

**MINISTÉRIO DA SAÚDE
INSTITUTO NACIONAL DE CÂNCER
SECRETARIA EXECUTIVA DA COMISSÃO NACIONAL PARA A
IMPLEMENTAÇÃO DA CONVENÇÃO-QUADRO PARA O CONTROLE DO
TABACO (CONICQ)**



**Diretrizes para implementação do Artigo 8º da
Convenção-Quadro para o Controle do Tabaco**

“Proteção contra a exposição à fumaça do tabaco”

Tradução da Secretaria Executiva da CONICQ

Março de 2011



PROPÓSITO, OBJETIVOS E CONSIDERAÇÕES PRINCIPAIS

Propósito das diretrizes

Conforme outras provisões da Convenção-Quadro para o Controle do Tabaco (CQCT) e as intenções da Conferência das Partes (COP), estas diretrizes pretendem auxiliar as Partes em alcançar suas obrigações previstas pelo Artigo 8º da Convenção. Baseiam-se nas melhores evidências e na experiência das Partes que implementaram com êxito medidas eficazes para reduzir a exposição à fumaça do tabaco.

Estas diretrizes contêm princípios e termos relevantes, assim como recomendações para os passos necessários para cumprir as obrigações da CQCT. Além disso, identificam medidas necessárias para atingir proteção eficaz contra as ameaças do tabagismo passivo. As Partes são estimuladas a usar estas diretrizes não apenas para preencher as obrigações legais da CQCT, mas também para seguir as melhores práticas de proteção à saúde pública.

Objetivos das diretrizes

Estas diretrizes têm dois objetivos interligados. O primeiro é auxiliar as Partes para o cumprimento de suas obrigações conforme o Artigo 8º da CQCT de acordo com as evidências científicas relacionadas à exposição a fumaça ambiental de tabaco e com a melhor prática a nível mundial para implementação de medidas para tornar os ambientes livres da fumaça de tabaco, visando atingir um alto padrão de responsabilidade no cumprimento do tratado e auxiliar as Partes a promover o mais alto nível de saúde alcançável. O segundo objetivo é identificar os elementos-chave necessários para que a legislação proteja efetivamente as pessoas da exposição da fumaça do tabaco, como requisita o Artigo 8º.

Considerações fundamentais

A construção dessas diretrizes foi influenciada pelas seguintes considerações fundamentais:

- a) O dever de proteger da fumaça do tabaco, inserido no texto do Artigo 8º, tem como base os direitos humanos e liberdades fundamentais. Dados os perigos de respirar a fumaça ambiental de tabaco, o dever de proteger da fumaça do tabaco está implícito, entre outras coisas, no direito a vida e no direito ao mais alto padrão de saúde possível, conforme reconhecido em muitos documentos legais internacionais (incluindo a Constituição da OMS, a Convenção dos Direitos da Criança, a Convenção para eliminar todas as formas de Discriminação Contra as Mulheres, e a Convenção dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais), bem como formalmente incorporado no preâmbulo da CQCT e reconhecido nas Constituições Federais de diversos países.

b) O dever de proteger os indivíduos da fumaça do tabaco corresponde a uma obrigação governamental de implementar leis que os protejam contra as ameaças aos seus direitos e liberdades fundamentais. Esta obrigação se estende a todos, não somente a certas populações.

c) Diversos organismos científicos competentes já determinaram que a fumaça ambiental do tabaco é carcinogênica. Alguns Estados-Partes da CQCT (por exemplo, Finlândia e Alemanha) classificaram a fumaça ambiental do tabaco como cancerígena e incluíram a prevenção à sua exposição em ambientes de trabalho em suas legislações de saúde e segurança. Além das obrigações do Artigo 8º, de agora em diante, as Partes podem ser obrigadas a enquadrar as ameaças decorrentes da exposição à fumaça de tabaco de acordo com a legislação trabalhista já existente ou com outras leis que regulem a exposição à substâncias nocivas incluindo as carcinogênicas.

DECLARAÇÃO DE PRINCÍPIOS E DEFINIÇÕES RELEVANTES REFERENTES À PROTEÇÃO CONTRA EXPOSIÇÃO À FUMAÇA DO TABACO

Princípios

Conforme o Artigo 4º da CQCT, se faz necessário um envolvimento político forte para adotar medidas para a proteger todos da exposição à fumaça de tabaco. Os seguintes princípios acordados deveriam guiar a implementação do Artigo 8º da Convenção:

Princípio 01

Medidas eficazes para prover a proteção à exposição requerem a total eliminação do ato de fumar e da fumaça em determinados espaços ou ambientes como previsto do Artigo 8 da CQCT-OMS para se conseguir criar ambientes 100% livres da fumaça de tabaco. Não há níveis seguros de exposição e proposições tais como limites máximos aceitáveis para a toxicidade da fumaça ambiental de tabaco deveriam ser rejeitadas, pois são contrariadas por evidências científicas. Iniciativas diferentes da eliminação total da fumaça de tabaco, tais como a ventilação, filtragem do ar e o uso de áreas exclusivas para fumar (com ou sem separação por sistemas de ventilação), têm, repetidamente, se mostrado ineficientes e há evidências conclusivas, científicas e outras de que nenhum mecanismo de engenharia consegue proteger da exposição à fumaça de tabaco.

Princípio 02

Todas as pessoas deveriam ser protegidas da exposição à fumaça de tabaco. Todos os ambientes de trabalho fechados e locais públicos fechados, deveriam ser livres da fumaça de tabaco.

Princípio 03

É necessária uma legislação que proteja as pessoas da exposição à fumaça do tabaco. Políticas voluntárias de ambientes livres de fumo foram repetidamente demonstradas como ineficazes e não dão a proteção adequada. Para ser eficaz, a legislação deveria ser simples, clara e possível de implementar.

Princípio 04

Bom planejamento e recursos adequados são essenciais para o sucesso da implementação e da fiscalização da legislação de ambientes livres da fumaça de tabaco.

Princípio 05

A sociedade civil tem um papel central em apoiar e garantir a adesão às medidas de ambientes livres da fumaça de tabaco e deveria ser incluída como parceira ativa no processo de desenvolvimento, implementação e fiscalização da legislação.

Princípio 06

A implementação da legislação de ambientes livres da fumaça de tabaco, sua fiscalização e impacto deveriam ser monitorados e avaliados. Isto deveria incluir o monitoramento e respostas às atividades da indústria do tabaco para minar a implementação e fiscalização da legislação, como especifica o Artigo 20.4 da CQCT da OMS.

Princípio 07

A proteção das pessoas contra a exposição à fumaça do tabaco deveria ser fortalecida e, se necessário, expandida. Estas ações podem incluir emendas ou novas leis, ajustes e melhorias na forma de se fiscalizar e outras medidas para incluir novas evidências científicas e experiências de estudo de casos.

Definições

No desenvolvimento de legislação é importante ter cuidado na definição de termos-chave. Diversas recomendações sobre como tornar as definições apropriadas, baseadas em experiências em muitos países, estão expostas aqui. As definições nesta seção completam as que já foram incluídas na CQCT da OMS.

“Fumaça de tabaco de segunda-mão” ou “Fumaça ambiental de tabaco”

Muitos termos alternativos são comumente usados para descrever o tipo de fumaça tratado no Artigo 8º da CQCT. Estes incluem “fumaça de segunda-mão”, “fumaça ambiental do tabaco”, e “fumaça de outras pessoas”. Termos como “fumaça passiva” e “exposição involuntária à fumaça do tabaco” deveriam ser evitados, já que experiência na França e outros lugares sugerem que a indústria

do tabaco pode usar estes termos para apoiar uma posição de que é aceitável a exposição voluntária. “Fumaça de tabaco de segunda-mão”, algumas vezes abreviada como “FSM” e “fumaça ambiental de tabaco”, algumas vezes abreviada como “FAT”, são os termos preferíveis, usados nestas diretrizes.

A fumaça de segunda-mão do tabaco pode ser definida como “a fumaça emitida pela ponta acesa de cigarros e de outros produtos derivados do tabaco, geralmente combinada com a fumaça exalada pelo fumante”.

Ar livre da fumaça do tabaco é o ar que está 100% livre de fumaça do tabaco. Esta definição inclui, mas não se limita, ao ar em que a fumaça do tabaco não pode ser vista, cheirada, sentida ou medida.¹

“Fumar”

Esta definição deveria abranger posse ou controle de produto derivado do tabaco aceso, independente de estar sendo inalado ou exalado.

“Local público”

Ainda que a definição precisa de local público varie entre jurisdições, é importante que a legislação defina este termo o mais amplamente possível. A definição utilizada deveria abranger todos os lugares acessíveis ao público em geral ou locais de uso coletivo, independente de propriedade ou direito de acesso.

“Interno” ou “fechado”

O Artigo 8º requer proteção à fumaça do tabaco em ambientes “fechados” de trabalho e locais públicos. Considerando que há armadilhas potenciais em se definir um ambiente como “fechado”, as experiências de vários países ao definir este termo deveriam ser especificamente examinadas. A definição deveria ser tão abrangente e clara quanto possível, e deveria se ter cuidado na definição a fim de evitar a criação de listas que poderiam dar a interpretação que excluiriam outras áreas “fechadas” potencialmente relevantes, que seriam erroneamente desconsideradas. Recomenda-se que a definição de ambientes “fechados” (ou “internos”) inclua qualquer espaço coberto por um telhado, ou limitado em qualquer dos seus lados por uma parede ou divisória, não importando o tipo de material utilizado no telhado, parede ou divisórias, e independente da estrutura ser permanente ou temporária.

¹ É possível existam no ar que elementos constituintes da fumaça do tabaco em quantidade pequena demais para ser medida. Deveria ser dada atenção à possibilidade da indústria do tabaco ou o setor de hospitalidade tentarem explorar as limitações dessa definição.

“Local de trabalho”

Um “local de trabalho” deveria ser definido amplamente como “qualquer local utilizado por pessoas durante seu emprego ou trabalho”. Deveria incluir não apenas o trabalho remunerado, mas também o trabalho voluntário. O “local de trabalho” inclui não apenas o local onde o trabalho é executado, mas também todas as anexos ou locais associados comumente usados pelos trabalhadores durante a jornada de trabalho, incluindo, por exemplo, corredores, elevadores, escadas, recepções, lanchonetes, banheiros, salões, refeitórios, dependências anexas, toldos, barracas e abrigos. Veículos usados durante o trabalho também são locais de trabalho e deveriam ser especificamente identificados como tal.

Cuidado especial deveria ser dado aos locais de trabalho que também são residências ou locais de moradia, como as prisões, instituições de saúde mental ou enfermarias. Estes locais também constituem ambientes de trabalho para outros, que deveriam ser protegidos da exposição à fumaça do tabaco.

“Transporte Público”

Transporte público deveria ser definido de forma a incluir qualquer veículo usado para transporte de pessoas do público em geral, geralmente por serviços pagos. Os táxis também deveriam ser incluídos.

O ESCOPO DA LEGISLAÇÃO EFETIVA

Princípios

O Artigo 8º requer a adoção de medidas efetivas para proteger as pessoas da exposição à fumaça do tabaco em (1) ambientes fechados de trabalho, (2) espaços públicos fechados, (3) transportes públicos e (4) em “outros espaços públicos”, “quando adequado”.

Isto cria uma *obrigação de prover uma proteção universal* garantindo que todos os ambientes públicos fechados, todos os ambientes fechados de trabalho, todos os transportes públicos e possivelmente outros locais públicos (abertos ou semi abertos) sejam livres da exposição a fumaça ambiental de tabaco. Nenhuma exceção é justificável com base na saúde ou argumentos legais. Se exceções tiverem que ser consideradas com bases em outros argumentos, estas deveriam ser mínimas. Além disso, se uma Parte não puder de atingir uma cobertura total de imediato, o Artigo 8 cria uma obrigação contínua para avançar o mais breve possível no sentido de remover qualquer exceção e tornar a proteção universal. Cada Parte deveria buscar prover proteção total num prazo de 05 anos desde a assinatura ou ratificação da referida Parte à Convenção-Quadro.

Não há níveis seguros para a exposição à fumaça ambiental de tabaco, e conforme já acordado na COP1 [Decisão FCTC/COP1(15)], mecanismo de engenharia tais como ventilação, troca do ar e o uso de áreas exclusivamente destinadas para fumar, não protegem contra a exposição à fumaça do tabaco.

Proteção deveria ser provida em todos os ambientes fechados de trabalho, incluindo veículos motores usados como locais de trabalho (táxis, ambulâncias, veículos de entrega, etc).

O texto do tratado requer medidas de proteção não apenas em todos os espaços públicos “fechados”, mas também em “outros” (abertos e semi-abertos) espaços públicos onde for “adequado”. As Partes deveriam considerar as evidências de possíveis ameaças à saúde em diversos contextos e deveriam agir na adoção das mais eficazes proteções contra a exposição onde quer que as evidências apontem que existam ameaças.

INFORMAR, CONSULTAR E ENVOLVER O PÚBLICO PARA GARANTIR O APOIO E UMA IMPLEMENTAÇÃO TRANQUILA

Conscientizar o público e os formadores de opinião sobre os riscos da fumaça ambiental de tabaco através de campanhas de informação contínuas é uma função importante para agências governamentais, em parceria com a sociedade civil, para garantir que o público entenda e apoie uma ação legislativa. Os atores-chave incluem executivos, sindicatos, associações empresariais, mídia, profissionais de saúde, organizações de representação infantil e juvenil, instituições de ensino e religiosas, comunidade científica e o público geral. Estes esforços deveriam incluir consultas com as empresas afetadas e outras instituições e organizações durante o desenvolvimento da legislação.

Mensagens-chave deveriam focar nos malefícios causados pela exposição à fumaça ambiental de tabaco, o fato da eliminação do ato de fumar nos ambientes fechados ser a única solução com base científica para garantir completamente a proteção à exposição, o direito de todos os trabalhadores serem igualmente protegidos pela lei e o fato de que não há negociação entre saúde e economia, pois a experiência em um número crescente de jurisdições mostra que os ambientes livres da fumaça de tabaco beneficiam ambas. Campanhas públicas de educação deveriam também atingir locais onde a legislação pode não ser aplicável, como no interior das residências.

Ampla consulta com os interessados é essencial para educar e mobilizar a comunidade e para facilitar o apoio à legislação após sua aprovação. Uma vez que seja adotada a legislação, deveria ser feita uma campanha educativa informando sobre a implementação da lei, fornecendo informações aos proprietários de estabelecimentos e gestores de edifícios sobre a lei, suas responsabilidades e a produção de recursos, como a sinalização informativa.

Estas medidas vão aumentar a probabilidade de uma implementação tranquila e altos níveis de adesão voluntária. Mensagens de incentivo aos apelos dos não-fumantes e de agradecimento aos fumantes que obedecerem a lei promoverão envolvimento público na fiscalização e implementação pacífica.

EXECUÇÃO DA LEI

Dever de observância

Uma legislação eficaz deveria impor responsabilidades legais para o cumprimento por parte dos estabelecimentos afetados e dos indivíduos fumantes, deveria prover penalidades para violações, que deveriam ser aplicadas aos estabelecimentos e possivelmente aos fumantes. A fiscalização deveria se focar ordinariamente nos estabelecimentos comerciais. Deveria colocar a responsabilidade na figura do proprietário, gerente ou outra pessoa responsável pelo local, e identificar claramente as ações que são requeridas. Essas obrigações deveriam incluir:

- a) a obrigação de afixar sinalização clara nas entradas e outros locais apropriados indicando que não é permitido fumar. O formato e conteúdo da sinalização deveriam ser determinados pelas autoridades de saúde ou outras agências governamentais e podem indicar um número de telefone ou algum outro mecanismo de comunicação para o público relatar violações, assim como o nome da pessoa responsável pelo local, a quem as reclamações devam ser direcionadas.
- b) a obrigação de remover todos os cinzeiros das dependências do estabelecimento.
- c) a obrigação de supervisionar a observância das normas
- d) a obrigação de adotar etapas específicas para desencorajar os indivíduos a fumar no recinto, podendo incluir o pedido para que a pessoa não fume no local, a cessação do atendimento, a solicitação para que a pessoa saia do estabelecimento, e o contato com a agência fiscalizadora ou outra autoridade.

Penalidades

A legislação deveria especificar multa ou outra penalidade monetária pelas violações. Ao mesmo tempo em que o valor das penalidades necessariamente reflita as práticas e costumes de cada país, vários princípios deveriam guiar a decisão. O mais importante, as penalidades deveriam ser suficientemente grandes para impedir violações ou elas serão ignoradas ou tratadas, meramente, como custo do negócio pelos infratores. São necessárias penas maiores para deter os estabelecimentos infratores do que para deter violações dos fumantes,

individualmente, que geralmente possuem menos recursos. As penalidades deveriam aumentar para as violações que se repetirem e seu valor estar em igualdade com o de outras infrações igualmente sérias do respectivo país.

Além de penalidades monetárias, a legislação também pode prever sanções administrativas, como a suspensão da licença para funcionamento, de acordo com a prática e sistema legal vigente no país. Essas sanções de última instância são raramente usadas, mas são um instrumento importante para o cumprimento da lei face aos proprietários que escolherem violar a lei repetidamente.

Penalidades criminais para a violação também podem ser consideradas para inclusão, se forem adequadas no contexto legal e cultural de um país.

Infra-estrutura da execução

A legislação deveria identificar a autoridade, ou as autoridades, com responsabilidade na fiscalização e deveriam incluir um sistema tanto para receber as denúncias quanto para processar os que violarem a lei.

O monitoramento deveria incluir um processo de fiscalização dos estabelecimentos denunciados. É raramente necessário criar um novo sistema de inspeção para a fiscalização da legislação de ambientes livres da fumaça de tabaco. As denúncias podem ser ordinariamente monitoradas usando um ou mais dos mecanismos já em funcionamento para a inspeção de estabelecimentos comerciais e ambientes de trabalho. Geralmente existe uma variedade de opções para este propósito. Em muitos países, as inspeções dos estabelecimentos denunciados podem ser integradas às inspeções de licença comercial, de saúde e sanitária, de saúde e segurança, de prevenção à incêndios ou programas similares. Pode ser útil utilizar diversas fontes de informação simultaneamente.

Onde for possível, o uso de inspetores ou agentes fiscalizadores no local é recomendado, aumenta os recursos disponíveis de fiscalização e o nível de obediência. Esta abordagem requer a criação de um mecanismo de coordenação nacional para assegurar um trabalho consistente em todo o território.

Independente do mecanismo usado, o monitoramento deve ser baseado em um plano de fiscalização, e deveria incluir processo de capacitação dos agentes fiscais. Um efetivo monitoramento deve combinar inspeções regulares com outras inesperadas, sem prévia marcação, assim como visitas feitas em resposta às denúncias. Estas visitas podem ser educativas no período logo após a entrada em vigor da lei, visto que grande parte dos estabelecimentos não terá tomado conhecimento da mesma. A legislação deve autorizar os fiscais a entrar nos estabelecimentos submetidos à lei e coletar amostras e juntar evidências, se estes poderes já não estiverem expressos em lei anterior vigente. Igualmente, deverá proibir que os estabelecimentos obstruam a entrada de fiscais no seu local de trabalho.

O custo de uma fiscalização eficiente não é excessivo. Não há necessidade de contratar um grande número de fiscais, porque as inspeções podem ser realizadas junto aos programas já existentes e seus profissionais, e porque a experiência mostra que a legislação de ambientes livres da fumaça de tabaco rapidamente se torna auto-fiscalizadora, ou seja, controlada pelo próprio público. Apenas algumas poucas autuações podem ser necessárias se a legislação for implementada cuidadosamente e se os esforços para educar proprietários de estabelecimentos e o público forem feitos.

Embora estes programas não sejam caros, são necessários recursos para educar os estabelecimentos, treinar os fiscais, coordenar o processo de inspeção e remunerar o pessoal por inspeções de estabelecimentos fora das horas normais de trabalho. Um mecanismo gerador de fundos deveria ser identificado para este propósito. Os programas de monitoramento existentes têm usado uma variedade de fontes de fundos, incluindo destinação de parcela da arrecadação de tributos, taxa para licenciamento comercial e o uso do valor arrecadado com o pagamento de multas por quem viola a lei.

Estratégias de execução

Abordagens estratégicas para o cumprimento da lei podem maximizar a adesão, simplificar a implementação da legislação e reduzir o valor necessário para fiscalização.

Em particular, atividades de fiscalização no período imediatamente posterior à entrada da lei em vigor são críticos para o seu sucesso e para o futuro sucesso do trabalho de monitoramento e fiscalização. Várias jurisdições recomendam um período inicial de fiscalização onde os estabelecimentos que violam a lei são alertados, mas não são punidos. Esta abordagem deveria ser combinada com uma campanha educativa para os proprietários sobre suas responsabilidades frente a lei, e os estabelecimentos deveriam entender que o período de tolerância inicial será seguido por fiscalização mais rigorosa.

Quando o processo de fiscalização ativa começar, muitas jurisdições recomendam o uso de autuações de grande porte para dar visibilidade ao trabalho e estimular a prevenção. Ao identificar os mais importantes infratores, amplamente conhecidos na comunidade, agindo exemplarmente e buscando a atenção do público para estas atividades, as autoridades conseguem demonstrar seu poder e a seriedade da lei. Isto aumenta a adesão voluntária e reduz os recursos necessários para futuro monitoramento e fiscalização.

Enquanto as leis de ambientes livres da fumaça de tabaco se tornam auto-sustentáveis rapidamente, é de qualquer forma essencial que as autoridades estejam preparadas para responder firmemente a qualquer caso isolado de descumprimento. Quando uma lei entra em vigor, pode haver algum infrator ocasional que faça uma demonstração pública de desobediência pela lei.

Respostas firmes nestes casos evitarão novas ações similares, enquanto que indecisão pode levar rapidamente ao aumento do número de violações.

Mobilizar e envolver a comunidade

A eficiência de um programa de monitoramento e fiscalização é estimulada pelo envolvimento da população. Mobilizar o apoio popular e estimular a população a monitorar o cumprimento da lei e a denunciar violações aumenta de forma expressiva o alcance das agências fiscalizadoras e reduz os recursos necessários para garantir o cumprimento da lei. Na verdade, em muitas jurisdições, as denúncias populares são o principal meio de assegurar o cumprimento da lei. Por esta razão, a legislação de ambientes livres da fumaça de tabaco deveria especificar que as pessoas podem iniciar as denúncias e poderia autorizar que qualquer pessoa ou organização não-governamental inicie ação para impor obediência às medidas que regulamentam exposição a fumaça ambiental de tabaco. O programa de fiscalização deve incluir um telefone gratuito para denúncias ou sistema similar para encorajar as pessoas a relatar violações.

MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DE MEDIDAS

O monitoramento e a avaliação de medidas para reduzir a exposição à fumaça do tabaco são importantes por diversas razões, por exemplo:

- a) Aumentar apoio político e público para o fortalecimento e a extensão de disposições legislativas.
- b) Documentar os sucessos que vão informar e auxiliar as ações em outros países.
- c) Identificar e publicar os esforços da indústria do tabaco para enfraquecer as medidas de implementação.

A extensão e complexidade do monitoramento e da avaliação variarão entre jurisdições, dependendo da expertise e disponibilidade de recursos. No entanto, é importante avaliar o resultado das medidas implementadas, em particular o indicador chave de exposição a fumaça ambiental de tabaco nos locais de trabalho e ambientes públicos. Pode haver formas custo efetivas de alcançá-lo, por exemplo, através do uso de dados ou informações coletadas em atividades de rotina, como as inspeções nos locais de trabalho.

Existem 08 processos chave e indicadores de resultados que deveriam ser considerados.²

² A política de recomendações à proteção do tabagismo passivo da OMS (Genebra, World Health Organization, 2007) prevê referências e links para o monitoramento de estudos conduzidos em qualquer lugar sobre todos estes indicadores.

Processos

- a) Conhecimento, atitudes e apoio da população às políticas de ambientes livres da fumaça de tabaco e possivelmente, de grupos específicos, como por exemplo, trabalhadores de bares;
- b) Fiscalização e adesão às políticas de ambientes livres da fumaça de tabaco.

Resultados

- c) Redução da exposição dos empregados ao tabagismo passivo em ambientes de trabalho e lugares públicos;
- d) Redução na quantidade de fumaça ambiental do tabaco no ar em ambientes de trabalho (particularmente restaurantes) e locais públicos;
- e) Redução na mortalidade e morbidade causadas pela exposição à fumaça ambiental do tabaco;
- f) Redução na exposição à fumaça ambiental do tabaco em casas particulares (residências);
- g) Mudanças na prevalência do tabagismo e nos comportamentos ligados ao tabagismo.
- h) Impactos econômicos.