

# **PROPOSTA DE DIRETRIZES PARA A PROTEÇÃO À FUMAÇA DO TABACO, ELABORADO PELO GRUPO DE TRABALHO FORMADO DE ACORDO COM A DECISÃO FCTC/COP1(15) NA PRIMEIRA SESSÃO DA CONFERÊNCIA DAS PARTES DA CONVENÇÃO-QUADRO**

## **PROPÓSITO, OBJETIVOS E CONSIDERAÇÕES PRINCIPAIS**

### **Proposta das diretrizes**

Conforme outras provisões da CQCT e as intenções da COP, estas diretrizes pretendem auxiliar as Partes em alcançar suas obrigações previstas pelo Artigo 08.

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 satisfazer 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 suas obrigações legais na CQCT, mas também para seguir as melhores práticas de proteção a saúde pública.

### **Objetivos das diretrizes**

Estas diretrizes têm dois objetivos interligados. O primeiro é esclarecer as obrigações das Partes conforme o Artigo 08 da CQCT de acordo com as evidências científicas sobre exposição ao tabagismo passivo e a melhor prática em nível mundial na implementação de medidas de ambientes livres, visando estabelecer uma alta adesão ao tratado, e auxiliar as Partes a promover o mais alto nível de saúde alcançável. O segundo objetivo é identificar os elementos-chave necessários para a legislação efetivamente proteger as pessoas da exposição da fumaça do tabaco, como requisita o Artigo 08.

### **Considerações**

A construção dessas diretrizes foi influenciada pelas seguintes considerações fundamentais:

a) O dever de proteger da fumaça do tabaco, inserido no texto do Artigo 08, tem base em princípios de direitos e liberdades fundamentais dos homens. Dados os perigos de respirar a fumaça do tabagismo passivo, o dever de proteger da fumaça do tabaco está implícito, entre outras

coisas, no direito à vida e no direito à saúde, bem como o de um meio ambiente saudável, conforme citado em muitos documentos legais internacionais (Estatutos da OMS, dos Direitos das Crianças, da Não Discriminação Contra as Mulheres, e dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais), bem como formalmente incorporado no preâmbulo da CQCT e previsto nas Constituições Federais de diversos países.

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

c) Diversas autoridades científicas já determinaram que a fumaça do tabagismo passivo é cancerígena. Algumas Partes da CQCT (por exemplo, Finlândia e Alemanha) classificaram-na como cancerígena e incluíram a prevenção à exposição no trabalho em sua legislação de saúde e segurança. Em adição aos requisitos do Artigo 08, de agora em diante, as Partes estão obrigadas a especificar as ameaças da exposição à fumaça do tabaco na saúde, em conformidade com cada legislação de ambientes de trabalho existentes ou outras leis que versem sobre exposição a substâncias nocivas à saúde, incluindo as cancerígenas.

Exposição de princípios e definições relevantes envolvendo a proteção contra exposição à fumaça do tabaco

## **Princípios**

Conforme o Artigo 04 da CQCT, forte envolvimento político é necessário para se tomar medidas para a proteção de todos contra a exposição à fumaça do tabaco. Os seguintes princípios devem guiar a implementação do Artigo 08 da Convenção:

### **Princípio 01**

Medidas eficazes para promover a proteção à exposição requerem a total eliminação do tabagismo em determinados espaços ou ambientes para se conseguir ambientes 100% livres do tabaco. Não há níveis seguros de exposição e idéias como nível inicial de toxicidade com a fumaça do tabagismo passivo devem ser rejeitadas, pois são contrariadas por evidências científicas. Iniciativas diferentes da eliminação total da fumaça do tabaco, como ventilação, filtragem do ar e o uso de áreas exclusivas para fumar (com ou sem separação por sistemas de ventilação), têm repetidamente mostrado sua ineficiência e há evidências conclusivas, científicas ou não, que nenhum instrumento de engenharia consegue proteger contra a exposição à fumaça do tabaco.

## **Princípio 02**

Todas as pessoas devem ser protegidas da exposição à fumaça do tabaco. Todos os ambientes fechados, de trabalho ou não, devem ser livres do tabaco.

## **Princípio 03**

A presença de legislação é necessária para a proteção. Políticas voluntárias de ambientes livres mostraram repetidamente sua ineficácia e não fornecem proteção adequada. Para ser eficaz, a legislação deve ser simples, clara e coercitiva.

## **Princípio 04**

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

## **Princípio 05**

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

## **Princípio 06**

A implementação da legislação de ambientes livres, sua fiscalização e impacto devem ser monitorados e avaliados. Isto deve incluir o monitoramento e a reação da indústria do tabaco para minar a implementação e fiscalização da legislação, como especifica o Artigo 20.4 da CQ.

## **Princípio 07**

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

## **Definições**

No desenvolvimento da 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 CQ.

### **“Fumaça de segunda-mão do tabaco” ou “Fumaça ambiental do tabaco”**

Muitos termos alternativos são comumente usados para descrever o tipo de fumaça exposto no Artigo 08 da CQ. 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” devem ser evitados, já que experiência na França e outros lugares sugerem que a indústria do tabaco pode usar estes termos para passar a idéia que uma exposição voluntária é aceitável. “Fumaça de segunda-mão”, algumas vezes abreviada como “SHS” e “fumaça ambiental do tabaco”, algumas vezes abreviada como “ETS”, são os termos preferíveis; estas diretrizes usam “fumaça de segunda-mão do tabaco”.

A fumaça de segunda-mão do tabaco pode ser definida como “a fumaça emitida pela ponta acesa dos 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. Esta definição inclui, mas não se limita, ao ar em que a fumaça do tabaco não pode ser vista, cheirada, sentida ou medida. É possível que elementos constitutivos da fumaça do tabaco existam no ar em quantidade pequena demais para ser medida. Atenção deve ser dada à possibilidade da indústria do tabaco ou o setor de hospitalidade tentarem explorar as limitações dessa definição.

### **Fumo**

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

### **Espaço público**

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

### **Ambiente fechado**

O Artigo 08 requer proteção à fumaça do tabaco em ambientes fechados de trabalho e espaços públicos. Considerando que há armadilhas potenciais em se definir um ambiente como fechado, as experiências de vários países ao definir este termo devem ser especificamente examinadas. A definição deve ser tão abrangente e clara quanto possível, e cuidado deve ser tomado na definição a fim de evitar que determinados ambientes fechados sejam erroneamente desconsiderados.

Recomenda-se que a definição inclua qualquer espaço coberto por um telhado, ou limitado em qualquer dos seus lados por uma parede ou obstáculo, não importando o tipo de material utilizado no telhado, parede ou divisórias, e independente da estrutura ser permanente ou temporária.

### **Local de trabalho**

Um local de trabalho deve ser definido amplamente como qualquer local utilizado por pessoas durante seu emprego ou trabalho. Deve incluir não apenas o trabalho remunerado, mas o trabalho voluntário. O local de trabalho inclui não apenas o local onde o trabalho é executado, mas como todas as dependências comuns, que são usadas 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 devem ser especificamente identificados como tal.

Cuidado especial deve 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 devem ser protegidos da exposição à fumaça do tabaco.

### **Transporte Público**

Transporte público deve ser definido incluindo qualquer veículo usado para transporte de pessoas do público em geral, geralmente serviços pagos. Os táxis também devem ser incluídos.

### **O ESCOPO DA EFETIVA LEGISLAÇÃO**

O Artigo 8 requer a adoção de medidas efetivas para proteger as pessoas da exposição à fumaça do tabaco em ambientes fechados de trabalho, espaços públicos fechados, transportes públicos e outros espaços públicos.

Isto cria uma obrigação de prover uma proteção universal garantindo que todos os ambientes públicos fechados, os ambientes fechados de trabalho, todos os transportes públicos e possivelmente outros locais públicos sejam livres da exposição ao tabagismo passivo. Nenhum obstáculo é justificável com base na saúde ou argumentos legais. Se os obstáculos forem baseados em outros argumentos, estes devem ser mínimos. Além disso, se uma Parte for incapaz de atingir a cobertura total imediatamente, o artigo 8 cria uma contínua obrigação de mobilização tão breve quanto possível para remover qualquer obstáculo e tornar a proteção universal. Cada Parte deve caminhar para prover proteção total em período de 05 anos desde a assinatura ou ratificação da referida Parte na Convenção-Quadro.

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

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

A linguagem do tratado requer medidas de proteção não apenas em todos os espaços públicos fechados, mas também nos demais, ou seja, os abertos e semi-abertos, que forem apropriados. Partes devem considerar as evidências de possíveis ameaças à saúde em diversos contextos e devem 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 tranqüila**

Conscientizar o público e os formadores de opinião sobre os riscos do tabagismo passivo através de campanhas é uma função importante para agências governamentais, em parceria com a sociedade civil, para garantir que o público entenda e apóie 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 devem incluir consultas com as empresas afetadas e outras instituições e organizações durante o desenvolvimento da legislação.

Mensagens-chave devem focar nos malefícios causados pelo tabagismo passivo, o fato da eliminação do tabagismo 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 que não há negociação entre saúde e economia, pois a experiência e o número crescente de jurisdições mostram que os ambientes livres beneficiam ambas. Campanhas públicas de educação devem também direcionar pontos onde a legislação não deverá ser apropriada ou aplicável, como no interior das residências.

Ampla consulta com os atores é essencial para educar e mobilizar a comunidade e para facilitar o apoio à legislação após sua aprovação. Uma vez que a legislação for adotada, deverá ocorrer uma campanha educacional informando a implementação da lei, fornecendo informações aos proprietários de estabelecimentos e gerentes de construção sumarizando a lei, suas responsabilidades e a produção de recursos, como a sinalização informativa. Estas medidas vão aumentar a probabilidade de uma implementação serena e altos níveis de obediência 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.

#### **Obrigatoriedade de obediência – Dever de cumprir**

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

a) Afixar sinalização clara nas entradas e outros locais apropriados indicando que o tabagismo não é permitido. O formato e conteúdo da sinalização devem ser determinados pelas autoridades de saúde ou outras agências governamentais. Devem indicar um número de telefone ou algum outro mecanismo de comunicação para que o público reporte violações, assim como o nome da pessoa responsável pelo local, a quem as reclamações devem ser direcionadas.

b) Remover todos os cinzeiros das dependências do estabelecimento.

c) Supervisionar a observância das normas

d) Especificar passos razoáveis 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 deve especificar multa ou outra penalidade monetária pelas violações. Apesar do valor das penalidades dever necessariamente refletir as práticas e costumes de cada país, princípios severos devem guiar a decisão. O mais importante, as penalidades devem ser suficientemente grandes para prevenir violações ou elas serão ignoradas ou tratadas com descaso pelos infratores. Penas maiores são requeridas para deter os estabelecimentos infratores que para deter os fumantes, que geralmente possuem menos recursos. As penalidades devem aumentar para as violações que se repetirem e seu valor estar em igualdade com o de outras igualmente sérias infrações do respectivo país.

Além de penalidades monetárias, a legislação também deve 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 serão um importante instrumento para o cumprimento da lei face aos proprietários que escolherem violar a lei repetidamente.

Penalidades criminais para a violação também podem ser inseridas, se forem permitidas no contexto legal e cultural dos países.

## **Infraestrutura do Cumprimento**

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

O monitoramento deve 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. 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. Uma variedade de opções geralmente existe 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, incluindo 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 aos reclamantes. 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 sujeitos à lei e coletar amostrar e juntar evidências, se estes poderes já não estiverem expressos em lei anterior vigente. Igualmente, deverá proibir que os estabelecimentos impeçam ou obstruam a entrada de fiscais no seu local de trabalho.

O custo de uma fiscalização eficiente não é excessivo. Não há necessidade de contratar largo número de fiscais, porque as inspeções podem ser realizadas junto aos programas já existentes e seu pessoal, porque a experiência mostra que a legislação de ambientes livres rapidamente se torna auto-fiscalizadora, ou seja, controlada pelo próprio público. Apenas alguns poucos processos serão necessários 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, recursos são necessários 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 deve 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 fiscalização**

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 inspeção 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. Em muitos locais são recomendados um período inicial de inspeção onde os estabelecimentos que violam a lei são alertados, mas não são punidos. Esta abordagem deve ser combinada com uma campanha educativa para os proprietários sobre suas responsabilidades

frente à lei, e os estabelecimentos devem entender que o período de tolerância inicial será seguido por fiscalização mais rigorosa.

Quando o processo de fiscalização ativa começar, muitos países recomendam que estabelecimentos de grande notoriedade sejam punidos 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 o valor de recurso necessário para futuro monitoramento e fiscalização.

Enquanto as leis de cessação do tabagismo se tornam auto-sustentáveis rapidamente, é igualmente 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. Respostas fortes 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 comunidade. Com o apoio popular e o encorajamento para a monitoração da adesão e para a denúncia de violações, há expressivo aumento no alcance das agências fiscalizadoras e a redução de recursos a serem gastos para atingir a adesão. Em muitos locais, as reclamações da comunidade são o principal meio de assegurar o cumprimento da lei. Por esta razão, a legislação de ambientes livres deve especificar que as pessoas devam iniciar as reclamações e autorizar que qualquer pessoa ou organização não-governamental inicie ação para coagir a obediência com medidas regulamentando exposição ao tabagismo passivo. O programa de fiscalização deve incluir um telefone gratuito para denúncias ou sistema similar para encorajar as pessoas a reportar 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 outros países.

c) Identificar e publicar ações tomadas pela indústria do tabaco para enfraquecer as medidas de implementação.

A extensão e complexidade do monitoramento e da avaliação variarão em cada local, dependendo da expertise e disponibilidade de recursos. No entanto, é importante avaliar o resultado das medidas implementadas, em particular o indicador chave de exposição ao tabagismo passivo nos locais de trabalho e ambientes públicos. Deve haver formas econômicas 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 devem ser considerados. A política de recomendações à proteção do tabagismo passivo da OMS prevê referências e links para o monitoramento de estudos conduzidos em qualquer lugar sobre todos estes indicadores.

### **Processos**

a) Conhecimento, atitudes e apoio para políticas de ambientes livres entre a população e grupos específicos, como por exemplo, trabalhadores de bares.

b) Fiscalização e adesão com as políticas de ambientes livres.

### **Resultados**

c) Redução da exposição dos empregados ao tabagismo passivo em ambientes de trabalho e lugares públicos.

d) Redução na quantidade de fumaça do tabaco no ar em ambientes de trabalho (particularmente restaurantes) e locais públicos.

e) Redução na mortalidade e morbidade obtidas com a exposição ao tabagismo passivo.

f) Redução na exposição ao tabagismo passivo em casas particulares (residências).

g) Mudanças na prevalência do tabagismo e nos comportamentos ligados ao tabagismo.

h) Impactos econômicos.