoção e o patrocínio do tabaco (PPPT), os quais são abordados pelo artigo 13 da CQCT, com o intuito de adaptar as diretrizes da CQCT ao novo cenário das redes sociais.

A Decisão preliminar ([FCTC/COP/10/8](#), Apêndice 2, pg. 12) recomenda às partes aplicarem medidas relativas à publicidade, promoção e patrocínio dos “produtos novos e emergentes de tabaco”.

Se as partes adotarem as diretrizes constantes do Apêndice 1 do relatório, os “produtos novos e emergentes de tabaco” passarão a estar incluídos na regulamentação de PPPT e serão tratados do mesmo modo que os produtos de tabaco:

As partes que não proibirem a venda de produtos novos e emergentes de tabaco devem assegurar uma proibição global da publicidade, promoção e patrocínio de produtos novos e emergentes de tabaco, incluindo os dispositivos cuja função seja permitir o consumo desses produtos. (FCTC/COP/10/8 Apêndice 1, par. 23)

Tais recomendações impediriam os fabricantes de PNMSs de fornecer toda e qualquer informação factual sobre a relativa segurança de seus produtos comparada à dos cigarros.

A aplicação da proibição da publicidade proibiria as vendas on-line de PNMSs.

O documento define todas as formas de comunicação com os consumidores como publicidade, inclusive nas redes sociais. As Partes também são incentivadas a trabalhar com a indústria da mídia a fim de reduzir as representações do tabaco nos meios de entretenimento.

Item 6.3 Produtos novos e emergentes de tabaco: relatórios do Secretariado da Convenção e da OMS – Documentos FCTC/COP/10/9 e FCTC/COP/10/10

Esse item trata dos “produtos novos e emergentes de tabaco”. A intenção é aplicar os regulamentos existentes tanto na CQCT quanto nas suas diretrizes a todos os PNMSs.

Há cinco anos, na COP8, as **Partes pediram ao Secretariado** que preparasse um relatório abrangente sobre “as pesquisas e evidências sobre produtos novos e emergentes de tabaco, em especial os produtos de tabaco aquecido, quanto aos seus impactos na saúde, incluindo o impacto sobre os não usuários, potencial de dependência, percepção e uso, atratividade e possível papel na iniciação e na cessação do tabagismo”.

O relatório **FCTC/COP/10/9** não inclui uma definição clara de “produtos novos e emergentes de tabaco”.

O relatório busca redefinir todos os aerossóis como “fumaça”, mesmo na ausência de combustão, como no caso tanto dos vapes de nicotina quanto dos PTAs (**FCTC/COP/10/9**, par. 42).

A regulamentação para os PNMSs deve ser a mesma que a dos produtos de tabaco combustível, o que os incluiria no escopo da CQCT.

Todos os artigos da CQCT da OMS e suas diretrizes de implementação podem ser aplicados a produtos novos e emergentes de tabaco, incluindo PTAs, e estendidos aos dispositivos necessários para o seu uso...(**FCTC/COP/10/9**, par. 43)

O **FCTC/COP/10/10** é o relatório da OMS sobre os PTAs. Ele reafirma que os PTAs devem ser tratados da mesma forma que os produtos de tabaco e que os responsáveis pela elaboração de políticas devem aplicar os regulamentos nacionais existentes para produtos de tabaco aos PTAs. Isso incluiria a exigência de advertências de saúde explícitas nas embalagens, a tributação no mesmo nível que a dos produtos combustíveis, a proibição do uso em locais públicos e as mesmas proibições relativas à publicidade, promoção e patrocínios que para os produtos de tabaco combustível.

Item 7.3 Contribuição da CQCT da OMS para a promoção e o cumprimento dos direitos humanos (item proposto por uma das Partes) – Documento FCTC/COP/10/15

Trata-se de um documento breve sobre direitos humanos e tabaco, sem um plano de ação e sem um pedido de decisão por parte da COP. Em vez disso, a COP é “convidada a anotar o presente relatório e fornecer mais orientações”.

Há pouca explicação ou análise sobre a relação da CQCT com os direitos humanos além da afirmação de que as consequências adversas do tabaco incluem ameaças a direitos humanos básicos. São mencionados o dever de proteger os indivíduos contra a fumaça do tabaco (par. 4); o direito à vida, ao mais elevado nível de saúde possível e à educação (par. 5); os direitos da criança (par. 9); e os direitos de mulheres, povos indígenas e produtores e trabalhadores do tabaco (par. 14).

O documento ignora outras considerações, incluindo que a redução de danos do tabaco e o acesso a produtos de nicotina mais seguros podem ser considerados parte integrante do direito à saúde no âmbito dos pactos internacionais de direitos humanos (veja, por exemplo, o documento informativo do GSTHR sobre “O direito à saúde e a redução de danos do tabaco”).

O Secretariado também demonstra não estar ciente dos impactos adversos de muitas medidas de controle do tabaco para os direitos humanos, incluindo o direito ao trabalho, à educação, à moradia e à privacidade.

A principal ameaça para os PNMSs é que o Secretariado da CQCT está posicionando estrategicamente sua visão limitada dos direitos humanos e do tabaco dentro do aparato dos direitos humanos da ONU (par. 11–14).

Conclusão

As principais ameaças à RDT e ao acesso dos consumidores ao PNMSs na Agenda da reunião da COP10 são:

- a ausência de qualquer consideração sobre a redução de danos do tabaco, contradizendo a obrigação, no âmbito da CQCT, de incluí-la como um dos três pilares do controle do tabaco;
- a visão negativa dos PNMSs, entendidos como uma ameaça ao controle do tabaco;
- a classificação dos PNMSs na mesma categoria que o tabaco e os produtos de tabaco combustíveis, incentivando os países a regularem-nos da mesma forma que os produtos de tabaco;
- a expansão gradual indevida do escopo da CQCT, que está se transformando em uma Convenção-Quadro para o Controle da Nicotina e do Tabaco, com o objetivo de proibir ou restringir severamente o acesso a todos os produtos de nicotina e de tabaco.

Como salientamos em nosso [documento informativo sobre a CQCT e a COP](#) anterior, praticamente não há meios para que os grupos de defesa do consumidor façam reivindicações à CQCT, a qual oferece um acesso muito restrito às ONGs.

A única via para a reforma da CQCT é através das Partes (Estados-Membros). Os países que adotaram, permitiram e apoiam o acesso a produtos de nicotina mais seguros precisam tomar medidas claras para garantir que o seu progresso não seja impedido pelas decisões da COP, e têm a responsabilidade de garantir que o potencial dos PNMSs e da RDT seja devidamente considerado na COP10.

Para mais informações sobre o trabalho do projeto [Global State of Tobacco Harm Reduction](#) ou sobre os pontos levantados neste documento, entre em contato info@gsthr.org

Sobre nós: a [Knowledge•Action•Change \(K•A•C\)](#) promove a redução de danos como uma estratégia essencial de saúde pública fundamentada nos direitos humanos. A equipe tem mais de 40 anos de experiência no trabalho de redução de danos no uso de drogas, HIV, tabagismo, saúde sexual e em prisões. A K•A•C administra o projeto [Global State of Tobacco Harm Reduction \(GSTHR\)](#), que mapeia o desenvolvimento da redução de danos do tabaco e o uso, a disponibilidade e as respostas regulatórias a produtos de nicotina mais seguros, além da prevalência do tabagismo e da mortalidade a ele relacionada, em mais de 200 países e regiões ao redor do mundo. Para todas as publicações e dados em tempo real, acesse <https://gsthr.org>

Nosso financiamento: o projeto GSTHR é produzido com o auxílio de uma bolsa da [Foundation for a Smoke Free World, Inc. \(“FSFW”\)](#) uma organização global independente e sem fins lucrativos [501(c)(3)] dos EUA. Conforme os termos do acordo de financiamento, o projeto e suas publicações mantêm total independência editorial em relação à FSFW. O conteúdo, a seleção e a apresentação dos fatos, bem como quaisquer opiniões aqui expressas, são de única responsabilidade dos autores, e em nenhuma circunstância refletem as posições da FSFW.
