

Relatório Paralelo sobre a Implementação da Convenção-Quadro no Brasil – 2011

Desde 2006, após a ratificação da Convenção Quadro para o Controle do Tabaco (CQCT) pelo Brasil, por meio do Decreto 5.658/2006, a Aliança de Controle do Tabagismo - ACT¹, monitora a implementação da CQCT e de seus protocolos no país.

O ano de 2011 foi marcado pela ampla discussão das Consultas Públicas 112 e 117 da Agência Nacional de Vigilância Sanitária – ANVISA, e pela aprovação da Lei 12.546/2011.

As Consultas Públicas 112 e 117 tratavam da proibição do uso de aditivos nos produtos derivados do tabaco (aromatizantes e flavorizantes como menta, canela, cravo, chocolate); do aumento dos espaços das advertências nos maços e materiais de propaganda de produtos fumígenos; e, da proibição da exposição destas embalagens nos locais de venda. A Lei 12.546/2011 é uma consequência do Programa Brasil Maior, que introduziu importante alteração no modelo tributário e aumentou os impostos incidentes sobre os produtos fumígenos derivados de tabaco. Em decorrência de sua tramitação no Congresso Nacional, outras medidas de controle do tabaco foram promovidas com essa lei, a se destacar a proibição dos fumódromos em todo o território nacional, instituindo ambientes livres de fumo em lei federal, e a proibição da propaganda de cigarros nos pontos de venda.

Os embates políticos foram intensos em 2011, a fim de alcançar esses avanços na política pública de controle do tabaco. As Consultas Públicas 112 e 117 da ANVISA tiveram oposição cerrada da indústria do tabaco, processadores de folhas de tabaco e agricultores vinculados aos grupos de frente que representam os interesses do setor. Essa reação chegou ao Congresso Nacional e parlamentares ligados ao setor fumageiro apresentaram dois Projetos de Decreto Legislativo para suspender e sustar os efeitos dessas consultas².

Na Câmara dos Deputados, esses parlamentares também interferiram na tramitação da Medida Provisória 540/2011 (que instituiu o Programa Brasil Maior e veio a ser convertida na Lei 12.546/2011). Emendas foram apresentadas com o intuito de minar os esforços de controle do tabaco no país. Tratava-se de uma tentativa da indústria do tabaco de influenciar os principais

¹ A Aliança de Controle do Tabagismo é uma organização não-governamental dirigida à promoção de ações para a diminuição do impacto sanitário, social, ambiental e econômico gerado pela produção, consumo e exposição à fumaça do tabaco. Sua missão é monitorar e apoiar a implementação da CQCT no Brasil.

² Projeto de Decreto Legislativo, PDC 3034/2010 e PDC 454/2011.

pontos definidos pela CQCT: ambientes livres de fumo, preços e impostos, advertências, propaganda, promoção e publicidade, e aditivos para tornar os produtos de tabaco mais atraentes e palatáveis para crianças e adolescentes.

Com a força política da Frente Parlamentar da Saúde e algumas lideranças dos principais partidos políticos, assessorados pela sociedade civil mobilizada, quando foi à votação em outubro e novembro, foi possível evitar o pior e aproveitar o movimento criado em torno do tema para conquistar avanços que não teriam sido possíveis sem essa frustrada investida da indústria do tabaco. Há três anos a ACT vem advogando alteração na política de ambientes livres de fumo, aumento de preços e impostos e proibição de propaganda; e, em questão de horas, sem maiores discussões ou debates técnicos, foram aprovadas medidas de interesse de toda a sociedade brasileira.

Há, porém, muito a ser feito. O ano de 2012 será importante para a regulamentação da Lei 12.546/2011 e implementação das Resoluções da Diretoria Colegiada da ANVISA, que resultam das Consultas Públicas 112 e 117. A indústria do tabaco, processadores de folhas de tabaco e os grupos de frente associados a seus interesses ainda exercem pressão sobre o Ministério da Saúde e a ANVISA. É preciso trabalhar para garantir que serão observadas as diretrizes e recomendações da CQCT.

Os Relatórios de Monitoramento da Implementação da CQCT no Brasil, editados em 2006, 2008, 2009 e 2010³, são retomados ainda com relevantes recomendações aqui. A seguir, a análise da ACT de cada diretriz da Convenção Quadro e nossas recomendações para a implementação de cada uma delas.

1 - OBRIGAÇÕES GERAIS – ARTIGO 5

A CQCT orienta que a implementação de suas diretrizes e recomendações deve ser ativamente aberta à participação da sociedade civil organizada, observando as restrições do Artigo 5.3. A Comissão Nacional para Implementação da Convenção Quadro para o Controle do Tabaco - CONICQ⁴ é um espaço que limita a participação da sociedade civil e carece de autonomia política administrativa para fortalecer a governança das políticas públicas que promove, em face das divergências manifestas com Ministérios que expressam interesses associados à indústria do tabaco.

³ Para conhecer os relatórios anteriores, acesse <http://www.actbr.org.br/biblioteca/fatos-destaque.asp>

⁴ A CONICQ, criada através do Decreto de 1º de Agosto de 2003, é composta pelos Ministérios da Saúde; Relações Exteriores; Fazenda; Agricultura, Pecuária e Abastecimento; Justiça; Educação; Trabalho e Emprego; Desenvolvimento Agrário; Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior; Comunicações; Meio Ambiente; Ciência e Tecnologia; Planejamento, Orçamento e Gestão; Casa Civil; Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres/Presidência da República e Agência Nacional de Vigilância Sanitária - ANVISA. O decreto que a criou está disponível em http://www.inca.gov.br/tabagismo/cquadro3/decreto_1ago2003.pdf

Recomendações

- ⊗ Garantir um mecanismo de governança na CONICQ que desempenhe papel de coordenação nacional e estabeleça metas e prazos de implementação das medidas previstas no tratado. Desenvolver mecanismos de medição de progresso e monitoramento da implementação nos níveis estadual e municipal e garantir que os integrantes da CONICQ apresentem relatórios de progresso de implementação.
- ⊗ Inserir pacote de medidas de implementação da CQCT no Brasil no plano plurianual do governo.
- ⊗ Garantir a participação da sociedade civil organizada, sem vínculos com a indústria do tabaco, na CONICQ, e realizar convênios com essas organizações para garantir a sustentabilidade do Programa Nacional de Controle do Tabagismo.
- ⊗ Fazer um levantamento amplo dos custos econômicos e sociais relacionados à produção e ao consumo do tabaco no país, incluindo perda de produtividade, aposentadorias precoces e gastos de saúde.
- ⊗ Garantir os recursos financeiros para o Programa Nacional de Controle do Tabagismo em níveis federal, estadual e municipal, para a implementação da CQCT e para a cobertura dos gastos de saúde associados ao consumo do tabaco, e fazer com que esses recursos advenham do que é arrecadado em impostos e tributos da indústria fumageira.
- ⊗ Investigar as possibilidades jurídicas, legais e legislativas de liberar a verba depositada em litígio pela Souza Cruz e Philip Morris em nome da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA), para fomentar e contribuir para o financiamento de medidas de controle do tabagismo⁵.

2. OBRIGAÇÕES GERAIS – INTERFERÊNCIA DA INDÚSTRIA DO TABACO – ARTIGO 5.3

Um dos maiores obstáculos para a implementação de medidas de controle do tabaco comprovadamente eficazes é a interferência indevida da indústria do tabaco nos temas de saúde pública. Para lidar com isso, o próprio texto do tratado contém um artigo específico sobre a questão. Na segunda Conferência das Partes (COP2) foi aprovada a decisão de criar diretrizes para implementação do artigo 5.3, que tem impacto sobre todos os demais, e estas foram ratificadas por unanimidade na COP3⁶. Em 18/04/2012, o Diário Oficial da União publicou a portaria 713, do Ministério da Saúde, que estabelece as diretrizes éticas aplicáveis aos membros da CONICQ. Entre os princípios previstos, estão a transparência, a primazia do interesse da saúde pública e o

⁵ Por lei, as empresas de tabaco são obrigadas a pagar à ANVISA uma taxa anual para registro, revalidação ou renovação de produtos derivados de tabaco. Entretanto, é bom deixar claro que este pagamento é feito em depósito em juízo, já que as duas empresas o contestam.

⁶ Para conhecer as diretrizes do artigo 5.3, acesse http://www.inca.gov.br/tabagismo/cquadro3/diretrizes_para_implementacao_do_artigo53_da_CQCT_v2.pdf

compartilhamento das informações sobre a indústria do tabaco entre os membros da comissão. Na Seção I, a portaria estabelece, ainda, a necessidade de declaração de conflito de interesses⁷.

Recomendação

- ⊗ Disseminar e aplicar as diretrizes do artigo 5.3 nas políticas nacionais de saúde pública.
- ⊗ Não permitir a interferência da indústria do tabaco na CONICQ, incluindo as representações dos Ministérios que a compõem.
- ⊗ Elaborar código de ética para disciplinar a relação entre servidores públicos e membros do Poder Judiciário com a indústria do tabaco.
- ⊗ Transparência nas relações da indústria com outras instâncias governamentais e órgãos reguladores.

3. MEDIDAS RELACIONADAS A PREÇOS E IMPOSTOS PARA REDUZIR A DEMANDA DE TABACO – ARTIGO 6

O aumento de preços e impostos é, segundo a Organização Mundial da Saúde, a medida mais efetiva e custo-efetiva para a redução do consumo de derivados do tabaco. No ano de 2011, apesar da ausência de reajustes efetivos no IPI e da manutenção da tendência de aumento da renda da população, houve grandes avanços na política tributária dos cigarros, com a sanção da Lei 12.546.

Após três anos de preparação na Receita Federal, um novo regime tributário para o IPI dos cigarros foi enviado ao Congresso Nacional em agosto, dentro de um pacote de medidas de enfrentamento da crise internacional (Programa Brasil Maior), e convertido em lei em dezembro. Em seus artigos 14 a 20 são estabelecidas duas opções de tributação para as empresas fabricantes de cigarros. O regime geral, com uma alíquota ad valorem de 300% sobre sua base tributável (15% do preço final do produto), ou o regime especial, com uma alíquota específica (valor fixo em reais) com apenas duas classes fiscais – maço e box, simplificando-se o sistema que possuía seis classes, acrescido de uma alíquota ad valorem. Trouxe a novidade de estabelecer um preço mínimo em todo o território nacional, e a previsão de reajustes periódicos das alíquotas do regime especial até 2015.

Também se eliminou as incertezas e interpretações que permitiam disputas judiciais sobre o pagamento do IPI. Caso empresas voltem a questionar judicialmente a cobrança do imposto, cairão automaticamente no regime geral, independente da opção realizada pela empresa naquele ano-calendário.

Porém, após negociações no Ministério da Fazenda, estabeleceu-se que apesar de o novo regime já ter entrado em vigor em dezembro de 2011, o primeiro aumento efetivo na carga tributária dos

⁷ Portaria 713, 17/04/2012, disponível em http://portal.in.gov.br/in/pesquisa_avancada, acessado em 04/05/2012.

cigarros se dará apenas em maio de 2012⁸. O novo regime tributário levará a um aumento nos preços de 20% já em 2012, e de 55% em 2015.

Apesar da postergação, a maior empresa do mercado de cigarros brasileiro realizou aumento no preço dos seus produtos em abril de 2011. O reajuste foi de 24% em média, o que significou aumento da margem de lucros de venda da companhia, e não apenas no período anterior ao início do aumento do IPI. Tal estratégia de reajuste acima do necessário devido a um aumento de impostos já é recorrente, e cria junto à população o argumento falacioso de que o reajuste é atribuído a aumentos de tributação somente, quando na verdade é uma forma da indústria manter seu volume de receitas. Outra medida na área de preços e impostos foi a sanção pelo Poder Executivo da Lei 12.402/2011, que estabelece, entre outras providências, controles tributários e aumento de impostos para cigarrilhas, agora obrigados à obtenção do registro especial e a cumprir com os dispositivos de controle do sistema de produção, tal qual o dos cigarros.

Em 2011, portanto, observamos que a política de preços e impostos avançou de maneira favorável ao controle do tabagismo.

Recomendações

- ⊗ A Receita Federal e o Ministério da Fazenda devem evitar novas postergações em relação ao início efetivo do novo regime de tributação dos cigarros. Tais atrasos não apenas são desfavoráveis às políticas públicas de controle do tabagismo, como são prejudiciais à arrecadação tributária, que teve diversos setores desonerados no pacote do Programa Brasil Maior. Ademais, tais postergações se mostram prejudiciais à arrecadação tributária e favoráveis somente à indústria, que antecipa o reajuste de preços à nova data de aumento do imposto e se apropria de parte desse aumento de arrecadação no mês anterior ao reajuste das alíquotas.

4. PROTEÇÃO CONTRA A EXPOSIÇÃO À FUMAÇA DO TABACO – ARTIGO 8

O PLS 315/08, que propõe a proibição do fumo em locais fechados em todo o país, não teve avanços na sua tramitação no Senado Federal durante 2011. No entanto, no final de 2011, foi aprovada a Lei 12.546/2011, que alterou o artigo 2º da Lei 9.294/96 e passou a proibir o fumo em locais fechados, sem a permissão para a segregação de áreas destinadas ao fumo (os chamados fumódromos), garantindo a proteção de todos contra o fumo passivo, nos termos, portanto, do artigo 8º da CQCT.

Foi uma luta intensa, que se intensificou a partir de meados de 2008, quando os estados de São Paulo, Rio de Janeiro, Paraná, Paraíba, Amazonas, Mato Grosso, Rondônia e Roraima, e pelo menos 20 municípios, como Cornélio Procópio e Maringá/PR, Salvador e Lauro de Freitas /BA, Juiz de

⁸ Através do Decreto nº 7.593, de 28/10/2011, que traz todas as alíquotas e valores previstos em cada período até 2015, e pode ser acessado em <http://www.receita.fazenda.gov.br/Legislacao/Decretos/2011/dec7593.htm>.

Fora/MG, Tubarão e Criciúma/SC, Belém/PA, Pelotas/RS e Manaus/AM, aprovaram leis próprias que proíbem o fumo em locais fechados, nos termos da CQCT. A fiscalização correspondente tem sido realizada em algumas destas localidades.

Dados divulgados pelos governos de São Paulo e Rio de Janeiro mostram cumprimento da medida em mais de 99% dos locais fiscalizados, e pesquisas evidenciam a melhora na qualidade do ar em locais de trabalho fechados, como em bares, restaurantes, casas noturnas e afins, bem como na saúde de garçons. Pesquisas também mostram aprovação das leis por fumantes e não fumantes, bem como por trabalhadores e empresários⁹.

Em algumas localidades, o Ministério Público do Trabalho tem atuado para a promoção de ambientes de trabalho livres do fumo, mesmo quando inexistente lei local com esta previsão, como no caso de Porto Alegre e Passo Fundo/RS. O tema tem conquistado cada vez mais espaço no âmbito do MPT e no meio sindical, com o reconhecimento do direito de todo trabalhador a um ambiente de trabalho saudável, sem a exposição à fumaça do tabaco.

Recomendações

- ⊗ O Governo Federal deve garantir que a regulamentação do artigo 49¹⁰ da Lei 12.546/11 seja feita com brevidade, de forma a atender o artigo 8º, da CQCT e as diretrizes para sua implementação.
- ⊗ O governo federal deve garantir a ampla participação da sociedade civil neste processo de regulamentação e implementação da lei; e observar o artigo 5.3, da CQCT, para que não haja interferência indevida da indústria do tabaco e aliados neste processo.
- ⊗ O governo federal deve investir na adequada capacitação dos fiscais das Vigilâncias Sanitárias e PROCONs estaduais e municipais, e garantir à população campanhas de saúde pública e divulgação, de cunho educativo, nos meios de comunicação, como jornais, revistas, rádio e televisão, para amplo conhecimento quanto à nocividade do fumo e esclarecimentos sobre os deveres, proibições e sanções da referida lei.
- ⊗ Fomentar parcerias entre representações da sociedade civil organizada, inclusive de caráter sindical, e órgãos do governo para as ações educativas, informativas e de mobilização, voltadas para a aprovação e cumprimento da lei.
- ⊗ O Ministério do Trabalho e Emprego – MTE, os magistrados da Justiça do Trabalho e os Procuradores do Trabalho devem reconhecer que ambientes de trabalho livres do fumo são uma questão de saúde ocupacional e um direito fundamental do trabalhador, e reconhecer que não há nível seguro de exposição à fumaça do tabaco. O MTE deve inserir o tema na rotina de seus fiscais, capacitando-os.

⁹ Para conhecer essas pesquisas de opinião, acesse <http://www.actbr.org.br/biblioteca/pesquisas.asp>

¹⁰ Este artigo dá nova redação aos artigos 2º e 3º da Lei 9294/1996 e especifica que: “É proibido o uso de cigarros, cigarrilhas, charutos, cachimbos ou qualquer outro produto fumígeno, derivado ou não do tabaco, em recinto coletivo fechado, privado ou público”; e também que: “É vedada, em todo o território nacional, a propaganda comercial de cigarros, cigarrilhas, charutos, cachimbos ou qualquer outro produto fumígeno, derivado ou não do tabaco, com exceção apenas da exposição dos referidos produtos nos locais de vendas, desde que acompanhada das cláusulas de advertência ...”.

5. REGULAMENTAÇÃO DO CONTEÚDO E DA DIVULGAÇÃO DAS INFORMAÇÕES SOBRE OS PRODUTOS DE TABACO – ARTIGOS 9 & 10

A proibição de aditivos em cigarros está embasada nas diretrizes para implementação dos Artigos 09 e 10 da CQCT, aprovadas na COP4 em 2010, que recomendam a restrição ou proibição de “ingredientes que podem ser usados para aumentar a palatabilidade, como açúcares e doces, substâncias flavorizantes, temperos e ervas, em cigarros e produtos de tabaco similares a cigarros.”

No começo de 2012, a Anvisa, com apoio da sociedade civil organizada e das entidades médicas e de saúde, obteve um grande êxito para a política de controle do tabaco com a aprovação da Resolução da Diretoria Colegiada – RDC 14, publicada em 15/03/2012. Dentre suas principais disposições está a proibição de importação e comercialização no país de produto fumígeno derivado do tabaco que contenha aditivos, como aromatizantes, flavorizantes, adoçantes e edulcorantes.

Ao longo de 2010 e 2011 a Anvisa trabalhou intensamente esta questão por meio da Consulta Pública 112. O assunto foi alvo de polêmicas infundadas sobre supostos impactos nas famílias de agricultores que produzem tabaco tipo Burley, capitaneadas pela indústria do tabaco, processadores de folhas e agricultores associados a grupos de frente dos seus interesses. Essa estratégia de ganhar tempo custa vidas. Não fosse a pressão da indústria do tabaco, a proibição de aditivos nos cigarros já poderia estar em vigor desde o primeiro semestre de 2011.

Trata-se, certamente, de significativo avanço no controle do tabagismo no país, embora a norma tenha validade somente após 18 meses de sua publicação, permitindo-se, ainda, a comercialização destes produtos no varejo pelo prazo de mais seis meses. Portanto, governo e sociedade civil engajada com a implementação da CQCT no Brasil devem manter-se vigilantes com relação às estratégias da indústria para tentar reverter importante decisão de saúde pública, como tem sido feito em outros países.

6. EMBALAGEM E ETIQUETAGEM DE PRODUTOS DE TABACO – ARTIGO 11

O Brasil está em sua terceira rodada de imagens de advertência nas embalagens de cigarro. As imagens ocupam, atualmente, 100% de uma das faces principais das embalagens. Em fins de 2010, a ANVISA colocou na Consulta Pública 117/2010 uma resolução que amplia as advertências para a outra face principal da embalagem, na proporção de 50%, bem como inserindo novas e importantes mensagens de advertência, como o fato de a nicotina causar dependência e o tabagismo ser considerado doença. A Lei 12.546/2011 reduziu para 30% o tamanho da advertência na outra face principal da embalagem, e postergou para 2016 sua inserção.

Recomendações

- ⊗ Regulamentação da Lei 12.546/2011 de acordo com a CQCT e as diretrizes do artigo 11

- ⊗ Avaliação das imagens de advertência em circulação e fomento a um grupo de trabalho interinstitucional para a elaboração da próxima rodada de advertências.

7. PUBLICIDADE, PROMOÇÃO E PATROCÍNIO DO TABACO – ARTIGO 13

A Lei 12.546/2011 proibiu a propaganda comercial de produtos fumígenos em todo o território nacional, inclusive através de pôsteres, cartazes e painéis. O que é um importante avanço no tema da publicidade, porém, ainda permite a exposição dos produtos nos pontos de venda.

A exposição de embalagens de cigarros é hoje o principal veículo de comunicação com o público jovem. Cada vez mais elaboradas e sofisticadas, as embalagens de cigarros são posicionadas em locais de grande visibilidade nos pontos de venda, em geral próximos a chicletes, bombons e chocolates.

As melhores práticas internacionais orientam a colocação das embalagens de cigarros em armários fechados ou sob balcões, fora de visibilidade.

A indústria do tabaco persiste na violação das proibições legais ao promover eventos e festas com suas marcas, financiar festas de centros e diretórios acadêmicos em diversas universidades, fazer propaganda em estádios, pistas, palcos, enviar mensagens eletrônicas com propagandas de seus produtos, além de promovê-los nos bares e baladas noturnas através de jogos eletrônicos e abordagem direta a fumantes e não fumantes.

A Responsabilidade Social Empresarial, usada frequentemente como forma de propaganda institucional, também avança.

A Confederação Nacional das Indústrias promove Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADIN n. 3311), perante o Supremo Tribunal Federal, para a volta da publicidade aos meios de comunicação de massa e o fim das advertências sobre os malefícios do cigarro.

Recomendações

- ⊗ Obrigar, legislativa ou judicialmente, as indústrias fumageiras a divulgarem o quanto investem em propaganda, marketing e promoção.
- ⊗ A Anvisa e outros órgãos competentes devem fiscalizar os abusos e violações à restrição à publicidade de cigarros cometidos pelas empresas produtoras de cigarros.
- ⊗ O STF deve julgar improcedente a ADIN sobre a alegada inconstitucionalidade das atuais restrições à publicidade de cigarros.
- ⊗ Aprovar lei proibindo qualquer forma de promoção, incluindo patrocínio institucional e atividades de marketing social e ambiental das empresas fabricantes.
- ⊗ Proibir a exibição das embalagens de produtos de tabaco nos pontos de venda, adotando a venda debaixo do balcão, ou adotar embalagem genérica, sem publicidade, nos produtos.

8. COMÉRCIO ILÍCITO DE PRODUTOS DE TABACO – ARTIGO 15

Um dos principais entraves para o aumento de preços e de impostos dos cigarros no Brasil era a alegação, por parte da indústria do tabaco, de que isto causaria um crescimento na fatia de mercado de produtos ilegais. Apesar dos avanços no regime tributário dos cigarros em 2011, pouco se conquistou na questão do comércio ilícito.

O comércio ilegal de produtos de tabaco enfrenta dois desafios no país. Primeiro, os números do mercado ilegal são basicamente originados em fontes da indústria, as oficiais ou independentes ainda não realizaram esse tipo de estudo. Entidades como SindiTabaco, FETAG-RS, FETAESC, STIFA, CNTUR e Abrasel (reconhecidos grupos de frente da indústria do tabaco) lançaram um estudo chancelado pela Fundação Getúlio Vargas (FGV-Projetos) denominado “Estudo dos Efeitos Socioeconômicos da Regulamentação, pela ANVISA, dos Assuntos de que tratam as Consultas Públicas nº 112 e 117, de 2010”¹¹. No documento não é possível identificar a metodologia utilizada, a memória de cálculos ou as fontes de estudos que comprovassem os resultados apresentados. Sequer os autores foram mencionados, divulgando-se apenas os nomes das entidades solicitaram a publicação do material. Este relatório gerou um relatório-resposta elaborado pela ACT, Organização Pan-Americana de Saúde (OPAS), Johns Hopkins School of Public Health e Campaign for Tobacco Free Kids¹². Essa resposta técnica propôs que os órgãos oficiais produzam estudos com metodologia válida, evitando que relatórios frágeis sejam transformados em documentos-chave para a análise do setor tabaco no país.

Em segundo lugar, deve-se aceitar melhor a experiência internacional, que demonstra que o combate ao contrabando não está associado à manipulação do preço do produto e sim à adoção de medidas de fiscalização e controle. Uma vez instalado, a questão em relação ao contrabando é reduzir os incentivos de oferta e distribuição dessa atividade. Para vencer o desafio da fiscalização e controle, o Brasil deve ter uma estratégia global para enfrentar a entrada ilegal de cigarros provenientes do Paraguai – o principal problema do mercado ilegal – através do estabelecimento de acordos de cooperação regional.

São necessários maiores esforços de coordenação intra-governamentais, além da compreensão de que a negociação bilateral ou multilateral é o caminho mais eficaz para controlar a oferta e reduzir o comércio ilegal no Brasil. Os avanços na implementação do artigo 15 da CQCT foram inexpressivos no ano de 2011.

Já em 2012, houve a quinta rodada de negociação do Protocolo de combate ao comércio ilícito (INB5), da qual participaram representantes do governo brasileiro. O texto acordado e que será

¹¹ O relatório original da FGV pode ser acessado em http://www.fgv.br/fgvprojetos/novoprojetos/arg_site/1001.pdf.

¹² A análise ao estudo da FGV elaborado pela ACT, OPAS, JHSH e TFK pode ser acessado em http://www.actbr.org.br/uploads/conteudo/664_RESPOSTA_FGV.pdf.

levado para a COP5 para ser assinado pelas Partes poderá ser um instrumento facilitador dessa aproximação necessária entre Brasil, Paraguai e outros países da região. Ele traz algumas diretrizes importantes a serem adotadas pelos países, como a adoção de um sistema global de *track and tracing*, necessidade de licenciamento dos atores envolvidos na produção e de a indústria ser responsável pela idoneidade da sua cadeia de suprimento. E implicará em um compromisso em superar os obstáculos e resistências ainda presentes alguns setores do governo brasileiro em avançar no combater ao comércio ilícito de cigarros, questão importante para a saúde pública.

Recomendações

- ⊗ Apoiar a aprovação do Protocolo de Combate ao Comércio Ilícito na 5ª Reunião das Partes (COP5) pelo em novembro de 2012.
- ⊗ Criar sistema de coleta de dados independentes sobre o comércio ilícito. Atualmente a Secretaria da Receita Federal utiliza principalmente os dados da indústria do tabaco.
- ⊗ Aumentar a cooperação com o Paraguai, tanto em nível técnico quanto político, para alcançar uma redução significativa da entrada ilegal de cigarros no Brasil. O Brasil pode liderar a aproximação bilateral na questão.
- ⊗ Aumentar a coordenação das ações dos organismos envolvidos na repressão do comércio ilegal com a criação de uma Força-Tarefa dentro do Plano Estratégico de Fronteiras, conduzida pela Receita Federal e que trabalhe em associação com o secretariado da CONICQ, e preparar plano estratégico de combate ao contrabando de cigarros, com metas, responsabilidades e necessidades de recursos humanos e materiais definidas para enfrentar o problema.
- ⊗ Conduzir estudos sobre a relação entre os mercados legal e ilegal e a política tributária, pois se desconhece a conexão entre aumento de impostos e substituição de cigarros legais por ilegais.
- ⊗ Identificar os problemas na legislação e no processo penal que estão dificultando a aplicação de sanções e inibindo a busca e apreensão de cigarros contrabandeados.

9 - ALTERNATIVAS À FUMICULTURA E PROTEÇÃO AO MEIO AMBIENTE – ARTIGOS 17 e 18

O princípio norteador 6 da CQCT fala em assistência técnica para ajudar a transição econômica dos fumicultores e trabalhadores cujos meios de vida forem seriamente afetados como consequência dos programas de controle do tabaco. Numa leitura literal, isto sugere que as Partes devem começar a prestar atenção no Artigo 17, de apoio a atividades alternativas economicamente viáveis, quando o controle do tabaco começar a resultar em uma redução efetiva da demanda, ao contrário de ser um instrumento para retardar o aumento no consumo.

Infelizmente para a saúde pública, mesmo o progresso substancial da implementação da CQCT é pouco suscetível de conduzir a um declínio repentino e dramático no consumo global do tabaco. Embora o percentual de fumantes esteja se reduzindo em muitos países, a população global continua crescendo, com rápida expansão do número de fumantes, principalmente nos países em desenvolvimento. Como resultado, as vendas de tabaco e cigarros tem previsão de aumentar num período curto de tempo (2010-2015).

De forma mais prática, há cinco situações em que os países deveriam prestar particular atenção com relação à adoção de alternativas econômicas sustentáveis à produção do tabaco:

Quando houver uma mudança brusca na demanda por fornecimento de folhas de tabaco em nível nacional ou sub-nacional - seja relacionada ou não com as políticas de controle do tabaco, ou uma probabilidade razoável no futuro próximo.

Quando os produtores de tabaco e as condições econômicas ou sociais forem particularmente ruins (a exemplo dos altos níveis de trabalho infantil, os contratos de exploração, os níveis de endividamento insustentáveis).

Quando o setor produtivo do tabaco, ou grupos patrocinados pela indústria do fumo, representam um obstáculo significativo para a implementação de medidas de controle de tabaco.

Onde a segurança alimentar for uma questão importante e a escassa terra arável estiver usada para o cultivo de tabaco.

Onde o cultivo do tabaco e os processos de cura/secagem das folhas de tabaco forem uma fonte significativa de desmatamento ou outros problemas ambientais.

Recomendações

- ⊗ Ampliar os recursos humanos e financeiros disponíveis para as ações do Programa de Apoio à Diversificação Produtiva das Áreas Cultivadas com Tabaco, no âmbito do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA).
- ⊗ Fortalecer e descentralizar a coordenação da Rede Temática da Diversificação Produtiva em Áreas Cultivadas com Tabaco, hoje concentrada no MDA, para que esta venha a ampliar sua capacidade de mobilizar atores sociais e políticos e esforços em prol de efetivas políticas de desenvolvimento territorial rural sustentável.
- ⊗ Realizar estudos e financiar pesquisas que (1) dimensionem o grau de dependência econômica (endividamento) dos agricultores que planta tabaco no Brasil; (2) analisem o impacto para a agricultura familiar da expansão das áreas de produção do tabaco para regiões com baixos índices de desenvolvimento humano; (3) analisar o impacto epidemiológico da doença da folha do tabaco; (4) identificar e analisar o impacto socioambiental da produção de tabaco.
- ⊗ Coordenar as políticas públicas existentes no âmbito dos Ministérios da Agricultura, do Desenvolvimento Social, da Integração Nacional, da Saúde e Educação com aquelas do MDA para promover o desenvolvimento territorial rural sustentável e atender às demandas decorrentes do impacto socioambiental da produção de tabaco.